

[link do strony www powtórzony na wszystkich stronach dokumentu]

DZIAŁ IV

SPRAWA POTOMSKA I POTOMSKI v. POLSKA

(Wniosek nr 33949/05)

WYROK

STRASBURG

29 marca 2011

Wyrok ten stanie się wiążący w okolicznościach określonych w art. 44 ust. 2 Konwencji. Może być przedmiotem edytorskich poprawek.



W sprawie Potomska i Potomski v. Polska,
Europejski Trybunał Praw Człowieka (Dział IV), w postaci Izby, w skład w której wchodzi:
Nicolas Bratza, *Przewodniczący*,
Lech Garlicki
Ljiljana Mijović,
Päivi Hirvelä,
Ledi Bianku,
Zdravka Kalaydjieva,
Nebojša Vučinić, *sędziowie*,
oraz Fatoş Araci, *Zastępca Kierownika Działu*,

W wyniku obrad o charakterze zamkniętym, które miały miejsce 8 marca 2011 r.
przedstawia niniejszy wyrok ustanowiony tamtego dnia.

PROCEDURA

1. Sprawa rozpoczęła się wraz ze złożeniem do Trybunału, dnia 22 sierpnia 2005 r., wniosku (nr 33949/05) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej – w oparciu o artykuł 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: „Konwencja”) – przez dwoje Polaków: pana Zygmunta Potomskiego i panią Zofię Potomską (dalej: „wnioskodawcy”).

2. Wnioskodawców, którym została przyznana pomoc prawna, reprezentowała pani K. Wicher-Kluczkowska – prawnik prowadzący praktykę w Koszalinie. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: „Rząd”) reprezentował pan J. Wołásiewicz, przedstawiciel Rządu z ramienia Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

3. Wnioskodawcy zgłosili naruszenie ich prawa poszanowania mienia.

4. 27 sierpnia 2009 r. Przewodniczący Działu IV podjął decyzję o poinformowaniu Rządu o złożonym wniosku. Jednocześnie za konieczne uznano orzeczenie w przedmiocie dopuszczalności i zasadności złożonego wniosku.

FAKTY

1. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

5. Wnioskodawcy urodzili się odpowiednio w 1937 i 1939 roku i są małżeństwem zamieszkującym w Darłowie.

A. Wydarzenia sprzed 10 października 1994 r.

6. 25 listopada 1970 r. Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w Sławnie poinformowało członków Prezydium Gromadzkiej Rady Narodowej w Darłowie, że zgodnie z decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 września 1970 r. cmentarz położony w Rusku ma zostać zamknięty. Zamknięcie miało zostać wykonane na podstawie ustawy o cmentarzach z 1959 r.

7. 12 września 1973 r. Powiatowa Rada Narodowa w Sławnie wydała decyzję wstępną, w której wnioskodawcy zostali poinformowani o warunkach, na podstawie których mogą postawić dom na działce nr 59 położonej we wsi Rusko, na terenie gminy Darłowo.

8. 15 marca 1974 r. Naczelnik Gminy Darłowo wydał decyzję, w której określił p. Potomskiego jako nabywcę działki nr 59 należącej do Państwowego Zasobu Ziemi.

9. 14 listopada 1974 r. wnioskodawcy kupili od państwa polskiego działkę gruntową o powierzchni 12 akrów. Działkę (nr 59) zaklasyfikowano jako grunty rolne. Wnioskodawcy planowali wybudować na niej dom i warsztat.

10. 4 maja 1987 r. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Koszalinie wydał decyzję, w której dodał posiadłość wnioskodawców do rejestru zabytków na podstawie tego, że na początku XIX w. powstał tam cmentarz żydowski, jedna z niewielu zachowanych pozostałości po kulturze żydowskiej, która rozwinęła się w przeszłości w tym rejonie. Zdaniem konserwatora zabytków można było dostrzec układ cmentarza, zaś niektóre jego części (np. fundamenty domu modlitwy, kamienna ściana i niektóre nagrobki) zachowały się w stanie nienaruszonym. Wnioskodawcy zostali pouczeni odnośnie zakresu ich obowiązków w świetle Ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach z 1962 r. Zakazano im budowania czegokolwiek na ich nieruchomości, o ile nie otrzymają zgody Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Koszalinie. Wnioskodawcy nie odwołali się od tej decyzji.

11. 30 maja 1988 r. wnioskodawcy wystąpili do Wojewody Koszalińskiego z prośbą o przyznanie im innej działki, na której mogliby postawić dom. 15 czerwca 1988 r. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Koszalinie zwrócił się do Burmistrza Darłowa, by ten spełnił prośbę wnioskodawców. 5 lipca 1988 r. Burmistrz Darłowa poinformował wnioskodawców, że wymiana działek, o którą się ubiegali, będzie możliwa jedynie w przypadku otrzymania przez niego dotacji ze strony Wojewody Koszalińskiego.

12. 30 września 1988 r. Gmina Darłowo przyjęła lokalny plan zagospodarowania. Plan stwierdzał, że wnioskodawcy mogą wybudować domu na terenie ich nieruchomości (zabudowa ogrodowa).

13. 28 stycznia 1991 r. Burmistrz Darłowa zwrócił się z prośbą do Koszalińskiego Urzędu Wojewódzkiego o wywłaszczenie działki wnioskodawców. 12 marca 1991 r. Koszaliński Urząd Wojewódzki przekazał tę prośbę do Urzędu Rejonowego w Koszalinie jako organu właściwego do podejmowania decyzji w tej sprawie.

14. 4 maja 1992 r. Wojewoda Koszaliński zwrócił się do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Koszalinie, by ten wystąpił z wnioskiem do Kierownika Urzędu Rejonowego w Koszalinie o wszczęcie postępowania na podstawie artykułu 46(2)(2) Ustawy o administracji i wywłaszczaniu gruntów z 1985 r. Wojewoda uznał, że wywłaszczenie i wypłacenie wnioskodawcom odszkodowania pozwoliłoby im na kupienie innej działki i wybudowanie na niej domu.

15. 14 maja 1992 r. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Koszalinie zwrócił się do Kierownika Urzędu Rejonowego w Koszalinie o podjęcie czynności związanych z wywłaszczeniem nieruchomości należącej do wnioskodawców. 14 sierpnia 1992 r. Kierownik Urzędu Rejonowego w Koszalinie podjął decyzję o przerwaniu czynności z uwagi na to, że nikt nie był zainteresowany zakupem cmentarza. Kierownik Urzędu Rejonowego w Koszalinie stwierdził następnie, że wnioskodawcy, którzy w 1974 r. byli świadomi tego, że nabywają żydowski cmentarz, mieli obowiązek chronić ten teren do momentu znalezienia potencjalnego nabywcy. Wnioskodawcy złożyli odwołanie i wystąpili z wnioskiem o rozwiązanie tej kwestii stwierdzając, że nie są zainteresowani utrzymaniem i ochronieniem tego terenu.

16. 2 października 1992 r. Wojewoda Koszaliński uchylił decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Stwierdził, że organ podrzędny powinien zbadać szereg kwestii, w szczególności zaś to, czy po odbyciu negocjacji z wnioskodawcami możliwe będzie wywłaszczenie ich nieruchomości. Trybunał nie otrzymał żadnych informacji dotyczących skutków tej decyzji.

B. Wydarzenia, które nastąpiły po 10 października 1994 r.

17. 13 lutego 1995 r. wnioskodawcy zwrócili się z prośbą do Kierownika Urzędu Rejonowego w Koszalinie o udostępnienie alternatywnej działki, która następnie mogłaby zostać im przekazana. 7 marca 1995 r. Urząd Rejonowy w Koszalinie odpowiedział, że nie dysponuje takimi działkami. 25 kwietnia 1995 r. Kierownik Urzędu Rejonowego w Koszalinie poinformował wnioskodawców, że nie jest w posiadaniu żadnej działki, która mogłaby być przedmiotem zamiany. Doradził im również, by złożyli w tej sprawie wnioski do Burmistrza Darłowa.

18. W 2000 r., dokładna data nieznana, wnioskodawcy napisali do polskiego Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie problemu z ich nieruchomością. Ich pismem zajął się Krajowy Konserwator Zabytków.

19. 1 sierpnia 2000 r. Krajowy Konserwator Zabytków poinformował wnioskodawców, że organem właściwym do zajęcia się ich sprawą jest Starostwo Powiatowe w Sławnie oraz dodatkowo, że Wojewódzki Konserwator Zabytków może zwrócić się z wnioskiem do Starostwa Powiatowego w Sławnie o podjęcie czynności związanych z wywłaszczeniem na podstawie artykułu 33 i 34 ustęp 1 Ustawy o ochronie dziedzictwa kulturowego. Wnioskodawcy zostali poinformowani, że zgodnie z artykułem 33 tej ustawy zabytki o szczególnie wysokich walorach historycznych, naukowych i artystycznych mogą być nabywane przez państwo, jeśli wymaga tego interes publiczny. Krajowy Konserwator Zabytków przekazał im też informację, że dawny cmentarz żydowski w Rusku należał do tej kategorii zabytków jako jedna z niewielu pozostałości po kulturze żydowskiej, która rozwinęła się na terenie Pomorza Środkowego. Wnioskodawcom doradzono również, by skontaktowali się ze Starostwem Powiatowym w Sławnie reprezentującym Skarb Państwa, którego powinnością było rozwiązanie ich sprawy.

20. 17 października 2000 r. Gmina Darłowo poinformowała wnioskodawców, że nie istnieje podstawa prawna do tego, by gmina przejęła ich działkę lub by zaproponowała im w zamian inną. Dowiedzieli się oni również, że mogą zwrócić się do Starosty powiatu sławieńskiego z wnioskiem, by ten wywłaszczył ziemię, będącą w ich posiadaniu, w oparciu o Ustawę o ochronie dziedzictwa kulturowego. Podobny wniosek mógł też być złożony przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

21. 26 stycznia 2001 r. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Koszalinie zwrócił się z wnioskiem do Starosty powiatu sławieńskiego, by ten rozpoczął czynności związane z wywłaszczeniem. Krajowy Konserwator Zabytków stwierdził, że w momencie nabywania jej przez wnioskodawców w 1974 r. działka posiadała status działki budowlanej. Potem jednak, w wyniku decyzji o umieszczeniu działki w wykazie z 1987 r., wnioskodawcy otrzymali zakaz jakiegokolwiek zagospodarowania ich terenu. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Koszalinie wyraził opinię, że wywłaszczenie działki i przekazanie jej społeczności żydowskiej będą zgodne z przepisami Ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich, a także z zasadami polityki dotyczącej żydowskich zabytków uzgodnionej przez Polskę i Izrael.

22. 23 września 2002 r. wnioskodawcy poinformowali Burmistrza Darłowa, że są gotowi zgodzić się na zamianę ich działki na inną działkę położoną w Bobolinie lub Dąbkach.

23. 24 marca 2003 r. Gmina Darłowo wystąpiła z prośbą do starostwa powiatowego w Sławnie, by to udostępniło jej działkę gruntową, którą gmina mogłaby wykorzystać do przeprowadzenia zamiany działek z wnioskodawcami.

24. 19 maja 2003 r. starostwo powiatowe w Sławnie poinformowało Burmistrza Darłowa, że wśród zasobów nieruchomości Skarbu Państwa nie znajdują się żadne działki położone w Bobolinie, które mogłyby być przedmiotem podobnej wymiany. Była natomiast jedna działka, znajdująca się w Dąbkach, która mogła zostać wykorzystana do wymiany. W piśmie z 14 lipca 2003 r. Burmistrz Darłowa poinformował starostwo powiatowe w Sławnie, że p. Potomski odmówił zamiany jego działki na działkę w Dąbkach. Zwrócił się również z wnioskiem, by starostwo podjęło czynności związane z jej wywłaszczeniem w celu rozwiązania kwestii działki wnioskodawców.

25. 7 sierpnia 2003 r. Burmistrz Darłowa ponownie zwrócił się z prośbą do starostwa powiatowego w Sławnie o podjęcie czynności związanych z wywłaszczeniem działki wnioskodawców w celu rozwiązania ich sprawy. Przypomniał w nim przedstawicielom starostwa, że zgodnie z artykułem 6 Ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. ochrona nieruchomości posiadających status obiektów dziedzictwa kulturowego pozostaje w zakresie interesu publicznego. Podkreślił również, że decyzja z 1987 r. w sposób jednoznaczny odebrała wnioskodawcom możliwość jakiegokolwiek zagospodarowania ich działki.

26. 14 sierpnia 2003 r. Starostwo Powiatowe w Sławnie poinformowało wnioskodawców o możliwości wymiany ich działki na działkę położoną we wsi Rusko, w której mieszkali. W świetle lokalnego planu zagospodarowania zaproponowana działka była przeznaczona pod zabudowę lub usługi. Wnioskodawcom przekazano również informację, że w przypadku ewentualnej odmowy z ich strony konieczne będzie podjęcie – na wniosek Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków – czynności związanych z wywłaszczeniem ich działki. Jednakże wszczęcie rzeczonyj procedury będzie możliwe dopiero wówczas, gdy Konserwator Zabytków zapewni sobie dotację na ten cel ze strony wojewody. W związku z tym wnioskodawcy zostali

poinformowani, że niemożliwe jest dokładne określenie, kiedy ich sprawa zostanie ostatecznie rozwiązana.

27. W piśmie z 22 sierpnia 2003 r. wnioskodawcy odmówili zamiany działek, argumentując swą decyzję tym, że działka, którą mieliby otrzymać w zamian, nie jest zgodna z ich oczekiwaniami. Stwierdzili też, że najbardziej odpowiadałoby im rozwiązanie ich sprawy poprzez wywłaszczenie ich działki.

28. 30 września 2003 r. Starosta powiatu sławieńskiego poinformował Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o niepowodzeniu negocjacji w sprawie zamiany działek. W tej sytuacji jedyną możliwą drogą do rozwiązania problemu było wywłaszczenie działki wnioskodawców zgodnie z Ustawą o gospodarce nieruchomościami z 1997 r., ze szczególnym uwzględnieniem jej artykułu 6 ust. 5. Zgodnie z Ustawą o ochronie dóbr kultury z 1962 r. wywłaszczenie mogło mieć miejsce na wniosek Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków lub Starosty powiatu. Ten ostatni nie posiadał jednak funduszy koniecznych do wypłacenia odszkodowania w razie, gdyby doszło do wywłaszczenia. Dlatego poinformował Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, że będzie mógł podjąć czynności związane z wywłaszczeniem dopiero wówczas, gdy Konserwator zapewni środki potrzebne na pokrycie odszkodowania w odpowiedniej wysokości.

29. Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej zwrócił się, data wystąpienia jest nieznana, z wnioskiem do Komisji Regulacyjnej ds. Gmin Wyznaniowych Żydowskich o przeniesienie na nią własności działki należącej do wnioskodawców na podstawie faktu, że na terenie tym funkcjonował wcześniej cmentarz żydowski. 30 marca 2005 r. Komisja zakończyła czynności dotyczące tego wniosku ponieważ właścicielami nieruchomości, której on dotyczył były osoby prywatne (wnioskodawcy).

30. W kwietniu 2005 r. Wojewoda Zachodniopomorski poinformował Starostę powiatu sławieńskiego, że nie będzie możliwe przyznanie dotacji w celu wykupienia działki wnioskodawców. 14 października 2005 r. Starosta powiatu sławieńskiego powiadomił wnioskodawców o tej decyzji stwierdzając, że w tym stanie sprawy niemożliwe jest rozwiązanie kwestii należącej do nich nieruchomości.

II. WŁAŚCIWE PRZEPISY PRAWA

A. Konwencja Rady Europy o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy przyjęta 3 października 1985 r.

31. Polska podpisała tą konwencję 18 marca 2010 r., jednak jeszcze jej nie ratyfikowała. Odpowiednie przepisy Konwencji stanowią, co następuje:

Artykuł 3

„Każda Strona zobowiązuje się:

1. podejmować działania ustawowe na rzecz ochrony dziedzictwa architektonicznego;
2. zagwarantować – w ramach podejmowanych działań i przy użyciu środków odpowiednich dla danego państwa lub regionu – ochronę zabytków, grup budynków i innych terenów”.

Artykuł 4

„Każda Strona zobowiązuje się:

...

2. zapobiegać oszpecaniu, rujnowaniu i niszczeniu nieruchomości pozostających pod ochroną. W tym celu każda Strona zobowiązuje się do ustanowienia, o ile jeszcze nie ustanowiła, prawodawstwa, które:

(d) dopuszcza możliwość przymusowego wykupu nieruchomości pozostającej pod ochroną”.

B. Ochrona zabytków

32. W czasie zaistnienia okoliczności faktycznych niniejszej sprawy kwestie związane z dziedzictwem narodowym regulowała Ustawa o ochronie dóbr kultury z 15 lutego 1962 r. Decyzję o

wpisaniu danej nieruchomości do rejestru zabytków, co do zasady, podejmował Wojewódzki Konserwator Zabytków (artykuł 14, ust. 1). Po wydaniu takiej decyzji zakazane było poddawanie zabytku jakimkolwiek pracom bez zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków (artykuł 21). Artykuł 25 ustawy nakładał liczne obowiązki na właścicieli zabytków wpisanych do rejestru, w szczególności obowiązek chronienia danego zabytku przed zniszczeniem.

W zakresie mającym zastosowanie artykuł 33 stanowi:

„... Państwo może nabyć prawo własności zabytku o szczególnie wysokich walorach historycznych, naukowych lub artystycznych w celu udostępnienia go ogółowi społeczeństwa, jeśli wymaga tego dobro publiczne**”.

Artykuł 34 stanowi, że zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami z 1997 r., przeniesienie własności może się odbyć na prośbę starosty powiatu lub Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

33. 17 listopada 2003 r. Ustawa o ochronie dóbr kultury została uchylona, a w życie weszła Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 23 lipca 2003 r. W przeciwieństwie do wcześniej obowiązującej ustawy, artykuł 50 ust. 4 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi, że zabytki nieruchome mogą być wywłaszczane na prośbę Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków tylko wówczas, gdy istnieje ryzyko, że ulegną one nieodwracalnemu zniszczeniu.

C. Wywłaszczenie gruntu

34. Od 29 kwietnia 1985 r. do 1 stycznia 1998 r. zasady regulujące administrację gruntów należących do Skarbu Państwa i poszczególnych gmin były określone w Ustawie o administracji i wywłaszczaniu gruntów z 29 kwietnia 1985 r. (Ustawa o gospodarce nieruchomościami z 1985 r.).

1 stycznia 1998 r. Ustawa o gospodarce nieruchomościami z 1985 r. została uchylona, a w życie weszła Ustawa o gospodarce nieruchomościami z 21 sierpnia 1997 r.

Artykuł 6 ust. 5 tej ustawy, wprowadzonej przez Ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, stanowi, że ochrona nieruchomości posiadających status zabytków, w rozumieniu Ustawy o ochronie dóbr kultury, ma charakter działania na rzecz dobra publicznego.

Artykuł 112 tej ustawy stanowi, że wywłaszczenie polega na przeniesieniu – w wyniku decyzji administracyjnej – własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości. Może do niego dojść, gdy osiągnięcie celów związanych z interesem publicznym wymaga ograniczenia tych praw i gdy niemożliwe jest nabycie tych praw na drodze umowy cywilno-prawnej. Zgodnie z artykułem 114 ust. 1 tej ustawy, wywłaszczenia można dokonać jedynie przez wzgląd na dobro Skarbu Państwa lub władz lokalnych.

Artykuł 114 ust. 1 ustawy stanowi, że wszczęcie czynności związanych z wywłaszczeniem powinno być poprzedzone negocjacjami na temat nabycia własności nieruchomości na drodze umowy cywilno-prawnej prowadzonych między Państwem, reprezentowanym przez starostę danego powiatu, a właścicielem nieruchomości. W toku tych negocjacji Państwo może zaproponować właścicielowi inną nieruchomość.

Artykuł 115 ust. 1 ustawy stanowi, że czynności związane z wywłaszczeniem mające na celu dobro Skarbu Państwa powinny być podjęte przez ten ostatni z urzędu. Czynności związane z wywłaszczeniem mające na celu dobro władz lokalnych są podejmowane na wniosek tych władz. Odmowa przyjmuje formę decyzji administracyjnej (decyzja; artykuł 115 ust. 4) tylko w przypadku przedłożenia odpowiedniego wniosku przez władze lokalne.

PRAWO

1. DOMNIEMANE NARUSZENIE ARTYKUŁU I PROTOKOŁU NR 1 KONWENCJI

35. Wnioskodawcy podnieśli, że po podjęciu decyzji o umieszczeniu ich nieruchomości w wykazie z 4 maja 1987 r. uniemożliwiono im zagospodarowanie posiadanego przez nich terenu. Zarzucili też władzom, że nie dokonała wywłaszczenia ich działki, ani nie zaoferowała im innej działki, tak by mogli wybudować na niej dom, zgodnie z pierwotnym planem. Nie przywołali żadnego przepisu Konwencji.

36. Następnie w uwagach przedłożonych 29 maja 2010 r. wnioskodawcy oparli swój zarzut

na naruszeniu Artykułu 13 ustawy, stwierdzając, że decyzje podjęte w ich sprawie pozbawiły ich prawa do skutecznego zadośćuczynienia. Nie podjęto czynności związanych z wywłaszczeniem ich działki, zaś sami wnioskodawcy nie uzyskali żadnego zadośćuczynienia. Odpowiedzią na wszystkie ich wnioski dotyczące ich nieruchomości było albo przekazywanie ich sprawy innym organom, albo powoływanie się na brak funduszy bądź podstawy prawnej do rozwiązania ich sprawy.

37. W opinii Trybunału podstawą skargi ze strony wnioskodawców jest naruszenie ich prawa do poszanowania mienia. Warto zatem przeanalizować wniesioną przez nich skargę w świetle Artykułu 1 Protokołu I Konwencji w następującym brzmieniu:

„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 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

J. Zgodność z przesłanką *ratione temporis*

38. Rząd (Rzeczpospolitej Polskiej) podniósł, że skarga wniesiona przez wnioskodawców jest zgodna z przesłanką *ratione temporis* tylko w zakresie wydarzeń, które miały miejsce po 10 października 1994 r. i decyzji podjętych od tamtego momentu – to jest od dnia, gdy Protokół nr 1 Konwencji zaczął obowiązywać w Polsce.

39. Powołując się na zaniedbania, których dopuszczono się po 10 października 1994 r., wnioskodawcy stwierdzili, że za rozwój ich sprawy od tamtego momentu częściową odpowiedzialność ponosi Rząd (Rzeczpospolitej Polskiej).

40. Trybunałowa jurysdykcja *ratione temporis* obejmuje jedynie okres po ratyfikacji Konwencji lub jej Protokołów przez dane Państwo-stronę. Od momentu ratyfikacji wszystkie domniemane działania i zaniedbania ze strony Państwa muszą być zgodne z zapisami Konwencji lub jej Protokołów i należą do zakresu kompetencji Trybunału nawet, jeśli jedynie wynikają z zaistniałej dotychczas sytuacji (zob. *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão i inni v. Portugal*, nos. 29813/96 oraz 30229/96, § 43, ECHR 2000-1).

41. Trybunał jest zatem organem właściwym do rozpatrzenia stanu faktycznego niniejszej sprawy pod kątem jej zgodności z Konwencją tylko w odniesieniu do wydarzeń, które nastąpiły po 10 października 1994 r., gdy Protokół nr 1 Konwencji został ratyfikowany przez Polkę. Może on jednak uwzględniać wydarzenia poprzedzające ratyfikację Konwencji, jeśli uzna, że spowodowały wystąpienie sytuacji, która wykracza poza datę ratyfikacji lub, że są one istotne dla zrozumienia wydarzeń, które miały miejsce po ratyfikacji (zob. *Broniowski v. Polska* (dec.) [GC], nr 31443/96, § 74, ECHR 2002-X). Trybunał zwraca również uwagę, że skarga wniesiona przez wnioskodawców nie odnosi się do konkretnego działania lub konkretnej decyzji podjętej przed, albo nawet po 10 października 1994 r., lecz do ich ciągłej niemożności zagospodarowania lub wywłaszczenia ich nieruchomości.

2. Wyczerpanie krajowych środków prawnych

42. Rząd (Rzeczpospolitej Polskiej) stwierdził, że wnioskodawcy nie wyczerpali krajowych środków prawnych, ponieważ nie przedstawili Ministrowi Kultury skargi na decyzję Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 4 maja 1987 r.

43. Wnioskodawcy nie zgodzili się z tym. Przyznali, że nie złożyli skargi na decyzję Konserwatora Zabytków, podkreślili jednak, że nie było podstaw prawnych do wniesienia skutecznego zaskarżenia. Nie podważyli natomiast faktu, że na terenie ich działki w przeszłości istniał cmentarz i że na tej terenie odnaleziono grupę nagrobków.

44. Trybunał zwraca uwagę na fakt, że Rząd Rzeczpospolitej Polskiej nie zasugerował, że decyzja konserwatora zabytków była niezgodna z prawem, ani nie wskazał, na jakiej podstawie można by ją zakwestionować. Ponadto Trybunał jest zdania, że w danych okolicznościach – a zwłaszcza biorąc pod uwagę to, że wnioskodawcy nie zakwestionowali statusu posiadanej przez nich działki jako zabytku – ewentualne wniesienie przez nich skargi nie przyniosłoby zmiany decyzji w ich sprawie. Dlatego też, abstrahując od pytania, czy badanie zarzutu ze strony Rządu leży w zakresie jego obecnych kompetencji, Trybunał oddala zarzut podniesiony przez Rząd (Rzeczpospolitej Polskiej).

45. Po drugie, Rząd Rzeczpospolitej Polskiej podniósł kwestię niewyczerpania krajowych środków prawnych, powołując się na to, że wnioskodawcy nie skorzystali z możliwości zamiany działek danej im

przez władze lokalne.

46. Wnioskodawcy stwierdzili, że pierwsza działka położona w Dąbkach nie odpowiadała, pod względem wartości i atrakcyjności, ich działce. Na działkę, którą im zaoferowano, składały się pola i trzęsawiska, co ograniczało możliwości ewentualnego jej użytkowania. Zdaniem wnioskodawców, propozycja, którą im złożono, była nieodpowiednią próbą zaspokojenia ich żądań, a zatem ich odmowa przyjęcia oferowanej działki była w pełni uzasadniona. Nie można uznać, że wnioskodawcy zostali zobligowani do przyjęcia jakiegokolwiek działki z tego tylko powodu, że Państwo polskie nie dysponowało w tamtym momencie żadnymi innymi nieruchomościami. Co więcej, Rząd (Rzeczpospolitej Polskiej) nie przedstawił wyceny wartości działki wnioskodawców, ani działki oferowanej im w zamian, w związku z czym niemożliwe było dokonanie obiektywnej oceny oferty. W odniesieniu do drugiej im działki wnioskodawcy stwierdzili, że nie mogą jej przyjąć, ponieważ nie jest wystarczająco atrakcyjna.

47. Jako że zastrzeżenie zgłoszone przez Rząd Rzeczpospolitej Polskiej odnosi się do odmowy zgody na zamianę działek ze strony wnioskodawców, Trybunał jest zdania, że niniejsza sprawa jest związana z jego oceną zgodności tej sprawy z przepisami artykułu 1 protokołu nr 1 Konwencji. Trybunał popiera tym samym zarzut niedopuszczalności zgłoszony przez Rząd na podstawie niewyczerpania krajowych środków prawnych w związku z niniejszą sprawą.

48. Trybunał zauważa, że niniejsza skarga nie jest wyraźnie bezpodstawną w rozumieniu artykułu 35 ust. 3 Konwencji. Jest też zdania, że skarga ta nie jest niedopuszczalna na żadnej innej podstawie, a zatem powinna zostać uznana za dopuszczalną.

B. Co do istoty

1. Argumentacja wnioskodawców

49. Wnioskodawcy stwierdzili, że nie byli świadomi tego, że na terenie ich działki w przeszłości znajdował się żydowski cmentarz. Pan Potomski wrócił do Ruska z Niemiec w 1945 r., i od jego przybycia teren przedmiotowej działki nie był już wykorzystywany jako cmentarz, zaś władze dołożyły wszelkich starań, by zlikwidować wszelkie ślady świadczące o tym, że kiedyś w miejscu tym chowano zmarłych. Władze podjęły decyzję o zamknięciu cmentarza (ogrodzenie i kaplica zostały rozebrane), zaś gruntowi nadano status działki budowlanej (wiejski teren zabudowy mieszkaniowej). Nawet gdyby wnioskodawcy wiedzieli o tym, że na terenie ich działki znajdował się kiedyś cmentarz, z faktu tego nie można by było bezpośrednio wywieść, że nie mogła ona zostać zagospodarowana. W każdym razie wiedza posiadana przez wnioskodawców była nieistotna, ponieważ istotą rzeczy było przeznaczenie działki określone w lokalnym planie zagospodarowania. W momencie nabywania działki wnioskodawcy posiadali wiedzę o jej przeznaczeniu jako wiejski teren zabudowy mieszkaniowej. Uznali, że między 26 listopada 1970 r., gdy lokalne władze podjęły decyzję o zamknięciu cmentarza, a datą zakupu z 1974 r. cmentarz był już zamknięty. Co więcej, wnioskodawcy nie wiedzieli o tym, że na terenie ich działki znajdowały się żydowskie nagrobki, ponieważ w momencie nabycia porastały je drzewa, krzewy i zarośla.

50. Wnioskodawcy zaprzeczyli zarzutowi, że już w 1974 r. wiedzieli, że nie będą mogli budować czegośkolwiek na terenie nieruchomości. Argumentowali, że w latach 70. i 80. XX w. wiele cmentarzy pozostawionych przez Niemców zostało zabudowywanych oraz, że sam fakt, że nieruchomości służyły kiedyś jako cmentarze nie wykluczał możliwości ich zabudowy. Od momentu, gdy w 1987 r. nieruchomość wnioskodawców została wpisana na listę obiektów dziedzictwa kulturowego, nie mieli oni możliwości zagospodarowania swojej działki, ponieważ mogli uzyskać odpowiedniego pozwolenia. W tamtym okresie ich plany inwestycyjne obejmowały budowę domu i warsztatu ślusarskiego. Decyzja z 4 maja 1987 r. zniweczyła jednak te plany.

51. Wnioskodawcy podnieśli, że pozbawiono ich prawa do pełnego wykorzystania ich nieruchomości i że nie otrzymali odpowiedniego zadośćuczynienia w formie odszkodowania lub innej działki. Nie mieli możliwości wykorzystania działki zgodnie z celami, dla których ją nabyli. Działkę tą kupili bowiem z myślą o „wybudowaniu domu i warsztatu”, co potwierdzają wnioski złożone przez państwa Potomskich 23 lipca 1973 r. i 11 sierpnia 1973 r.

52. Rząd (Rzeczpospolitej Polskiej) postąpił słusznie, dbając o ochronę krajowego dziedzictwa kulturowego, niemniej jednak wnioskodawcy powinni byli otrzymać sprawiedliwe zadośćuczynienie. Koszty ochrony dziedzictwa ponieśli tylko wnioskodawcy, co znaczy, że nałożono na nich zbyt duże obciążenie. Ten stan rzeczy nie zmienił się po 10 października 1994 r., czyli dniu, mającym znaczenie w kontekście Artykułu 1 Protokołu nr 1 (Konwencji).

53. Po 10 października 1994 r. Rząd (Rzeczpospolitej Polskiej) nie podjął czynności mających na celu rozwiązanie sprawy wnioskodawców i zapewnienie im zadośćuczynienia, a zatem uchylił się od swoich

finansowych zobowiązań związanych z wykupieniem tej działki. Fakt, że nie przedłożono wyceny przedmiotowej nieruchomości wskazuje na to, że postępowanie nie miało na celu faktycznego rozwiązania niniejszej sprawy. Wysiłki organów władzy nie powiodły się z powodu braku środków finansowych do wykupienia nieruchomości. Wnioskodawcy podnieśli, że sięgnęli po szereg środków prawnych mających na celu otrzymanie odpowiedniego zadośćuczynienia, ale nie przyniosło to oczekiwanych rezultatów.

54. Wnioskodawcy mieli prawo oczekiwać, że działka, którą im zaoferowano w zamian za ich działkę, będzie adekwatna względem celu i zapewni im odpowiednie zadośćuczynienie, a nie będzie stanowić jedynie próby uchylecia się przez Rząd (Rzeczypospolitej Polskiej) od finansowych zobowiązań związanych z ochroną dziedzictwa kulturowego. Różne organy władzy obarczyły się nawzajem odpowiedzialnością za zaistniałą sytuację, nie zapewniając wnioskodawcom odpowiedniego zadośćuczynienia. Fakt niezakończenia postępowania krajowego wynikał z braku środków finansowych na zapewnienie wnioskodawcom zadośćuczynienia lub innej nieruchomości spełniającej ich oczekiwania. Rząd (Rzeczypospolitej Polskiej) ponosi odpowiedzialność za niewyłączenie ziemi należącej do wnioskodawców, którzy wcześniej wykazali zainteresowanie wyłączeniem ich nieruchomości, a następnie przekazaniem jej Państwu polskiemu lub Związkowi Gmin Wyznaniowych Żydowskich (w Rzeczypospolitej Polskiej).

2. Argumentacja Rządu

55. Rząd przyznał, że w ramach niniejszej sprawy doszło do naruszenia prawa wnioskodawców do poszanowania ich mienia. Z orzecznictwa sądów krajowych jasno wynikało, że decyzja o umieszczeniu posiadłości wnioskodawców w wykazie zabytków historycznych stanowiła takie naruszenie. Naruszenie to było jednak określone przepisami prawa – a ściślej mówiąc artykułem 14 Ustawy o ochronie dóbr kultury – i miało cel zgodny z prawem (ochrona zabytków historycznych). Podstawy do umieszczenia nieruchomości wnioskodawców w wykazie zabytków historycznych zostały zawarte w niej wyjaśnione, a zatem były znane wnioskodawcom.

56. Rząd stwierdził, że zarówno władze publiczne, jak i wnioskodawcy, byli świadomi tego, że przedmiotowa nieruchomość była wcześniej użytkowana jako żydowski cmentarz. W jego opinii formalna decyzja o zamknięciu cmentarza z 25 września 1970 r. znaczyła tylko tyle, że cmentarz nie mógł dalej służyć jako miejsce pochówku zmarłych. Wnioskodawcy znali decyzję z 25 września 1970 r. i można przyjąć, że znali położenie żydowskiego cmentarza. Ponadto na obecnych zdjęciach ich działki wyraźnie widać liczne pozostałości po żydowskich nagrobkach, które – jak należy założyć – były widoczne również w momencie nabywania przez nich nieruchomości. Z powyższego wynika w niewątpliwy sposób, że wnioskodawcy kupili stary żydowski cmentarz i że byli tego w pełni świadomi. Nabywając działkę, wnioskodawcy nie wykazali należytej staranności, a zatem Rząd nie może teraz ponosić jakiegokolwiek odpowiedzialności za decyzje podjęte przez wnioskodawców w latach 70. XX w.

57. Rząd przyznał, że 12 września 1973 r. Powiatowa Rada Narodowa w Sławnie wydała wstępną „decyzję informującą”, w której informowała wnioskodawców o warunkach, pod którymi mogli zbudować dom na działce nr 59. Ze względu na upływ czasu trudno było jednak określić, co stanowiło podstawę do wydania tej decyzji. Dodatkowo decyzja zależała od wypełnienia dodatkowych warunków określonych przepisami prawa. Wnioskodawcy nie przedłożyli żadnych dokumentów potwierdzających to, że spełnili te warunki.

58. Co więcej wnioskodawcy nie skorzystali z oferty władz, które zaproponowały im wymianę posiadanej przez nich działki na inną działkę zaoferowaną przez Starostwo Powiatowe w Sławnie. Zostali poinformowani, że w przypadku odrzucenia drugiej propozycji zamiany działek, jedynym możliwym rozwiązaniem będzie wyłączenie ich nieruchomości, z tym że mogło do tego dojść tylko pod warunkiem przyznania dotacji przez władze. Rząd utrzymywał, że wnioskodawcy zostali poinformowani, że z powodu ograniczonych środków finansowych nie jest możliwe określenie, kiedy ich sprawa zostanie rozwiązana. Zdaniem Rządu, odmawiając przyjęcia propozycji zamiany działek, wnioskodawcy przystali na to, że wyłączenie ich działki będzie możliwe dopiero wówczas, gdy zgromadzone zostaną potrzebne środki finansowe, a zatem powinni oni ponosić odpowiedzialność za podjęte przez siebie decyzje.

59. Rząd podkreślił również, że zgodnie z aktem notarialnym, wnioskodawcy zapłacili za działkę 462 złote. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w 1974 r. średnie wynagrodzenie wynosiło 3.185 zł, a zatem suma, którą zapłacili wnioskodawcy za działkę była równa jednej piątej ówczesnego średniego wynagrodzenia. Ponadto Rząd zwrócił uwagę na fakt, że w okresie między zakupem działki przez wnioskodawców a umieszczeniem jej w wykazie zabytków wnioskodawcy nie podjęli żadnych kroków w celu realizacji celu, dla którego rzekomo kupili nieruchomość.

60. W opinii Rządu władze zrobiły więcej na rzecz polepszenia sytuacji, w której znaleźli się wnioskodawcy, niż wynikało to z ich obowiązków. Wnioskodawcy świadomie nabyli pozostałości starego żydowskiego cmentarza, choć już w 1974 r. było raczej oczywiste, że nie będą oni mogli nic wybudować na widocznych pozostałościach cmentarza. Władze podjęły liczne kroki w celu zamiany działki kupionej przez wnioskodawców na inną, ale ich propozycje były konsekwentnie odrzucane. Na koniec Rząd stwierdził, że skarga złożona przez wnioskodawców była wyraźnie bezpodstawna lub, alternatywnie, że nie doszło do naruszenia Artykułu 1 Protokolu nr 1.

J. Ocena Trybunału

(a) Charakter naruszenia

60. Artykuł 1 Protokolu nr 1, gwarantujący prawo do ochrony nieruchomości, zawiera trzy różne przepisy: „pierwszy przepis, określony w pierwszym zdaniu pierwszego akapitu, ma charakter ogólny i dotyczy zasady poszanowania mienia; drugi, zawarty w drugim zdaniu pierwszego akapitu, jest poświęcony kwestii utraty mienia i pewnym warunkom, na których może do niej dojść; zaś zgodnie z trzecim, sformulowanym w drugim akapicie, Strony Umowy są upoważnione, między innymi, do kontrolowania sposobu użytkowania nieruchomości pod kątem interesu publicznego... Te trzy przepisy nie są jednak „różne” w sensie braku związku między sobą. Drugi i trzeci dotyczą konkretnych przypadków naruszenia prawa do poszanowania mienia, a zatem powinny być one interpretowane w świetle ogólnej zasady ustanowionej w pierwszym przepisie” (zob. niedawne podobne postanowienie i zawarte tam orzecznictwo, *Anheuer-Busch Inc. v. Portugalia* [GC], nr 73049/01, § 62, ECHR 2007-...).

61. W toku niniejszej sprawy Rząd przyznał, że doszło do naruszenia prawa wnioskodawców do poszanowania ich mienia (zob. akapit 55 wyżej) i Trybunał nie widzi żadnych podstaw, by się z tym nie zgodzić.

Skarga wnioskodawców dotyczyła konsekwencji decyzji z 4 maja 1987 r. o włączeniu ich nieruchomości do wykazu zabytków historycznych, a zwłaszcza wynikającego z niego zakazu wybudowania na jej terenie – zgodnie z pierwotnym planem – domu i warsztatu. Ponadto podnieśli oni, że w okresie po zapadnięciu przedmiotowej decyzji władze nie wywłaszczyły ich nieruchomości, ani nie zaoferowały im odpowiedniej nieruchomości w zamian.

63. Trybunał zauważa, że decyzja o włączeniu do wykazu zabytków historycznych z 1987 r. nie oznaczała pozbawienia ich mienia, lecz wprowadziła daleko idące ograniczenia w zakresie użytkowania ich mienia. Można ją zatem uznać za metodę uregulowania sposobu korzystania z nieruchomości (zob. *SCEA Ferme de Fresnoy v. Francja* (dec.), nr 61093/00, ECHR 2005-XIII (fragmenty)). Skarga wnioskodawców dotyczy jednak również tego, że władze przez długi czas nie przeprowadziły wywłaszczenia ich nieruchomości, ani nie zaoferowały im w zamian żadnej innej nieruchomości. Mając na uwadze różne aspekty skargi złożonej przez wnioskodawców, Trybunał uważa za konieczne zbadanie sytuacji stanowiącej przedmiot skargi pod kątem ogólnej zasady sformułowanej w pierwszym zdaniu pierwszego akapitu Artykułu 1 Protokolu nr 1 Konwencji (zob., *mutatis mutandis*, *Skibiński v. Polska*, nr 52589/99, § 80, 14 listopada 2006 r.).

64. Nie było kwestionowane ustalenie, że naruszenie którego dotyczy sprawa, było przewidziane ustawą, a dokładnie odpowiednimi przepisami Ustawy o ochronie dóbr kultury z 1962 r. Podobnie, nie był kwestionowany fakt, że cel naruszenia był zgodny z prawem, gdyż była nim ochrona dziedzictwa kulturowego Polski. Trybunał wielokrotnie powtarzał że zachowanie dziedzictwa kulturowego i – tam gdzie to właściwe – jego zrównoważone wykorzystywanie, mają na celu – poza zachowaniem pewnego poziomu jakości życia – kultywowanie historycznych, kulturowych i artystycznych korzeni danego regionu i jego mieszkańców. Stanowią one zatem istotną wartość, a obowiązek ich ochrania i promowania spoczywa na władzach publicznych (zob. *SCEA Ferme de Fremoy*, cytowana wyżej; *Debelimum v. Bułgaria*, nr 61951/00, § 54, 29 maja 2007 r.; oraz *Kozacioglu v. Turcja* [GC], nr 2334/03, § 54, ECHR 2009-...). W tym kontekście Trybunał powołuje się na Konwencję o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy, w której określone zostały konkretne środki, zwłaszcza w odniesieniu do ochrony dziedzictwa architektonicznego (zob. akapit 31 powyżej).

(h) Proporcjonalność naruszenia

65. Do jakiegokolwiek naruszenia prawa do poszanowania mienia może dojść jedynie wtedy, gdy

zostanie osiągnięta „właściwa równowaga” między wymaganiami związanymi z interesem powszechnym danej społeczności i zasadami ochrony podstawowych praw jednostki (zob. podobne postanowienia, takie jak *Sporrong i Lönnroth v. Szwecja*, 23 września 1982 r., § 69, seria A nr 52). Szczególnie ważne jest, by zaistniał rozsądny stosunek proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a zamierzonym celem, który ma zostać osiągnięty przez stosowanie przez Państwo dowolnych środków, w tym środków prowadzących do utraty mienia przez daną osobę. We wszystkich sprawach, których przedmiotem jest domniemanie naruszenie zapisów tego Artykułu Trybunał musi więc ustalić, czy w wyniku działania lub braku działania ze strony Państwa na daną osobę nie zostały nałożone nieproporcjonalne i nadmierne obciążenia (zob. podobne postanowienia, takie jak *Były król Grecji i inni v. Grecja* [GC], nr 25701/94, §§ 89-90, ECHR 2000-XI; *Sporrong i Lönnroth* cytowane wyżej, § 73; *Broniowski v. Polska* [GC], nr 31443/96, § 150, ECHR 2004-V; oraz *Jahm i inni v. Niemcy* [GC], nr 46720/99, 72203/01 oraz 72552/01. § 93, ECHR 2005-VI).

66. Przy ocenie sprawy pod kątem zgodności z Artykułem 1 Protokolu 1 Trybunał musi dokonać ogólnej analizy występujących w sprawie różnych interesów, pamiętając o tym, że Konwencja ma na celu ochronę „realnych i skutecznych” praw. Należy drobiazgowo i całościowo zbadać zaistniałą sytuację będącą przedmiotem skargi. Przedmiotem tej oceny mogą być nie tylko odpowiednie warunki zadośćuczynienia – jeśli sytuacja jest równoznaczna z odebraniem nieruchomości – lecz także postępowanie stron, w tym środki podjęte przez Państwo i sposób ich realizacji. W tym kontekście należy podkreślić, że niepewność – prawna, administracyjna lub wynikająca z praktyk stosowanych przez władze – to czynnik, który należy wciąć pod uwagę podczas oceniania postępowania Państwa. W istocie, gdy przedmiotem sprawy są działania prowadzone w interesie publicznym, obowiązkiem władz publicznych jest działanie w odpowiednim czasie oraz we właściwy i spójny sposób (zob. *Beyeler v. Włochy* [GC], nr 33202/96. § §§ 110 *in fine*, 114 oraz 120 *in fine*, ECHR 2000-1; *Sovtransavlo Holding v. Ukraina*, nr 48553/99, §§ 97-98. ECHR 2002-VII; *Bromowski*, cytowana wyżej. § 151; oraz *Plechanow v. Polska*. nr 22279/04, § 102, 7 lipca 2009 r.).

67. Szczególnie w kwestii regulowania sposobu korzystania z własności – a zatem również ingerowania w prawa własności – Państwu przysługuje szeroki zakres swobody w uznawaniu co jest „zgodne z ogólnym interesem”, w szczególności, gdy przedmiotem sprawy są kwestie środowiskowego i kulturowego dziedzictwa (zob., *mutatis mutandis*, *Beyeler v. Włochy* [GC], cytowana wyżej, § 112; *Kozacioğlu v. Turcja* [GC], cytowana wyżej, § 53; oraz *Yildiz i inni v. Turcja* (dec.), nr 37959/04. 12 stycznia 2010 r.). Ponadto nie należy przyjmować, że każde umieszczenie nieruchomości na liście zabytków po jej zakupie przez osobę fizyczną jest równoznaczne z naruszeniem trzeciej zasady pierwszego Artykułu Protokolu nr 1 lub, że po umieszczeniu nieruchomości w takim wykazie jej właściciel ma niezmiennie prawo do pewnej formy rekompensaty (zob., *mutatis mutandis*, *J.A. Pye (Oxford) Ltd i J.A. Pye (Oxford) Land Ltd v. Zjednoczone Królestwo* [GC], nr 44302/02, §79, ECHR2007-X; oraz *Depalle v. Francja* [GC], nr 34044/02, § 91, ECHR 2010-...). Własność, w tym własność prywatna, ma również funkcję społeczną, która – w stosownych okolicznościach – musi zostać uwzględniona w postępowaniu, by stwierdzić, czy zachowana została „właściwa równowaga” między wymaganiami związanymi z interesem powszechnym danej społeczności a podstawowymi prawami jednostki. Szczególną uwagę należy zwrócić na to, czy w momencie nabywania nieruchomości wnioskodawca wiedział – lub powinien był zasadnie wiedzieć – o nałożonych na nią ograniczeniach lub ewentualnych przyszłych ograniczeniach (zob. *Allan Jacobsson v. Szwecja* (nr 1), 25 października 1989 r., §§ 60-61, seria A nr 163; *Łącz v. Polska* (dec.), nr 22665/02, 23 czerwca 2009 r.); na to, czy zaistniały uzasadnione oczekiwania odnośnie sposobu korzystania z nieruchomości lub akceptacja ryzyka w momencie zakupu (zob. *Fredin v. Szwecja* (nr 1), 18 lutego 1991 r., § 54, seria A nr 192); na to, w jakim stopniu nałożone ograniczenia uniemożliwiły korzystanie z nieruchomości (zob. *Katte Klitsche de la Grange v. Włochy*, 27 października 1994 r., § 46, seria A nr 293-B; *SCEA Ferme de Fresnoy v. Francja* (dec.), cytowana wyżej), oraz na możliwość podważenia konieczności tych ograniczeń (zob. *Phocas v. Francja*, 23 kwietnia 1996 r. § 60, *Raport o wyrokach i postanowieniach* 1996-11; *Papastavrou i inni v. Grecja*, nr 46372/99, § 37, ECHR 2003-IV).

68. Rząd zwrócił szczególną uwagę na to, że wnioskodawcy byli świadomi tego, że nabyli teren, na którym wcześniej znajdował się żydowski cmentarz i że nawet w momencie zawarcia transakcji wiedzieli, że nie będą mogli niczego wybudować na tej działce. Niemniej jednak na podstawie dostępnych materiałów Trybunał podkreśla, że w 1970 r. władze podjęły formalną decyzję o zamknięciu cmentarza. Następnie działka została zaklasyfikowana jako grunt rolny, a wreszcie 14 listopada 1974 r. – sprzedana wnioskodawcom. Władze były świadome tego, że wnioskodawcy zamierzali wybudować na zakupionej działce dom i warsztat, ponieważ o tych planach pisali oni w

dwóch wnioskach złożonych w 1973 r. Dodatkowo, 12 września 1973 r. władze wydały wstępną decyzję, w której określone zostały warunki, pod którymi wnioskodawcy będą mogli wybudować dom. W związku z tym Trybunał stwierdza, że nie ulega wątpliwości, że wnioskodawcy zakupili grunt rolny z zamiarem wybudowania na nim domu i że władze, w tamtym czasie, najwyraźniej nie wyraziły sprzeciwu wobec tych planów. Wnioskodawcy podali również, że zgodnie z obowiązującym wówczas lokalnym planem zagospodarowania, działka nr 59 była przeznaczona do celów zabudowy wiejskiej; Rząd nie zaprzeczył temu argumentowi. Co więcej z prośby kierowanej przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Koszalinie do Starosty Powiatu Sławieńskiego wynika, że władze postrzegały wnioskodawców jako nabywców działki budowlanej (zob. akapit 21 powyżej).

69. Trybunał jest zdania, że główną kwestią w tej sprawie są prawne skutki decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 4 maja 1987 r. na status nieruchomości wnioskodawców. Na mocy tej decyzji nieruchomość ta została bowiem umieszczona w wykazie zabytków historycznych na podstawie tego, że na jej terenie znajdował się wcześniej żydowski cmentarz. Cmentarz ten stanowił jedną z niewielu pozostałości po kulturze żydowskiej, która rozwinęła się na terenie Pomorza Środkowego, dlatego władze zaklasyfikowały go do kategorii zabytków o szczególnie wysokich walorach historycznych, naukowych i artystycznych (zob. akapit 19 powyżej).

70. Zgodnie z Ustawą o ochronie dóbr kultury z 1962 r. i Ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 2003 r., w wyniku decyzji z 1987 r. na nieruchomość nabytą przez wnioskodawców nałożono daleko idące ograniczenia. Obowiązkiem wnioskodawców było zabezpieczanie historycznego zabytku i chronienie go przed zniszczeniem. Zabroniono im również prowadzenia jakiegokolwiek prac na terenie zabytku o ile nie otrzymają oni zgody Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Trybunał zauważa, że w związku z tym, że cała działka została uznana za zabytek historyczny, wnioskodawcy nie mieli prawa zagospodarować nawet części ich nieruchomości (zob. kontrast *SCEA Ferme de Fresnoy*, cytowana wyżej). Potwierdził to Wojewódzki Konserwator Zabytków w Koszalinie w swoim piśmie z 26 lutego 2001 r. skierowanym do Starosty Powiatu Sławieńskiego (zob. akapit 21 powyżej).

71. Aby ocenić, czy w niniejszej sprawie osiągnięto właściwą równowagę, Trybunał musi zbadać, jakie środki stanowiące przeciwwagę dla ingerencji w prawo wnioskodawców do poszanowania mienia były dostępne dla wnioskodawców. W opinii Trybunału, w świetle okoliczności sprawy najbardziej odpowiednimi środkami byłoby wywłaszczenie działki nabytej przez wnioskodawców i towarzysząca mu wypłata odszkodowania lub zaproponowanie im w zamian innej, odpowiedniej nieruchomości.

72. Trybunał zwraca uwagę na fakt, że prawo krajowe przewidywało konkretne zasady postępowania dotyczących wywłaszczenia nieruchomości umieszczonych w wykazach zabytków oraz uznawanych przez władze krajowe za zabytki o szczególnie wysokich walorach kulturowych. Zgodnie z artykułami 33 i 34 Ustawy o ochronie dóbr kultury z 1962 r., obowiązującymi do 16 listopada 2003 r., zabytki o szczególnie wysokich walorach historycznych, naukowych i artystycznych mogły być nabywane przez Państwo, jeśli wymagał tego interes publiczny. Zgodnie z Ustawą o gospodarce nieruchomościami z 1997 r., do wywłaszczenia mogło dojść tylko na wniosek starosty danego powiatu lub wojewódzkiego konserwatora zabytków. Czynności związane z wywłaszczeniem mogły być zatem podjęte jedynie z inicjatywy lub na wniosek władz publicznych, zaś wnioskodawcy nie byli w żadnym stopniu formalnie zaangażowani w tę procedurę. Rola tych ostatnich ograniczała się do przedkładania próśb o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego. Prośby te nie miały skutków wiążący wobec władz, które dysponowały w tej kwestii całkowitym zakresem uznania. Wspomniane wyżej zasady postępowania zostały jeszcze bardziej ograniczone wraz z wejściem w życie – 17 listopada 2003 r. – Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ustawa ta stanowi, że zabytki nieruchome mogą być wywłaszczane na prośbę Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków tylko wówczas, gdy istnieje ryzyko wyrządzenia nieodwracalnych szkód w zabytku. Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdza, że w związku z tym, że wnioskodawcy nie mieli prawa wymuszenia od państwa polskiego wywłaszczenia swojej działki, należy uznać, że ich położenie względem władz było wyraźnie niekorzystne.

73. Pierwszy wniosek o wywłaszczenie nieruchomości wnioskodawców złożony w 1992 r. przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Koszalinie nie przyniósł oczekiwanych rezultatów. W 2001 r., podczas okresu podlegającego jurysdykcji czasowej Trybunału, Wojewódzki Konserwator Zabytków zwrócił się z prośbą do Starosty Powiatu Sławieńskiego o wywłaszczenie działki wnioskodawców,

lecz najwyraźniej nie przyniosło to oczekiwanych efektów (zob. akapit 21 powyżej). W 2003 r., po bezskutecznych negocjacjach dotyczących ewentualnej zamiany działek, Starosta Powiatu Sławieńskiego poinformował Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, że będzie on mógł podjąć czynności związane z wywłaszczeniem działki wnioskodawców pod warunkiem, że Wojewódzki Konserwator Zabytków zapewni dotację na ten cel. Starosta Powiatu Sławieńskiego stwierdził, że nie posiada funduszy koniecznych do wypłacenia wnioskodawcom odszkodowania dlatego – z powodów praktycznych – podjął decyzję o niewszczynaniu postępowania wywłaszczeniowego. W tym kontekście Trybunał stwierdza, że brak funduszy nie może stanowić usprawiedliwienia dla faktu, że władzom nie udało się doprowadzić do naprawienia sytuacji, w której znaleźli się wnioskodawcy (zob., *mutatis mutandis*. *Prodan v. Moldawia*, nr 49806/99, § 61, ECHR 2004-111 (fragmenty); *Burdov v. Rosja* (nr 2), nr 33509/04, § 70, ECHR 2009-...; oraz *Polańscy v. Polska* nr 21700/02, § 75. 7 lipca 2009 r.).

74. Trybunał wielokrotnie powtarzał, że kwestia autentycznego, skutecznego korzystania z prawa chronionego Artykułem 1 Protokołu nr 1 nie zależy jedynie od obowiązku Państwa do nieingerowania, lecz może być również podstawą do powstania zobowiązań czynienia (zob. *Óneryildiz v. Turcja* [GC], nr 48939/99, §134, ECHR 2004-XII; *Broniowski*, cytowana wyżej, § 143; oraz *Plechanow v. Polska*, cytowana wyżej, § 99). Takie zobowiązania czynienia mogą oznaczać podjęcie działań koniecznych dla ochrony prawa własności, zwłaszcza w przypadku, gdy istnieje bezpośredni związek między środkami, których wnioskodawca może słusznie oczekiwać ze strony władz, a skutecznym wykonywaniem przez niego prawa do poszanowania jego mienia – nawet, jeśli sprawa dotyczy postępowania spornego między podmiotami prywatnymi. Oznacza to w szczególności, że poszczególne państwa mają obowiązek zapewnienia prawnych mechanizmów umożliwiających skuteczne rozstrzygnięcie sporów dotyczących prawa własności oraz zapewnienia zgodności tych mechanizmów z zabezpieczeniami materialnymi i proceduralnymi określonymi w Konwencji. Zasada ta obowiązuje z jeszcze większą mocą, jeśli dane państwo jest stroną w sporze z osobą prywatną (zob. *Anheuser-Busch Inc*, cytowana powyżej, § 83, oraz *Plechanow v. Polska*, cytowana powyżej, § 99).

75. W kontekście ograniczeń w zagospodarowaniu gruntów wynikających z planu zagospodarowania jednym z czynników godnych rozważenia jest dostępność powództwa o odkupienie nieruchomości przez władze (zob. *Phocas v. Francja*, cytowana powyżej, § 60). W niniejszej sprawie prawo krajowe nie zapewniło procedury umożliwiającej wnioskodawcom wystąpienie – przed organem prawnym – z roszczeniem o wywłaszczenie i żądaniem wykupienia ich nieruchomości przez władze (zob., *mutatis mutandis*. *Skibiński v. Polska*, cytowana powyżej, §§ 34-39 oraz 94-95, 14 listopada 2006 r., dotycząca właścicieli nieruchomości, którym groziło wywłaszczenie jej w nieokreślonym momencie w przyszłości). Trybunał stwierdza zatem, że wnioskodawcy zostali pozbawieni wszelkiej możliwości przymuszenia władz państwowych do wywłaszczenia ich nieruchomości (zob. *Immokiliare Saffi v. Włochy* [GC], nr 22774/93, § 56, ECHR 1999-V). Z punktu widzenia oceny proporcjonalności środków, których dotyczy skarga, brak takiej procedury w sposób wyraźny przemawia na niekorzyść władz.

76. Trybunał zauważa, że procedura wywłaszczania została określona w Ustawie o administracji i wywłaszczaniu gruntów z 1985 r., a następnie w Ustawie o gospodarce nieruchomościami z 1997 r., która weszła w życie 1 stycznia 1998 r. Artykuł 114 Ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowił, że podjęcie czynności związanych z wywłaszczeniem danego gruntu powinny poprzedzać negocjacje dotyczące możliwości nabycia nieruchomości w drodze umowy między Państwem a jej właścicielem. W ramach tych negocjacji Państwo mogło również zaproponować właścicielowi inną działkę.

77. W związku z tym Trybunał zauważa, że pierwsza prośba wnioskodawców o zaproponowanie im innej działki z 1995 r. została skierowana do Kierownika Urzędu Rejonowego w Koszalinie, który był w tamtym czasie organem właściwym w niniejszej sprawie. Prośba ta jednak nie odniosła powodzenia. W 2002 r. wnioskodawcy wyrazili gotowość, by ich sprawa została rozwiązana na drodze zamiany gruntów. Dążąc do rozwiązania sprawy, w 2003 r. władze dwukrotnie zaproponowały wnioskodawcom inną działkę, lecz w obydwu przypadkach ci ostatni odmówili przyjęcia oferty, uznając, że proponowane działki nie odpowiadają ich oczekiwaniom. Dokładnie rzecz biorąc, w przypadku pierwszej działki wnioskodawcy argumentowali, że zaoferowana im działka nie jest warta tyle, co posiadana przez nich nieruchomość, oraz że składają się na nią pola i trzęsawiska. Trybunał pragnie zwrócić uwagę na argument wnioskodawców, że Rząd nie przedłożył wyceny posiadanej przez nich nieruchomości, ani dwóch oferowanych im nieruchomości. Wydaje się, że Starosta Powiatu Sławieńskiego – organ właściwy w sprawach wywłaszczania gruntów – nie przedłożył takich wycen. Jest to zaniechanie, które prawdopodobnie uniemożliwiło wnioskodawcom przeprowadzenia obiektywnej oceny złożonych im ofert. Ponadto Trybunał zauważa, że w świetle prawa krajowego wnioskodawcy nie byli zmuszeni do przyjęcia w zamian innej nieruchomości, nawet jeśli miałyby ona tę samą wartość, co ta posiadana przez

nich działka.

78. W ujęciu bardziej ogólnym, Trybunał zauważa więc, że w przypadku sporu dotyczącego własności nieruchomości zaproponowanej wnioskodawcom do zamiany przez władze w ramach negocjacji poprzedzających podjęcie czynności związanych z wywłaszczeniem, powinien być istnieć mechanizm proceduralny umożliwiający rozstrzygnięcie tego sporu, a zatem osiągnięcie właściwej równowagi między różnymi interesami występującymi w sprawie (zob., *mutatis mutandis*, *Hutten-Czapska v. Polska* [GC], nr 35014/97, §221, ECHR 2006-Y111, w której Trybunał wskazał na brak procedury lub ustawowego mechanizmu umożliwiających częściowe lub całkowite zadośćuczynienie wynajmującym z tytułu strat poniesionych w związku z konserwacją lub naprawami nieruchomości). Biorąc pod uwagę te okoliczności, Trybunał jest zdania, że nie można obwiniać wnioskodawców o odrzucenie obu ofert zamiany, ponieważ wydaje się, że nie mieli oni żadnej gwarancji, że ich interesy zostaną w wystarczającym stopniu zabezpieczone. W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że należy oddać zastrzeżeniu Rządu stwierdzające wyczerpanie krajowych środków prawnych na podstawie odrzucenia propozycji zamiany działek przez wnioskodawców.

79. Trybunał pragnie również zauważyć, że ingerencja w prawo wnioskodawców do poszanowania ich mienia rozpoczęła się 4 maja 1987 r. i najwyraźniej trwa do dnia dzisiejszego. Znaczący okres, podczas którego wnioskodawcy musieli radzić sobie z rzeczoną ingerencją to kolejny czynnik, który należy uwzględnić w prowadzonej przez Trybunał ocenie proporcjonalności środków, których dotyczy skarga. Dodatkowo sytuację wnioskodawców jeszcze bardziej komplikowało poczucie niepewności związane z ciągłą niemożnością zagospodarowania lub wywłaszczenia ich nieruchomości.

80. Mając na uwadze wszystkie powyższe czynniki, Trybunał jest zdania, że doszło do zaburzenia właściwej równowagi między wymaganiami związanymi z interesem powszechnym danej społeczności i wymaganiami w zakresie ochrony prawa własności oraz, że na wnioskodawców nałożono nadmierne obciążenia.

Doszło zatem do naruszenia Artykułu I Protokołu nr 1 Konwencji.

II. ZASTOSOWANIE ARTYKUŁU 41 KONWENCJI

81. Artykuł 41 Konwencji stanowi, że:

„Jeśli Trybunał stwierdzi, że doszło do naruszenia Konwencji lub związanych z nią Protokołów i jeśli wewnętrzne prawo danej Wysokiej Strony Umawiającej się pozwała na jedynie częściowe zadośćuczynienie, Trybunał powinien – gdy tylko zachodzi taka potrzeba – zapewnić sprawiedliwe zadośćuczynienie stronie poszkodowanej”.

A. Szkoda

82. Odnośnie straty materialnej wnioskodawcy zażądali 10 tys. złotych odszkodowania za każdy rok od 1987 roku, w którym ich działka została umieszczona w wykazie zabytków (w sumie 230 tys. złotych). Szacunkowa kwota obejmuje korzyści, jakie wnioskodawcy mieliby okazję uzyskać z nieruchomości, gdyby mogli – zgodnie z pierwotnym planem – wybudować na niej warsztat ślusarski. Obecnie, z uwagi na ich wiek, mogliby oni czerpać dalsze korzyści z posiadłości poprzez wynajmowanie jej lub używanie jej dla celów mieszkalnych.

83. Dodatkowo wnioskodawcy zażądali 100 tys. zł odszkodowania w związku ze stratą niematerialną w postaci stresu, którego doświadczyli w wyniku wieloletniego procesu rozpatrywania ich sprawy. W tym kontekście odwołali się oni do swojego zaawansowanego wieku, utraty zaufania do władz i braku skutecznych procedur w toku ich sprawy.

84. Rząd podnosząc, że skarga wniesiona przez wnioskodawców jest wyraźnie bezzasadna tudzież, że nie doszło do żadnego naruszenia ich praw, stwierdził, że roszczenia wniesione przez wnioskodawców w związku z obydwojema elementami szkody są niewłaściwe.

85. W okolicznościach przedmiotowej sprawy i mając wzgląd na argumentację stron, Trybunał stwierdza, że nie można jeszcze podjąć postanowienia w kwestii zastosowania Artykułu 41 Konwencji w odniesieniu do szkody materialnej i niematerialnej i zastrzega ją, z uwagi na możliwość osiągnięcia porozumienia między Państwem-stroną a wnioskodawcami (Zasada 75 § 1 Zasad Trybunału).

B. Koszty i wydatki

86. Rada Europy wypłaciła wnioskodawcom 850 EURO w ramach udzielenia im pomocy prawnej.

Wnioskodawcy nie wnieśli wniosku o zwrot poniesionych kosztów i wydatków.

DLATEGO TRYBUNAŁ JEDNOMYŚLNIE

1. *Włącza* do meritum sprawy pierwotny zarzut podniesiony przez Rząd dotyczący odmowy przyjęcia przez wnioskodawców działek oferowanych do zamiany i *uznaje* skargę zgodnie z Artykułem I Protokolu nr 1 Konwencji za dopuszczalną;
2. *Uznaje*, że doszło do naruszenia Artykułu I Protokolu nr 1 Konwencji i *oddala* wyżej wspomniany zarzut;
3. *Uznaje*, że odnośnie materialnej i niematerialnej szkody nie można jeszcze podjąć postanowienia w kwestii zastosowania Artykułu 41 Konwencji i w związku z tym:
 - (a) *zastrzega* rzeczoną kwestię;
 - (b) *wzywa* Rząd i wnioskodawców do przedłożenia na piśmie – w przeciągu sześciu miesięcy od momentu uprawomocnienia się wyroku zgodnie z Artykułem 44 § 2 Konwencji – swoich uwag dotyczących niniejszej sprawy, a w szczególności do poinformowania Trybunału o ewentualnym porozumieniu osiągniętym między obydwoma stronami;
 - (c) *zastrzega* dalsze postępowanie i *upoważnia* Przewodniczącego Izby do jego rozstrzygnięcia, jeśli zajdzie taka potrzeba.

Sporządzono w języku angielskim i notyfikowano pisemnie 29 marca 2011 r., na podstawie Zasady 77 §§ 2 i 3 Zasad Trybunału.

Fatoş Araci Nicolas Bratza


Zastępca Archiwisty Przewodniczący

WYROK W SPRAWIE POTOMSKA I POTOMSKI v. POLSKA

WYROK W SPRAWIE POTOMSKA I POTOMSKI v. POLSKA

Ja, Jacek Stępak, wpisany na listę tłumaczy przysięgłych Ministra Sprawiedliwości pod numerem TP/2969/05 zaświadczam, że dokonałem weryfikacji przedłożonego tłumaczenia na język polski. Jego treść jest zgodna z treścią tłumaczonego dokumentu sporządzonego w języku angielskim - w załączeniu kserokopia tłumaczonego dokumentu. Dokument zawiera 58.757 znaków, czyli 53 strony tłumaczenia (na podstawie § 8 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 roku w sprawie wynagrodzenia za czynności tłumacza przysięgłego za stronę tłumaczenia przyjmuje się 1.125 znaków, a stronę rozpoczętą liczy się jako całą).

Kraków, dnia 19 kwietnia 2011 roku. Numer w Repertorium: 175/2011.


Tłumacz Przysięgły
mgr Jacek Stępak

