

Zwłoka władz z wypłatą odszkodowania za grunty w ośrodku wypoczynkowym nad Morzem Czarnym i przewlekłość postępowania o wydanie nieruchomości

Nedelcheva i inni przeciwko Bułgarii (wyrok – 28 maja 2013r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 5516/05)

Ze skargą wystąpiła grupa mieszkańców miasta portowego Burgas i miejscowości wypoczynkowej Sozopol nad morzem Czarnym. Przodkowie skarżących byli właścicielami gruntów rolnych w rejonie Sozopola położonych blisko brzegu. Zostali wywłaszczeni przez władze komunistyczne. W latach 1980 – tych grunty te znalazły się w granicach budowanego wtedy nowego ośrodka wypoczynkowego „Duni”. Ośrodek był początkowo zarządzany przez przedsiębiorstwo państwowe, które w 1990 r. zostało przekształcone w państwową spółkę „Duni”. W rezultacie, spółka stała się właścicielem jego majątku. W 1991r. została zarejestrowana jako spółka akcyjna. Do 1997 r. państwo było wyłącznym właścicielem akcji „Duni”, po czym 25 proc. akcji zostało przekazanych w ręce prywatne w ramach programu tzw. masowej prywatyzacji. W kolejnych latach udział państwa uległ istotnemu zmniejszeniu.

Skarżący przedstawili spółce dokument z 1999 r. dotyczący prywatyzacji, z którego wynikało, że w owym czasie około jednej trzeciej terytorium ośrodka stanowiły grunty, które powinny być zwrócone w naturze byłym właścicielom na podstawie ustawy o gruntach rolnych, która weszła w życie w 1991 r.(ALA). Z dokumentu wynikało, że spółka powinna wykupić od nich te grunty.

Na podstawie ustawy ALA w grudniu 1991 r. skarżący zwrócili się o zwrot prawie 20 tys. metrów kwadratowych gruntu odebranego ich przodkom. Decyzją z 23 maja 1992 r., komisja ds. nieruchomości rolnych w Sozopolu postanowiła przywrócić skarżącym prawa własnościowe do gruntu na terenie ośrodka „Duni” o pow. ok. 11,5 tys. metrów kwadratowych (działka A.). Przylegał on do budynków ośrodka. Odmówiła natomiast tego w odniesieniu do pozostałych ponad 8 tys. metrów kwadratowych (działka B.), bo na niej były wzniesione budynki i infrastruktura.

W maju 1993 r. skarżący zwrócili się do Rady Ministrów o wydanie im działki A. oraz przekazanie jako rekompensaty za działkę B. odpowiedniej liczby akcji spółki „Duni”. Nie otrzymali wtedy żadnej odpowiedzi. W październiku 1994 r. komisja ds. nieruchomości rolnych w Sozopolu formalnie przeniosła na skarżących posiadanie działki A. Potwierdzeniem tego był akt notarialny. Skarżący nie mogli jednak fizycznie objąć tej działki, bo znajdowała się na ogrodzonym terenie zamkniętym.

W grudniu 2000 spółka „Duni AD” wszczęła powództwo windykacyjne przeciwko wszystkim osobom, którym po 1991r. zostały przywrócone prawa majątkowe do gruntu na terenie ośrodka.

W przypadku skarżących spółka twierdziła, że skarżący nie mogli stać się właścicielami działki A. na podstawie decyzji komisji ds. nieruchomości rolnych, bo nie była ona właściwa do nakazania zwrotu nieruchomości, która utraciła charakter rolny. Spółka twierdziła, że ona jest właścicielem gruntu. Sąd Rejonowy w Burgas uznał w 2002 r. za zasadne powództwo windykacyjne, ale wyrok ten został częściowo uchylony przez Sąd Okręgowy w Burgas, który chociaż potwierdził własność spółki, uznał, że powództwo windykacyjne nie miało podstaw, bo

skarżący nie władali gruntem. Wyrok ten został utrzymany w mocy przez Najwyższy Sąd Kasacyjny.

W rezultacie Departament Rolnictwa i Leśnictwa w Sozopolu (który zastąpił komisję ds. nieruchomości rolnych) wydał nową decyzję odmawiając skarżącym zwrotu działki A. Uznał, że byli oni uprawnieni do rekompensaty za obie działki przez przyznanie im porównywalnych gruntów albo akcji kompensacyjnych. Na skutek odwołania decyzja dotycząca działki A. została uchylona, a w stosunku do działki B. utrzymana w mocy.

W międzyczasie skarżący - po tym, jak komisja ds. nieruchomości rolnych w Sozopolu odmówiła przywrócenia ich praw do działki B. - wystąpili o rekompensatę przez przekazanie im akcji spółki „Duni”.

Komisja Ministerstwa Gospodarki postanowiła przekazać im wszystkie pozostałe w rękach państwa akcje spółki i stwierdziła, że resztę skarżący powinni otrzymać przez przyznanie im porównywalnych gruntów albo akcje kompensacyjne przewidziane w ustawie ALA. W 2007r. Sąd Rejonowy w Burgas uchylił tę decyzję uznając, iż ministerstwo niewłaściwie obliczyło wysokość należnej rekompensaty. Wyrok ten został utrzymany w mocy przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Do czasu wydania przez Trybunał wyroku skarżący w dalszym ciągu nie otrzymali należnej rekompensaty.

W skardze do Trybunału skarżący zarzucili, że byli w sposób nieuczciwy pozbawieni własności działki A. bez możliwości odpowiedniej rekompensaty. Poza tym twierdzili, że nie otrzymali odszkodowania za działkę B mimo, że został wydany w tej sprawie ostateczny wyrok sądu na ich korzyść (art.1 Protokołu nr 1). Zdaniem skarżących postępowanie w sprawie zwrotu nieruchomości toczyło się w sposób przewlekły (art.6 ust.1).

Trybunał uważał, że najbardziej właściwe było rozpatrzenie wymienionych zarzutów z punktu widzenia art.1 Protokołu nr 1.

W związku z zarzutem dotyczącym pozbawienia własności działki A. Trybunał podsumował główne zasady odnoszące się do restytucji znacjonalizowanej własności zawarte w sprawie Kopecký v. Słowacja (wyrok z 28 września 2004 r.): Pozbawienie własności albo innego prawa rzeczowego jest co do zasady aktem jednorazowym określonym w czasie i nie prowadzi do sytuacji ciągłej „pozbawienia prawa”. Art. 1 Protokołu nr 1 nie gwarantuje prawa do nabycia własności. Skarżący może zarzucać naruszenie art.1 Protokołu nr 1 wyłącznie, gdy zarzucone decyzje dotyczą jego „mienia” w rozumieniu tego przepisu. „Mienie” może być albo „istniejące” albo oznaczać aktywa, w tym roszczenia, w związku z którymi skarżący może twierdzić, iż posiada przynajmniej “uprawnione oczekiwanie” uzyskania skutecznego korzystania z prawa majątkowego. W drodze kontrastu, nie można uważać za “mienie” w rozumieniu tego artykułu, nadziei na uznanie prawa majątkowego, z którego skuteczne korzystanie było niemożliwe, podobnie jak roszczenia warunkowego, które przestaje istnieć z powodu niespełnienia warunku. Art. 1 Protokołu nr 1 nie można interpretować w sposób, z którego wynikałoby nałożenie na

państwa Konwencji ogólnego obowiązku zwrotu własności, która przeszła w ich ręce przed jej ratyfikacją. Nie ogranicza on również swobody państw określania zakresu zwrotu ani wyboru warunków, pod jakimi jest on możliwy.

Państwa mają szeroką swobodę przy wykluczaniu niektórych kategorii byłych właścicieli z możliwości korzystania z takiego uprawnienia. W takich przypadkach ich roszczenia o zwrot nie mogą stanowić podstawy “uprawnionego oczekiwania” rodzącego ochronę art. 1 Protokołu nr 1.

Jeśli jednak państwo, po ratyfikacji Konwencji łącznie z Protokołem nr 1, przyjmie ustawodawstwo zapewniające pełny lub częściowy zwrot własności skonfiskowanej pod rządami poprzedniego reżimu, można je uważać za rodzące nowe prawo majątkowe chronione w art.1 Protokołu nr 1 w odniesieniu do osób, które spełniają wymagania, aby uzyskać do niego uprawnienia. To samo odnosi się do rozwiązań przewidujących zwrot lub odszkodowanie przyjętych w przepisach poprzedzających ratyfikację, jeśli pozostają one nadal w mocy w momencie ratyfikacji Protokołu nr 1.

Trybunał stwierdził poza tym, że jeśli interes majątkowy należy do natury roszczenia, można go uważać za należący do “aktywów” jedynie, gdy ma wystarczającą podstawę w prawie krajowym, np. w ugruntowanym orzecznictwo sądów.

W okolicznościach tej sprawy Trybunał zauważył, że chociaż decyzja z 23 maja 1992 r. wydana na korzyść skarżących była podstawą wydania aktu notarialnego, a komisja ds. nieruchomości rolnych formalnie przekazała skarżącym działkę w posiadanie, decyzja ta pozostała niewykonana, bo skarżący nigdy jej faktycznie nie przejęli.

W wyrokach w innych sprawach przeciwko Bułgarii Trybunał zauważył, że zgodnie z prawem krajowym decyzje administracyjne rozstrzygające o prawie do zwrotu nieruchomości na podstawie ALA były wydawane w postępowaniu bez udziału stron przez komisję ds. nieruchomości rolnych i nie mogły być kwestionowane bezpośrednio ani pośrednio przez inną osobę roszczącą sobie prawa majątkowe do tej samej działki. Stwierdził ponadto, że strony trzecie roszczące prawa do tej samej działki mogą bronić swoich praw w innym postępowaniu takim, jak sądowe postępowanie windykacyjne. Sądy krajowe przyjmują możliwość ponownego badania decyzji administracyjnej w sprawie zwrotu w naturze w późniejszym postępowaniu sądowym z udziałem stron trzecich. Ponadto, prawo wyraźnie przewiduje dalsze postępowanie w celu ustalenia wysokości rekompensaty w miejsce fizycznego zwrotu nieruchomości.

Trybunał uważał, że ze względu na treść prawa krajowego nie można było uważać decyzji administracyjnej z 23 maja 1992 r. zezwalającej skarżącym na wystąpienie z roszczeniem o zwrot za rodzącą dla nich prawa majątkowe przed zbadaniem konkurencyjnych roszczeń stron trzecich do tego samego gruntu.

W tej sprawie spółka „Duni” nie brała udziału w postępowaniu przed komisją ds. nieruchomości rolnych. Ponadto, sama ta komisja nie ustosunkowała się w swojej decyzji do kwestii praw spółki. Z tych względów, oraz w sytuacji, gdy skarżący musieli zdawać sobie sprawę z możliwości zgłoszenia przez spółkę konkurencyjnych roszczeń, bo nadal władała ona i

korzystała z działki, Trybunał uważał, że skarżący nie mogli w sposób uprawniony oczekiwać, iż decyzja z 23 maja 1992 r. ostatecznie rozstrzygnęła ich prawo do zwrotu w sytuacji, gdy było ono kwestionowane przez stronę trzecią.

Kwestia, czy wszystkie warunki wstępne zwrotu w naturze zostały spełnione zgodnie z obowiązującym prawem, w tym czy spółka „Duni” a później „Duni AD”, nabyła prawa do gruntu wchodzącego w grę, które można było przeciwstawić prawu skarżących, została po raz pierwszy zbadana dopiero w postępowaniu windykacyjnym. Ponadto, Trybunał zauważył, że decyzje sądów krajowych podjęte w postępowaniu windykacyjnym wszczętym przez spółkę nie były – jak się wydaje – arbitralne, ale oparte na właściwym zastosowaniu prawa krajowego obowiązującego w chwili badania przez komisję roszczeń skarżących o zwrot.

Z tych względów Trybunał zgodził się z rządem, że decyzja komisji z 23 maja 1992 r. nie stanowiła stabilnej podstawy prawnej, która mogłaby rodzić ostateczne i możliwe do wyegzekwowania przez skarżących prawa majątkowe. Wynika to również wyraźnie z faktu, że po postępowaniu windykacyjnym władze podjęły dalsze działania w celu ustalenia treści prawa skarżących do zwrotu nieruchomości, w szczególności rozważając możliwość przyznania im rekompensaty.

W związku z argumentem skarżących, że możliwa rekompensata byłaby niewystarczająca, Trybunał odwołał się do wcześniejszych wyroków w podobnych sprawach przeciwko Bułgarii, z których wynika, że sposób przyznania rekompensaty wybrany przez ustawodawcę bułgarskiego nie był sprzeczny z wymaganiami art.1 Protokołu nr 1. Ponadto, Trybunał przypomniał, że państwa mogą swobodnie ustalać zakres zwrotu własności i warunki, na jakich zgadzają się przywrócić byłym właścicielom ich prawa. W rezultacie Trybunał uznał zarzut dotyczący pozbawienia własności za oczywiście bezzasadny i odrzucił go.

W części dotyczącej braku odpowiedniego odszkodowania za działkę B. Trybunał zauważył, że strony zgodziły się, iż w wyroku Sądu Okręgowego w Burgas z 28 czerwca 2007r. utrzymanym w mocy przez Naczelną Sąd Administracyjny została ostatecznie rozstrzygnięta kwestia zakresu prawa skarżących do rekompensaty w miejsce zwrotu w naturze. Władze przez wiele lat odmawiały wykonania tych wyroków.

Trybunał przypomniał, że w innej sprawie przeciwko Bułgarii badał już podobną sytuację odmowy władz administracyjnych wykonania ostatecznego wyroku sądowego rozstrzygającego o treści prawa do zwrotu własności. Potwierdził, że zasada pewności prawnej wymagała m.in., aby w razie ostatecznego rozstrzygnięcia przez sąd tej kwestii, jego orzeczenie nie mogło być kwestionowane, z wyjątkiem pojawienia się powodów o istotnym i nieodpartym charakterze.

W tej sprawie takie powody nie zostały wskazane. W szczególności, Trybunał nie mógł zgodzić się, że fakt, iż państwo nie posiadało wystarczającej liczby akcji spółki, mógł je zwalniać z obowiązku wykonania wyroków sądowych. Potwierdził to również Sąd Okręgowy w Burgas, który wymierzył z tego powodu grzywnę Ministerstwu Gospodarki. Trybunał zauważył, że państwo mogło np. starać się kupić konieczne udziały albo zaoferować w ich zamian inne aktywa. Możliwość ta nadal istnieje. Zamiast tego władze pozostały nieelastyczne i nie wykazały, iż starały się znaleźć jakieś rozwiązanie. Na usprawiedliwienie odmowy

podporządkowania się wyrokom wskazywały swoje własne wcześniejsze działania, a konkretnie fakt sprzedaży albo przekazania prawie całości swoich udziałów w spółce „Duni AD” jeszcze przed zaspokojeniem wszystkich roszczeń byłych właścicieli gruntu do majątku spółki.

Niewykonanie przez władze ostatecznego wyroku sądu negatywnie wpłynęło na uprawnione oczekiwanie skarżących otrzymania rekompensaty finansowej w zamian za zwrot w naturze. Trybunał uznał więc, że w związku z tym nastąpiło naruszenie art.1 Protokołu nr 1.

W odniesieniu do obu działek skarżący zarzucili, iż doszło do nadmiernej zwłoki w postępowaniu o zwrot i rekompensatę finansową zamiast zwrotu w naturze.

W wielu sprawach przeciwko Bułgarii Trybunał orzekł naruszenie art.1 Protokołu nr 1 ze względu na długie okresy zwłoki w postępowaniach dotyczących zwrotu gruntów rolnych, co miało negatywny wpływ na uprawnione oczekiwanie skarżących, iż otrzymają zwrot lub rekompensatę finansową. W jednej ze spraw Trybunał stwierdził, że problem ten nadal się utrzymuje i uznał, że władze bułgarskie muszą przyjąć wyraźny termin, w jakim powinna zostać wydana decyzja administracyjna i kroki konieczne do zakończenia procesu zwrotu nieruchomości.

W sprawie działki A. – we wrześniu 2011 r., kiedy skarżący ostatni raz komunikowali się z Trybunałem – należna skarżącym rekompensata nie została jeszcze wypłacona. Ponadto, procedura wydawała się stać w miejscu, bo od 2005 r. nie została wydana żadna decyzja. W szczególności nie ustalono, czy i kiedy skarżący mieliby otrzymać porównywalną działkę albo akcje kompensacyjne oraz jakiej wartości.

Jeśli chodzi o działkę B, Trybunał zauważył, że skarżący 6 maja 1993 r. wystąpili o rekompensatę w postaci akcji spółki „Duni AD”. Ich wniosek został rozpatrzony dopiero w 2004 r., w drodze decyzji komisji Ministerstwa Gospodarki dotyczącej liczby akcji do przekazania. Po wniesieniu przez skarżących wniosku o kontrolę sądową tej decyzji, kwestia liczby akcji do przekazania została rozstrzygnięta dopiero w 2008 r. Od tego czasu jednak skarżący jednak nic nie otrzymali, a postępowanie w tej kwestii nadal się toczy.

Trybunał zauważył, że powodem przewlekłości w tej sprawie, zwłaszcza jeśli chodzi o działkę A., było głównie to, że procesy zwrotu znacjonalizowanej własności oraz przekształcania i prywatyzacji przedsiębiorstw publicznych, zgodnie z ustawodawstwem bułgarskim, toczyły się równolegle, i przewidywano, że wszelkie konflikty interesów stron w takich postępowaniach będą rozstrzygane w odrębnych postępowaniach sądowych. Państwa mają szeroką swobodę regulacji ważnych reform społecznych i gospodarczych takich, jak wprowadzone w Bułgarii po upadku komunizmu, Trybunał przypomniał jednak, że muszą one organizować swoje systemy sądowe i administracyjne w taki sposób, aby zagwarantować prawa wynikające z Konwencji. W tym przypadku, przez wymaganie od skarżących udziału w dwóch postępowaniach, najpierw o zwrot a następnie w sądowym postępowaniu windykacyjnym, władze znacznie opóźniły możliwość skutecznego korzystania przez skarżących z prawa do zwrotu.

Ponadto, nawet po zakończeniu postępowania windykacyjnego zwłoka się przedłużała i postępowanie o zwrot nie zostało do dzisiaj zakończone.

Trybunał odnotował wyjaśnienia rządu w tym zakresie, ale uznał je jednak za niewystarczające usprawiedliwienie braku przez tak długi okres skutecznych kroków prowadzących do zapewnienia skarżącym rekompensaty. Był to okres co najmniej siedmiu lat od zakończenia w 2004 r. postępowania windykacyjnego.

Władze odpowiadały również za poważne okresy zwłoki w postępowaniu dotyczącym działki B.. Nie zbadały one bowiem sprawy w sposób szybki i staranny. Rząd nie przedstawił żadnego wyjaśnienia początkowej długiej zwłoki w okresie między 1993 a 2004 r. Ponadto, Trybunał orzekł, że również zwłoka po 2008 r. była nieusprawiedliwiona. Skarżący nie ponosili w żadnej mierze odpowiedzialności za zwłokę do jakiej doszło w związku z działką B. To prawda, że mogli wyrazić zgodę na przyjęcie 17,700 akcji, jakie państwo było gotowe przeznaczyć dla nich po 2008 r. Byłoby to jednak tylko częściowe rozwiązanie. Skarżący usiłowali zmusić Ministerstwo Gospodarki do działania wnosząc przeciwko niemu z powodzeniem pozew o niewykonanie ostatecznego wyroku Sądu Okręgowego w Burgas w kwestii wysokości rekompensaty finansowej.

W tej sytuacji przez długi czas pozostawali oni w stanie niepewności. Władze przyznały, że w podobnej sytuacji znalazły się również inne osoby oczekujące na rekompensaty finansowe w miejsce zwrotu nieruchomości w rejonie Sozopola (w tej sprawie chodziło o działkę A.). Ponadto przyznały, że wszystkie dotychczasowe decyzje podjęte w tym zakresie wymagały ponownego rozpatrzenia.

W części dotyczącej działki B. Trybunał odnotował poza tym, iż doszło – jak się wydaje – do zamieszania spowodowanego działaniami komisji ds. nieruchomości rolnych w Sozopolu, która, lekceważąc wybór przez skarżących akcji jako sposobu rekompensaty finansowej, przyznała im ją na podstawie ustawy ALA w postaci akcji kompensacyjnych. Decyzja ta została następnie unieważniona, ale w 2005 r. Departament Rolnictwa i Leśnictwa podjął kolejną, która nadal obowiązuje. Nastąpiło to, chociaż skarżący wielokrotnie informowali to ciało, że postanowili domagać się rekompensaty w drodze przyjęcia akcji zgodnie z przepisami prywatyzacyjnymi. Wydaje się, że dopiero w 2010 r., po zakomunikowaniu tej skargi rządowi przez Trybunał, Departament Rolnictwa i Leśnictwa podjął próbę skoordynowania swoich działań z działaniami Ministerstwa Gospodarki.

Z tych względów doszło do naruszenia art.1 Protokołu nr 1 w związku z długimi okresami zwłoki w postępowaniu o zwrot nieruchomości i rekompensatę finansową, które miały negatywny wpływ na uprawnione oczekiwania skarżących w tym zakresie. Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

Bułgaria musi zapłacić skarżącym 12 tys. euro jako zadośćuczynienie za wszelkie szkody związane z przewlekłością procesu zwrotu mienia (kwota ta musi być podzielona między skarżących w proporcji do ich udziałów spadkowych). Oprócz tego musi im zwrócić poniesione koszty i wydatki. Trybunał uznał, że kwestia zadośćuczynienia w związku z niewykonaniem wyroków sądowych dotyczących rekompensaty za działkę B. nie była jeszcze przygotowana do rozstrzygnięcia.

Uwagi:

Prawo do ochrony własności wymaga, aby skomplikowane kwestie dotyczące rozliczeń z byłymi właścicielami – chociaż państwo ma w tej materii dużą swobodę – były rozwiązywane właściwie i odpowiednio szybko.