



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

WIELKA IZBA

SPRAWA HUTTEN-CZAPSKA PRZECIWKO POLSCE

(Skarga nr 35014/97)

WYROK
(Ugoda)

STRASBURG

28 kwietnia 2008 r.

Wyrok ten jest ostateczny, lecz może podlegać korekcie wydawniczej.

W sprawie Hutten-Czapska przeciwko Polsce

Europejski Trybunał Praw Człowieka, zasiadając jako Wielka Izba w składzie:

Jean-Paul Costa, *Przewodniczący*,
Luzius Wildhaber,
Christos Rozakis,
Bostjan M. Zupančič,
Giovanni Bonello,
Peer Lorenzen,
Kristaq Traja,
Snejana Botoucharova,
Mindia Ugrekhelidze,
Vladimiro Zagrebelsky,
Khanlar Hajiyev,
Renate Jaeger,
Egbert Myjer,
Sverre Erik Jebens,
David Thór Björgvinsson,
Ineta Ziemele, *sędziowie*
Anna Wyrozumska, *sędzia ad hoc*,

oraz Michael O'Boyle, *Zastępca Kanclerza*,

obradując na posiedzeniu niejawnym w dniu 31 marca 2008 r.,
wydaje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

POSTĘPOWANIE

1. Sprawa wywodzi się ze skargi (nr 35014/97) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej wniesionej do Europejskiej Komisji Praw Człowieka („Komisja”) na podstawie art. 25 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („Konwencja”) przez obywatelkę francuską Marię Hutten-Czapską („skarżąca”) w dniu 6 grudnia 1994 r.

2. Skarżąca była reprezentowana B. Sochańskiego, adwokata praktykującego w Szczecinie. Rząd polski („Rząd”) był reprezentowany przez pełnomocnika, J. Wołasiewicza z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

3. W wyroku z dnia 19 czerwca 2006 r. („wyrok główny”) Trybunał (Wielka Izba) uznał, że doszło do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. Stwierdzono, że u podstaw naruszenia leży problem systemowy związany z nieprawidłowym funkcjonowaniem przepisów krajowych polegającym na tym, że: a) nakładały i nadal nakładają one ograniczenia w zakresie praw właścicieli nieruchomości, w tym wadliwe przepisy dotyczące ustalania wysokości czynszu; b) nie przewidywały i nadal nie przewidują one żadnej procedury ani mechanizmu umożliwiającego

właścicielom nieruchomości pokrycie strat poniesionych w związku z utrzymaniem nieruchomości (zob. punkt trzeci sentencji wyroku głównego).

W związku z tym Trybunał wskazał, że w celu położenia kresu systemowemu naruszeniu stwierdzonemu w niniejszej sprawie pozwane państwo musi, poprzez odpowiednie środki prawne lub inne, zapewnić istnienie w krajowym porządku prawnym mechanizmu utrzymującego sprawiedliwą równowagę między interesami właścicieli nieruchomości a ogólnym interesem społeczeństwa, zgodnie z zasadami ochrony prawa własności ustanowionymi w Konwencji (zob. punkt czwarty sentencji wyroku głównego).

W odniesieniu do przyznania skarżącej świadczenia za szkodę majątkową lub niemajątkową wynikającą ze stwierdzonego w niniejszej sprawie naruszenia, Trybunał uznał, że kwestia zastosowania art. 41 nie jest jeszcze gotowa do rozstrzygnięcia w zakresie przyznania skarżącej odszkodowania za szkodę majątkową, wobec czego pozostawił ją do późniejszego rozpoznania, jednocześnie zwracając się do Rządu i skarżącej o przedłożenie, w terminie sześciu miesięcy od daty zawiadomienia o wyroku głównym, pism procesowych w tej kwestii, a w szczególności o poinformowanie Trybunału o ewentualnym porozumieniu ugodowym (zob. punkt piąty sentencji wyroku głównego). W szczególności w odniesieniu do art. 41 Trybunał uznał, że kwestię tę należy rozstrzygnąć nie tylko mając na uwadze ewentualne porozumienie ugodowe, jakie może zostać zawarte pomiędzy stronami, ale także biorąc pod uwagę indywidualne lub ogólne środki, jakie mogą zostać podjęte przez pozwanego Rząd w wykonaniu wyroku głównego. Do czasu wprowadzenia w życie stosownych środków o charakterze ogólnym Trybunał odroczył rozpatrywanie skarg mających swe źródło w tej samej ogólnej przyczynie (zob. *Hutten-Czapska przeciwko Polsce* [WI], nr 35014/97, § 247, ETPCz 2006-VIII).

Wreszcie Trybunał przyznał skarżącej kwotę 30 000 euro (EUR) tytułem zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową oraz kwotę 22 500 EUR tytułem zwrotu kosztów i wydatków poniesionych do ówczesnego etapu postępowania przed Trybunałem oraz oddalił roszczenie skarżącej w pozostałej części w zakresie zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową.

4. Po przedłużeniu odpowiedniego terminu na wniosek Rządu, strony przedłożyły swoje stanowiska w dniu 2 kwietnia 2007 r. Dalsze pisma procesowe zostały złożone przez Rząd w dniu 14 maja 2007 r., a przez skarżącą w dniu 1 czerwca 2007 r. W swoim piśmie skarżąca zasugerowała dalsze prowadzenie negocjacji ugodowych, do których strony przystąpiły w marcu 2007 r., przy wsparciu Kancelarii.

5. W dniu 21 czerwca 2007 r. Rząd zwrócił się do Zastępcy Kanclerza z wnioskiem o wsparcie w prowadzonych przez strony negocjacjach mających na celu osiągnięcie porozumienia ugodowego.

6. Przedstawiciele Kancelarii odbyli spotkania ze stronami w Warszawie w dniach 7 i 8 lutego 2008 r. Tego ostatniego dnia strony podpisały ugodę, której tekst znajduje się poniżej w części wyroku zatytułowanej „Prawo” (zob. paragraf 27 poniżej).

FAKTY

7. Skarżąca, która jest obywatelką francuską polskiego pochodzenia, urodziła się w 1931 r. i mieszka w Poznaniu.

I. WYDARZENIA, KTÓRE MIAŁY MIEJSCE PO WYDANIU WYROKU GŁÓWNEGO

8. W dniu 17 maja 2006 r., na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24 sierpnia 2005 r. (zob. *Hutten-Czapska, op. cit.*, §§ 143-146), Trybunał Konstytucyjny uznał szereg przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gmin i o zmianie Kodeksu cywilnego („ustawa z 2001 r.”), w szczególności przepisy dotyczące podwyżek czynszów, za niezgodne z Konstytucją (zob. także paragraf 12 poniżej).

W wykonaniu tego wyroku Parlament przyjął nowelizację ustawy z dnia 15 grudnia 2006 r., którą wprowadzono m.in. nowe przepisy dotyczące podwyżek czynszów (zob. paragrafy 15-18 poniżej).

9. W dniu 11 września 2006 r. Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją kolejne przepisy ustawy z 2001 r., które ograniczały odpowiedzialność cywilną gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego lokatorowi, w odniesieniu do którego właściciel uzyskał prawomocne orzeczenie eksmisyjne (zob. paragrafy 13, 19 i 20 poniżej).

10. Przepisy dotyczące pomocy finansowej państwa na lokal socjalny oraz systemu monitorowania poziomu czynszów w Polsce zostały wprowadzone odpowiednio w dniach 8 grudnia 2006 r. i 24 sierpnia 2007 r. (zob. paragrafy 14 i 21 poniżej).

11. W dniu 29 lutego 2008 r. Rząd przedłożył Parlamentowi projekt ustawy o wspieraniu termomodernizacji i renowacji (zob. także paragrafy 22- 26 poniżej).

II. WŁAŚCIWE PRAWO KRAJOWE I PRAKTYKA

A. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego

1. Wyrok z dnia 17 maja 2006 r. (nr K 33/05)

12. Trybunał Konstytucyjny częściowo uwzględnił wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich i uchylił art. 8a ust. 5, art. 8a ust. 7 pkt 1 ustawy z 2001 r. ze skutkiem od dnia 23 maja 2006 r. oraz art. 8a ust. 6 pkt 1 i art. 9 ust. 1 tejsze ustawy ze skutkiem od dnia 31 grudnia 2006 r., uznając, że są one niezgodne z art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawa), art. 31 § 3 (zasada proporcjonalności), art. 64 §§ 1 i 2 (zasada ochrony prawa własności i zasada równości wobec prawa) oraz art. 76 § 1 (zasada ochrony konsumentów przeciwko nieuczciwym praktykom rynkowym) Konstytucji.

W szczególności Trybunał Konstytucyjny ustalił, co następuje:

„Ochrona praw lokatorów, sposób obliczania wysokości czynszu i opłat oraz prawa właścicieli mieszkań należą do zagadnień często rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny. Z jednej strony świadczy to o szczególnym znaczeniu tej problematyki i jej społecznej doniosłości, z drugiej jednak udowodnić może wręcz wyjątkową i wieloletnią nieudolność ustawodawcy w sprawiedliwym i spełniającym konstytucyjne wymogi uregulowaniu tych kwestii, w sposób miarkujący – *ex aequo et bono* – prawa obu stron stosunków prawnych, łączących właścicieli mieszkań z ich najemcami. [...]

Trybunał Konstytucyjny z niepokojem stwierdza brak reakcji właściwych organów państwa na zastrzeżenia podnoszone względem [ustawy z 2001 r.] tak w jego orzecznictwie, jak i w wystąpieniach Rzecznika. Z posiadanych informacji wynika, że w parlamencie nie toczą się obecnie żadne prace legislacyjne, które zmierzałyby do usunięcia stanu niezgodności przepisów ustawy z 2001 r. z Konstytucją, a prace rządu w tym zakresie pozostają na wczesnym etapie uzgodnień międzyresortowych. Dzieje się tak pomimo upływu niemal roku od wydania przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia sygnalizacyjnego. Taka praktyka, sprowadzająca się do faktycznego ignorowania przez władzę ustawodawczą i wykonawczą wyraźnych wskazań co do wprowadzenia zmian koniecznych z punktu widzenia praw i wolności obywateli w oczekiwaniu na kolejne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego eliminujące niekonstytucyjne przepisy, musi zostać oceniona krytycznie”.

Odnosząc się do zaskarżonych przepisów dotyczących podwyżek czynszu, Trybunał Konstytucyjny podkreślił ich nieprzewidywalność, w szczególności brak jasnych kryteriów „uzasadnionych przypadków”, w których właściciele nieruchomości mogliby podwyższać czynsz powyżej limitu 3% wartości odtworzeniowej mieszkania w skali roku, co czyni tryb sądowej kontroli w zakresie czynszu iluzorycznym i arbitralnym tak dla właścicieli, jak i dla lokatorów. Podobnie jak w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 29 czerwca 2005 r. (zob. *Hutten-Czapska, op. cit.*, § 142), Trybunał Konstytucyjny skrytykował brak ustawowych elementów składowych czynszu oraz brak odniesienia do istotnych czynników

kształtujących wzrost czynszu, takich jak koszty remontów i eksploatacji oraz „godziwy zysk”.

2. Wyrok z dnia 11 września 2006 r. (nr P 14/06)

13. Wyrok zapadł w odpowiedzi na pytanie prawne postawione przez Sąd Rejonowy w Kościanie dotyczące zgodności z Konstytucją przepisu art. 18 ust. 4 ustawy z 2001 r. w zakresie, w jakim ograniczał on odpowiedzialność cywilną gminy odpowiedzialnej za dostarczenie lokalu socjalnego lokatorowi, w odniesieniu do którego właściciel uzyskał prawomocne orzeczenie eksmisyjne (zob. także paragraf 19 poniżej).

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z 2001 r., dopóki gmina nie dostarczy lokalu socjalnego, chroniony lokator uiszcza czynsz w takiej samej wysokości, w jakiej uiszczyłby go, gdyby nie doszło do wypowiedzenia stosunku najmu. Zgodnie z art. 18 ust. 1 i 2 pozostali lokatorzy, których stosunek najmu uległ rozwiązaniu i którzy nie opróżnili lokalu, odpłacają na rzecz właściciela odszkodowanie odpowiadające rynkowej wysokości czynszu, jaki właściciel mógłby otrzymać. Jeżeli odszkodowanie nie pokrywa poniesionych strat, właściciel może żądać odszkodowania uzupełniającego.

Artykuł 18 ust. 4 ograniczył odszkodowanie, jakiego właściciel mógł dochodzić od gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego chronionemu lokatorowi do różnicy między należnym czynszem rynkowym, a czynszem faktycznie otrzymanym od uprawnionego lokatora, o ile od gminy nie można uzyskać odszkodowania uzupełniającego.

Trybunał Konstytucyjny uznał kwestionowany przepis za niezgodny z art. 77 ust. 1 (prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem organów władzy publicznej) oraz art. 64 ust. 1 i 3 (zasada ochrony prawa własności i zakaz nieproporcjonalnej ingerencji w prawo własności) Konstytucji.

B. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r.

14. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych określa warunki uzyskania wsparcia finansowego od państwa na budowę budynków lub mieszkań przeznaczonych na lokale społeczne (zgodnie z definicją określoną w ustawie z 2001 r.) oraz w celu zabezpieczenia innych form zakwaterowania na rzecz osób znajdujących się w gorszej sytuacji materialnej.

Tego rodzaju wsparcie udziela się gminom, związkom międzygminnym oraz organizacjom pożytku publicznego w związku z budową, remontem, przebudową, zmianą sposobu użytkowania lub kupnem budynków. W zależności od charakteru prac dostępne dofinansowanie kształtuje się na poziomie od 20% do 40% kosztów inwestycji.

Płatności są zabezpieczane przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków pieniężnych przekazywanych do Funduszu Dopłat.

C. Nowelizacja z grudnia 2006 r.

15. Z dniem 1 stycznia 2007 r. weszła w życie ustawa z dnia 15 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego („nowelizacja z grudnia 2006 r.”).

1. *Nowa definicja legalna wydatków związanych z utrzymaniem wynajętego lokalu mieszkalnego*

16. Nowelizacją z grudnia 2006 r. do art. 2 ust. 1 ustawy z 2001 r. dodano nowy punkt 8a. Artykuł 2 ust. 1 pkt 8a brzmi:

„Ilekróć w ustawie jest mowa o wydatkach związanych z utrzymaniem lokalu, należy przez to rozumieć koszty ustalane proporcjonalnie do powierzchni użytkowej lokalu w stosunku do powierzchni wszystkich lokali w danym budynku, obciążające właściciela, obejmujące opłatę za użytkowanie wieczyste gruntu, podatek od nieruchomości oraz [następujące] koszty:

- a) konserwacji, utrzymania należytego stanu technicznego nieruchomości oraz przeprowadzonych remontów;
- b) zarządzania nieruchomością;
- c) utrzymania pomieszczeń wspólnego użytkowania, windy, anteny zbiorczej, domofonu oraz zieleni;
- d) ubezpieczenia nieruchomości;
- e) inne [pozycje], o ile wynikają z umowy [najmu]”.

2. *Nowe przepisy dotyczące podwyżek czynszu*

17. Wskutek nowelizacji z grudnia 2006 r. art. 8a ust. 4 ustawy z 2001 r.¹ otrzymał następujące brzmienie:

„Podwyżka, w wyniku której wysokość czynszu albo innych opłat za używanie lokalu przekroczy 3% wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku może nastąpić tylko w uzasadnionych przypadkach, o których mowa w ust. 4a i 4e. Na pisemne żądanie lokatora właściciel, w terminie 14 dni od dnia otrzymania tego żądania, pod rygorem nieważności podwyżki, przedstawi na piśmie przyczynę podwyżki i jej kalkulację”.

1. W dniu wydania wyroku głównego przepis ten brzmiał następująco: „*Podwyżka, w wyniku której wysokość czynszu albo innych opłat za używanie lokalu przekroczy 3% wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku, może nastąpić tylko w uzasadnionych przypadkach. Na pisemne żądanie lokatora właściciel w terminie 7 dni przedstawi na piśmie przyczynę podwyżki i jej kalkulację*”. (zob. Hutten-Czapska, *op. cit.*, § 125).

18. Zmienione zasady podwyższania czynszu określone są ww. nowych punktach 4a–4e, które zostały dodane do art. 8a. W odpowiedniej części brzmią one następująco:

„Jeżeli właściciel nie uzyskuje przychodów z czynszu albo innych opłat za używanie lokalu na poziomie zapewniającym pokrycie wydatków związanych z utrzymaniem lokalu, jak również zapewniającym zwrot kapitału i zysk [...], podwyżkę pozwalającą na osiągnięcie tego poziomu uważa się za uzasadnioną, o ile mieści się w granicach określonych w ust. 4b.

4b Podwyższając czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu, właściciel może ustalić:

- 1) zwrot kapitału w skali roku na poziomie nie wyższym niż:
 - a) 1,5% nakładów poniesionych przez właściciela na budowę albo zakup lokalu lub
 - b) 10% nakładów poniesionych przez właściciela na trwałe ulepszenie istniejącego lokalu zwiększające jego wartość użytkową– aż do pełnego zwrotu [tych inwestycji];

2) godziwy zysk.

[...]

4e. Podwyżkę czynszu albo innych opłat za używanie lokalu w wysokości nieprzekraczającej w danym roku kalendarzowym średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym uważa się za uzasadnioną. Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym jest ogłaszany, w formie komunikatu, przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej »Monitor Polski«.

3. Nowa regulacja dotycząca odpowiedzialności cywilnej gmin za niedostarczenie lokalu socjalnego chronionemu lokatorowi

19. W art. 18 ust. 3 ustawy z 2001 r. zachowano korzystne przepisy dotyczące wysokości czynszu należnego za okres od dnia wydania orzeczenia eksmisyjnego do dnia opróżnienia lokalu przez chronionych lokatorów, którzy ze względu na niskie dochody są uprawnieni do otrzymania lokalu socjalnego od gminy (zob. paragraf 13 powyżej oraz, w odniesieniu do sytuacji dotyczącej zapewnienia lokalu socjalnego lokatorom w ramach systemu czynszu regulowanego, do czasu wydania wyroku głównego, zob. także *Hutten-Czapska, op. cit.*, §§ 79 i 89).

Jednak w związku z wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 września 2006 r. (zob. paragraf 13 powyżej), nowelizacją z grudnia 2006 r. do art. 18 dodano nowy przepis (pkt 5), który nakłada na gminę odpowiedzialność deliktową za szkody poniesione przez właściciela nieruchomości z powodu niedostarczenia lokatorowi lokalu socjalnego. Przepis ten ma następujące brzmienie:

„5. Jeżeli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku, właścicielowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze do gminy, na podstawie art. 417 Kodeksu cywilnego”.

Tym samym uchybienie gminy z mocy ustawy stanowi „zaniechanie bezprawne” w rozumieniu art. 417 Kodeksu cywilnego.

D. Artykuł 417 Kodeksu cywilnego

20. W istotnym dla sprawy zakresie art. 417 Kodeksu cywilnego brzmi:

„1. Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa”.

E. Nowelizacja z sierpnia 2007 r.

21. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. oraz o zmianie niektórych innych ustaw („nowelizacja z sierpnia 2007 r.”) wprowadziła system informacyjny przeznaczony do monitorowania poziomu czynszów w Polsce. System ten określany jest mianem „lustra czynszowego”. Zawiera on informacje o średnich poziomach czynszów w danym regionie, tworząc w ten sposób dodatkowe narzędzie dla sądów cywilnych rozstrzygające spory wynikające z podwyżek czynszu przez właścicieli (zob. *Hutten-Czapska, op. cit.*, § 138).

Zgodnie z art. 186a ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r., nowym przepisem wprowadzonym nowelizacją z sierpnia 2007 r., zarządca nieruchomości przekazuje organom wykonawczym gminy właściwej dane dotyczące czynszów najmu lokali mieszkalnych związanych z lokalizacją, wiekiem budynku i jego stanem technicznym oraz powierzchnią użytkową lokalu i jego standardem, wynikające z umów najmu lokali położonych w zarządzanych przez niego budynkach.

Zgodnie z art. 6 nowelizacji z sierpnia 2007 r. gmina w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza zestawienie danych dotyczących czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego, położonych na jej obszarze lub części.

F. Rządowy projekt ustawy

22. Rządowy projekt ustawy o wspieraniu termomodernizacji i renowacji („projekt ustawy”) został przedłożony Parlamentowi w pierwotnym brzmieniu przez poprzednio urzędującą Radę Ministrów we wrześniu 2007 r. Po rozwiązaniu Parlamentu i przedterminowych wyborach

parlamentarnych, które odbyły się w październiku 2007 r., prace legislacyjne zostały przerwane.

Obecny Rząd zamierza nadać projektowi ustawy priorytet. Projekt ustawy poddano ponownej analizie przez Radę Ministrów, przyjęto w dniu 19 lutego 2008 r. i przekazano do Rządowego Centrum Legislacji.

W dniu 29 lutego 2008 r. projekt ustawy przedłożono Parlamentowi.

23. Projekt ustawy wpisuje się w rządowy program mieszkaniowy mający na celu poprawę istniejących zasobów mieszkaniowych. W szczególności dotyczy to kamienic – zarówno państwowych, jak i prywatnych – które, jak stwierdzono w uzasadnieniu do projektu ustawy, zostały zaniedbane i popadły w ruinę w wyniku działania systemu czynszu regulowanego, co pozbawiło właścicieli możliwości pobierania czynszu, który zabezpieczyłby nakłady na odpowiednią konserwację i remonty. W uzasadnieniu stwierdzono, że w ciągu nadchodzących 8 lat trzeba będzie wyburzyć 40 tys. budynków mieszczących ok. 200 tys. mieszkań prywatnych, komunalnych lub należących do wspólnot mieszkaniowych.

24. Zgodnie z art. 3–7 projektu ustawy inwestorowi, który wykonał prace remontowe lub termomodernizacyjne, przysługiwać ma tzw. „premia remontowa” lub „premia termomodernizacyjna”. W praktyce premia remontowa oznacza częściowy zwrot kredytu zaciągniętego na potrzeby remontu budynku, w tym wymianę okien, remont balkonów, montaż niezbędnych instalacji lub wyposażenia lub przebudowę budynku skutkującą jego ulepszeniem. Zgodnie z art. 9 wysokość premii renowacyjnej stanowi 20% wykorzystanej przez inwestora kwoty kredytu, nie więcej jednak niż 15% całego przedsięwzięcia remontowego. Do premii termomodernizacyjnych zastosowanie mają limity na poziomie odpowiednio 20% i 16%.

Płatności z tytułu premii gwarantuje Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków pieniężnych przekazywanych do Funduszu Termomodernizacji i Remontów.

25. Jeszcze niedawno, przed przystąpieniem do negocjacji ugodowych, Rząd zdecydował się zaproponować własną nowelizację projektu ustawy. Nowelizacja wprowadzi system premii kompensacyjnych dostępnych dla właścicieli, których nieruchomości były objęte systemem czynszu regulowanego w okresie od 12 listopada 1994 r. do 25 kwietnia 2005 r.¹ (zob. także *Hutten-Czapska, op. cit.*, §§ 71-72, 136-141 i 194).

Biorąc pod uwagę osiągnięcie przez Rząd końcowego etapu prac nad projektem ustawy oraz w celu przyspieszenia procesu przyjęcia projektu ustawy przez Parlament, Rada Ministrów postanowiła zaproponować zmianę po rozpoczęciu postępowania ustawodawczego.

1. Data wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2005 r. (zob. *Hutten-Czapska, op. cit.*, §§ 136-141).

26. Rząd opracował tekst określający poprawki, które zostaną zaproponowane Parlamentowi. Artykuł 1 pkt 13 zmienionego projektu ustawy brzmi:

„Lokal mieszkalny objęty systemem czynszu regulowanego oznacza lokal w rozumieniu [ustawy z 2001 r.], którego najem został nawiązany na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu, a czynsz za najem tego lokalu był:

- a) regulowany,
- b) ustawowo ograniczony do 3% wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku,
- c) ustawowo ograniczony w zakresie możliwości jego podwyższania do 10% dotychczasowego czynszu w skali roku

- w jakimkolwiek okresie między 12 listopada 1994 r. a 25 kwietnia 2005 r.”.

Artykuł 9a brzmi:

„1. Inwestorowi będącemu osobą fizyczną, który w dniu 25 kwietnia 2005 r. był właścicielem budynku, w którym znajdował się co najmniej jeden lokal mieszkalny objęty systemem czynszu regulowanego, albo nabył ten budynek w drodze spadkobrania od osoby będącej właścicielem – przysługuje premia kompensacyjna.

2. W odniesieniu do jednego budynku premia kompensacyjna przysługuje jeden raz.

3. Premię kompensacyjną przeznaczają się na spłatę kredytu udzielonego na realizację:

- 1) przedsięwzięcia remontowego lub
- 2) remontu budynku mieszkalnego jednorodzinnego

- jeżeli dotyczą budynku spełniającego kryteria określone w ust. 1.

4. Z wyjątkiem przypadków określonych w ust. 3 pkt 2, premię kompensacyjną przyznaje się łącznie z premią remontową”.

W odpowiedniej części art. 9b brzmi następująco:

„1. [...] wysokość premii kompensacyjnej jest równa iloczynowi wskaźnika kosztu przedsięwzięcia oraz kwoty wynoszącej 2,1% wskaźnika przeliczeniowego za każdy 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego objętego systemem czynszu regulowanego oraz za każdy rok, w którym obowiązywały w stosunku do tego lokalu ograniczenia określone w art. 2 pkt 13, w okresie od dnia 12 listopada 1994 r. do dnia 25 kwietnia 2005 r., a w przypadku nabycia budynku po dniu 12 listopada 1994 r. w sposób inny niż w drodze spadkobrania – od dnia nabycia do dnia 25 kwietnia 2005 r.

[...]

3. Wzór służący do obliczania wysokości premii kompensacyjnej określa załącznik do ustawy”.

Zgodnie z art. 16 Bank Gospodarstwa Krajowego przekazuje premie bankowi kredytującemu, jeżeli przedsięwzięcie zostało zakończone w terminie określonym w umowie kredytu.

Artykuł 16 ust. 3 brzmi:

„Bank Gospodarstwa Krajowego dokonuje przelewu premii kompensacyjnej [do banku kredytującego] po osiągnięciu przez wykorzystaną kwotę kredytu [poziomu] przyznanej premii remontowej”.

Artykuł 17 stanowi, że Bank Gospodarstwa Krajowego prowadzi w formie elektronicznych baz danych rejestr budynków, w odniesieniu do których zostały przyznane premie.

PRAWO

I. UGODA

27. W dniu 8 lutego 2008 r. strony zawarły ugodę (zob. paragraf 6 powyżej). Ugoda, podpisana przez strony w obecności przedstawicieli Kancelarii Trybunału, brzmi następująco:

„UGODA

W SPRAWIE

Hutten-Czapska przeciwko Polsce

Skarga nr 35014/97

Niniejszy dokument określa warunki ugody zawartej pomiędzy

Rządem Rzeczypospolitej Polskiej („Rząd”), z jednej strony,

a Marią Hutten-Czapską („skarżąca”), z drugiej strony,

zwanymi dalej łącznie „stronami”, zgodnie z art. 38 ust. 1 b europejskiej konwencji praw człowieka („Konwencja”) i Regułą 62 § 1 Regulaminu Trybunału Europejskiego Trybunału Praw Człowieka („Trybunał”);

Rząd reprezentowany jest przez pełnomocnika Jakuba Wołasiewicza z Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Piotra Stycznia, Wiceministra Infrastruktury. Skarżącą reprezentuje Bartłomiej Sochański, adwokat praktykujący w Szczecinie.

I. PREAMBUŁA

Mając na uwadze

1) wyrok Wielkiej Izby Trybunału wydany w niniejszej sprawie z dnia 19 czerwca 2006 r. („wyrok główny”), w którym Trybunał

- stwierdził naruszenie prawa do poszanowania własności chronionego przez art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji;

- uznał, że do przedmiotowego naruszenia doszło wskutek systemowego problemu związanego z nieprawidłowym funkcjonowaniem przepisów krajowych polegającego na tym, że:

a) nakładały i nadal nakładają one ograniczenia w zakresie praw właścicieli nieruchomości, w tym wadliwe przepisy w zakresie ustalania czynszu;

b) nie przewidywały i nadal nie przewidują one żadnej procedury ani mechanizmu umożliwiającego właścicielom budynków pokrycie strat poniesionych w związku z utrzymaniem nieruchomości;

- wskazał, że w celu położenia kresu systemowemu naruszeniu zidentyfikowanemu w niniejszej sprawie pozwane państwo musi poprzez odpowiednie prawne lub inne środki, zapewnić istnienie w krajowym porządku prawnym mechanizmu utrzymującego sprawiedliwą równowagę pomiędzy interesami właścicieli nieruchomości a interesem ogólnym społeczeństwa, zgodnie z zasadami ochrony prawa własności ustanowionymi w Konwencji;

- w zakresie przyznania skarżącej słusznego zadośćuczynienia;

uznał, w kontekście szkody majątkowej wynikłej ze stwierdzonego naruszenia, że kwestia zastosowania art. 41 Konwencji nie jest jeszcze gotowa do rozstrzygnięcia i pozostawił ją do późniejszego rozpoznania w całości, oraz

- zasądził na rzecz skarżącej kwotę 30 000 EUR (trzydzieści tysięcy euro) tytułem zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową oraz kwotę 22 500 EUR (dwadzieścia dwa tysiące pięćset euro) tytułem zwrotu kosztów i wydatków poniesionych do ówczesnego etapu postępowania przed Trybunałem;

- zadeklarował, iż nadal pozostaje do dyspozycji stron z nadzieją na zawarcie ugody na podstawie art. 38 ust. 1 b Konwencji;

2) postanowienie sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2005 r., o którym mowa w paragrafach 142 i 239 wyroku głównego, w szczególności ustalenia dotyczące konieczności wprowadzenia jasnych ustawowych elementów składowych czynszu, jasnych kryteriów uzasadnienia podwyżek czynszu przez właścicieli, a także konieczność zapewnienia właścicielom „godziwego zysku” z czynszu;

3) wyrok polskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2006 r. (nr K 33/05), w którym Trybunał uznał za niezgodne z Konstytucją m.in. wadliwe przepisy ustawy z 2001 r. o podwyżkach czynszów, oraz podkreślił konieczność wprowadzenia jasnych ustawowych kryteriów elementów składowych czynszów, uzasadniania podwyżek czynszów przez właścicieli oraz zapewnienia im „godziwego zysku” z czynszu, o którym mowa powyżej;

4) wyrok polskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 września 2006 r. (nr P 14/06), w którym Trybunał uznał za niezgodne z Konstytucją niektóre przepisy ustawy z 2001 r. w zakresie, w jakim ograniczały one odpowiedzialność cywilną gminy za szkody poniesione przez właścicieli z powodu niedostarczenia przez nich uprawnionym lokatorom lokalu socjalnego w następstwie orzeczenia eksmisyjnego;

5) ustawę z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, mocą której wprowadzono dotacje w celu zabezpieczenia różnych form zakwaterowania na rzecz osób znajdujących się w gorszej sytuacji materialnej;

6) ustawę z dnia 15 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy z 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego („nowelizacja z grudnia 2006 r.”), która została przyjęta w celu uwzględnienia ustaleń zawartych w wyroku głównym Trybunału, a także wniosków postanowienia sygnalizacyjnego i wyroków Trybunału Konstytucyjnego, o których mowa powyżej, mocą której wprowadzono przepisy umożliwiające właścicielom podwyższenie czynszu w celu pokrycia kosztów utrzymania nieruchomości, uzyskanie zwrotu z nakładów oraz „godziwego zysku”;

7) ustawę z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. oraz o zmianie niektórych innych ustaw („nowelizacja z sierpnia 2007 r.”), mocą której wprowadzono system monitorowania poziomu czynszów w Polsce;

8) rządowy projekt ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów („projekt ustawy”) mający na celu zapewnienie właścicielom częściowych zwrotów kredytów zaciągniętych na sfinansowanie remontu lub termomodernizacji kamienic;

strony, przy udziale Kancelarii Trybunału, osiągnęły następujące porozumienie w sprawie warunków ugody:

II. UWAGI OGÓLNE

1. Warunki niniejszej ugody mają uwzględniać

- fakt, iż ograniczenia praw właścicieli, w związku z którymi Trybunał stwierdził naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, wynikały z trudnej sytuacji mieszkaniowej w Polsce i odczuwalnego braku mieszkań dostępnych do wynajęcia na przystępnym poziomie, będącej schedą po rządach komunistycznych;

- fakt, iż odpowiedzialność Polski na podstawie Konwencji ogranicza się do funkcjonowania odpowiednich przepisów w okresie podlegającym właściwości Trybunału, który rozpoczął się w dniu 10 października 1994 r.;

- nie tylko interesy jednej skarżącej, pani Hutten-Czapskiej, oraz szkodę, jaką poniosła ona wskutek naruszenia jej prawa własności stwierdzonego przez Trybunał w tym konkretnym przypadku, ale także prawa i szkodę skarżących w podobnych skargach zawisłych przez Trybunałem lub osób, które mają prawo wnieść podobne skargi;

- zobowiązanie Rządu polskiego, na podstawie art. 46 Konwencji, aby w trakcie wykonywania wyroku głównego podejmować nie tylko indywidualne środki naprawcze w stosunku do pani Hutten-Czapskiej, ale także środki ogólne w stosunku do innych właścicieli nieruchomości (zob. punkt czwarty sentencji wyroku głównego).

III. ŚRODKI INDYWIDUALNE

2. Rząd wypłaci skarżącej, w terminie 15 (piętnastu) dni od dnia doręczenia wyroku Trybunału skreślającego sprawę z listy spraw zgodnie z Regulą 62 § 3 Regulaminu Trybunału, ryczałtową kwotę 262 500 (dwieście sześćdziesiąt dwa tysiące pięćset) złotych polskich (PLN) na wskazany przez skarżącą rachunek bankowy. Część tej kwoty dotycząca kosztów i wydatków zostanie wypłacona wraz z ewentualnym należnym od niej podatkiem od wartości dodanej, zaś pozostała część będzie wolna od jakichkolwiek podatków.

3. Powyższa kwota obejmuje:

a) kwotę 240 000 (dwieście czterdzieści tysięcy) złotych polskich (PLN) stanowiącą całość szkody majątkowej poniesionej przez skarżącą w związku z funkcjonowaniem systemu czynszu regulowanego. Ustalając tę kwotę, strony kierowały się przepisami dotyczącymi premii remontowej i kompensacyjnej, które mają przysługiwać właścicielom zgodnie z przepisami wyżej wymienionego projektu ustawy (zob. punkt 1 b) (8) powyżej).

b) 22 500 (dwadzieścia dwa tysiące pięćset) złotych polskich (PLN), przy czym kwota ta nie obejmuje podatku VAT, tytułem kosztów i wydatków poniesionych przez skarżącą oprócz kwot zasądzonych w wyroku głównym.

4. W przypadku niezapłacenia powyższej kwoty w terminie 15 (piętnastu) dni, o którym mowa w ust. 2, Rząd zobowiązuje się zapłacić, do momentu uiszczenia całej kwoty, odsetki zwykłe od danej kwoty naliczone według stopy równej marginalnej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego obowiązującej w tym okresie, powiększonej o trzy punkty procentowe.

5. Skarżąca potwierdza, że powyższa kwota – po jej otrzymaniu – będzie stanowić ostateczne i pełne zaspokojenie jej roszczeń wniesionych na podstawie skargi nr 35014/97 przed Trybunał.

6. W związku z powyższym skarżąca

a) zobowiązuje się nie dochodzić od pozwanego państwa odszkodowania za szkodę majątkową ani zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową wynikłą z okoliczności uznanych przez Trybunał w niniejszej sprawie za naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji;

b) zrzeka się prawa do dochodzenia przed sądami cywilnymi dalszych roszczeń wobec władz polskich, w tym roszczeń z tytułu czynów niedozwolonych wynikających z przepisów Kodeksu cywilnego (art. 417 i nast.), oraz wszelkich roszczeń, które mogłyby zostać wniesione w związku ze wspomnianymi okolicznościami przed Trybunał lub jakiegokolwiek inny międzynarodowy organ;

c) zrzeka się wszelkich przyszłych roszczeń wobec władz polskich, jakie mogą powstać w związku z przyszłym wdrożeniem wyżej wymienionego projektu ustawy, w szczególności z tytułu premii remontowej, termomodernizacyjnej i kompensacyjnej.

IV. ŚRODKI OGÓLNE

7. Rząd składa również poniższą deklarację, stanowiącą integralną część niniejszej ugody, co do środków ogólnych, które zostały lub które mają zostać podjęte zgodnie z warunkami wyroku głównego Trybunału.

DEKLARACJA RZĄDU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Mając na uwadze swoje zobowiązania wynikające z art. 46 Konwencji w związku z wykonaniem wyroku głównego Trybunału w sprawie *Hutten-Czapska przeciwko Polsce* (skarga nr 35014/97), w szczególności zobowiązania dotyczące środków ogólnych, które mają zostać przyjęte w celu zabezpieczenia w krajowym porządku prawnym pozwanego państwa mechanizmu utrzymującego sprawiedliwą równowagę między interesami właścicieli nieruchomości a ogólnym interesem społeczeństwa, zgodnie z zasadami ochrony prawa własności, jak wskazano w punkcie czwartym sentencji wyroku i wyjaśniono w paragrafie 239 wyroku,

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej,

podkreślając, że w wykonaniu wyroku głównego, wprowadził już szereg niezbędnych środków ogólnych wskazanych w punkcie czwartym sentencji tegoż wyroku, w szczególności:

- ustanowił system wsparcia finansowego państwa w zakresie inwestycji w mieszkania socjalne oraz lokale socjalne i chronione;

- dzięki wprowadzeniu nowelizacji z grudnia 2006 r. stworzył warunki umożliwiające właścicielom nieruchomości pobieranie czynszu rynkowego, w tym „godziwego zysku”;

- wprowadził mechanizm monitorowania poziomu czynszów w Polsce w celu ułatwienia przejrzystości podwyżek czynszów (tzw. lustro czynszowe),

DEKLARUJE

a) iż zobowiązuje się do wdrożenia w możliwie najkrótszym terminie wszelkich niezbędnych środków w odniesieniu do prawa krajowego i praktyki zgodnie ze wskazaniami Trybunału w punkcie czwartym sentencji wyroku głównego oraz że w tym celu:

(i) możliwie szybko przedstawi Parlamentowi wspomniany wyżej projekt ustawy;

(ii) będzie nadal podejmować wysiłki zmierzające do

- wprowadzenia nowych i usprawnienia istniejących sposobów promowania inwestycji w budownictwo mieszkaniowe w odniesieniu zarówno do prywatnych, jak i państwowych budynków mieszkalnych, a także w lokale socjalne i chronione;

- zapewnienia właścicielom, tak pod względem prawnym jak i praktycznym, „godziwego zysku” z czynszu, stwarzając tym samym warunki do pobierania czynszu rynkowego;

b) iż – poza przyjęciem środków ogólnych mających na celu wykonanie wyroku głównego – Rząd uznaje swój obowiązek zapewnienia innym osobom znajdującym się w podobnej sytuacji formy naprawienia szkody wyrządzonej im wskutek obowiązywania zakwestionowanych przepisów dotyczących czynszu regulowanego. W związku z powyższym Rząd uważa, że środki przewidziane w wyżej wspomnianym projekcie ustawy będą w stanie zapewnić odpowiednią rekompensatę.

W imieniu Rządu

Jakub Wołásiewicz

[Pełnomocnik]

Piotr Styczeń

[Wiceminister Infrastruktury]

W imieniu skarżącej

Bartłomiej Sochański

[Adwokat]

Sporządzono w trzech jednobrzmiących egzemplarzach w obecności osób reprezentujących Kancelarię Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Michael O’Boyle

Renata Degener

Sporządzono w Warszawie dnia 8 lutego 2008 r.”

II. OCENA TRYBUNAŁU

A. Ogólne zasady dotyczące skreślenia skargi z listy spraw Trybunału w przypadku zawarcia ugody

28. Uprawnienie Trybunału do skreślenia skargi z listy spraw w przypadku zawarcia ugody wynika z art. 39 Konwencji, który stanowi:

„Jeśli zdołano doprowadzić do polubownego załatwienia sprawy, Trybunał skreśla skargę z listy spraw w formie decyzji, która ogranicza się do krótkiego przedstawienia faktów i przyjętego rozwiązania”.

29. Wykonywanie tego uprawnienia podlega jednak warunkom określonym w art. 37 ust. 1 i art. 38 ust. 1 b Konwencji, które regulują odpowiednio skreślanie skarg oraz zawieranie ugód.

W odpowiedniej części art. 37 Konwencji stanowi:

„1. Trybunał może w każdej fazie postępowania zdecydować o skreśleniu skargi z listy spraw, jeżeli okoliczności prowadzą do wniosku, że:

[...]

b) spór został już rozstrzygnięty, [...]

[...]

Jednakże Trybunał kontynuuje rozpatrywanie skargi, jeśli wymaga tego poszanowanie praw człowieka w rozumieniu Konwencji i jej protokołów”.

W odpowiedniej części art. 38 stanowi:

„1. Jeśli Trybunał uzna skargę za dopuszczalną,

[...]

b) pozostaje on do dyspozycji zainteresowanych stron celem polubownego załatwienia sprawy na zasadach poszanowania praw człowieka w rozumieniu Konwencji i jej Protokołów.”

30. W związku z powyższym Trybunał może skreślić skargę z listy spraw jedynie wtedy, gdy jest przekonany, że rozwiązanie kwestii zawartych w ugodzie pomiędzy stronami oparte jest o „poszanowanie praw człowieka w rozumieniu Konwencji i jej Protokołów”. Wymóg ten został zawarty w Regule 62 § 3 Regulaminu Trybunału, która stanowi:

„W razie powiadomienia Izby przez Kanclerza o wyrażeniu przez strony zgody na polubowne załatwienie sprawy, Izba skreśla sprawę z listy Trybunału zgodnie z Regulą 43 ust. 3, po zweryfikowaniu, że uгода została osiągnięta z poszanowaniem praw człowieka w rozumieniu Konwencji i jej Protokołów.”.

W Regule 43 § 3 sprecyzowano, że „decyzję o skreśleniu skargi, która została uznana za dopuszczalną” – jak w niniejszej sprawie – „wydaje się w formie wyroku” (zob. również *Broniowski przeciwko Polsce* (ugoda) [WI], nr 31443/96, §§ 32-33, ETPCz 2005-IX).

B. Następstwa zastosowanej w sprawie procedury wyroku pilotażowego

31. Niniejsza sprawa została rozpoznana w ramach procedury wyroku pilotażowego w związku ze stwierdzeniem przez Trybunał, że u podstawy naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji w sprawie skarżącej leży problem systemowy (zob. *Hutten-Czapska, op. cit.*, §§ 231-237 oraz *Broniowski przeciwko Polsce* [WI], nr 31443/96, § 190, ETPCz 2004-V).

32. Trybunał określił podstawowy problem jako „kombinację ograniczeń praw właścicieli nieruchomości z wadliwymi przepisami dotyczącymi ustalania czynszów, którą pogarszał i nadal pogarsza brak jakichkolwiek środków prawnych umożliwiających właścicielom

nieruchomości pokrycie przynajmniej strat związanych z utrzymaniem nieruchomości” (zob. *Hutten-Czapska, op. cit.*, § 237)

Odnosząc się do środków ogólnych, które państwo polskie winno zastosować, aby położyć kres systemowemu naruszeniu, o którym mowa powyżej, oraz mając na względzie aspekt społeczno-ekonomiczny naruszenia, wraz z obowiązkami państwa względem praw socjalnych innych osób, Trybunał uznał, że pozwane państwo „musi przede wszystkim, poprzez odpowiednie prawne lub inne środki, zapewnić istnienie w krajowym porządku prawnym mechanizmu utrzymującego sprawiedliwą równowagę między interesami właścicieli nieruchomości, włączywszy ich uprawnienie do pobierania pożytków z własności, a ogólnym interesem społeczeństwa, włączywszy dostępność mieszkań dla osób znajdujących się w gorszej sytuacji materialnej, zgodnie z zasadami ochrony prawa własności ustanowionymi w Konwencji” (*ibid.*, § 239).

33. Jedną z konsekwencji procedury wyroku pilotażowego jest rozszerzenie oceny Trybunału w zakresie sytuacji będącej przedmiotem skargi w sprawie pilotażowej poza interes indywidualny skarżącej oraz postawienie wymogu, by Trybunał rozpatrzył sprawę także z perspektywy środków ogólnych, które winny zostać podjęte w interesie innych potencjalnie dotkniętych osób (zob. *Hutten-Czapska, op. cit.*, § 238, oraz *Broniowski (ugoda), op. cit.*, § 36)

Z tego względu, w kontekście zawartej ugody, tak jak to ma miejsce w niniejszej sprawie, po wydaniu wyroku pilotażowego w przedmiocie skargi, pojęcie „poszanowania praw człowieka” stawia wymóg, by Trybunał rozpatrzył sprawę także z punktu widzenia „odpowiednich środków ogólnych” (*ibid.*).

34. Nie można przy tym wykluczyć, że Trybunał może wydać wyrok skreślający skargę „pilotażową” w oparciu o ugodę (art. 37 ust. 1 b i art. 39) lub przyznający skarżącemu słuszne zadośćuczynienie (art. 41) nawet przed podjęciem jakichkolwiek (lub jakichkolwiek odpowiednich) środków ogólnych w celu wykonania wyroku pilotażowego co do istoty skargi (art. 46 Konwencji) (zob. *Broniowski (ugoda), op. cit.*, § 36).

Niemniej jednak, w świetle systemowego charakteru nieprawidłowości leżących u podstaw stwierdzenia naruszenia w wyroku pilotażowym, jest w oczywisty sposób pożądane dla skutecznego funkcjonowania systemu Konwencji, by środki indywidualne i ogólne wprowadzone były równolegle. Pozwane państwo ma prawo do równoczesnego podjęcia koniecznych środków ogólnych i indywidualnych oraz do prowadzenia negocjacji ugodowych ze skarżącym w oparciu o porozumienie obejmujące obie kategorie środków, ułatwiając w ten sposób realizację poszczególnych zadań Trybunału i Komitetu Ministrów zgodnie z art. 41 i 46 Konwencji. Z drugiej strony brak działania ze strony pozwanego państwa we wskazany sposób naraża system Konwencji na większe obciążenia i podważa jego subsydiarny charakter (*ibid.*)

35. W takich okolicznościach przy ustalaniu możliwości skreślenia niniejszej skargi z listy Trybunału zgodnie z art. 39 i art. 37 ust. 1 b Konwencji na tej podstawie, że sprawa została rozwiązana, a poszanowanie praw człowieka w rozumieniu Konwencji i jej Protokołów nie wymaga jej dalszego rozpatrywania, Trybunał powinien mieć na względzie nie tylko sytuację osobistą skarżącej, ale także środki zmierzające do usunięcia z polskiego porządku prawnego leżących u podstaw stwierdzonego naruszenia nieprawidłowości wskazanych w wyroku głównym (zob. *Broniowski* (ugoda), *op. cit.*, § 37).

C. Warunki ugody uzgodnione przez strony

36. Ugoda zawarta przez strony odnosi się zarówno do ogólnych, jak i indywidualnych aspektów stwierdzenia naruszenia prawa własności zgodnie z art. 1 Protokołu nr 1 poczynionego w wyroku głównym. W szczególności w zawartych w ugodzie uwagach ogólnych wyraźnie wskazano, że warunki ugody mają na celu uwzględnienie „nie tylko interesów jednej skarżącej, pani Hutten-Czapskiej, oraz szkodę, jaką poniosła ona wskutek naruszenia jej prawa własności stwierdzonego przez Trybunał w tym konkretnym przypadku, ale także prawa i szkodę skarżących w podobnych skargach zawisłych przez Trybunałem lub osób, które mają prawo wnieść podobne skargi” oraz „zobowiązanie rządu polskiego wynikające z art. 46 Konwencji, do tego, aby w trakcie wykonywania wyroku głównego podejmować nie tylko indywidualne środki naprawcze w stosunku do pani Hutten-Czapskiej, ale także środki ogólne w stosunku do innych właścicieli nieruchomości” (zob. punkt 1 ugody w paragrafie 27 powyżej).

W konsekwencji strony uznały, dla celów ich ugody, konsekwencje zastosowanej w sprawie procedury wyroku pilotażowego.

1. Środki ogólne

37. W okresie następującym po wydaniu wyroku głównego pozwane państwo przyjęło kilka ustaw w dziedzinie mieszkalnictwa. Obejmowały one ustawę zmieniającą – „nowelizację z grudnia 2006 r.” – na mocy której uchylono lub zmieniono szereg przepisów ustawy z 2001 r., w szczególności w zakresie ustalania wysokości czynszu, kryteriów sądowej kontroli podwyżek czynszów oraz odpowiedzialności cywilnej gmin za niedostarczenie chronionym lokatorom lokalu socjalnego, w celu wykonania dwóch wyroków polskiego Trybunału Konstytucyjnego uznających za niezgodne z Konstytucją przepisy ustawy z 2001 r. (zob. paragrafy 8-21 powyżej). Jak stwierdzono w preambule ugody, nowelizacja z grudnia 2006 r. „została przyjęta w celu uwzględnienia ustaleń zawartych w wyroku głównym Trybunału, a także wniosków [...] postanowienia sygnalizacyjnego i wyroków Trybunału Konstytucyjnego”, zaś w drodze

nowelizacji „państwo wprowadziło przepisy umożliwiające właścicielom nieruchomości podwyższanie czynszu w celu pokrycia kosztów utrzymania nieruchomości, uzyskanie zwrotu z nakładów oraz pobieranie «godziwego zysku»” (zob. paragraf 27 powyżej).

Ponadto państwo wprowadziło system informacyjny przeznaczony do monitorowania poziomu czynszów w Polsce – narzędzie opracowane w celu wspomagania sądów cywilnych w rozwiązywaniu sporów wynikających z podwyżek czynszu przez właścicieli nieruchomości. Ustanowiło również system dotacji dostępnych dla samorządów lokalnych lub organizacji pożytku publicznego na budowę budynków lub mieszkań przeznaczonych na lokale społeczne lub inne formy zakwaterowania na rzecz osób znajdujących się w gorszej sytuacji materialnej- (zob. paragrafy 14 i 21 powyżej).

38. Kilka tygodni po zawarciu ugody Rząd przedłożył Parlamentowi projekt ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Akt ten, jeżeli zostanie pozytywnie przyjęty przez ustawodawcę, wprowadzi z jednej strony system dotacji dla właścicieli, zapewniając im tzw. premię „remontową” i „termomodernizacyjną” z tytułu kredytów zaciągniętych na potrzeby przeprowadzenia remontu budynku, a z drugiej strony specjalny system dodatkowych „premi kompensacyjnych” z tytułu kredytów, przysługujących właścicielom nieruchomości, których nieruchomości podlegały ograniczeniom nałożonym przez system czynszu regulowanego na mocy ustaw z 1994 r. i 2001 r., za okres od daty wejścia w życie ustawy do dnia wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2005 r. (zob. paragrafy 22-26 powyżej oraz *Hutten-Czapska, op. cit.*, §§ 136-141).

39. W wyroku głównym Trybunał stwierdził, że „naruszenia prawa własności w niniejszej sprawie nie należy łączyć jedynie z kwestią poziomów nakładanych czynszów, ale raczej z łącznym rezultatem obowiązywania wadliwych przepisów dotyczących ustalania wysokości czynszów oraz różnorakimi ograniczeniami praw właścicieli nieruchomości w zakresie wypowiedzenia umów najmu, nałożonych na nich ustawą ciężarów finansowych oraz braku prawnych środków umożliwiających właścicielom skompensowanie lub złagodzenie strat poniesionych w związku z utrzymaniem nieruchomości, a także braku pomocy państwa na sfinansowanie napraw koniecznych w uzasadnionych przypadkach” (zob. *Hutten-Czapska, op. cit.*, § 224). Uchwalenie nowelizacji z grudnia 2006 r. wraz z zobowiązaniem rządu do szybkiego przedłożenia Parlamentowi projektu ustawy w sprawie dotacji dla właścicieli (zob. paragrafy 11 i 22 powyżej), a także jego zaangażowanie w kontynuację poprawy sytuacji mieszkaniowej oraz zapewnienie właścicielom nieruchomości „godziwego zysku” z czynszu, stwarzając im tym samym warunki do pobierania czynszu rynkowego” (zob. pkt 7 lit. a) porozumienia

w paragrafie 27 powyżej), mają wyraźnie na celu usunięcie restrykcyjnych aspektów ustawy z 2001 r., które zostały wymienione w wyroku głównym.

40. W szczególności wydaje się, że nowe przepisy wprowadzone ustawą z grudnia 2006 r., precyzujące kryteria podwyżek czynszów i umożliwiające właścicielom nieruchomości podwyższanie czynszu, aby nie tylko pokryć koszty utrzymania nieruchomości, ale także aby otrzymać zwrot nakładów i „godziwy zysk”, eliminują wcześniejsze przeszkody prawne w podwyższaniu czynszu powyżej sztywnych ustawowych pułapów procentowych opartych wyłącznie na tzw. „3% wartości odtworzeniowej lokalu mieszkalnego”, bez względu na określony warunek czy właściwości nieruchomości. Podczas gdy wspomniane „3%” pozostaje jednym z punktów odniesienia, podwyżkę czynszu w celu zapewnienia „godziwego zysku” uznano za „uzasadniony przypadek”, w którym właściciel nieruchomości może zgodnie z prawem podwyższyć czynsz (zob. Paragrafy 15-17). W porównaniu do poprzedniego stanu rzeczy opisanego w wyroku głównym (zob. *Hutten-Czapska, op. cit.*, §§ 71-146) należy to uznać za znaczną poprawę.

41. Co więcej zawarte w ugodzie zobowiązanie Rządu „do wdrożenia w możliwie najkrótszym terminie wszelkich niezbędnych środków w odniesieniu do prawa krajowego i praktyki wskazanych przez Trybunał w punkcie czwartym sentencji wyroku głównego” znajduje potwierdzenie w wykazie działań zmierzających do zabezpieczenia w polskim porządku prawnym „mechanizmu utrzymującego sprawiedliwą równowagę między interesami właścicieli nieruchomości [...] a ogólnym interesem społeczeństwa” (zob. *Hutten-Czapska, op. cit.*, § 239 i paragraf 32 powyżej), które Rząd podjął po wydaniu wyroku. Podjęto pewne kroki w związku ze zwiększaniem zasobów lokali socjalnych (zob. paragraf 14 powyżej). Nowe przepisy zwiększające zakres odpowiedzialności cywilnej władz z tytułu niedostarczenia chronionym lokatorom lokalu socjalnego umożliwiają właścicielom nieruchomości dochodzenie naprawienia strat poniesionych w tym zakresie (zob. paragrafy 19-20 powyżej). Wprawdzie wyniki dotacji państwa będą widoczne dopiero w dłuższej perspektywie czasu, jednak te dwa środki łącznie mają ewidentnie na celu usunięcie skutków wcześniejszych i pozostałych ograniczeń dotyczących wypowiedzania stosunku najmu i eksmisji lokatorów (zob. *Hutten-Czapska, op. cit.*, §§ 76-77, 79 oraz 87-89).

42. W zakresie zadośćuczynienia za naruszenie prawa własności innych osób dotkniętych działaniem systemu czynszu regulowanego należy zauważyć, że Rząd – jak wynika z jego deklaracji – uznał swój obowiązek zapewnienia innym osobom znajdującym się w podobnej sytuacji formy naprawienia szkody wyrządzonej im wskutek obowiązywania zakwestionowanych przepisów (zob. pkt 7 lit. b) ugody w paragrafie 27 powyżej). Rząd uznał, że premie przewidziane w ustawie będą stanowić odpowiednie zadośćuczynienie w tym zakresie.

Trybunał zauważa, że właściwy proces legislacyjny jest w toku, a specjalny program oferujący premie kompensacyjne osobom dotkniętym przepisami dotyczącymi czynszem regulowanym – chociaż nie został uwzględniony w projekcie ustawy – zostanie zaproponowany przez Rząd w późniejszym terminie (zob. paragrafy 22-26 powyżej). Chociaż propozycję Rządu można oczywiście uznać za ważny krok w kierunku zapewnienia wymaganej sprawiedliwej równowagi między interesami właścicieli nieruchomości a ogólnym interesem społeczeństwa (zob. *Hutten-Czapska, op. cit.*, § 239, oraz paragraf 32 powyżej), to do Komitetu Ministrów należy ocena wpływu, jaki środek ten miałby – w przypadku jego przyjęcia – na wykonanie wyroku głównego.

43. Na mocy art. 46 Konwencji to do Komitetu Ministrów należy ocena środków ogólnych przyjętych przez państwo polskie i ich stosowania tak dalece, jak dotyczy to nadzorowania wykonania wyroku głównego Trybunału (zob. także Reguła 43 § 3 Regulaminu Trybunału).

Jednak wykonując przyznaną mu kompetencję w zakresie decydowania o skreśleniu skargi z listy Trybunału na podstawie art. 37 ust. 1 b i art. 39 w wyniku zawarcia porozumienia ugodowego pomiędzy stronami, Trybunał może uwzględnić aktywne zobowiązanie Rządu do podjęcia środków zmierzających do naprawienia systemowego problemu stwierdzonego w wyroku głównym oprzeć się na faktycznych obiecanych działaniach naprawczych jako na pozytywnych przesłankach odnoszących się do “poszanowania praw człowieka w rozumieniu Konwencji i jej Protokołów” (zob. *Broniowski (ugoda)*, § 42).

Powyższe uwagi pozostają bez uszczerbku dla przedmiotu wszelkich zawisłych lub przyszłych spraw wynikających z zastosowania istniejących lub przyszłych aktów prawnych w tej materii.

2. Środki indywidualne

44. W zakresie przyznanego skarżącej odszkodowania Trybunał zauważa, że płatność, którą ma dokonać Rząd, obejmuje poniesioną przez skarżącą szkodę majątkową oraz koszty i wydatki związane z postępowaniem ugodowym, zaś o pozostałych roszczeniach skarżącej, wysuniętych na podstawie art. 41 Konwencji, Trybunał rozstrzygnął w wyroku głównym (zob. paragraf 3 powyżej).

D. Konkluzja

45. Mając na uwadze powyższe i uwzględniając zarówno środki ogólne zmierzające do rozwiązania problemu systemowego stwierdzonego przez Trybunał w wyroku głównym, jak i środki indywidualne przyznane skarżącej na mocy warunków ugody, Trybunał jest przekonany, że ugoda osiągnięta została w oparciu o poszanowanie praw człowieka w rozumieniu

Konwencji i jej Protokołów (art. 37 ust. 1 *in fine* Konwencji oraz Reguła 62 § 3 Regulaminu Trybunału).

46. W tym stanie rzeczy sprawa powinna zostać skreślona z listy.

Z POWYŻSZYCH WZGLĘDÓW TRYBUNAŁ
JEDNOGŁOŚNIE

1. *Uwzględnia* warunki zawartej ugody oraz środki mające na celu zapewnienie wykonania wynikających z niej zobowiązań (Reguła 43 § 3 Regulaminu Trybunału);
2. *Decyduje* o skreśleniu skargi z listy.

Sporządzono w językach angielskim i francuskim, i obwieszczono pisemnie dnia 28 kwietnia 2008 r. zgodnie z Regułą 77 §§ 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Michael O'Boyle
Zastępca Kanclerza

Jean-Paul Costa
Przewodniczący

Zgodnie z art. 45 ust. 2 Konwencji i Regułą 74 § 2 Regulaminu Trybunału do wyroku załączono następujące opinie odrębne:

- a) odrębną opinię sędziego Zagrebelsky'ego, do której przyłączył się sędzia Jaeger;
- b) zgodną opinię sędziego Ziemele.

J.-P.C.
M.O.B.

OPINIA ODREBNA SĘDZIEGO ZAGREBELSKY'EGO, DO
KTÓREJ PRZYŁĄCZYŁ SIĘ SĘDZIA JAEGER

(*Tłumaczenie*)

Z ubolewaniem stwierdzam, iż nie mogę zgodzić się z rozumowaniem przyjętym przez większość Wielkiej Izby.

W mojej opinii akceptacja ugody pomiędzy skarżącą a Rządem nie stanowi problemu. Skarżąca uzyskała niemal wszystko, czego dochodziła. Fakt, że Trybunał stwierdził już naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 w sprawie skarżącej i dostatecznie uzasadnił to stwierdzenie, świadczy o tym, że nie ma podstaw do dalszego prowadzenia postępowania w interesie poszanowania praw człowieka (art. 37 Konwencji). Wyrok odnoszący się wyłącznie do przyznania odszkodowania za szkodę majątkową – jedyna kwestia, która wciąż pozostaje nierozstrzygnięta – byłby bezprzedmiotowy. Z tego właśnie względu głosowałem za skreśleniem skargi z listy spraw po zawarciu ugody. W mojej opinii do takiego wniosku należało również dojść, nawet gdyby Rząd pozostał bezczynny w zakresie podjęcia środków ogólnych po rozstrzygnięciu sprawy co do istoty.

Jednak, jak wynika z obszernego opisu stanu faktycznego i wywodów Trybunału, interes związany z niniejszym wyrokiem i uzasadnienie mojej odrębnej opinii są zupełnie odmienne. Podstawowa kwestia dotyczy środków, które zostały i które mają zostać podjęte przez państwo w celu naprawienia skutków naruszenia art. 1 Protokołu nr 1, do którego już doszło, oraz w celu zapobieżenia wszelkim naruszeniom, które mogą mieć miejsce w przyszłości. Takie środki, na tym etapie postępowania, nie mają związku z sytuacją skarżącej.

Skoncentrowanie się Trybunału na środkach ogólnych z założenia wiąże się z systemowym charakterem naruszenia oraz z tzw. procedurą wyroku pilotażowego, w ramach której Trybunał odracza rozpatrywanie skarg podobnych do tych, które są rozpatrywane w sprawie „pilotażowej”. Odroczenie jest wyraźnie uzasadnione możliwością podjęcia przez Rząd środków zmierzających do rozwiązania problemu systemowego i usunięcia skutków naruszenia stanowiącego przedmiot zawisłych spraw. Podążając za logiką procedury wyroku pilotażowego, w swoim wyroku w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce* (meritum) ([WI], nr 31443/96, § 194, ETPCz 2004-V) Trybunał podjął się sprecyzowania zakresu środków ogólnych, jakie należy podjąć, stwierdzając, że „pozwane państwo powinno w pierwszym rzędzie albo usunąć wszelkie utrudnienia w realizacji prawa licznych osób dotkniętych sytuacją uznaną za naruszenie Konwencji wobec skarżącego, albo przyznać w to miejsce równorzędną rekompensatę”.

Polska porzuciła kolektywistyczny reżim komunistyczny i przerzuciła się na gospodarkę rynkową, której podstawowym wymogiem jest prawo do poszanowania własności prywatnej. Obecnie jest na etapie przekształcania swojego systemu gospodarczego. Problemy społeczne powstające w okresie przemian są niewątpliwie złożone, co oznacza, że nie sposób rozwiązać ich z dnia na dzień. Trybunał Konstytucyjny już wielokrotnie stwierdzał, że ustawowy system czynszowy jest niezgodny z Konstytucją. Rozstrzygnięcie merytoryczne Trybunału trafiło zatem na grunt sprzyjający reformom koniecznym w celu przeprowadzenia przewrotu polskiego systemu zgodnie z nowym politycznym, społecznym i prawnym porządkiem państwa. Jest zatem całkowicie naturalne, że podjęto szereg środków legislacyjnych i że w rządowym programie działania przewidziano kolejne środki.

Jednak z punktu widzenia Trybunału, co można powiedzieć o wpływie środków, które zostały podjęte i jakie są przewidywane w zawisłych (odroczone) sprawach oraz w podobnych skargach, które mogą zostać złożone w przyszłości?

Moim zdaniem odpowiedź jest jasna. Trybunał nie jest władny (ani nie posiada niezbędnej wiedzy), by wyrazić pogląd w sposób abstrakcyjny i *ex ante* w przedmiocie konsekwencji reform już przeprowadzonych w Polsce ani dokonać niejasnej pozytywnej oceny rozwoju legislacyjnego, którego praktyczne zastosowanie może następnie zostać zakwestionowane przez nowych skarżących. Przykładowo czym jest „godziwy zysk”, o którym mowa w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego i oświadczeniach Rządu złożonych w ugodzie? Jaka jest jego wartość w stosunku do roszczeń, z jakimi polski właściciel nieruchomości może wystąpić do Trybunału, który byłby w takiej sytuacji zobowiązany do ich rozpoznania i rozstrzygnięcia? Jakie znaczenie w obecnym postępowaniu sądowym mają rządowe obietnice „wdrożenia w możliwie najkrótszym terminie [...]” lub „dalszego podejmowania wysiłków [...]”?

W mojej opinii są to zobowiązania, które mogły zostać wzięte pod uwagę przez Komitet Ministrów we wstępnym tymczasowym rozstrzygnięciu. Trybunał powinien jednak zachować ostrożność w czynieniu uwag w tym przedmiocie, zarówno ze względu na konieczność zachowania ostrożności w odniesieniu do przyszłych skarg, które musiałby rozpoznać w postępowaniu kontradiktoryjnym z zachowaniem zasady bezstronności, jak i w celu zapobieżenia nieuzasadnionemu zakłóceniu przewidzianej w Konwencji równowagi między rolą Trybunału a rolą Komitetu Ministrów.

Ponadto uważam za istotne zwrócenie uwagi na podejście Trybunału przyjęte w wyroku w sprawie *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) przeciwko Szwajcarii* (nr 32772/02, 4 października 2007 r. – sprawa została skierowana do Wielkiej Izby), w którym Trybunał nie ukrywał swego krytycznego stanowiska wobec decyzji Komitetu Ministrów o zamknięciu

procedury nadzoru nad wykonywaniem wyroku Trybunału wyłącznie na podstawie „istnienia środka zaradczego w postaci wniosku o rewizję, bez oczekiwania na jego wynik”. W mojej opinii, zgodnie z logiką leżącą u podstaw procedury wyroku pilotażowego, należy wziąć po uwagę różnicę między „możliwością” lub „zobowiązaniem” a jego „realizacją”, w związku z kryteriami oceny ugody przyjętymi przez Trybunał w wyroku w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce* (ugoda) ([WI], nr 31443/96, § 36, ETPCz 2005-IX). W sprawie tej Trybunał zauważył, że „w świetle systemowego lub strukturalnego charakteru nieprawidłowości leżących u podstaw stwierdzenia naruszenia w wyroku pilotażowym, jest w oczywisty sposób pożądane dla skutecznego funkcjonowania systemu Konwencji, by środki indywidualne i ogólne wprowadzone były równoległe” (zob. także *Wolkenberg i Inni przeciwko Polsce* (dec.), nr 50003/99, § 35, 4 grudnia 2007 r.).

Reformy przeprowadzone w Polsce nie mają jednak żadnego wpływu na podobne sprawy zawisłe przed Trybunałem, które zostały odroczone (zob. paragraf 247 wyroku co do istoty skargi) do czasu uzyskania rozwiązania w postaci inicjatyw rządowych po wydaniu wyroku pilotażowego. Odnoszę się w tym względzie do tego, że w takich sprawach skarżący domagają się odszkodowania za naruszenie, którego – jak twierdzą – padli ofiarami.

W niniejszej sprawie odpowiedzi Rządu należy szukać na końcu ugody, w której potwierdza on „swój obowiązek zapewnienia innym osobom znajdującym się w podobnej sytuacji formy naprawienia szkody wyrządzonej im [...]”, dodając przy tym, że „uważa, że środki przewidziane w wyżej wspomnianym projekcie ustawy będą w stanie zapewnić odpowiednią rekompensatę”. Chodzi tu zatem o projekt ustawy, który zdaniem Rządu jest już odpowiedni i wystarczający, lecz którego treść – co należy dodać – może ulec zmianie na etapie przechodzenia przez Parlament i którego zainteresowani skarżący nie będą mieć możliwości omówić (nawet w mniejszym zakresie niż pani Hutten-Czapska). Bez trudu stwierdzam, że na razie nie będzie wpływu na pozostałe sprawy, które w konsekwencji będą toczyć się w ciągu dziesięciu lat od wniesienia sprawy do Trybunału.

Trybunał przyjął procedurę wyroku pilotażowego (wraz z jej następstwem w postaci indywidualnej, a zarazem „pilotażowej” ugody), w celu jak najszybszego i najskuteczniejszego rozwiązania problemu dysfunkcji stwierdzonej w krajowym systemie ochrony praw człowieka. Po stwierdzeniu nieprawidłowości, do władz krajowych będzie należało podjęcie, pod nadzorem Komitetu Ministrów, niezbędnych środków zaradczych, a w tym – na ile zajdzie potrzeba – środków o działaniu retroaktywnym [...], zgodnie z subsydiarnym charakterem Konwencji i tak, aby Trybunał nie musiał wydawać kolejnych wyroków powtarzających ustalenie naruszenia Konwencji w długiej serii podobnych spraw (zob. *Broniowski* (meritum), *op. cit.*, § 193). Cel ten najwyraźniej nie został

osiągnięty. Jak słusznie wskazano w paragrafie 43 wyroku wydanego w niniejszej sprawie, kiedy Trybunał podejmuje rozpatrywanie zawisłych spraw na nowo, to zazwyczaj analizuje je w świetle indywidualnych okoliczności.

Co do „skutecznego rozwiązania problemu stwierdzonej dysfunkcji” i rozwiązania problemu w odniesieniu do pozostałych skarżących, dostrzegam skutek w postaci osłabienia – przynajmniej pod względem czasu trwania postępowania – ochrony praw osób korzystających z przysługującego im prawa dostępu do Trybunału (art. 34 Konwencji), a co za tym idzie, nieuzasadnioną korzyść dla pozwanego Rządu, bowiem – jak się fortunnie dla niego złożyło – Trybunał przyjął procedurę wyroku pilotażowego i odroczył rozpatrywanie innych spraw. Nie wiedzieć czemu los nie był tak łaskawy dla innych rządów w innych sytuacjach, w których doszło do naruszenia systemowego (zob. *Scordino przeciwko Włochom (nr 1)* [WI], nr 36813/97, ETPCz 2006-V, lub *Driza przeciwko Albanii*, nr 33771/02, 13 listopada 2007 r.).

Chciałbym dodać kilka uwag końcowych. Procedura taka jak ta, która doprowadziła do wydania wyroku Trybunału w niniejszej sprawie i która przyjęła aspekt procedury Komitetu Ministrów, stawia pod znakiem zapytania rolę i uprawnienia Trybunału, nie przynosząc jednocześnie żadnych korzyści skarżącym, funkcjonowanie Trybunału oraz ogólnie ochronę praw człowieka. Na realizację sentencji wyroku pilotażowego trzeba będzie jeszcze poczekać, niezależnie od pozytywnego podejścia pozwanego Rządu i bezpośredniego zaangażowania Trybunału w negocjacje dotyczące ugody, która z kolei wydaje się mieć charakter „pilotażowy”, a co za tym idzie – „systemowy”. W sentencji wyroku pilotażowego Trybunał uwzględnił zobowiązanie państwa do podjęcia ogólnych środków zmierzających do zaradzenia problemowi systemowemu i uzależnia zatwierdzenie ugody od wdrożenia takich środków, jednocześnie (stwarzając tym samym pewną sprzeczność) ograniczając się do odnotowania (i docenienia) tego, co jest zaledwie początkiem kursu, jaki należy obrać.

W mojej opinii, w związku z wyrokiem wydanym w niniejszej sprawie, należy postawić pytanie, czy zastosowanie procedury wyroku pilotażowego, przy jednoczesnym odroczeniu rozpatrywania podobnych spraw, okazało się spójne i produktywne w stosunku do celów realizowanych przez Trybunał.

ZGODNA OPINIA SĘDZIEGO ZIEMELE

Wraz z większością głosowałam za skreśleniem skargi z listy spraw w związku z zawartą przez strony ugodą (zob. art. 37 ust. 1). Istotne są jednak wątpliwości sędziów Zagrebelsky’ego i Jaeger wyrażone w ich odrębnych opiniach. Podejmują kwestię podstawy i zakresu kognicji Trybunału w zakresie oceny ogólnych środków „zmierających do usunięcia z polskiego porządku prawnego leżących u podstaw [stwierzonego naruszenia] nieprawidłowości” (zob. *Broniowski przeciwko Polsce* (ugoda) [WI], nr 31443/96, § 37, ETPCz 2005-IX) pozwanego państwa, w szczególności do celów ugody w takich okolicznościach jak przedstawione w sprawie *Hutten-Czapska*.

Co do podstawy kognicji Trybunału, argumenty, jakie Trybunał dotychczas wysunął przy wyjaśnianiu swojego stanowiska w tzw. sprawach dotyczących wyroku pilotażowego, podsumować można w następujący sposób:

W pierwszej kolejności Trybunał wyjaśnia, że pojęcie „poszanowania praw człowieka” zobowiązuje go do rozpatrzenia sprawy z punktu widzenia „odpowiednich środków ogólnych” (*ibid.*, § 36). Po drugie w sprawie *Broniowski* Trybunał, powołując się na rezolucję Komitetu Ministrów (Res(2004)3) z dnia 12 maja 2004 r. oraz zalecenie (Rec(2004)6) z tego samego dnia, wskazał, że zgodnie z art. 46 może wskazać rodzaj środka, który pozwane państwo mogłoby zastosować, aby położyć kres systemowej sytuacji (zob. *Broniowski przeciwko Polsce* [WI], nr 31443/96, §§ 189-194, ETPCz 2004-V). Po trzecie, dzięki wypracowaniu odpowiedniego orzecznictwa, Trybunał stworzył już podstawę prawną oceny spraw, w których ujawniono problem systemowy.

W mojej opinii wypracowanie tzw. procedury wyroku pilotażowego wiąże się również z pojęciem nieodłącznych uprawnień przysługujących sądowi międzynarodowemu. Sądy międzynarodowe, w tym Europejski Trybunał Praw Człowieka, regularnie korzystają z tych uprawnień. Trybunał może skorzystać z przysługujących mu uprawnień w celu dokonania oceny środków ogólnych w ramach ugody, w szczególności gdy wymaga tego poszanowanie praw człowieka. Ponadto nie można pomijać istnienia ważnych elementów zgody państwa, które umożliwiają Trybunałowi podążanie w tym kierunku, tym bardziej, że skierowany do Trybunału wniosek o ustalenie leżącego u podstaw naruszenia problemu systemowego i jego źródła przeszło przez procedurę przyjętą dla ważnych spraw przez Komitet Ministrów (zob. art. 15 b) i art. 20 a) Statutu Rady Europy).

W zakresie kognicji Trybunału okoliczność, że Trybunał jest właściwy do opracowywania procedur, w szczególności w przypadkach, w których państwa o to się zwróciły, nie odpowiada na pytanie o zakres i granice korzystania z takiego uprawnienia. W związku z powyższym istotne jest

pytanie, z którym zmierzył się Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości: „[...] Pytanie nie dotyczy uprawnienia, lecz tego, czy korzystanie z uprawnienia w danym przypadku jest zgodne z zasadą należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości”¹.

W sprawie *Hutten-Czapska*, jak wynika z wykazu środków i interesów, które należy wziąć pod uwagę (zob. paragraf 247 wyroku co do istoty skargi), problem strukturalny jest rzeczywiście zakrojony na szeroką skalę i wymaga przyjęcia i wdrożenia złożonych legislacyjnych i administracyjnych środków o treści gospodarczej i społecznej. Takie sprawy wiążą się z trudnościami tak pod względem prawnym, jak i praktycznym, do monitorowania których Komitet Ministrów jest lepiej przygotowany niż Trybunał, w szczególności gdy chodzi o realizację złożonych, długoterminowych środków. Uгода z indywidualną skarżącą, w ramach której oceniane są również środki ogólne, stanowi zatem dla Trybunału zawiłą sprawę. W mojej opinii Trybunał powinien zachować daleko idącą ostrożność i za podstawę swojego rozumowania przyjąć zgodność takiego podejścia z podstawową zasadą indywidualnej sprawiedliwości w systemie konwencji europejskiej, z zasadą należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości (potencjalnie dotknięte osoby mogą otrzymać lepszą rekompensatę, jeśli i kiedy państwo wdraża ogólne środki) oraz z naturalnymi ograniczeniami działania organu sądowego w związku z niewyczerpującą listą wniosków, jakie mógł on wyciągnąć po stwierdzeniu ogólnej nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu prawnego pozwanego państwa.

1. Wspólna opinia odrębna sędziów Onyeama, Dillarda, Jimeneza de Arechaga oraz Sir Humphreya Waldocka, sprawa testów nuklearnych (Australia przeciwko Francji), raporty ICJ z 1974 r., par. 23.