

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA
CZWARTA SEKCJA

SPRAWA KANIEWSKI przeciwko POLSCE

(SKARGA nr 38049/02)

WYROK – 8 listopada 2005 r.

W sprawie Kaniewski przeciwko Polsce,
Europejski Trybunał Praw Człowieka (Czwarta Sekcja), zasiadając jako
Izba składająca się z następujących sędziów:

Sir Nicolas BRATZA, *Przewodniczący*,
Pan J. CASADEVALL,
Pan G. BONELLO,
Pan R. MARUSTE,
Pan S. PAVLOVSKI,
Pan L. GARLICKI,
Pan J. BORREGO BORREGO, *sędziowie*,
oraz Pan M. O'BOYLE, *Kanclerz Sekcji*,

obradując na posiedzeniu zamkniętym 11 października 2005 r.,
wydaje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

POSTĘPOWANIE

1. Sprawa wywodzi się ze skargi (nr 38049/02) wniesionej w dniu 14 października 2002 r. przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej do Trybunału na podstawie art. 34 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności („Konwencja”) przez obywatela polskiego pana Andreasa Kaniewskiego („skarżący”).

2. Polski Rząd („Rząd”) reprezentowany był przez swoich pełnomocników, pana Krzysztofa Drzewickiego, a następnie panią Sylwię Jaczewską z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

3. Dnia 17 grudnia 2002 r. Trybunał podjął decyzję o zakomunikowaniu Rządowi skargi dotyczącej długości postępowania. Stosując art. 29 § 3 Konwencji, zdecydował o łącznym rozstrzygnięciu w tym samym czasie co do dopuszczalności i meritum skargi.

FAKTY

I. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

4. Skarżący urodził się w 1940 r. i mieszka w Kolonii, w Niemczech.

5. 14 października 1993 r. skarżący złożył wniosek do Urzędu Gminy Warszawa Śródmieście. Zwrócił się o przyznanie tzw. własności czasowej nieruchomości (gruntu i budynku).

6. 18 sierpnia 1995 r. Urząd Gminy Warszawa Śródmieście przekazał wniosek do Urzędu Gminy Warszawa Centrum.

7. 13 listopada 1995 r. skarżący złożył zażalenie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego na to, że Prezydent Warszawy nie załatwił jego wniosku we właściwym czasie.

8. 28 grudnia 1995 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze zobowiązało Prezydenta do rozpoznania wniosku skarżącego w ciągu miesiąca.

9. 29 marca 1996 r. Prezydent zawiesił postępowanie.

10. Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło tę decyzję 17 marca 1997 r.

11. 20 sierpnia 1998 r. skarżący złożył zażalenie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego na niezłatwienie sprawy przez Prezydenta Warszawy.

12. 17 września 1998 r. Prezydent wydał decyzję. Odmówił przyznania skarżącemu prawa, którego się domagał. W konsekwencji skarżący wycofał swoje zażalenie z 20 sierpnia 1998 r.

13. 20 kwietnia 1999 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło decyzję Prezydenta i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia.

14. 30 listopada 1999 r. Prezydent uchylił swoją pierwotną decyzję.

15. Tego samego dnia skarżący odwołał się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

16. 7 czerwca 2000 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło decyzję Prezydenta.

17. 8 stycznia 2002 r. skarżący złożył zażalenie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego na to, że Prezydent nie rozpatrzył jego sprawy w terminie ustawowym.

18. 10 czerwca 2002 r. Kolegium zobowiązało Prezydenta do rozpatrzenia sprawy do 30 czerwca 2002 r.

19. 24 września 2003 r. Prezydent Warszawy odmówił przyznania skarżącemu prawa użytkowania wieczystego.

20. Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło tę decyzję i dnia 29 kwietnia 2004 r. przekazało sprawę do ponownego rozpoznania.

21. Postępowanie toczy się.

II. WŁAŚCIWE PRAWO KRAJOWE I PRAKTYKA

22. Art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego przewiduje termin od jednego do dwóch miesięcy na załatwienie sprawy toczącej się przed organem administracji. Jeżeli terminy te nie są dotrzymane, organ musi na podstawie art. 36 kodeksu poinformować strony o tym fakcie, wyjaśnić przyczyny opóźnienia i wyznaczyć nowy termin. Zgodnie z art. 37 § 1, jeżeli sprawa nie została załatwiona w terminach przewidzianych w art. 35 i 36, strona postępowania administracyjnego może złożyć zażalenie do organu nadrzędnego na bezczynność. W sprawach, gdzie zarzuty dotyczące bezczynności są uzasadnione, organ nadrzędny wyznacza nowy termin na rozpatrzenie sprawy i zarządza badanie w celu określenia przyczyn bezczynności oraz zidentyfikowania osób za nią odpowiedzialnych. Jeżeli jest to konieczne, organ może zarządzić, by środki te zostały zastosowane w celu przeciwdziałania opóźnieniom w przeszłości.

23. Do 1 października 1995 r. na podstawie art. 216 Kodeksu postępowania administracyjnego strona postępowania administracyjnego mogła w każdym czasie złożyć skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego na fakt niewydania przez organ administracji decyzji.

24. Dnia 1 października 1995 r., kiedy weszła w życie ustawa z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (ustawa z 1995 r.), art. 216 Kodeksu postępowania administracyjnego został uchylony.

25. Zgodnie z art. 17 ustawy z 1995 r. Naczelnny Sąd Administracyjny był upoważniony do rozpatrywania skarg na bezczynność organów zobowiązanych do wydawania decyzji administracyjnych.

26. Art. 26 ustawy z 1995 r. przewidywał:

„Sąd uwzględniając skargę na bezczynność organów w sprawach określonych w art. 16 ust. 1 pkt 1-4 zobowiązuje organ do wydania aktu lub dokonania czynności bądź przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa”.

27. Zgodnie z art. 30 ustawy z 1995 r. orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zobowiązujące organ do wydania decyzji było wiążące dla danego organu. Jeżeli organ nie wywiązał się z obowiązku nałożonego orze-

czeniu, sąd mógł na podstawie art. 31 nałożyć na niego grzywnę oraz mógł sam rozstrzygnąć w zakresie praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania.

28. Ustawa z 1995 r. została uchylona przez ustawę z 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (ustawa z 2002 r.), która weszła w życie 1 stycznia 2004 r. Art. 3 § 2 ustawy z 2002 r. zawiera postanowienia analogiczne z art. 17 ustawy z 1995 r. Strona postępowania administracyjnego może złożyć do sądu administracyjnego skargę na bezczynność organu zobowiązanego do wydania decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 149, jeżeli skarga jest uzasadniona, sąd administracyjny zobowiąże dany organ do wydania aktu lub dokonania czynności lub przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa.

PRAWO

I. DOMNIEMANE NARUSZENIE ARTYKUŁU 6 § 1 KONWENCJI

29. Skarżący zarzucał, że długość postępowania była niezgodna z wymogiem „rozsądnego terminu”. Oparł się na art. 6 § 1 i 13 Konwencji.

Art. 6 § 1 w omawianym zakresie brzmi następująco:

„Przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym ..., każdy ma prawo do ... rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez ... sąd...”

30. Rząd podważył ten argument

31. Okres podlegający rozpatrzeniu rozpoczął się 14 października 1993 r. i nie zakończył się nadal. Trwa więc około 12 lat, w trakcie którym sprawa rozpatrywana była przez sześć instancji.

A. Dopuszczalność

1 Zarzut Rządu dotyczący niedopuszczalności z powodu niewyczerpania krajowych środków odwoławczych

32. Rząd twierdził, że skarżący nie wyczerpał krajowych środków odwoławczych dostępnych na podstawie prawa polskiego. Zarzucał, że nie złożył on skargi na bezczynność Prezydenta Warszawy do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ponadto przypomniał, że od 18 grudnia 2001 r. skarżący miał możliwość złożenia pozwu do sądu polskiego o odszkodowanie za szkody doznane w wyniku nadmiernego trwania postępowania.

33. Skarżący podważył argumenty Rządu.

34. Trybunał przypomina, że zasada dotycząca wyczerpania krajowych środków odwoławczych, o której wspomina art. 35 § 1 Konwencji, wymaga od skarżącego najpierw wyczerpania środków przewidzianych przez krajowy

system prawny. Zasada ta jest oparta na założeniu, że system krajowy przewiduje skuteczne środki odnośnie domniemych naruszeń.

35. Trybunał przypomina, że zasada wyczerpania krajowych środków wskazana w art. 35 Konwencji zobowiązuje osoby chcące wnieść sprawę przeciwko państwu do międzynarodowego organu sądowego lub arbitrażowego do wykorzystania najpierw środków przewidzianych przez system krajowy. Zasada ta zwalnia w ten sposób państwa od odpowiadania przed międzynarodowym organem za ich czyny, zanim nie miały możliwości zbadania sprawy w ich własnym systemie prawnym. W celu pozostawania w zgodności z tą zasadą skarżący powinien skorzystać ze środków, które są mu dostępne i wystarczające, by domagać się naprawienia szkody w odniesieniu do rzekomych naruszeń (zob. *Aksoy p. Turcji*, wyrok z 18 grudnia 1996 r., *Reports of Judgments and Decisions* 1996-VI, pp. 2275–76, §§ 51–52).

36. Trybunał zauważa, że skarżący wielokrotnie składał zażalenia na bezczynność Prezydenta Warszawy do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Kolegium odwoławcze dwukrotnie uznawało zażalenia za uzasadnione i nakazywało Prezydentowi załatwienie sprawy. Jedno z zażeń zostało wycofane przez skarżącego, ponieważ Prezydent wydał stosowną decyzję, zanim zażalenie zostało rozpatrzone przez Kolegium. Środek, z którego skorzystał więc skarżący był właściwy i wystarczający w celu zapewnienia mu naprawienia szkody w odniesieniu do domniemanego naruszenia. W konsekwencji Trybunał nie uważa, że skarżący powinien składać dalsze skargi na bezczynność do Naczelnego Sądu Administracyjnego w celu wypełnienia swojego obowiązku wynikającego z art. 35 § 1.

37. Trybunał przypomina także, że mimo iż art. 35 § 1 wymaga, by skargi, które mają być przedłożone do Trybunału, powinny być najpierw złożone do właściwego organu krajowego, nie wymaga, by w sprawach, gdzie prawo krajowe przewiduje kilka równoległych środków odnośnie różnych naruszeń prawa, dana osoba, po próbie otrzymania zadośćuczynienia za pomocą jednego środka, koniecznie musiała skorzystać z tych innych środków (zob. *mutatis mutandis*, *H.D. p. Polsce* (dec.), nr 33310/96, 7 czerwca 2001 r.).

38. Trybunał uznaje więc, że wykorzystując dostępne możliwości w ramach systemu procedury administracyjnej, skarżący nie był zmuszony do podjęcia kolejnej próby otrzymania zadośćuczynienia poprzez wniesienie cywilnego pozwu o odszkodowanie.

39. W związku z tym Trybunał uważa, że dla celów art. 35 § 1 Konwencji, skarżący wykorzystał środki krajowe.

Z tych przyczyn zarzut Rządu dotyczący niedopuszczalności z powodu niewyczerpania środków krajowych musi być oddalony.

2. Przedmiot skargi

40. Trybunał zauważa, że skarga nie jest oczywiście nieuzasadniona w rozumieniu art. 35 § 3 Konwencji. Ponadto zauważa, że nie jest ona niedopusz-

czalna z jakichkolwiek innych powodów. Dlatego też Trybunał uznaje skargę za dopuszczalną.

B. Meritum

41. Trybunał oceni rozsądną długość trwania postępowania w świetle szczególnych okoliczności sprawy i z uwzględnieniem kryteriów ustalonych w orzecznictwie Trybunału, w szczególności stopnia skomplikowania sprawy, postępowania skarżącego i właściwych władz oraz wagi postępowania dla skarżącego (patrz m.in. wyrok *Frydlender p. Francji* [WI], nr 30979/96, § 43, ECHR 2000-VII).

42. Trybunał niejednokrotnie stwierdzał naruszenie art. 6 § 1 Konwencji w sprawach dotyczących podobnych kwestii, jak ta, która jest przedmiotem niniejszej skargi (zob. *Frydlender*, cytowany powyżej).

43. Po przeanalizowaniu całego przedłożonego materiału Trybunał uznaje, że Rząd nie przedstawił żadnych faktów czy argumentów zdolnych przekonać go, że w niniejszej sprawie należy dojść do innych wniosków. Opierając się na orzecznictwie dotyczącym tej problematyki, Trybunał uznaje, że w rozpatrywanej sprawie długość postępowania była nadmierna i nie spełniała wymogu „rozsądnego terminu”.

Doszło więc do naruszenia art. 6 § 1.

II. DOMNIEMANE NARUSZENIE ARTYKUŁU 1 PROTOKOŁU NR 1 DO KONWENCJI

44. Skarżący zarzucał, że długość zaskarżonego postępowania naruszyła jego prawo do swobodnego korzystania z mienia, gwarantowanego w art. 1 Protokołu nr 1.

45. Rząd podważył ten zarzut.

46. Trybunał zauważa, że zarzut jest powiązany z zarzutem rozpatrzonym powyżej i dlatego też musi być uznany za dopuszczalny.

47. Uwzględniając swoje konkluzje poczynione na podstawie artykułu 6 § 1 (zob. paragraf 33 powyżej), Trybunał uważa, że nie jest konieczne rozpatrzenie, czy w niniejszej sprawie doszło do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 (zob. *Kroenitz p. Polsce*, nr 77746/01, § 37, 25 lutego 2003 r.).

III. ZASTOSOWANIE ARTYKUŁU 41 KONWENCJI

48. Art. 41 Konwencji przewiduje:

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

A. Szkoda

49. Skarżący domagał się restytucji rzeczowej własności lub przyznania odpowiedniego odszkodowania za szkody materialne i niematerialne.

50. Rząd sprzeciwił się temu roszczeniu.

51. Trybunał nie dostrzega żadnego związku przyczynowego pomiędzy stwierdzonym naruszeniem a rzekomą szkodą materialną; dlatego też odrzuca to roszczenie. Z drugiej jednak strony Trybunał jest zdania, że skarżący musiał doznać szkody niematerialnej. Trybunał decyduje więc o przyznaniu na zasadzie słuszności 8000 euro z tego tytułu.

B. Koszty i wydatki

52. Skarżący domagał się także 24 000 euro tytułem zwrotu kosztów i wydatków poniesionych przed sądami krajowymi oraz przed Trybunałem.

53. Rząd sprzeciwił się temu roszczeniu.

54. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału zwrot kwoty może być przyznany w odniesieniu do kosztów i wydatków jedynie, gdy zostały one rzeczywiście poniesione, były konieczne oraz rozsądne co do kwoty. W niniejszej sprawie, mając na uwadze dostępne informacje oraz powyższe kryteria, Trybunał uważa za rozsądne przyznać skarżącemu, który nie był reprezentowany przez adwokata, kwotę 500 euro z tego tytułu.

C. Odsetki z tytułu niewypłacenia zasądzonych kwot

55. Trybunał uważa, że odsetki z tytułu niewypłacenia zasądzonych kwot powinny być ustalone zgodnie z marginalną stopą procentową Europejskiego Banku Centralnego plus trzy punkty procentowe.

Z TYCH PRZYCZYŃ TRYBUNAŁ JEDNOGŁOŚNIE

1. *Uznaje*, że skarga jest dopuszczalna;
2. *Uznaje*, że doszło do naruszenia art. 6 § 1 Konwencji;
3. *Uznaje*, że nie ma potrzeby rozpatrywania skargi na podstawie art. 1 Protokołu nr 1;
4. *Uznaje*, że
 - (a) pozwane państwo ma wypłacić skarżącemu, w ciągu trzech miesięcy od dnia, kiedy wyrok stanie się prawomocny zgodnie z art. 44 § 2 Konwencji, następujące kwoty, przeliczone na walutę polską według kursu z dnia realizacji wyroku:
 - (i) 8000 euro (osiem tysięcy euro) z tytułu szkód niematerialnych,
 - (ii) 500 euro (pięćset euro) tytułem zwrotu kosztów i wydatków,
 - (iii) plus jakiegokolwiek podatek, jaki może być pobrany;

(b) od wygaśnięcia powyższego trzymiesięcznego terminu do momentu zapłaty płatne od tej sumy będą zwykłe odsetki według marginalnej stopy procentowej Europejskiego Banku Centralnego plus trzy punkty procentowe;

5. *Oddala* pozostałą część roszczenia skarżącego o zadośćuczynienie.

Sporządzono w języku angielskim i obwieszczono pisemnie 8 listopad 2005 r., zgodnie z art. 77 § 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Michael O'BOYLE
Kancelarz

Nicolas BRATZA
Przewodniczący