

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA CZWARTA SEKCJA

SPRAWA URBAŃCZYK przeciwko POLSCE

(SKARGA nr 33777/96)

WYROK – 1 czerwca 2004 r.

Wyrok ten stanie się prawomocny na podstawie warunków określonych przez artykuł 44 § 2 Konwencji. Wyrok ten może ulec korekcie wydawniczej.

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Czwarta Izba), zasiadając jako Izba złożona z następujących sędziów:

Pan N. BRATZA, *Przewodniczący*,
Pan M. PELLONPÄÄ,
Pani V. STRÁŽNICKÁ,
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 w dniu 11 maja 2004 r.,
wydaje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

POSTĘPOWANIE

1. Sprawa wywodzi się ze skargi (nr 33777/96) wniesionej w dniu 2 września 1996 r. przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej do Europejskiej Komisji Praw Człowieka („Komisja”) na podstawie dawnego art. 25 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności („Konwencja”) przez polskiego obywatela, Pana Andrzeja Urbańczyka („skarżący”).

2. Skarżący był reprezentowany przez panią Elżbietę Urbańczyk, prawnika działającego w Częstochowie. Rząd polski („Rząd”) reprezentowany był przez swojego pełnomocnika, pana Jakuba Wołasiewicza z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

3. Skarżący zarzucał, że postępowanie, w którym dochodził wydania pozwolenia budowlanego przekroczyło rozsądny termin w rozumieniu art. 6 Konwencji. Skarżył się również na podstawie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, że jego prawo własności zostało naruszone przez to, że na skutek długości tego postępowania nie mógł wykonywać przysługującego mu jako właścicielowi prawa do pobudowania domu na działce.

4. Skarga została przekazana Trybunałowi w dniu 1 listopada 1998 r., kiedy to Protokół nr 11 do Konwencji wszedł w życie (art. 5 ust. 2 Protokołu nr 11).

5. Skarga została przydzielona Czwartej Sekcji Trybunału (art. 52 § 1 Regulaminu Trybunału). Wewnątrz tej Sekcji ustanowiono Izbę (zgodnie z art. 27 ust. 1 Konwencji) w celu zbadania sprawy, jak przewiduje art. 26 § 1 Regulaminu Trybunału.

6. W dniu 1 listopada 2001 r. Trybunał zmienił skład swoich Sekcji (artykuł 25 § 1 Regulaminu). Sprawa ta została przydzielona nowo utworzonej Czwartej Sekcji (art. 52 § 1 Regulaminu).

7. Na podstawie decyzji z dnia 28 maja 2002 r. Trybunał uznał skargę za dopuszczalną.

FAKTY

I. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

8. Skarżący urodził się w 1943 r. i mieszka w Częstochowie.

9. Na podstawie decyzji z dnia 3 kwietnia 1979 r. mienie poprzedników prawnych skarżącego zostało wywłaszczone. Mienie obejmowało działkę znajdującą się w Częstochowie przy ul. Wieluńskiej 30 (działka nr 30). Dom zlokalizowany na tej działce został później zburzony.

10. W dniu 20 października 1987 r. Architekt Miejski w Częstochowie wydał zezwolenie zezwalające J.M., właścicielowi warsztatu tapicerskiego wynajmującemu budynki usytuowane na sąsiedniej działce (nr 28), zmodernizować te budynki poprzez, między innymi, wykonanie okien i drzwi w ścianie granicznej między dawną nieruchomością poprzedników prawnych skarżącego a działką nr 28. W późniejszym niesprecyzowanym terminie J.M. otworzył sklep meblowy na działce nr 28.

11. Na mocy decyzji Rady Miejskiej w Częstochowie z dnia 6 marca 1990 r. nieruchomość położona przy ul. Wieluńskiej 30 w Częstochowie została zwrócona skarżącemu, jako że cel wywłaszczenia – budowa bloku mieszkalnego – nie został zrealizowany.

A. Postępowanie dotyczące zgodności z prawem decyzji z 20 października 1987 r.

12. 10 stycznia 1992 r. skarżący zwrócił się do Wojewody Częstochowskiego o stwierdzenie nieważności decyzji z 20 października 1987 r.

13. 28 lipca 1992 r. Wojewoda Częstochowski stwierdził nieważność decyzji z 1987 r. Spółka M., będąca własnością J.M., który wynajmował działkę nr 28, złożyła odwołanie do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. W dniu 9 listopada 1992 r. Minister utrzymał zaskarżoną decyzję. Spółka M. złożyła skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

14. 3 marca 1994 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił decyzje z dnia 28 lipca i 9 listopada 1992 r., na podstawie których nakazano spółce M. wynajmującej działkę nr 28 zablokować drzwi i okna wychodzące na działkę skarżącego i sąsiadujące z granicą tej działki.

15. 14 czerwca 1994 r. Wojewoda Częstochowski oddalił wniosek skarżącego o stwierdzenie częściowej nieważności decyzji z 1987 r. W dniu 18 sierpnia 1994 r. decyzja została utrzymana przez Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. Najwidoczniej, w dniu 5 października 1994 r. skarżący złożył odwołanie od tej decyzji.

16. 1 kwietnia 1996 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił decyzje, na podstawie których organy administracji odmówiły stwierdzenia nieważności decyzji z 1987 r. w zakresie, w jakim zezwalała ona na wykonanie drzwi i okien w ścianie granicznej między działkami. Sąd uznał, że sprawa ta powinna być rozpatrzona ponownie ze szczególnym naciskiem na kwestię, czy budynek na działce nr 28 został zbudowany na podstawie pozwolenia budowlanego, czy też bez podstawy prawnej.

17. 10 sierpnia 1996 r. skarżący został poinformowany przez Urząd Wojewódzki w Częstochowie, że zostało wszczęte postępowanie wyjaśniające w celu ustalenia, czy budynek na działce nr 28 został postawiony zgodnie z prawem. Ponadto, w dniu 22 sierpnia 1996 r. został on powiadomiony, że postępowanie nie zakończy się przed 26 sierpnia 1996 r.

18. 29 października 1996 r. Urząd Wojewódzki w Częstochowie odmówił stwierdzenia nieważności decyzji z 1987 r. dotyczącej sąsiedniej działki nr 28. Skarżący złożył odwołanie do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

19. 19 lutego 1997 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego uchylił w całości decyzję z 1987 r. dotyczącą działki nr 28, uznając, że wykonanie okien i drzwi w ścianie sąsiadującej z działką nr 30 było niezgodne z prawem, gdyż uniemożliwiałoby skarżącemu korzystanie z jego działki.

20. Listem z dnia 27 marca 1997 r. Urząd Miasta Częstochowy poinformował skarżącego i pozostałe strony postępowania, że sprawa dotycząca decyzji z 1987 r. nie została załatwiona w terminie przewidzianym przez art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego. Wyznaczono nowy termin. Zgodnie z nowym terminem sprawa miała być rozpatrzona do dnia 5 maja 1997 r.

21. 18 kwietnia 1997 r. spółka M. złożyła skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję z dnia 19 lutego 1997 r.

22. W odpowiedzi na skargę, że odwołanie od decyzji z dnia 19 lutego 1997 r. nie zostało jeszcze rozpatrzone, skarżący został poinformowany przez Naczelnego Sąd Administracyjny listem z dnia 14 maja 1997 r., że z uwagi na liczbę spraw zawisłych przez Sądem, istnieje opóźnienie wynoszące około 18 miesięcy w rozpatrywaniu spraw i wydawaniu wyroków.

23. 10 kwietnia 1997 r., J.U., jedna ze współwłaścicieli działki nr 30, która stanowiła współwłasność również skarżącego, sprzedała swój udział w nieruchomości osobie trzeciej.

24. 19 maja 1997 r. skarżący złożył skargę na bezczynność administracji do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. W dniu 9 lipca 1997 r. Urząd Wojewódzki w Częstochowie poinformował skarżącego, że jego skarga na bezczynność organu w postępowaniu dotyczącym działki nr 28 nie mogła zostać rozpatrzona w terminie 1 miesiąca przewidzianym przez prawo. W dniu 28 lipca 1997 r. Urząd Wojewódzki w Częstochowie poinformował skarżącego, że jego skarga była nieuzasadniona.

25. 2 lipca 1999 r. Naczelnego Sąd Administracyjny uchylił decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 19 lutego 1997 r., uznając, że organy niższej instancji zaniedbały ustalenia, czy nadzór Głównego Konserwatora Zabytków powinien mieć zastosowanie do obszaru, na którym znajdowała się działka nr 28.

26. 14 stycznia 2000 r. skarżący sprzedał swój udział w działce nr 30 osobom trzecim.

27. 14 lutego 2000 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego uchylił decyzję z dnia 29 października 1996 r. i nakazał ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ pierwszej instancji. Skarżący złożył odwołanie. W dniu 20 czerwca 2000 r. skarżący złożył pismo do Sądu, skarżąc się, między innymi, że postępowanie trwało nierozsądnie długo. Przewlekły charakter postępowania zmusił go do sprzedania nieruchomości. Nie miał innego wyboru, gdyż nieruchomość traciła na wartości na skutek długości postępowania. Jego prawa właścicielskie zostały w sposób rażący naruszone w postępowaniu, w którym organy wykazały oczywiste lekceważenie dla jego słusznego interesu.

28. 25 stycznia 2002 r. Naczelnego Sąd Administracyjny uchylił decyzję z dnia 14 lutego 2000 r. wydaną przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, uznając, że nie ma potrzeby przekazania sprawy ponownie do pierwszej instancji, zważywszy w szczególności na nadmierną długość postępowania.

29. 13 stycznia 2003 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego uchylił decyzję z dnia 29 października 1996 r. i stwierdził nieważność całej decyzji z 1987 r., uznając, że była ona wydana z rażącym naruszeniem postanowień materialnego prawa budowlanego.

B. Postępowanie dotyczące wniosku skarżącego o wydanie pozwolenia budowlanego

30. 10 stycznia 1992 r. skarżący zwrócił się do Wydziału Urbanistyki i Gospodarki Gruntami Urzędu Miasta w Częstochowie z wnioskiem o wydanie mu wskazania lokalizacyjnego na budowę domu mieszkalnego na jego działce (nr 30).

31. 12 lutego 1992 r. Wydział wydał skarżącemu wstępne wskazanie lokalizacyjne.

32. W liście z dnia 11 kwietnia 1992 r. skierowanym do Wydziału Urbanistyki i Gospodarki Gruntami Urzędu Miasta w Częstochowie sąsiad skarżącego, wynajmujący działkę przy ul. Wieluńskiej 28, zaprotestował przeciwko wstępnemu pozwoleniu budowlanemu udzielonemu skarżącemu. W odpowiedzi datowanej na dzień 23 kwietnia 1992 r. Wydział poinformował go, że jego zastrzeżenia były nieuzasadnione oraz że działka nr 28 musi być używana w sposób zgodny z właścicielskimi prawami skarżącego do działki nr 30. Ponadto stwierdzono, że wskazanie lokalizacyjne udzielone skarżącemu było zgodne z ogólnym planem zagospodarowania przestrzennego tej części miasta, mającej charakter historyczny, który powinien być zachowany i rozwijany. Podobne argumenty zostały wyłożone w liście z dnia 19 czerwca 1992 r., wysłanego najwidoczniej w odpowiedzi na dalsze skargi złożone przez sąsiada skarżącego.

33. 23 grudnia 1992 r. skarżący wnioskuje o wydanie mu pozwolenia budowlanego oraz przedłożył stosowną dokumentację techniczną na poparcie swego wniosku.

34. 18 stycznia 1993 r. Dyrektor Urzędu Rejonowego w Częstochowie zawiesił postępowanie dotyczące wniosku skarżącego o udzielenie mu ostatecznego pozwolenia budowlanego do czasu podjęcia ostatecznej decyzji w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z 1987 r. Skarżący złożył odwołanie do Wojewody Częstochowskiego. Zaskarżona decyzja została utrzymana przez Wojewodę w dniu 1 marca 1993 r. Skarżący złożył następnie skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

35. 16 listopada 1993 r. Naczelny Sąd Administracyjny dopuścił skargę skarżącego i uchylił zaskarżoną decyzję dotyczącą zawieszenia postępowania. Sąd podkreślił, po pierwsze, że postępowanie dotyczące statusu decyzji z 1987 r. zostało faktycznie zakończone ostateczną decyzją oraz, po drugie, że charakter tamtego postępowania, dotyczącego w istocie wykonania drzwi i okien w ścianie granicznej między działkami nr 28 i 30, nie uniemożliwia prowadzenia postępowania dotyczącego wniosku skarżącego o udzielenie mu ostatecznego pozwolenia budowlanego.

36. 19 stycznia 1994 r. Urząd Rejonowy w Częstochowie poprosił skarżącego o przedłożenie dokumentacji potwierdzającej jego tytuł prawny do działki nr 30.

37. Na mocy decyzji z dnia 21 lutego 1994 r. Wydział Urbanistyki, Architektury i Nadzoru Budowlanego Urzędu Miasta Częstochowy odmówił przyznania skarżącemu ostatecznego pozwolenia budowlanego. Wydział ten uznał, że skarżący nie przedłożył dokumentów wykazujących, że proponowana inwestycja była zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Ponadto Wydział stwierdził, że nie została jeszcze wydana ostateczna decyzja dotycząca wykonania drzwi i okien w ścianie granicznej między działką skarżącego a działką nr 28.

38. 15 kwietnia 1994 r. Urząd Wojewódzki w Częstochowie oddalił odwołanie skarżącego od decyzji z dnia 21 lutego 1994 r.

39. 6 czerwca 1995 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił decyzje w sprawie odmowy udzielenia skarżącemu pozwolenia budowlanego z dnia 21 lutego 1994 r. i 15 kwietnia 1994 r. Sąd Administracyjny zauważył, że jeśli skarżący rzeczywiście nie przedstawił wymaganej dokumentacji, powinien być zostać wezwany do uzupełnienia swego wniosku zgodnie z wymogami formalnymi. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył ponadto, że organy administracyjne same zaniechały zebrania wszystkich dowodów koniecznych do wydania odpowiedniej decyzji.

40. 31 sierpnia 1995 r. Urząd Rejonowy w Częstochowie poprosił skarżącego o przedłożenie dokumentów potwierdzających jego tytuł prawny do działki oraz notarialną zgodę współwłaścicieli na postawienie budynku na niej. Skarżący został poinformowany, że jeśli nie przedłoży wymaganej dokumentacji, jego wniosek o pozwolenie budowlane nie zostanie rozpatrzony.

41. 18 września 1995 r. Wydział Urbanistyki, Architektury i Nadzoru Budowlanego Urzędu Rejonowego poprosił skarżącego o przedłożenie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przedmiotowej działki, gdyż zgodnie z postanowieniami nowego Prawa Budowlanego z dnia 7 lipca 1994 r. stanowiło to przesłankę dalszego rozpatrywania wniosku skarżącego o wydanie pozwolenia budowlanego. Został on również poproszony o przedłożenie poprawek do pierwotnego projektu budowy, tak by uwzględnić obecność okien i drzwi na granicy między działkami.

42. Postępowanie nie posunęło się do przodu do czasu, kiedy odpowiednio w dniu 10 kwietnia 1997 r. i 14 stycznia 2000 r. J.U. i skarżący sprzedali swe udziały w nieruchomości osobom trzecim.

II. WŁAŚCIWE PRAWO KRAJOWE

A. Sądowa kontrola decyzji administracyjnych

43. Na podstawie art. 196 ust. 1 kodeksu postępowania administracyjnego, mającego zastosowanie do dnia 1 października 1995 r., skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego mogła zostać złożona na decyzję administracyjną organu drugiej instancji na tej podstawie, że decyzja ta nie jest zgodna z prawem.

44. Art. 207 ust. 2 stwierdzał, że sąd powinien uchylić decyzję w całości lub w części, jeśli ustalą, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa materialnego, że postępowanie prowadzące do wydania decyzji było obciążone wadą, która powodowała nieważność decyzji lub jeśli nastąpiły takie wady proceduralne w postępowaniu prowadzącym do wydania decyzji, które uzasadniały jego wznowienie¹.

45. Zgodnie z art. 16 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z dnia 11 maja 1995 r., która weszła w życie w dniu 1 października 1995 r., sąd ten ma kompetencję do badania:

- skarg na decyzje administracyjne rozstrzygające co do istoty sprawy,
- skarg na postanowienia, na które służy zażalenie,
- postanowień wydanych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji,
- innych niż określone wyżej aktów z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania albo uznania uprawnienia lub obowiązku².

B. Długość postępowań administracyjnych

(a) Przed 1 października 1995 r.

46. Na podstawie art. 35 kodeksu postępowania administracyjnego z 1960 r. organ administracji był zobowiązany załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Proste sprawy powinny być załatwiane niezwłocznie. W sprawach wymagających postępowania wyjaśniającego decyzja pierwszej instancji powinna zostać wydana nie później niż w ciągu jednego miesiąca. W szczególnie skomplikowanych sprawach decyzje powinny być wydane w ciągu dwóch miesięcy.

47. Jeśli decyzja nie została wydana we wskazanych wyżej terminach, skarga na podstawie art. 37 Kodeksu mogła być złożona do organu wyższej instancji, który powinien wyznaczyć dodatkowy termin, oraz [nakazać] ustalić osoby winne niezakończona sprawy w terminie, a w razie potrzeby podjąć środki zapobiegające naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości.

¹ Art. 207 ust. 2. Decyzja podlega uchyleniu, jeżeli sąd administracyjny stwierdzi:

- 1) naruszenie prawa materialnego, chyba że naruszenie to nie miało wpływu na wynik sprawy,
- 2) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania z przyczyn określonych w art. 145 § 1,
- 3) inne naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, które miały istotny wpływ na wynik sprawy. [przyp. tłum.]

² Art. 16 ust. 1. Sąd orzeka w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne,
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także rozstrzygające sprawę co do istoty,
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie,
- 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa, (...). [przyp. tłum.]

(b) Po 1 października 1995 r.

48. W 1995 r. została uchwalona ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, która weszła w życie w dniu 1 października 1995 r. Stworzyła dalsze szczególne procedury, w których mogła być podniesiona skarga na brak szybkiego działania administracji.

49. Na podstawie art. 17 tej ustawy Naczelny Sąd Administracyjny może badać skargi na beczynność administracji w postępowaniach administracyjnych w sprawach wskazanych w art. 16 ustawy.

50. Zgodnie z art. 26 ustawy, jeśli skarga na beczynność organu administracji jest uzasadniona, Sąd zobowiąże właściwy organ do wydania decyzji lub dokonania czynności bądź do przyznania albo uznania indywidualnego uprawnienia lub obowiązku.

51. Ustawa z 1995 r. przyznała również Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu specjalne uprawnienia w celu zapewnienia przestrzegania przez organy administracyjne wyroków tego sądu. Na podstawie art. 31 ustawy w razie stwierdzenia przez sąd, że organ administracji nie wykonał jego nakazu wydania decyzji, sąd może nałożyć grzywnę na ten organ.

52. Sąd może, jeśli zezwalają na to okoliczności sprawy, wydać orzeczenie co do istoty sprawy.

53. Sąd może wydać takie decyzje, jeśli strona postępowania wezwała wcześniej dany organ do wykonania nakazu sądu wydanego na podstawie art. 17 ustawy.

54. Strona postępowania, która poniosła szkodę na skutek nieprzestrzegania przez organ administracji wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanego na podstawie art. 17 ustawy, jest uprawniona do żądania odszkodowania od danego organu administracyjnego, zgodnie z zasadami odpowiedzialności cywilnej określonymi w Kodeksie cywilnym. Takie roszczenie powinno być najpierw złożone do tego organu. Decyzja w sprawie roszczenia odszkodowawczego powinna zostać podjęta przez ten organ administracyjny w ciągu trzech miesięcy.

55. Jeśli dany organ nie wyda orzeczenia w tym zakresie w powyższym terminie, bądź jeśli strona nie jest usatysfakcjonowana przyznanym odszkodowaniem, może być złożone roszczenie odszkodowawcze przeciwko organowi administracji do sądu cywilnego.

56. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że zaniechanie działania przez administrację zachodzi, jeśli nie podejmie ona żadnych kroków w celu załatwienia sprawy, lub jeśli podjęła takie kroki, ale nie skutkowały one wydaniem decyzji lub postanowienia, lub podjęciem innych stosownych środków. Dla oceny skargi na beczynność administracji przyczyny tego zaniechania nie mają znaczenia. W szczególności bez znaczenia jest, czy czynność nie została dokonana na skutek braku staranności organu lub na skutek jego przekonania, że dana decyzja lub czynność nie powinna zostać wcale wydana lub wykonana (NSA Warszawa, wyrok z 1 grudnia 1998 r., U IV SAB 121/97).

PRAWO

I. DOMNIEMANE NARUSZENIE ARTYKUŁU 6 § 1 KONWENCJI

57. Skarżący skarży się na postawie art. 6 ust. 1 Konwencji na długość postępowania, w którym wnioskował o wydanie mu pozwolenia budowlanego.

58. Art. 6 ust. 1 Konwencji we właściwej części stwierdza:

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

A. Okres podlegający rozpatrzeniu

59. Przedmiotowe postępowanie dotyczące pozwolenia budowlanego zostało wszczęte w dniu 23 grudnia 1992 r. Było ono ściśle związane z postępowaniem, które miało na celu stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 20 października 1987 r. Jednakże okres podlegający rozpatrzeniu rozpoczął się nie w tym dniu, ale w dniu 1 maja 1993 r., kiedy to weszła w życie deklaracja, na mocy której Polska uznała prawo do skargi indywidualnej na gruncie dawnego art. 25 Konwencji. Trybunał odnotowuje, że w celu oceny, czy czas, który upłynął po tej dacie, był rozsądny, należy wziąć pod uwagę stan sprawy w tym dniu (zobacz m.in. wyrok w sprawie *Humen p. Polsce* [GC], nr 26614/95, § 59, 15 października 1999 r., niepublikowany).

60. Co do zakończenia postępowania, Rząd utrzymywał, że trwało ono do dnia 10 kwietnia 1997 r., kiedy J.U., jedna ze współwłaścicielek działki nr 30, sprzedała swój udział na rzecz M.O. W opinii Rządu, nowy współwłaściciel odmawiał wyrażenia zgody na budowę czegokolwiek na działce, i w rezultacie organy administracyjne nie mogły wydać pozwolenia budowlanego na korzyść skarżącego. Skarżący kwestionował twierdzenia Rządu.

61. W opinii Trybunału Rząd nie przedstawił żadnych przekonujących dowodów, że przedmiotowe postępowanie stało się bezcelowe w 1997 r. Tym niemniej bezsporne jest, że w dniu 14 stycznia 2000 r. skarżący sprzedał swój udział w działce nr 30. To, jak można zakładać, skutkowało utratą przez skarżącego interesu prawnego do wnioskowania o pozwolenie budowlane. Z tego względu, na podstawie posiadanych danych, Trybunał uznaje, że okres podlegający rozpatrzeniu zakończył się w dniu 14 stycznia 2000 r., trwał więc 7 lat i 22 dni, z czego okres 6 lat, 8 miesięcy i 13 dni podlega pod jurysdykcję Trybunału *ratione temporis*.

B. Stanowiska stron wyrażone przed Trybunałem

1. Oświadczenie Rządu

62. Rząd twierdził, że długość postępowania był rozsądna. Utrzymywał, po pierwsze, że skarżący sam przyczynił się do przedłużenia postępowania, gdyż nie dostarczył Urzędowi Rejonowemu w Częstochowie pewnych niezbędnych dokumentów.

63. Po drugie, Rząd uznał, że sprawa była skomplikowana, głównie z uwagi na fakt, że przed wydaniem pozwolenia budowlanego organy administracyjne musiały ustalić ważność decyzji z 20 października 1987 r., która zezwalała J.M. wykonanie okien i drzwi w ścianie granicznej między działkami nr 30 i 28. Konieczne było również ustalenie, czy budynek usytuowany na działce nr 28 został postawiony na podstawie pozwolenia budowlanego, czy też bez żadnej podstawy prawnej. Rząd utrzymywał, że sprawa była jeszcze bardziej skomplikowana, gdyż decyzja z 20 października 1987 r. została wydana, gdy państwo było właścicielem działki nr 30. Wskazywał na fakt, że budynki przy ul. Wieluńskiej mieściły się w historycznej dzielnicy Częstochowy, więc Wojewódzki Konserwator Zabytków musiał zdecydować, czy były one zgodne z historycznym charakterem tego obszaru.

64. Rząd był zdania, że organy administracyjne prowadziły sprawę z należytą starannością i wydawały decyzje bez zwłoki. Przyznał jednakże fakt, iż postępowanie było zablokowane przez nierozwiązaną kwestię okien i drzwi w ścianie granicznej między działkami nr 30 i 28 oraz że Naczelny Sąd Administracyjny wydał liczne wyroki w postępowaniach dotyczących zarówno pozwolenia budowlanego, jak i decyzji z 1987 r.

2. Oświadczenie skarżącego

65. Skarżący odrzucił argument Rządu, że przewlekły charakter postępowania był spowodowany zawilocią sprawy.

66. W jego opinii Naczelny Sąd Administracyjny opóźnił wydanie ostatecznej decyzji, zajmując się sprawami mniejszego znaczenia. Skarżący uznał za szczególnie godne ubolewania, iż w wyroku z czerwca 1999 r. Sąd Administracyjny nakazał zbadać, czy Konserwator Zabytków był właściwy do decydowania o przeznaczeniu działek nr 28 i 30. Zauważył, że od lat wiadano, że ten obszar podlegał nadzorowi Urzędu Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. W tym kontekście skarżący odwołał się do listu z dnia 23 kwietnia 1992 r. Wydziału Urbanistyki i Gospodarki Gruntami Urzędu Miasta Częstochowy, zgodnie z którym projektowany budynek współgrał z ogólną wizją odbudowanej historycznej części miasta.

67. Co do prośby Urzędu Rejonowego z dnia 31 sierpnia 1995 r. o przedłożenie niezbędnej dokumentacji potwierdzającej tytuł prawny skarżącego do jego działki, skarżący argumentował, że kłóciło się to w sposób jasny z de-

cyjną o zwrocie mu własności. Ponadto utrzymywał, że organy administracyjne odmówiły mu dostępu do właściwych dokumentów.

68. Skarżący był zdania, że władze nie rozpatrzyły jego sprawy z należytą starannością. Podkreślił, że ze względu na długość postępowania musiał porzucić plany inwestycyjne i sprzedać swój udział we własności działki nr 30 za cenę poniżej jej wartości rynkowej, częściowo, aby spłacić swoje długi. Ponadto, na skutek żądań organów administracyjnych musiał zlecić przygotowanie zestawu planów architektonicznych domu, który zamierzał zbudować, o wartości szacowanej w 2000 r. na około 301000 złotych. Plany te okazały się całkowicie bezużyteczne.

C. Rozsądna długość postępowania

69. Trybunał przypomina, że rozsądna długość postępowania musi być oceniana w świetle szczególnych okoliczności danej sprawy oraz z uwzględnieniem kryteriów wypracowanych w orzecznictwie Trybunału, w szczególności stopnia złożoności sprawy, postępowania skarżącego oraz właściwych władz (zob. m.in. wyrok w sprawie *Zwierzyński p. Polsce*, nr 34049/96 z dnia 19 czerwca 2001 r., § 41 oraz *Zawadzki p. Polsce*, nr 34158/96 z dnia 20 grudnia 2001 r., § 69).

70. Trybunał nie znajduje nic, co by wskazywało, że wniosek skarżącego o pozwolenie budowlane wiązał się ze szczególnie skomplikowanymi kwestiami architektonicznymi lub technicznymi.

71. Trybunał uznaje, że nawet jeśli skarżący może być obwiniany o pewną zwłokę z uwagi na niedostarczenie wymaganych dokumentów, nie można uznać, że przyczynił się on do przedłużenia przedmiotowego postępowania w stopniu decydującym.

72. W opinii Trybunału długość postępowania dotyczącego pozwolenia budowlanego nie może być badana bez uwzględnienia postępowania dotyczącego ważności decyzji z dnia 20 października 1987 r., które rozpoczęło się w dniu 10 stycznia 1992 r. i trwało do 13 stycznia 2003 r. Wynik tamtego postępowania był znacząco decydujący dla wyniku postępowania w sprawie wniosku skarżącego o wydanie pozwolenia budowlanego. Trybunał zauważa, że na tok postępowania w sprawie ważności decyzji z dnia 20 października 1987 r. wpłynęły okresy bezczynności po stronie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w szczególności między październikiem 1994 r. i kwietniem 1996 r. oraz między kwietniem 1997 r. i lipcem 1999 r. Liczne przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia powodowały dalsze opóźnienia. Trybunał zauważa również, że dopiero w 1996 r. organy zdecydowały się zbadać, czy zostało wydane pozwolenie budowlane w odniesieniu do budynku na sąsiedniej działce.

73. Jednocześnie władze administracyjne pozostawały bierne w odniesieniu do wniosku skarżącego o wydanie pozwolenia budowlanego i po wrześniu 1995 r. nie nastąpił jakikolwiek postęp w tej sprawie.

74. Trybunał przypomina, że art. 6 ust. 1 nakłada na układające się strony obowiązek zorganizowania swych systemów sądowych w taki sposób, by ich sądy mogły działać zgodnie z wymogami tego artykułu, w tym obowiązkiem rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie (wyrok w sprawie *Frydlender przeciwko Francji*, [GC], nr 30979/96, § 45, ECHR 2000-VII).

75. W świetle kryteriów wypracowanych w orzecznictwie i mając na względzie wszystkie okoliczności sprawy, Trybunał uznaje, że długość zaskarżonego postępowania była nadmierna i nie pozostawała w zgodzie z wymogiem rozsądnego terminu. Doszło więc do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji.

II. DOMNIEMANE NARUSZENIE ARTYKUŁU 1 PROTOKOŁU NR 1 DO KONWENCJI

76. Skarżący skarżył się na podstawie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, że jego prawo własności zostało naruszone przez to, że na skutek nadmiernie wydłużonych postępowań administracyjnych w sprawie jego wniosku o pozwolenie budowlane oraz ważności decyzji dotyczących budynków bezpośrednio sąsiadujących z jego działką, uniemożliwiono mu wykonywanie jego właścicielskiego prawa do pobudowania domu na swoim terenie.

77. Rząd zakwestionował ten argument.

78. Art. 1 Protokołu nr 1 przewiduje:

„Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.

Powyzsze postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”.

79. Mając na względzie okoliczności tej sprawy, Trybunał uważa, że skarga na podstawie art. 1 Protokołu nr 1 nie rodzi żadnych dodatkowych kwestii do rozpatrzenia (zob. np. wyrok *Zanghè przeciwko Włochom* z dnia 19 lutego 1991 r., Series A no. 194-C, § 23, oraz wyrok *Di Pede przeciwko Włochom* z dnia 26 listopada 1996 r., Reports 1996-IV, no. 17, § 35).

III. ZASTOSOWANIE ARTYKUŁU 41 KONWENCJI

80. Artykuł 41 Konwencji stwierdza:

„Jeżeli 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

81. Skarżący domagał się z tytułu szkody majątkowej:

- 301000 złotych jako zwrot kwoty odpowiadającej zaktualizowanej wartości planów budowlanych, do których przedstawienia był zobowiązany przez organy w celu uzyskania pozwolenia budowlanego,
- 125000 złotych jako odszkodowanie za utratę spodziewanego zysku z dzierżawy własności,
- 100 000 złotych jako odszkodowanie za zburzone budynki z czasów, gdy nieruchomość poprzedników prawnych skarżącego została wywłaszczona.

82. Rząd uznał, że roszczenia skarżącego są nadmierne i że nie istnieje bezpośredni związek między domniemaną szkodą a przedmiotowym postępowaniem.

83. Trybunał nie dostrzega żadnego związku przyczynowego między stwierdzonym naruszeniem a domniemaną szkodą majątkową, odrzuca zatem to roszczenie. Z drugiej strony, Trybunał jest zdania, że można rozsądnie uznać, że skarżący doznał szkody niemajątkowej z uwagi na długość postępowania dotyczącego wniosku o pozwolenie budowlane. Trybunał uznaje zatem, że w świetle szczególnych okoliczności sprawy oraz dokonując oceny na zasadzie słuszności skarżącemu należy przyznać 5000 euro.

B. Koszty i wydatki

84. Skarżący nie dochodził zwrotu żadnych kosztów i wydatków związanych z postępowaniem przed Trybunałem.

C. Odsetki

85. Trybunał uznaje za właściwe, by odsetki w razie zwłoki zostały ustalone zgodnie z marginalną stopą procentową Europejskiego Banku Centralnego, plus doliczyć trzy punkty procentowe.

Z TYCH POWODÓW TRYBUNAŁ JEDNOGŁOŚNIE

1. *Uznaje*, że miało miejsce naruszenie artykułu 6 ust. 1 Konwencji;
2. *Uznaje*, że:
 - (a) pozwane Państwo ma wypłacić skarżącemu, z tytułu szkody niemajątkowej, w ciągu trzech miesięcy od dnia, w którym wyrok stanie się prawomocny zgodnie z artykułem 44 ust. 2 Konwencji, 5.000 euro (pięć tysięcy euro), które będą przeliczone na polskie złote według kursu z dnia uregulowania należności, plus jakiegokolwiek podatek, jaki może być pobrany;
 - (b) po upływie wyżej wymienionych trzech miesięcy do dnia uregulowania należności zwykle odsetki będą płatne od powyższej kwoty we-

- dług marginalnej stopy procentowej Europejskiego Banku Centralnego z okresu zwłoki plus trzy punkty procentowe;
3. *Oddala* pozostałe roszczenia skarżącego o zadośćuczynienie.

Sporządzono w języku angielskim i obwieszczono pisemnie 1 czerwca 2004 r., zgodnie z art. 77 §§ 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Michael O'BOYLE
Kancelarz

Nicolas BRATZA
Przewodniczący