

Logo

RADA EUROPY
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

WYDZIAŁ CZWARTY

SPRAWA GRABIŃSKI PRZECIW POLSCE

(Wniosek nr 43702/02)

ORZECZENIE

STRASBURG

17 października 2006

Pieczętka w języku francuskim:
Pour Copie Conforme
Strasbourg 17 października 2006
Nieczytelny podpis
T.L. EARLY
Greffier de Section

To orzeczenie uprawomocni się w okolicznościach określonych w Artykule 44 § 2 Konwencji. Może podlegać korekcie redakcyjnej.

Na każdej stronie nagłówek: Orzeczenie w sprawie Grabiński przeciw Polsce.

W sprawie Grabiński przeciw Polsce

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Wydział czwarty), obradując w następującym składzie Izby:

Sir Nicolas BRATZA, *Prezes*,
Pan G. BONELLO,
Pan M. PELLONPÄÄ,
Pan K. TRAJA,
Pan L. GARLICKI,
Pani L. MIJOVIĆ,
Pan J. ŠIKUTA, *judges*,
oraz Pan T.L. EARLY, *Section Urzędnik Wydziału*,
Naradziwszy się przy drzwiach zamkniętych 26 września 2006,
Wydaje następujące orzeczenie, które przyjęto w tym dniu:

PROCEDURA

1. Sprawa zaczęła się od wniosku (nr 43702/02) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej złożonego do Trybunału zgodnie z Artykułem 34 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności („Konwencja”) przez obywatela polskiego, Pana Aleksandra Grabińskiego („wnioskodawca”) 15 listopada 2002.
2. Wnioskodawcę reprezentował Pan W. Hermeliński, prawnik prowadzący swoją praktykę w Warszawie. Rząd polski („Rząd”) był reprezentowany przez Przedstawiciela Rządu, Pana J. Wołosiewiczza z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.
3. 18 października 2005 Trybunał oznajmił, że wniosek jest częściowo niedopuszczalny i postanowił przekazać Rządowi skargi dotyczące trwania postępowania. Stosując Artykuł 29 § 3 Konwencji, postanowił jednocześnie orzec w sprawie dopuszczalności i meritum wniosku.

FAKTY

I. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

4. Wnioskodawca urodził się w 1949 roku i mieszka w Warszawie.

A. Kontekst sprawy

5. Rodzina wnioskodawcy posiadała parcelę o powierzchni 1454 m² w centrum Warszawy, na skrzyżowaniu Alei Jerozolimskich i Ulicy Marszałkowskiej. Wnioskodawca jest jednym ze spadkobierców właścicieli tej nieruchomości.

6. Na mocy Dekretu z 26 października 1945 roku o Własności i Użytkowaniu Ziemi w Warszawie („Dekret z 1945 roku”) prawo własności do prywatnej ziemi zostało przeniesione na Miasto Warszawę.
7. 30 września 1948 rodzina wnioskodawcy złożyła wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do tej parceli zgodnie z ustępem 7 Dekretu z 1945 roku („wniosek z 1948 roku”). 14 września 1953 roku Prezydium Rady Narodowej Warszawy odmówiło prośbie i orzekło w rezultacie, że prawo własności do wszystkich budynków znajdujących się na kwestionowanej parceli ma zostać przeniesione na Skarb Państw. 25 stycznia 1954 roku Minister Gospodarki Komunalnej utrzymał tę decyzję.
8. W międzyczasie Ustawa z 20 marca 1950 roku dotycząca Lokalnej Administracji Państwowej weszła w życie 13 kwietnia 1950 roku. Zgodnie z ustępem 32 § 2 tej Ustawy, prawo własności do wszelkich nieruchomości poprzednio należące do samorządów lokalnych zostało przeniesione na Skarb Państwa.
9. W 1955 roku władze państwowe zbudowały Hotel Metropol na części parceli, która poprzednio należała do rodziny wnioskodawcy.
10. W nieustalonym terminie parcela poprzednio należąca do rodziny wnioskodawcy, została podzielona na dwie oddzielne części.
11. W następstwie przywróceniu samorządu lokalnego w Polsce, 27 maja 1990 roku prawo własności do pierwszej części oryginalnej parceli działaniem prawa zostało przeniesione na Miasto Warszawę. Część ta o powierzchni 818 m² stanowiła część większej parceli nr 39 o powierzchni 4163 m². Druga część parceli o powierzchni 636 m² pozostała własnością Skarbu Państwa i była zarządzana przez Starostwo Powiatu Warszawskiego.
12. Okazuje się, że w lipcu 2002 roku, po wejściu w życie Ustawy z 15 marca 2002 o statusie Miasta Stołecznego Warszawy, prawo własności do drugiej części oryginalnej parceli zostało przeniesione na Miasto Warszawę.
13. 29 czerwca 1993 roku Zarząd Związku Dzielnic Gmin Warszawy wydał decyzję ogłaszającą, że z dniem 5 grudnia 1990 roku Warszawskie Przedsiębiorstwo Turystyczne „Syrena” otrzymało prawo wieczystego użytkowania parceli nr 39 o powierzchni 4163 m² mieszczącej się przy Alejach Jerozolimskich 45. Na mocy tej samej decyzji prawo własności do budynków związanych z tą parcelą, w tym do Hotelu Metropol, zostało przeniesione na przedsiębiorstwo „Syrena” w zamian za zapłatę. W dniu, o którym mowa towarzystwo było własnością Miasta Warszawy.

B. Postępowanie dotyczące przyznania prawa wieczystego użytkowania ziemi

14. 1 października 1992 roku S.P., inny spadkobierca rodziny wnioskodawcy i działający w ich imieniu, złożył do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wniosek o uchylenie decyzji administracyjnych odmawiających własności czasowej. 24 marca 1993 roku Minister unieważnił decyzje Prezydium Rady Narodowej Warszawy z 14 września 1953 roku i Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 stycznia 1954. W rezultacie kompetentne władze administracyjne musiały wydać postanowienie dotyczące wniosku z 1948 roku o przyznanie prawa wieczystego użytkowania, które zastąpiło własność czasową. Wnioskodawca i inni spadkobiercy poprzednich właścicieli byli, jako ich prawni następcy, stronami dalszego postępowania.
15. W następstwie powyższej decyzji, 14 lipca 1994 roku Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa przyznał wnioskodawcy i innym spadkobiercom

odszkodowanie w wysokości 12 764 569 000 złotych. Wygląda na to, że decyzja ta nie została wprowadzona w życie.

16. 29 kwietnia 1995 roku Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wszczął z urzędu postępowanie mając na celu stwierdzenie nieważności swojej własnej wcześniejszej decyzji z 24 marca 1993. 9 lipca 1996 roku Minister ogłosił, że decyzja z 24 marca 1993 jest nieważna. 20 lipca 1996 roku wnioskodawca i S.P. złożyli do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy decyzji z 9 lipca 1996 roku. 28 lutego 1997 roku Prezes tego Urzędu utrzymał decyzję z 9 lipca 1996 roku. Wnioskodawca odwołał się od tej decyzji i wcześniejszych decyzji Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa do Naczelnego Sądu Administracyjnego. 15 maja 1997 roku Naczelny Sąd Administracyjny nakazuje wstrzymanie wykonania decyzji z 28 lutego 1997 roku.
17. 11 grudnia 1998 roku Naczelny Sąd Administracyjny uchyla obie zaskarżone decyzje, uważając, że nie było podstaw do utrzymania, że decyzja z 24 marca 1993 roku mogła być ogłoszona jako nieważna. W wyniku tego orzeczenia, wniosek z 1948 roku o przyznanie prawa użytkowania wieczystego złożony przez rodzinę wnioskodawcy musiał być jeszcze rozpatrzony.
18. Początkowo wnioskodawca był stroną dwóch postępowań dotyczących przyznania prawa wieczystego użytkowania ziemi, które były prowadzone oddzielnie przed Prezydium Miasta Warszawy (później Prezydentem Warszawy) i Starostwem Powiatu Warszawskiego. Ta sytuacja wyniknęła z faktu, że parcela poprzednio w posiadaniu rodziny wnioskodawcy, została podzielona na dwie oddzielne części, które były, każda z osobna, w posiadaniu Miasta Warszawy i Skarbu Państwa. Od lipca 2002, w następstwie zmian odpowiednich przepisów prawnych, Miasto Warszawa zostało wyłącznym właścicielem całej parceli, o której mowa i odpowiednie postępowanie było prowadzone wyłącznie przed Prezydentem Warszawy.
19. 11 czerwca 1996 Zarząd Miasta Stołecznego Warszawy postanowił z urzędu zawiesić postępowanie aż do zakończenia postępowania wszczętego przez Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w 1995 roku (patrz paragrafy 16-17 powyżej). Wnioskodawca odwołał się od tej decyzji. 29 sierpnia 1996 roku Warszawskie Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło postanowienie z 11 czerwca 1997 roku.
20. 19 sierpnia 1997 roku wnioskodawca napisał pismo do Zarządu Miasta Stołecznego Warszawy pytając o rozwój postępowania w następstwie postanowienia Kolegium Odwoławczego z 29 sierpnia 1996 roku. Zażądał wyjaśnienia dotyczącego opóźnienia postępowania.
21. 12 listopada 1997 roku Zarząd Miasta Stołecznego Warszawy postanowił umorzyć postępowanie uważając, że stało się ono bezpodstawne. Stwierdzono, że wniosek z 1948 roku o przyznanie prawa użytkowania wieczystego został już odrzucony i że wniosek o uchylenie tej decyzji odrzucono. Wnioskodawca odwołał się od tej decyzji.
22. 24 marca 1998 Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło zakwestionowaną decyzję i odesłało wniosek do ponownego rozpatrzenia.
23. 19 czerwca 1998 roku wnioskodawca złożył do Kolegium Odwoławczego zażalenie na bezczynność Zarządu Miasta Stołecznego Warszawy.
24. 14 lipca 1998 roku Zarząd Miasta Stołecznego Warszawy zawiesił trwające postępowanie do czasu zakończenia postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym dotyczące odwołania się od decyzji Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z 28 lutego 1997 roku.

25. 13 sierpnia 1998 roku Warszawskie Samorządowe Kolegium Odwoławcze nakazało Zarządowi Miasta Stołecznego Warszawy wydanie postanowienia w sprawie do 30 września 1998 roku.
26. 16 stycznia 1999, w następstwie orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 grudnia 1998 roku, wnioskodawca wystąpił z wnioskiem do Prezydenta Warszawy o przyznanie mu prawa użytkowania wieczystego.
27. W styczniu 1999 roku Prezydent Warszawy rozpoczął negocjacje z wnioskodawcą i innymi spadkobiercami poprzednich właścicieli dążąc do wycofania ich roszczeń do przedmiotowej parceli w zamian za inną parcelę. 23 marca 1999 roku wnioskodawca i inni spadkobiercy przyjęli propozycję Prezydenta. Jednak 29 kwietnia 1999 roku Wiceprezydent poinformował ich, że musiał wycofać się z negocjacji, ponieważ nie ma podstaw, w oparciu o które wniosek z 1948 roku mógłby zostać oddalony.
28. 1 czerwca 1999 Zarząd Miasta Stołecznego Warszawy odrzucił wniosek. Stwierdził, że parcela o określonej powierzchni i kształcie, która jest przedmiotem wniosku, nie istniała w momencie wydawania obecnego postanowienia. Ponadto zauważono, że na części parceli, która była poprzednio własnością rodziny wnioskodawcy, Skarb Państwa wybudował Hotel Metropol. Tak więc uważa się, że nie jest możliwe wytyczenie parceli, która jest przedmiotem wniosku. Oprócz tego Zarząd Miasta Stołecznego Warszawy zauważył, że na mocy decyzji z 29 czerwca 1993 roku towarzystwo „Syrena” otrzymało prawo wieczystego użytkowania parceli, która częściowo zająłaby się z przedmiotową parcelą.
29. 21 czerwca 1999 roku S.P., jeden ze spadkobierców rodziny wnioskodawcy, złożył odwołanie od decyzji Zarządu Miasta Stołecznego Warszawy.
30. 10 lutego 2000 roku S.P. złożył do Naczelnego Sądu Administracyjnego zażalenie na bezczynność Warszawskiego Samorządowego Kolegium Odwoławczego.
31. 1 czerwca 2000 roku Warszawskie Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało decyzję Zarządu Miasta Stołecznego Warszawy z 1 czerwca 1999 roku.
32. 30 czerwca 2000 roku S.P. złożył odwołanie od tej decyzji do Naczelnego Sądu Administracyjnego.
33. 15 września 2000 roku Naczelny Sąd Administracyjny przerwał postępowania w sprawie zażalenia na bezczynność Warszawskiego Samorządowego Kolegium Odwoławczego, podając, że kolegium to wydało decyzję 1 czerwca 2000 roku.
34. 27 lutego Naczelny Sąd Administracyjny uchylił decyzję Kolegium Odwoławczego z 1 czerwca 2000 roku i wcześniejszą decyzję Zarządu Miasta Stołecznego Warszawy. Sąd uzasadnił, że rozdział 7 Dekretu z 1945 roku stawia dwa warunki niezbędne do spełnienia łącznie, aby mogło zostać przyznane prawo wieczystego użytkowania gruntu tj. złożenie wniosku w terminie oraz zgodność zamierzonego sposobu wykorzystywania gruntu przez wnioskodawcę z planem zabudowy. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że wniosek został złożony w terminie. Jednak władze administracyjne nie zbadały drugiego warunku Dekretu z 1945 roku, a zamiast tego oparły swoje decyzje na podstawach, których nie przewiduje odpowiednie prawo. W końcu Naczelny Sąd Administracyjny zlecił władzom administracyjnym zbadanie zamierzonego wykorzystania przedmiotowego gruntu. Dalej podkreślił, że jeśli zamierzone wykorzystanie gruntu będzie zgodne z lokalnym planem zabudowy, władze samorządowe są zobowiązane do uwzględnienia wniosku.
35. Okazuje się, że w lipcu 2002, po wejściu w życie Ustawy z 15 marca 2002 o statusie Miasta Stołecznego Warszawy, tytuł własności do drugiej części parceli poprzednio będącej własnością rodziny wnioskodawcy, został przeniesiony na rzecz Miasta

Stołecznego Warszawy. W rezultacie postępowanie dotyczące przyznania prawa wieczystego użytkowania w odniesieniu do całej nieruchomości rodziny wnioskodawcy było prowadzone przed Prezydentem Warszawy.

36. 13 sierpnia 2002 Zarząd Miasta Stołecznego Warszawy poinformował wnioskodawcę i innych spadkobierców, że z powodu skomplikowanej sprawy decyzja zostanie wydana do 30 listopada 2002 roku.
37. 25 kwietnia 2003 wnioskodawca złożył w Warszawskim Samorządowym Kolegium Odwoławczym zażalenie na bezczynność Zarządu Miasta Stołecznego Warszawy.
38. 30 maja 2003 roku wnioskodawca poinformował Zarząd, że zamierza wykorzystać przedmiotową parcelę zgodnie z lokalnym planem zabudowy.
39. 9 grudnia 2003 Prezydent Warszawy, który w międzyczasie przejął kompetencje Zarządu Miasta Stołecznego Warszawy, wydał decyzję w tej sprawie. Odrzucił wniosek uważając, że wykorzystanie parceli przez spadkobierców poprzednich właścicieli nie będzie zgodne z lokalnym planem zabudowy przyjętym 9 lutego 1993 roku. W szczególności Prezydent stwierdził, że jedna część gruntu jest przeznaczona częściowo na pasáže i tereny zielone, a częściowo na skrzyżowanie Alei Jerozolimskich i Ulicy Marszałkowskiej, które jest ważnym miejscem dla transportu publicznego w całym centrum miasta. Jeśli chodzi o drugą część przedmiotowego gruntu, Prezydent zauważył, że stoi tam Hotel Metropol i nie jest wykonalne odłączenie od istniejącej większej parceli części, która była w posiadaniu rodziny wnioskodawcy. Odniósł się także do części 31 Ustawy o Gospodarce Nieruchomościami, która przewiduje, że w przypadku parceli zabudowanej, przyznanie prawa wieczystego użytkowania gruntu ma doprowadzić do jednoczesnego nabycia budynku znajdującego się na tym gruncie. Jednak budynek Hotelu Metropol jest własnością towarzystwa „Syrena” i nie może być podzielony tak, aby odzwierciedlać granice posiadłości poprzednio w posiadaniu rodziny wnioskodawcy. Poza tym, wniosek nie mógł być uwzględniony, ponieważ prawo wieczystego użytkowania gruntu, który częściowo zajął się z przedmiotowym gruntem, zostało przyznane towarzystwu „Syrena” na mocy decyzji z 29 czerwca 1993 roku.
40. 24 grudnia 2003 roku wnioskodawca odwołał się.
41. 24 lutego 2004 roku wnioskodawca złożył w Naczelnym Sądzie Administracyjnym zażalenie na bezczynność Warszawskiego Samorządowego Kolegium Odwoławczego.
42. 12 maja 2004 Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło decyzję Prezydenta z 9 grudnia 2003 i odesłało sprawę. 9 czerwca 2004 roku S.P. zażądał od Prezydenta przyspieszenia postępowania.
43. 25 czerwca 2004 roku Naczelny Sąd Administracyjny przerwał postępowanie dotyczące zażalenia na bezczynność Warszawskiego Samorządowego Kolegium Odwoławczego, podając, że kolegium to wydało swoją decyzję 12 maja 2004.
44. Wygląda na to, że w nieustalonym terminie Prezydent Warszawy wstrzymał toczące się postępowanie do momentu zakończenia postępowania administracyjnego dotyczącego przyznania prawa do użytkowania wieczystego gruntu na rzecz towarzystwa „Syrena” (zobacz paragrafy 54-59 poniżej). Okazuje się, że postępowanie jest w toku.

C. Postępowanie prowadzone przed Starostwem Powiatu Warszawskiego do lipca 2002 roku, dotyczące przyznania prawa do użytkowania wieczystego gruntu będącego w posiadaniu Skarbu Państwa.

45. 5 lutego 1999 roku wnioskodawca zażądał od Starostwa Powiatu Warszawskiego przyznania mu prawa do wieczystego użytkowania parceli będącej w posiadaniu Skarbu Państwa. 11 marca 1999 roku złożył on do Wojewody warszawskiego zażalenie na bezczynność Starostwa Powiatu Warszawskiego.
46. 23 marca 1999 roku Starostwo Powiatu Warszawskiego zażądało od Zarządu Miasta Stołecznego Warszawy dostarczenia odpowiednich dokumentów dotyczących statusu kwestionowanej nieruchomości. 10 maja 1999 roku odpowiednie dokumenty zostały złożone w Starostwie Powiatu. 25 maja i 16 czerwca 1999 roku Starostwo Powiatu zażądało od Samorządu Warszawa Centrum złożenia dodatkowych dokumentów.
47. 9 lipca 1999 roku wnioskodawca złożył do Wojewody Warszawskiego drugie zażalenie na bezczynność Starostwa Powiatu. 9 sierpnia 1999 roku Starostwo Powiatu zażądało od Samorządu Warszawa Centrum dostarczenia informacji odnoszących się do przedmiotowej parceli, jakie przewidziano w lokalnym planie zabudowy. Żądane informacje zostały złożone 17 sierpnia 1999 roku.
48. 30 sierpnia 1999 roku Wojewoda Warszawski nakazał Starostwu Powiatu Warszawskiego wydanie decyzji w sprawie wnioskodawcy w ciągu jednego miesiąca. 8 października 1999 roku Starostwo Powiatu poinformowało wnioskodawcę, że z powodu złożoności sprawy decyzja zostanie wydana do 15 stycznia 2000.
49. 4 stycznia 2000 Starostwo Powiatu Warszawskiego odmówiło przyznania prawa użytkowania wieczystego odnośnie parceli w posiadaniu Skarbu Państwa, uważając, że parcela została przeznaczona do użytku publicznego w lokalnym planie zabudowy. Wnioskodawca odwołał się od tej decyzji.
50. 7 września 2000 roku Wojewoda Warszawski utrzymał decyzję Starostwa Powiatu Warszawskiego. S.P. złożył odwołanie od decyzji Wojewody do Naczelnego Sądu Administracyjnego.
51. 12 marca 2002 roku Naczelny Sąd Administracyjny uchylił decyzję Wojewody Warszawskiego z 7 września 2000 roku i wcześniejszą decyzję Starostwa Powiatu Warszawskiego, ponieważ zostały wydane z naruszeniem ustępu 7 Dekretu z 1945 roku. Stwierdził, że wykorzystanie przedmiotowej parceli przez następców poprzednich właścicieli nie będzie niezgodne z lokalnym planem zabudowy.
52. 7 czerwca 2002 roku Starostwo Powiatu Warszawskiego poinformowało wnioskodawcę, że nie będzie możliwe zakończenie postępowania w terminie określonym w Artykule 35 Kodeksu Postępowania Administracyjnego z powodu konieczności dalszego rozpatrywania wniosku.
53. Okazuje się, że w lipcu 2002 roku tytuł własności w posiadaniu Skarbu Państwa został działaniem prawa przeniesiony na Miasto Warszawę. W rezultacie postępowanie dotyczące przyznania prawa użytkowania wieczystego gruntu odnośnie całej nieruchomości rodziny wnioskodawcy było prowadzone przed Prezydentem Warszawy (zobacz paragrafy 35-44 powyżej).

D. Postępowanie dotyczące przyznania prawa użytkowania wieczystego gruntu na rzecz przedsiębiorstwa „Syrena”

54. 10 maja 1996 roku S.P. jeden ze spadkobierców, złożył do Zarządu Miasta Stołecznego Warszawy zarzut przeciwko aukcji sprzedaży udziałów w przedsiębiorstwie „Syrena”.
55. 17 września 1996 roku wnioskodawca złożył do Warszawskiego Samorządowego Kolegium Odwoławczego wniosek o uchylenie decyzji Zarządu Związku Dzielnic Gmin Warszawy z 29 czerwca 1993 roku (zobacz paragraf 13 powyżej). 31 października 1996 roku Kolegium Odwoławcze odmówiło rozpoczęcia postępowania. 20 listopada 1996 roku wnioskodawca złożył podanie o ponowne rozpatrzenie tej decyzji. 30 grudnia 1996 roku Kolegium Odwoławcze postanowiło wstrzymać postępowanie aż do zakończenia toczącego się postępowania przed Ministrem Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (zobacz paragrafy 16-17 powyżej). 7 października 1997 roku Kolegium Odwoławcze uchyliło swoją wcześniejszą decyzję z 31 października 1996 roku. 26 listopada 1997 roku oddaliło wniosek. Wnioskodawca złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. 17 września 1998 roku Kolegium Odwoławcze uchyliło swoją wcześniejszą decyzję i odmówiło rozpoczęcia postępowania w sprawie unieważnienia. Wnioskodawca odwołał się od tej decyzji do Naczelnego Sądu Administracyjnego.
56. 19 listopada 1998 roku Naczelny Sąd Administracyjny wstrzymał toczące się postępowanie do czasu zakończenia postępowania dotyczącego wniosku o unieważnienie decyzji Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 24 marca 1993 roku. Postępowanie zostało wznowione 27 września 2002 roku. 11 grudnia 2002 roku Naczelny Sąd Administracyjny uchylił decyzję Kolegium Odwoławczego z 17 września 1998 roku z przyczyn proceduralnych. W rezultacie Kolegium Odwoławcze musiało jeszcze raz rozpatrzyć wniosek wnioskodawcy o unieważnienie.
57. 20 czerwca i 20 grudnia 2003 roku wnioskodawca zażądał od Kolegium Odwoławczego przyśpieszenia postępowania.
58. 10 grudnia 2003 roku Kolegium Odwoławcze uchyliło swoją wcześniejszą decyzję z 26 listopada 1997 roku i uznało za nieważną decyzję Zarządu Związku Dzielnic Gmin Warszawy z 29 czerwca 1993 przyznającą prawo wieczystego użytkowania parceli nr 39 przedsiębiorstwu „Syrena”. Stwierdziło, że decyzja z 29 czerwca 1993 roku została wydana z rażącym naruszeniem praw spadkobierców poprzednich właścicieli, jako że ich wniosek o przyznanie prawa użytkowania wieczystego oczekiwał na załatwienie we właściwym czasie. Dalej stwierdzono, że roszczenia spadkobierców do parceli, która była wcześniej w posiadaniu ich rodziny muszą być rozpatrywane przed decyzją o użytkowaniu gruntu przez przedsiębiorstwo „Syrena”.
59. 5 lipca 2004 roku Samorządowe Kolegium Odwoławcze ponownie wszczęło postępowanie na żądanie przedsiębiorstwa „Syrena”. 9 grudnia 2004 odrzuciło żądanie przedsiębiorstwa „Syrena” uchylenia swojej wcześniejszej decyzji z 10 grudnia 2003 roku. Decyzja ta została utrzymana po apelacji 18 kwietnia 2005 roku. Okazuje się, że to postępowanie trwa.

II. ODPOWIEDNIE PRAWO KRAJOWE

A. Bezczyńność władz administracyjnych

60. Artykuł 35 Kodeksu Postępowania Administracyjnego określa terminy od 1 do 2 miesięcy na zajęcie się przez organa administracyjne oczekującą rozpatrzenia sprawą. Jeśli ten termin nie został dotrzymany, organ musi zgodnie z Artykułem 36 tego kodeksu, poinformować strony o tym fakcie, wyjaśnić powody opóźnienia i ustalić nowy termin. Stosownie do Artykułu 37 § 1, jeśli sprawą nie zajęto się w terminie, o którym mowa w Artykule 35 i 36, strona w postępowaniu administracyjnym może złożyć apelację do władz wyższych, stwierdzając bezczynność. W przypadku, gdy zarzuty bezczynności są dobrze uzasadnione, władze wyższe wyznaczają nowy termin zajęcia się sprawą i nakazują dochodzenie w celu ustalenia powodów bezczynności i ustalenia osób odpowiedzialnych za opóźnienie. Jeśli zajdzie taka potrzeba, władze mogą nakazać zastosowanie środków zapobiegających takim opóźnieniom w przyszłości.
61. 1 października 1995 roku weszła w życie Ustawa z 11 maja 1995 o Naczelnym Sądzie Administracyjnym („Ustawa z 1995”). Zgodnie z postanowieniami Artykułu 17 Ustawy z 1995, strona w postępowaniu administracyjnym może w każdej chwili złożyć do Naczelnego Sądu Administracyjnego zażalenie na bezczynność władzy zobowiązanej do wydania decyzji administracyjnej.

Artykuł 26 tej Ustawy mówi:

„Jeśli skarga na bezczynność organów administracyjnych jest uzasadniona, Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązuje organ do wydania aktu lub dokonania czynności bądź przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa.”

62. Zgodnie z artykułem 30 Ustawy, decyzja Naczelnego Sądu Administracyjnego nakazująca organowi zakończenie bezczynności jest dla tego organu prawnie obowiązująca. Jeśli organ nie zastosuje się do decyzji, sąd może, zgodnie z artykułem 31 tej Ustawy nałożyć grzywnę i może sam wydać orzeczenie dotyczące uprawnienia lub obowiązku, o którym mowa.
63. Zgodnie z tym samym postanowieniem, strona w postępowaniu, która ponosi szkodę w wyniku niezastosowania się organu administracyjnego do postępowania według orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikającego z Artykułem 17 Ustawy, ma prawo żądać odszkodowania od tego organu administracyjnego zgodnie z zasadami odpowiedzialności cywilnej, jakie określono w Kodeksie Cywilnym. Takie żądanie powinno zostać najpierw złożone do tego organu. Decyzja dotycząca żądania odszkodowania powinna zostać podjęta przez ten organ w ciągu trzech miesięcy. Jeśli organ, o którym mowa nie wyda orzeczenia w tej sprawie w terminie lub, jeśli strona nie jest zadowolona z przyznanego odszkodowania, żądanie odszkodowania może zostać złożone w sądzie cywilnym.
64. Ustawa z 1995 roku została uchylona i zastąpiona przez Ustawę z 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi („Ustawa z 2002”), która weszła w życie 1 stycznia 2004. Artykuł 3 § 2(8) Ustawy z 2002 zawiera postanowienia analogiczne do artykułu 17 Ustawy z 1995. Strona w postępowaniu administracyjnym może złożyć do sądu administracyjnego zażalenie na bezczynność organu zobowiązanego do wydania decyzji administracyjnej. Zgodnie z artykułem 149, jeśli zażalenie jest dobrze uzasadnione, sąd administracyjny

zobowiąże organ, o którym mowa do wydania aktu lub dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Artykuł 154 przewiduje możliwość złożenia żądania odszkodowania od organu administracyjnego, o którym mowa, jeśli strona w postępowaniu poniosła straty w wyniku braku działania organu zgodnie z orzeczeniem sądu administracyjnego.

65. Artykuł 417¹ § 3 Kodeksu Cywilnego wszedł w życie 1 września 2004 roku. Przewiduje on możliwość złożenia żądania odszkodowania za straty wynikłe z bezsensownie długiego postępowania administracyjnego po tym, jak oficjalnie ustalono w odpowiednim postępowaniu, że nastąpiło sprzeczne z prawem niewydanie decyzji administracyjnej w odpowiednim terminie.

PRAWO

I. DOMNIEMANE NARUSZENIE ARTYKUŁU 6 § 1 KONWENCJI

66. Wnioskodawca składa skargę na czas trwania postępowania dotyczącego przyznania prawa użytkowania wieczystego ziemi, który był niezgodny z wymaganiami „rozsądnego terminu” ustalonym w Artykule 6 § 1 Konwencji, który mówi:

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

67. Rząd podważył ważność tego sporu.

68. Trybunał odnotowuje, że postępowanie rozpoczęło się 1 października 1992, kiedy S.P. działając w imieniu rodziny wnioskodawcy złożył wniosek o unieważnienie decyzji administracyjnych odmawiających prawa do własności czasowej. Jednak rozważany okres rozpoczął się dopiero 1 maja 1993, kiedy weszło w życie uznanie przez Polskę prawo do indywidualnych wniosków. Jednakże w ocenie zasadności terminu trzeba wziąć pod uwagę stan postępowania w tym momencie.

Okres, o którym mowa jeszcze się nie zakończył. Tak więc trwa 13 lat i ponad 4 miesiące.

A. Dopuszczalność

1. Stosowalność Artykułu 6 § 1 Konwencji

69. Trybunał przypomina, że już zdecydował, że Artykuł 6 § 1 ma zastosowanie w postępowaniu dotyczącym przyznania prawa użytkowania wieczystego ziemi (porównaj *Potocka i Inni przeciw Polsce* (dec.) nr 33776/96, z 6 kwietnia 2000 roku; *Szenk v. Poland* (dec.), no. 67979/01, z 1 czerwca 2004; *Koss przeciw Polsce*, nr 52495/99, § 29 z 28 marca 2006).

2. Powołanie się Rządu na niewyczerpanie wewnętrznych rozwiązań

70. Rząd stwierdził, że wnioskodawca nie wyczerpał rozwiązań dostępnych zgodnie z prawem polskim. Po pierwsze stwierdzono, że wnioskodawca mógł zażądać od Naczelnego Sądu Administracyjnego nałożenia grzywny na Zarząd Miasta Stołecznego Warszawy za nieegzekwowanie orzeczenia sądu z 11 grudnia 1998.
71. Jednak Trybunał odnotowuje, że Naczelny Sąd Administracyjny w swoim orzeczeniu z 11 grudnia 1998 odrzucił dwie decyzje wydane przez Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast odnoszące się do uchylecia oryginalnego postanowienia odmawiającego przyznania własności czasowej. Dalej zauważa, że kwestionowane orzeczenie nie było skierowane przeciwko Zarządowi Miasta Stołecznego Warszawy i że organ ten nie był przed sądem administracyjnym stroną postępowania, o którym mowa. Zauważa, że orzeczenie z 11 grudnia 1998 roku było korzystne dla wnioskodawcy i utorowało drogę Zarządowi Miasta Stołecznego Warszawy dla rozpatrzenia meritum wniosku z 1948 roku o przyznanie wieczystego użytkowania ziemi. W tych okolicznościach Trybunał nie widzi, jak brak żądania ze strony wnioskodawcy nałożenia grzywny na Zarząd Miasta Stołecznego Warszawy mógłby mieć jakikolwiek praktyczny wpływ na postępowanie, o którym mowa. Wynika z tego, że zastrzeżenie Rządu musi zostać odrzucone.
72. Po drugie, Rząd utrzymuje, że wnioskodawca nie złożył żądania odszkodowania do sądu cywilnego, aby dochodzić zadośćuczynienia za domniemane szkody, które wynikły z beczynności Zarządu Miasta Stołecznego Warszawy (później Prezydenta Warszawy). Opierano się na Artykule 417¹ § 3 Kodeksu Cywilnego ze zmianami wprowadzonymi Ustawą z 17 czerwca 2004 o Zmianie ustawy - Kodeks Cywilny oraz niektórych innych ustaw.
73. Jednak Trybunał odnotowuje, że postanowienie, na którym opiera się Rząd weszło w życie 1 września 2004. Zauważa także, że przed tą datą wnioskodawca uciekał się do rozwiązań zaplanowanych do przyśpieszenia procesu uzyskania postanowienia administracyjnego takich, jak apelacja zgodnie z Artykułem 37 Kodeksu Postępowania Administracyjnego i zażalenie na beczynność organów administracyjnych złożone w Naczelny Sądzie Administracyjnym.
74. Dalej Trybunał zauważa, że zgodnie z Artykułem 417¹ § 3 Kodeksu Cywilnego żadne roszczenie odszkodowawcze wynikające z nierozsądnie długiego postępowania administracyjnego nie może zostać wpłynąć, jeśli nie zostało formalnie stwierdzone, że niezgodnie z prawem nie wydano postanowienia administracyjnego w odpowiednim terminie. Trybunał także odnotowuje, że Rząd nie dostarczył żadnych dowodów sądowych dla wykazania, że żądanie odszkodowawcze oparte na Artykule 417¹ § 3 Kodeksu Cywilnego było skutecznym środkiem prawnym i tak więc nie poparł swojego twierdzenia. Z tego wynika, że ta część sprzeciwu Rządu musi być odrzucona.
Z tego powodu powołanie się Rządu na niedopuszczalność na podstawie niewyczerpania rozwiązań wewnętrznych musi być oddalone.
75. Trybunał odnotowuje, że wniosek nie jest wyraźnie bezpodstawny w rozumieniu Artykułu 35 § 3 Konwencji. Dalej zauważa, że nie jest niedopuszczalny na jakiegokolwiek innej podstawie. W związku z tym musi być ogłoszony jako dopuszczalny.

B. Meritum

1. Wnioski stron

76. Rząd powstrzymał się od wyrażenia swojej opinii na temat meritum sprawy wnioskodawcy. W tym samym czasie tłumaczył się szczególną złożonością sprawy, która obejmuje skomplikowane kwestie prawne i rzeczowe. Twierdzono dalej, że ciągle zmiany po stronie rodziny wnioskodawcy w toku postępowania przyczyniły się do opóźnień. Rząd utrzymywał także, że władze wykazały należytą staranność w postępowaniu.
77. Wnioskodawca twierdził, że nie zastosowano się do wymagania „rozsądnego terminu” ustalonego w Artykule 6 § 1, odnosząc się do długich okresów niewyjaśnionej beczynności ze strony organów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zakwestionował także opinię Rządu, że postępowanie w tej sprawie było szczególnie złożone. Wreszcie wnioskodawca dowodził, że jego zachowanie nie spowodowało żadnych dostrzegalnych opóźnień postępowania. Stwierdził, że pomiędzy rokiem 1993 a 2004 lista stron w postępowaniu ze strony wnioskodawcy zmieniła się tylko raz i nie miała wpływu na postępowanie.

2. Ocena Trybunału

78. Trybunał stale powtarza, że zasadność trwania postępowania musi być oceniona w świetle okoliczności sprawy i w odniesieniu do następujących kryteriów: złożoność sprawy, zachowanie wnioskodawcy i odpowiednich organów oraz co było stawką dla wnioskodawcy w sporze (zobacz, między wieloma innymi władzami, *Frydlender przeciw Francji* [GC], nr 30979/96, § 43, ECHR 2000-VII; *Beller przeciw Polsce*, nr 51837/99, §§ 68-70, 1 lutego 2005 roku).
79. Trybunał zauważa, że sprawa wymagała pewnej złożoności z powodu kwestii prawnych i rzeczowych pojawiających się w sprawach dotyczących ziemi w Warszawie (*Beller przeciw Polsce*, cytowane powyżej, § 70; *Koss przeciw Polsce*, cytowane powyżej, § 34). Jednak uważa, że samo to nie uzasadnia całkowitego czasu trwania postępowania.
80. Co się tyczy zachowania wnioskodawcy, Trybunał po rozpatrzeniu dostępnych dowodów nie stwierdza, że wnioskodawca przyczynił się do zwłoki w postępowaniu.
81. Co się tyczy zachowania odpowiednich organów, Trybunał odnotowuje, że były częste okresy beczynności. Jako przykład Trybunał zauważa, że był okres czternastu miesięcy beczynności pomiędzy 29 kwietniem 1995 roku, kiedy Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wszczął postępowanie z urzędu mając na celu spowodowanie uchylenia swojego wcześniejszego postępowania, a 9 lipca 1996 roku, kiedy wydał swoje postanowienie. Później był okres dwudziestu jeden miesięcy beczynności pomiędzy 28 lutego 1997 roku, kiedy Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast wydał swoje postanowienie, a 11 grudnia 1998 roku, kiedy Naczelny Sąd Administracyjny wydał orzeczenie. Trybunał zauważa, że były inne niewyjaśnione okresy beczynności w dalszym przebiegu postępowania takie, jak okres jedenastu miesięcy pomiędzy 30 czerwca 1999 roku, kiedy została złożona apelacja przeciwko decyzji Zarządu Miasta Stołecznego Warszawy wydanej 1 czerwca 1999 roku, a 1 czerwca 2000 roku, kiedy Samorządowe Kolegium Odwoławcze

utrzymało w mocy tę decyzję. Dalej Trybunał zauważa, że był okres dwudziestu miesięcy bezczynności pomiędzy 30 czerwca 2000 roku, a 27 lutego 2002 roku w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym po apelacji przeciwko decyzji Kolegium Odwoławczego z 1 czerwca 2000 roku.

82. Powyższe okoliczności są wystarczające, aby Trybunał mógł uznać, że sprawa wnioskodawcy nie została rozpoznana w rozsądnym terminie. W związku z tym nastąpiło naruszenie Artykułu 6 § 1.

II. ZASTOSOWANIE ARTYKUŁU 41 KONWENCJI

83. Artykuł 41 Konwencji mówi, że:

„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. Szkody

84. Wnioskodawca żądał 100 000 euro za straty pieniężne i 50 000 euro za straty niepieniężne.

85. Rząd zakwestionował te żądania.

86. Trybunał nie dostrzega żadnego związku przyczynowego pomiędzy stwierdzonym naruszeniem a rzekomą stratą pieniężną; dlatego odrzuca to roszczenie. Z drugiej strony uważa, że wnioskodawca z pewnością poniósł straty niepieniężne takie, jak cierpienie i frustrację z powodu przedłużającego się trwania postępowania, które nie może być wystarczająco zrekompensowane poprzez powyższe stwierdzenie naruszenia. Biorąc pod uwagę okoliczności sprawy i oceniając sprawiedliwie, Trybunał przyznaje w związku z tym wnioskodawcy sumę całkowitą w wysokości 10 000 euro z tego tytułu.

B. Koszty procesowe i wydatki

87. Wnioskodawca żądał także 5 000 euro za koszty procesowe i wydatki poniesione wobec organów krajowych i 2 500 euro za te poniesione przed Trybunałem.

88. Rząd zakwestionował te żądania.

89. Zgodnie z prawem precedensowym Trybunału, wnioskodawca jest upoważniony do zwrotu kosztów i wydatków w takim zakresie, w jakim wykazano, że zostały one rzeczywiście i z konieczności poniesione i były uzasadnione co do łącznej sumy. W niniejszej sprawie ze względu na posiadane informacje i powyższe kryteria, Trybunał odrzuca roszczenie dotyczące kosztów i wydatków w postępowaniu krajowym z braku odpowiednich popierających je dokumentów. Z drugiej strony uznaje za zasadne przyznanie sumy 1000 euro za pracę przedstawiciela wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem.

C. Odsetki od zaległości

90. Trybunał uważa za właściwe, aby odsetki od zaległości były oparte na marginalnej stopie kredytowania Europejskiego Banku Centralnego, do której należy dodać trzy punkty procentowe.

Z TEGO POWODU TRYBUNAŁ JEDNOGŁOŚNIE

1. *Ogłasza* pozostałą część wniosku za dopuszczalną;
2. *Stwierdza*, że nastąpiło naruszenie Artykułu 6 § 1 Konwencji;
3. *Stwierdza*,
 - (a) że pozwane Państwo ma zapłacić wnioskodawcy w ciągu trzech miesięcy od daty uprawomocnienia się wyroku zgodnie z Artykułem 44 § 2 Konwencji, 10 000 euro (dziesięć tysięcy euro) w związku z niepieniężnymi szkodami i 1000 euro (jeden tysiąc euro) w związku z kosztami i wydatkami, po przeliczeniu na złoty polski po kursie obowiązującym w dniu rozliczenia, plus podatek, który może być do zapłaty;
 - (b) że od wygaśnięcia wspomnianych powyżej trzech miesięcy aż do uregulowania spłaty odsetki proste będą płacone od powyższych kwot według marginalnej stopy kredytowania Europejskiego Banku Centralnego, przez okres zaległości plus trzy punkty procentowe;
4. *Oddala* pozostałą część roszczenia wnioskodawcy dotyczącą godziwego odszkodowania.

Sporządzono po angielsku i powiadomiono na piśmie 17 października 2006, zgodnie z Przepisem 77 §§ 2 i 3 przepisów Trybunału.

T.L. EARLY
Urzędnik

Nicolas BRATZA
Prezes
