



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

© Naczelny Sąd Administracyjny, www.nsa.gov.pl [Translation already published on the official website of the Polish Supreme Administrative Court]

Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Supreme Administrative Court for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Naczelny Sąd Administracyjny, www.nsa.gov.pl [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Naczelnego Sądu Administracyjnego]

Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Naczelny Sąd Administracyjny wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

WIELKA IZBA

SPRAWA VILHO ESKELINEN I INNI PRZECIWKO FINLANDII

(Skarga nr 63235/00)

WYROK
[wyciąg]

STRASBURG

19 kwietnia 2007 r.

W sprawie Vilho Eskelinen i Inni przeciwko Finlandii,

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

Jean-Paul Costa, *Przewodniczący*,
Luzius Wildhaber,
Christos Rozakis,
Nicolas Bratza,
Peer Lorenzen,
Françoise Tulkens,
Giovanni Bonello,
Rıza Türmen,
Matti Pellonpää,
Kristaq Traja,
Mindia Ugrekhelidze,
Anatoly Kovler,
Lech Garlicki,
Javier Borrego Borrego,
Ljiljana Mijović,
Egbert Myjer,
Danutė Jočienė, *Sędziowie*,

oraz Erik Fribergh, *Kanclerz*,

po obradach na posiedzeniu niejawnym w dniach 20 września 2006 r.
i 21 lutego 2007 r.,

wyduje następujący wyrok, który został przyjęty w ostatnim z wyżej
wymienionych dni:

POSTĘPOWANIE

1. Sprawa wywodzi się ze skargi (nr 63235/00) wniesionej do Trybunału w dniu 19 października 2000 r. przeciwko Republice Finlandii na podstawie art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („Konwencji”) przez ośmioro fińskich obywateli („skarżących”): starszego konstabla Vilho Eskelinena; starszego konstabla Arto Huttunena; sierżanta Markku Komulainena; asystentki biurowej Lei Ihatsu; Toivo Pallonena (funkcjonariusza policji, który w dniu 1 stycznia 1993 r. odszedł na emeryturę); Päivi Lappalainen, Jannego Lappalainena oraz Jyrkiego Lappalainena – spadkobierców Hannu Mattiego Lappalainena (funkcjonariusza policji, który zmarł w dniu 22 sierpnia 1995 r.).

2. Skarżący, którym przyznano bezpłatną pomoc prawną, byli reprezentowani przez P.M. Petäjä oraz P. Oravę – prawników praktykujących w Haapajärvi. Fiński rząd („Rząd”) był reprezentowany przez pełnomocnika, A. Kosonena z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

3. Skarżący w szczególności zarzucili, że odmówiono im wyznaczenia ustnej rozprawy w postępowaniu dotyczącym ich płacy oraz że czas trwania tego postępowania był zbyt długi.

4. Skargę przydzielono do Sekcji Czwartej Trybunału (Reguła 52 § 1 Regulaminu Trybunału). W dniu 29 listopada 2005 r. skarga została uznana za dopuszczalną przez izbę tej Sekcji, w składzie: Nicolas Bratza, Giovanni Bonello, Matti Pellonpää, Kristaq Traja, Lech Garlicki, Javier Borrego Borrego i Ljiljana Mijović –sędziowie, oraz Michael O’Boyle – Kanclerz Sekcji. Izba postanowiła dołączyć do przedmiotu skargi kwestię zastosowania art. 6 Konwencji. W dniu 21 marca 2006 r. Izba zrzekła się właściwości na rzecz Wielkiej Izby, czemu nie sprzeciwiła się żadna ze stron postępowania (art. 30 Konwencji i Reguła 72 Regulaminu).

5. Skład Wielkiej Izby określono zgodnie z postanowieniami art. 27 ust. 2 i 3 Konwencji oraz Reguły 24. Luzius Wildhaber, którego kadencja dobiegła końca po tym, jak przewodniczył rozprawie, nadal brał udział w rozpatrywaniu sprawy (art. 23 § 7). Boštjan M. Zupančič, który nie mógł uczestniczyć w obradach w dniu 21 lutego 2007 r., został zastąpiony przez Françoise Tulkens, sędziego zastępcę (Reguła 24 § 3).

6. Skarżący oraz Rząd przedstawili uwagi w przedmiocie sprawy. Strony pisemnie odpowiedziały nawzajem na swoje uwagi.

7. Rozprawa odbyła się w Budynku Praw Człowieka w Strasburgu w dniu 20 września 2006 r. (Reguła 59 § 3).

Przed Trybunałem stawili się:

(a) *po stronie Rządu*

A. KOSONEN, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Pełnomocnik*,
A. MANNER, Ministerstwo Sprawiedliwości,
T. ERÄNKÖ, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, *Doradcy*;

(b) *po stronie skarżących*

P. ORAVA, *adwokat*.

8. Trybunał wysłuchał oświadczeń p. Kosonena i p. Oravy oraz ich odpowiedzi na zadane przez sędziów pytania.

FAKTY

« [Paragrafy 9 – 30 wyroku pominięto i zastąpiono tłumaczeniem poniższego streszczenia przygotowanego przez Kancelarię Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Streszczenie stanu faktycznego¹:

„Skarżący w sprawie pracowali w dystryktowej komendzie policji. Pięciu z nich było funkcjonariuszami policji, a jedna osoba była asystentką biurową. Na podstawie układu zbiorowego pracy z 1986 r. przysługiwał im specjalny dodatek z tytułu pracy w rejonie peryferyjnym. Po wycofaniu tego dodatku w 1988 r. otrzymali oni indywidualne dodatki płacowe na wyrównanie różnicy. W 1990 r. po przeniesieniu na inny posterunek – jeszcze bardziej oddalony od miejsca zamieszkania – skarżący utracili indywidualne dodatki płacowe. Podnieśli jednak, że Prowincjonalna Komenda Policji obiecała im rekompensatę. W 1991 r. Ministerstwo Finansów odmówiło uwzględnienia wniosku o zatwierdzenie wypłacania każdemu ze skarżących miesięcznego indywidualnego dodatku płacowego w wysokości 500-700 marek fińskich (84-118 EUR). Skarżący złożyli wniosek o rekompensatę, który został oddalony. Odwołali się, żądając ustnej rozprawy m.in. w celu udowodnienia, że obiecano im rekompensatę. Ich odwołanie zostało oddalone na tej podstawie, że wówczas wyłącznie Ministerstwo Finansów mogło zatwierdzić przyznanie rekompensaty (a nie prowincjonalna komenda policji). Sąd stwierdził ponadto, że w podobnych sprawach nie przyznano żadnych rekompensat. Skarżący odwołali się ponownie, żądając przeprowadzenia ustnej rozprawy oraz podnosząc, że innym pracownikom policji przyznano dodatki płacowe w podobnych okolicznościach. W 2000 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że skarżącym nie przysługiwało ustawowe prawo do indywidualnych dodatków płacowych i nie ma potrzeby zwoływania rozprawy, jako że rzekome obietnice złożone przez prowincjonalną komendę policji nie miały żadnego znaczenia dla sprawy.

W 2006 r. Izba Trybunału zrzekła się właściwości na rzecz Wielkiej Izby”.

PRAWO

I. ZARZUCANE NARUSZENIE ART. 6 UST. 1 KONWENCJI

31. Na gruncie art. 6 ust. 1 Konwencji skarżący zarzucili przewlekłość postępowania w sprawie warunków ich zatrudnienia jako urzędników służby cywilnej, a także brak ustnej rozprawy przed sądami krajowymi każdej instancji.

Odpowiedni przepis brzmi:

¹ Źródło: Nota informacyjna na temat orzecznictwa Trybunału nr 96, kwiecień 2007 r.

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

A. Stanowiska stron

1. Skarżący

32. Skarżący kwestionowali argument Rządu, jakoby art. 6 nie miał zastosowania do niektórych z nich, jako funkcjonariuszy policji. Podkreślili, że zarówno ich służba, jak i ich płace nie były związane z wykonywaniem władzy nadanej prawem publicznym. Chodziło o prawo do wynagrodzenia. Prawo to ma charakter prywatnoprawny. Wysokość płac jest kwestią umowną, uregulowaną układem zbiorowym między pracownikami a pracodawcą. Skarżący podkreślili, że nie skarżyli się na decyzję o przeniesieniu ich miejsc pracy z jednej lokalizacji do drugiej. Sprawa nie dotyczyła też wykonywania władzy publicznej, naboru, przebiegu czy rozwiązania zatrudnienia. Spór miał jednak wpływ na wysokość ich świadczeń emerytalnych.

33. Według skarżących postępowanie rozpoczęło się w dniu 17 października 1990 r., kiedy to złożyli pierwszy wniosek. W dniu 3 lipca 1991 r. Ministerstwo Finansów wydało swoją decyzję. W dniu 19 marca 1993 r., po niemal dwóch latach bezowocnych negocjacji z państwem, skarżący wnieśli odwołanie do okręgowej rady administracyjnej. Postępowania prowadzone przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz przez okręgową radę administracyjną były istotne, gdyż stanowiły niezbędne przesłanki uzyskania rozstrzygnięcia w sprawie. Skarżący nie mogli zwrócić się do okręgowego sądu administracyjnego bez uprzedniej decyzji rady administracyjnej. Postępowanie zakończyło się w dniu 27 kwietnia 2000 r. Skarżący odrzucili argument Rządu, jakoby należało poczekać na rozstrzygnięcie sprawy *Askola*, podnosząc, że tamta sprawa nie była podobna do ich sprawy. W każdym razie rozstrzygnięcie tamtej sprawy stało się ostateczne w dniu 7 grudnia 1994 r. Skarżący działali śpiesznie. Sprawa dotyczyła bowiem ich podstawowych środków utrzymania.

934. Wreszcie skarżący utrzymywali, że powinna zostać przeprowadzona rozprawa, aby mogli złożyć ustne zeznania dotyczące poszczególnych okoliczności sprawy. Administracja obiecała im rekompensaty. W istocie art. 38 ust. 1 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewidywał wymóg wyznaczenia rozprawy, gdyż nie była ona oczywiście zbędna.

2. Rząd

35. Rząd kwestionował zastosowanie art. 6, twierdząc że obowiązki wszystkich skarżących z wyjątkiem asystenta biurowego polegały na bezpośrednim udziale w wykonywaniu władzy nadanej prawem publicznym oraz miały one na celu ochronę ogólnego interesu państwa (w związku z tym przywołał sprawę *Pellegrin przeciwko Francji* [WI], nr 28541/95, § 66, ETPC 1999-VIII). Kwestia, czy obowiązki asystenta biurowego polegały na pośrednim udziale w wykonywaniu władzy, wydawała się mniej oczywista. Rząd odwołał się do argumentacji Trybunału w sprawie *Verešová przeciwko Słowacji* ((dec.), nr 70497/01, 1 lutego 2005 r.), w której Trybunał stwierdził, że art. 6 nie znajduje zastosowania do prawnika służącego w policji, oraz uznał, że „zważywszy na charakter funkcji oraz obowiązków właściwych służbie [w policji], zatrudnienie skarżącej można traktować jako bezpośrednie uczestniczenie w wykonywaniu władzy publicznej oraz sprawowaniu funkcji służących ochronie ogólnego interesu państwa”. Dla celów art. 6 uprawnienia i obowiązki funkcjonariuszy policji wyraźnie miały aspekt „publiczny”, a nie „cywilny”. Okoliczność, jakoby chodziło o interes majątkowy skarżących, nie wystarczy do uznania postępowania za objęte zakresem art. 6, ponieważ „postępowanie nie staje się „cywilne” tylko dlatego, że dotyczy także kwestii ekonomicznej” zob. *Pierre-Bloch przeciwko Francji*, 21 października 1997 r. § 51, *Zbiór Wyroków i Decyzji 1997-VI*). W związku z tym skargi były niezgodne *ratione materiae* z postanowieniami Konwencji.

36. Ponadto Rząd kwestionował możliwość zastosowania art. 6, gdyż w tym przypadku nie istniało ustawowe prawo do dodatku płacowego. Skarżący nie byli uprawnieni do dodatku płacowego ani na podstawie układu zbiorowego, ani instrukcji dotyczącej wypłaty dodatków do wynagrodzeń zamiast wcześniejszych dodatków z tytułu pracy w rejonie peryferyjnym. Stąd skargi wszystkich skarżących pozostawały również w tym zakresie niezgodne *ratione materiae* z postanowieniami Konwencji.

37. Gdyby Trybunał jednak uznał inaczej, to według Rządu w żadnym razie nie doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji. Zdaniem Rządu postępowanie rozpoczęło się w dniu 25 kwietnia 1997 r., kiedy skarżący wnieśli skargę do okręgowego sądu administracyjnego, a zakończyło się w dniu 27 kwietnia 2000 r. orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sprawa nie miała złożonego charakteru; okręgowa rada administracyjna częściowo wstrzymała postępowanie w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie sprawy *Askola*, mając na uwadze równe traktowanie personelu z różnych dystryktów policyjnych, choć decyzja w sprawie już zdążyła zapaść w odniesieniu do skarżących. Okoliczność, że rozpoznanie wniosku skarżących zajęło okręgowej radzie administracyjnej cztery lata, nie może być brana pod uwagę, ponieważ postępowanie to nie stanowiło postępowania sądowego, zatem jego czas trwania nie ma znaczenia

przy obliczaniu długości postępowania. Sprawa nie dotyczyła podstawowych środków utrzymania, zatem ani z tego, ani z jakiegokolwiek innego powodu nie była szczególnie pilna. Podjęto starania o jej rozwiązanie w drodze negocjacji, które trwały w okresie od 3 lipca 1991 r. do 19 marca 1993 r. Podczas negocjacji skarżący zostali powiadomieni, że dodatek płacowy może zostać przyznany tylko, jeśli Naczelny Sąd Administracyjny zmieni wyrok sądu niższej instancji w sprawie *Askola*.

38. Jeżeli zaś chodzi o brak wyznaczenia rozprawy, Rząd zwrócił uwagę na ustalenie poczynione przez okręgowy sąd administracyjny, że okoliczności faktyczne, które chcieli przedstawić skarżący podczas rozprawy ustnej, nie miały wpływu na rozstrzygnięcie w sprawie, oraz na ustalenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, że obietnice złożone przez prowincjonalną komendę policji były prawnie niewiążące, zatem oba sądy uznały ustną rozprawę za niepotrzebną. Skarżącym dano możliwość przedstawienia dodatkowych uwag pisemnych. Rozpatrywana kwestia miała charakter techniczny i opierała się na odpowiednich dokumentach. Nie pozostawały żadne kwestie faktyczne ani prawne, które nie zostałyby odpowiednio rozstrzygnięte na podstawie akt sprawy oraz pisemnych stanowisk stron. Wysłuchanie któregośkolwiek skarżącego na rozprawie nie przyniosłoby żadnych dodatkowych informacji.

B. Ocena Trybunału

1. Możliwość zastosowania art. 6

39. Rząd kwestionował możliwość zastosowania art. 6 na dwóch podstawach, mianowicie podważał istnienie „prawa” oraz jego „cywilny” charakter.

(a) Istnienie prawa

40. Po pierwsze Trybunał zbada, czy w przedmiotowej sprawie istniało „prawo”. Zgodnie z zasadami wyrażonymi w orzecznictwie Trybunału (zob. m.in. *Pudas przeciwko Szwecji*, 27 października 1987, § 31, seria A nr 125-A), spór co do „prawa”, o którym można powiedzieć przynajmniej w oparciu o dające się uzasadnić podstawy (*on arguable grounds*), że jest ono uznane na podstawie przepisów krajowych, musi być rzeczywisty oraz poważny; może dotyczyć on nie tylko faktycznego istnienia samego prawa, ale także jego zakresu oraz sposobu wykonywania; wreszcie rozstrzygnięcie postępowania musi bezpośrednio przesądzać o danym prawie.

41. Trybunał zwraca uwagę, że nie kwestionowano, że prowincjonalna komenda policji obiecała skarżącym rekompensaty. Z akt sprawy wynika też, że indywidualne dodatki płacowe były przyznawane w sytuacjach, które nie były zgoła odmienne od sprawy skarżących. Sądy krajowe nie odrzuciły

też roszczeń skarżących z powodu braku dla nich jakiegokolwiek podstawy. Choć prawdą jest, że roszczenia skarżących zostały oddalone, to można uznać, że sądy administracyjne zbadały przedmiot skargi i rozstrzygnęły spór dotyczących ich praw. Trybunał uznaje, że w takich okolicznościach skarżący mogli w sposób dający się uzasadnić twierdzić, że przysługuje im prawo (zob. między innymi *Neves e Silva przeciwko Portugalii*, 27 kwietnia 1989 r., § 37, seria A nr 153-A).

(b) Cywilny charakter prawa

42. Po drugie, Trybunał zbadał argument Rządu oparty na orzecznictwie w sprawie *Pellegrin* (*op. cit.*), że art. 6 nie znajduje zastosowania, ponieważ spory podnoszone przez urzędników państwowych, takich jak funkcjonariusze policji, w sprawie warunków ich służby, są wyłączone z zakresu zastosowania tego artykułu. Przedmiotowa sprawa dotyczy postępowania o ustalenie, czy pięciorgu pierwszym skarżącym oraz zmarłemu skarżącemu (Hannu Mattiemu Lappalainenowi) – urzędnikom służby cywilnej, przysługiwało prawo do dodatku płacowego. Aby rozstrzygnąć tę kwestię, Trybunał musi wpierw rozważyć kontekst i *ratio decidendi* w sprawie *Pellegrin* oraz to, jak stosowano to w praktyce w kolejnych sprawach.

(i) Streszczenie orzecznictwa

43. Przed wyrokiem w sprawie *Pellegrin* Trybunał uznawał, że spory dotyczące naboru oraz przebiegu i zakończenia służby urzędników cywilnych zasadniczo nie mieszczą się w zakresie art. 6 ust. 1. Ta ogólna zasada została jednak ograniczona i uściślona w poszczególnych wyrokach. Przykładowo w wyroku w sprawie *Francesco Lombardo przeciwko Włochom* (26 listopada 1992 r., § 17, seria A nr 249-B) oraz *Massa przeciwko Włochom* (24 sierpnia 1993 r., § 26, seria A nr 265-B) Trybunał uznał, że zarzuty skarżących nie odnosiły się ani do naboru, ani do przebiegu służby urzędników cywilnych, a jedynie pośrednio do „zakończenia stosunku służbowego”, ponieważ dotyczyły roszczeń o czysto pieniężne uprawnienia wynikające z ustawy po zakończeniu służby. W zaistniałych okolicznościach, a także mając na uwadze, że przy wykonywaniu swego obowiązku wypłaty przedmiotowych emerytur państwo włoskie nie działało w oparciu o „uprawnienia uznaniowe” i mogło być porównane do pracodawcy będącego stroną umowy o pracę regulowaną prawem prywatnym, Trybunał uznał, że roszczenia skarżących miały charakter „cywilny” w rozumieniu art. 6 ust. 1.

44. Z drugiej strony w sprawie *Neigel przeciwko Francji* (17 marca 1997 r., § 44, Zbiór z 1997 r.-II) Trybunał uznał orzeczenie zaskarżone przez skarżącą, mianowicie odmowę przywrócenia jej na stały etat w służbie cywilnej, za dotyczące jej „naboru”, „przebiegu [jej] służby” oraz „zakończenia stosunku służbowego”. Także roszczenie skarżącej

o zapłatę wynagrodzenia, które otrzymywałyby, gdyby została przywrócona, nie przesądziło o zastosowaniu art. 6 ust. 1, ponieważ przyznanie takiej rekompensaty przez sąd administracyjny „bezpośrednio zależało od [uprzedniego] stwierdzenia bezprawności odmowy jej przywrócenia”. Trybunał w związku z tym stwierdził, że spór nie dotyczył prawa „o charakterze cywilnym” w rozumieniu art. 6 ust. 1.

45. Zgodnie z treścią innych wyroków art. 6 ust. 1 znajdował zastosowanie, jeżeli przedmiotowe roszczenie dotyczyło prawa o czysto ekonomicznym charakterze – m.in. wypłaty wynagrodzenia (zob. *De Santa przeciwko Włochom*, *Lapalorcia przeciwko Włochom* i *Abenavoli przeciwko Włochom*, 2 września 1997 r., §§ 18, 21 i odpowiednio 16, Zbiór 1997-V) – lub „zasadniczo ekonomicznego” (zob. *Nicodemo przeciwko Włochom*, 2 września 1997, § 18, Zbiór 1997-V) oraz nie kwestionowało w pierwszym rzędzie „uznaniowych uprawnień władz” (zob. *Benkessiouer przeciwko Francji* i *Couez przeciwko Francji*, 24 sierpnia 1998, §§ 29-30 i odpowiednio § 25, Zbiór 1998-V; *Le Calvez przeciwko Francji*, 29 lipca 1998 r., § 58, Zbiór 1998-V; oraz *Cazenave de la Roche przeciwko Francji*, 9 czerwca 1998, § 43, Zbiór 1998-III).

46. Kiedy Trybunał przystąpił do badania okoliczności sprawy *Pellegrin* (§ 60), uznał, że wyżej przytoczone orzecznictwo zawierało pewien stopień niepewności co do zakresu obowiązków Układających się Państw na podstawie 6 ust. 1 w sporach wytoczonych przez pracowników sektora publicznego o warunki ich służby. Trybunał postanowił wyeliminować ową niepewność, przyjmując autonomiczną wykładnię pojęcia „służba cywilna”, umożliwiającą równe traktowanie funkcjonariuszy publicznych pełniących równoważne lub podobne obowiązki w Układających się Państwach Konwencji, niezależnie od krajowych systemów zatrudnienia, a w szczególności niezależnie od charakteru stosunku prawnego między urzędnikiem a organem administracji.

47. W związku z tym Trybunał wprowadził kryterium funkcjonalne bazujące na charakterze obowiązków i odpowiedzialności pracowników Osoby piastujące stanowiska, z którymi wiążą się obowiązki w interesie ogólnym bądź uczestnictwo w wykonywaniu władzy nadanej prawem publicznym, dzierżąc część suwerennej władzy państwowej. Państwo ma zatem uprawniony interes, by wymagać od takich urzędników szczególnego stosunku zaufania i lojalności. Z drugiej strony, w odniesieniu do pozostałych stanowisk, których nie dotyczy aspekt „administracji publicznej”, państwo nie ma takiego interesu (*Pellegrin*, op. cit., § 65). Trybunał orzekł zatem, że sporami wyłączonymi z zakresu zastosowania art. 6 ust. 1 są wyłącznie spory wszczęte przez urzędników służby cywilnej, których powinności określały konkretne zadania służby cywilnej działającej jako depozytariusz władzy publicznej odpowiedzialny za ochronę ogólnego interesu państwa lub innych organów publicznych. Ewidentnym przykładem takich zadań były zadania sił zbrojnych i policji (§ 66). Trybunał uznał,

że art. 6 ust. 1 nie znajduje zastosowania do żadnego sporu między organami administracji a pracownikami piastującymi stanowiska wiążące się z udziałem w wykonywaniu władzy nadanej prawem publicznym (§ 67).

48. Trybunał zauważa, że wyrok w sprawie *Pellegrin* był w tej kwestii jednoznaczny: jeżeli stanowisko należało do wspomnianej kategorii, to wszystkie spory, niezależnie od ich charakteru, były wyłączone spod zakresu art. 6 ust. 1. Dopuszczono tylko jeden wyjątek: spory dotyczące uprawnień emerytalnych wchodziły w zakres 6 ust. 1 ponieważ w chwili przejścia na emeryturę ustaje szczególnie stosunek łączący pracownika z organem; pracownicy znajdują się wówczas w sytuacji wprost porównywalnej do sytuacji pracowników zatrudnionych według prawa prywatnego, oraz ustaje wówczas szczególna więź zaufania i lojalności wiążąca ich z państwem, a pracownik taki nie może dzierżyć już dłuższej części suwerennej władzy państwowej (zob. *Pellegrin*, *op. cit.*, § 67).

49. Co istotne Trybunał podkreślił, że stosując kryterium funkcjonalne, musi zgodnie z przedmiotem oraz celem Konwencji przyjąć wykładnię zwiężającą wyjątków od gwarancji przewidzianych w art. 6 ust. 1 (§§ 64-67). Miało to ograniczyć liczbę urzędników służby cywilnej, który zostaliby pozbawieni należnej im praktycznej i skutecznej ochrony (podejście potwierdzono w sprawie *Frydlender przeciwko Francji* [WI], nr 30979/96, § 40, ETPC 2000-VII).

(ii) Czy zachodzi potrzeba rozwoju orzecznictwa

50. Wyrok w sprawie *Pellegrin*, który stanowi najnowsze istotne ogniwo w łańcuchu rozwoju orzecznictwa, miał dostarczyć nadającej się do wykorzystania koncepcji, która miała posłużyć ustaleniu w każdym indywidualnym przypadku, czy stanowisko skarżącego wiązało się – zważywszy na charakter przypisanych do niego obowiązków i odpowiedzialności – z bezpośrednim bądź pośrednim uczestnictwem w wykonywaniu władzy nadanej prawem publicznym oraz powinności służących ochronie ogólnego interesu państwa lub innych organów publicznych. Następnie należało ustalić, czy skarżący, w ramach jednej z takich kategorii stanowisk, faktycznie sprawował funkcje, które można określić jako polegające na wykonywaniu władzy publicznej, tj. czy stanowisko skarżącego w hierarchii władzy państwowej było dostatecznie ważne lub eksponowane, by można było mówić o dzierżeniu władzy państwowej.

51. Podkreśla się jednak, że zastosowanie kryterium funkcjonalnego w przedmiotowej sprawie może doprowadzić do nieprawidłowych wniosków. W czasie objętym postępowaniem skarżący pozostawali zatrudnieni przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Pięciu z nich było funkcjonariuszami policji, co każe klasyfikować ich konkretną działalność jako wyżej zdefiniowaną służbę publiczną. Pełnienie służby obejmowało bezpośrednie uczestnictwo w wykonywaniu władzy nadanej prawem

publicznym oraz wykonywanie powinności służących ochronie ogólnego interesu państwa. Funkcje asystentki biurowej miały charakter czysto administracyjny, bez żadnych kompetencji decyzyjnych ani bezpośredniego, czy choćby pośredniego wykonywania władzy publicznej. Funkcje tej skarżącej nie różniły się zatem od funkcji jakiegokolwiek innego asystenta biurowego zatrudnionego przez podmiot publiczny lub prywatny. Jak wyżej wspomniano, w sprawie *Pellegrin* służba w policji została podana jako ewidentny przykład zadań polegających na sprawowaniu władzy publicznej, co wyłączało całą kategorię osób zatrudnionych w policji z zakresu zastosowania art. 6. Ze ścisłego zastosowania podejścia przyjętego w sprawie *Pellegrin* wynikałoby, że asystentka biurowa w przedmiotowej sprawie korzystałaby z gwarancji przewidzianych w art. 6 ust. 1, zaś bez wątpienia nie przysługiwałyby one skarżącym funkcjonariuszom policji. Okoliczność, że spór miał identyczny charakter dla wszystkich skarżących, byłaby bez znaczenia.

52. Ponadto z analizy spraw rozstrzygniętych po orzeczeniu w sprawie *Pellegrin* wynika, że określenie charakteru i statusu funkcji skarżących nie było łatwym zadaniem; nie zawsze dawało się też na podstawie rzeczywistej roli skarżącego wyraźnie wyróżnić kategorię służby publicznej, w ramach której pracował. W niektórych przypadkach nie dało się wyraźnie wskazać, na ile przynależność do konkretnego sektora służby publicznej była wystarczająca do tego, by wyłączyć zastosowanie art. 6 bez rozpatrywania charakteru odpowiedzialności zawodowej danej osoby.

Przykładowo w sprawie *Kępka przeciwko. Polsce* ((dec.), nr. 31439/96 i 35123/97, ETPC 2000-IX) Trybunał stwierdził, że choć skarżący – niezdolny do pełnienia służby strażackiej – pracował przez całe swoje życie zawodowe w Państwowej Straży Pożarnej jako wykładowca, to jego obowiązki zawodowe, które obejmowały badania i dostęp do informacji o wrażliwym charakterze, należały do sfery krajowej obronności, w ramach której państwo wykonywało suwerenną władzę, oraz polegały – przynajmniej pośrednio – na uczestniczeniu w wykonywaniu powinności służących ochronie ogólnego interesu państwa (w przeciwieństwie do sprawy *Frydlender, op. cit.*, § 39) Zatem art. 6 nie znajdował zastosowania. Tytułem kolejnego przykładu, w sprawie *Kanayev przeciwko Rosji* (nr 43726/02, § 18, 27 lipca 2006 r.), w której skarżący był czynnym oficerem rosyjskiej marynarki w stopniu kapitana, zatem służbowo „dzierżył część suwerennej władzy państwowej”, Trybunał uznał, że art. 6 ust. 1 nie znajdował zastosowania, mimo że spór dotyczył niewykonania na jego rzecz wyroku sądowego dotyczącego zwrotu spornych kosztów podróży. W sprawie *Verešová (op. cit.)* wyłączono zastosowanie art. 6 ust. 1 w odniesieniu do prawniczki pracującej dla policji, z uwagi na charakter funkcji i odpowiedzialności policji w ogóle – bez rozpatrywania konkretnej roli skarżącej w tej organizacji.

53. Ponadto znamienne jest, że „podejście funkcjonalne” rozumiane dosłownie wymaga wyłączenia zastosowania art. 6 nawet w odniesieniu do sporów, w których stanowisko skarżącego jako urzędnika państwowego nie różni się od stanowiska dowolnego innego uczestnika sporu, lub – innymi słowy – nawet jeżeli w sporze między pracownikiem a pracodawcą nie było czynnika „szczególnej więzi opartej na zaufaniu i lojalności”

54. Decydujące znaczenie charakteru stanowiska służbowego skarżącego a nie charakteru sporu, zostało jednak potwierdzone w wyroku w sprawie *Martinie przeciwko Francji* ([WI], nr 58675/00, § 30, ETPC 2006-VI), w którym Wielka Izba stwierdziła, podobnie jak Izba (decyzja w sprawie dopuszczalności z dnia 13 stycznia 2004 r.), że art. 6 ust. 1 znajdował zastosowanie, chociaż na podstawie innego toku rozumowania. Wielka Izba uwzględniła okoliczność, że skarżący był urzędnikiem cywilnym pracującym jako księgowy w szkole, który nie uczestniczył w wykonywaniu władzy publicznej, natomiast Izba skupiła się na samym charakterze sporu między skarżącym a państwem, który dotyczył obowiązku zwrotu nienależnych płatności, i doszła do wniosku, że obowiązki skarżącego miały charakter „cywilny” w rozumieniu art. 6 ust. 1, przez co w sprawie dominujący był aspekt prywatnoprawny.

55. Podsumowując, Trybunał stwierdza zatem, że kryterium funkcjonalne stosowane w praktyce ani nie upraszczało analizy możliwości zastosowania art. 6 w postępowaniu, którego stroną jest urzędnik służby cywilnej, ani nie zwiększyło pewności ustaleń w tym zakresie, czemu miało w istocie służyć (zob. *mutatis mutandis*, *Perez przeciwko Francji* [WI], nr 47287/99, § 55, ETPC 2004-I).

56. W związku z powyższym Trybunał jest zdania, że kryterium funkcjonalne przyjęte w sprawie *Pellegrin* wymaga dopracowania. Jakkolwiek w trosce o pewność prawną, przewidywalność i równość wobec prawa Trybunał nie powinien bez istotnego powodu odstępować od precedensów ustanowionych w poprzednich sprawach, to brak dynamicznego i ewolucyjnego podejścia może przeszkodzić w reformowaniu lub doskonaleniu (zob. *mutatis mutandis*, *Mamatkulov i Askarov przeciwko Turcji* [WI], nr. 46827/99 and 46951/99, § 121, ETPC 2005-I).

57. Wyrok w sprawie *Pellegrin* należy postrzegać w kontekście poprzedniego orzecznictwa Trybunału, jako pierwszy krok w odchodzeniu od poprzednio dominującej zasady niestosowania art. 6 do służby cywilnej, w kierunku częściowego dopuszczenia zastosowania tego artykułu. Odzwierciedla to podstawową zasadę, że pewni urzędnicy służby cywilnej, z uwagi na sprawowane funkcje, są związani szczególnym stosunkiem zaufania i lojalności z pracodawcą. Z rozstrzygniętych od tamtej pory spraw wynika jednak niezbicie, że w bardzo wielu Układających się Państwach urzędnikom służby cywilnej przysługuje dostęp do sądu i mogą oni dochodzić roszczeń dotyczących wynagrodzenia i świadczeń, a nawet zwolnienia lub naboru na podobnych zasadach co pracownicy sektora

prywatnego. System krajowy nie dostrzega w takich okolicznościach kolizji między żywotnym interesem państwa a prawem osoby do ochrony. I choć ani Konwencja, ani protokoły do niej nie gwarantują prawa do zatrudnienia w służbie cywilnej, to nie oznacza to, że w innych aspektach urzędnicy cywilni pozostają poza zakresem Konwencji (zob. *mutatis mutandis*, *Abdulaziz, Cabales i Balkandali przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 28 maja 1985 r., § 60, seria A nr 94, oraz *Glasenapp przeciwko Niemcom*, 28 sierpnia 1986 r., § 49, seria A nr 104).

58. Ponadto art. 1 i art. 14 Konwencji stanowią, że Układające się Państwa zapewniają „każdemu człowiekowi, podlegającemu ich jurysdykcji”, prawa i wolności określone w Rozdziale I [...] „bez dyskryminacji z jakichkolwiek przyczyn” (zob. *mutatis mutandis*, *Engel i Inni przeciwko Niderlandom*, 8 czerwca 1976 r., § 54, seria A nr 22). Co do zasady gwarancje przewidziane w Konwencji obejmują urzędników służby cywilnej (zob. *mutatis mutandis*, *Schmidt i Dahlström przeciwko Szwecji*, 6 lutego 1976 r., § 33, seria A nr 21; *Engel i Inni, op. cit.*, § 54; *Glasenapp, op. cit.*, § 49; oraz *Ahmed i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 2 września 1998 r., § 56, Zbiór 1998-VI).

59. Przyjmując wykładnię zwięzającą kryterium funkcjonalnego proponowanego w sprawie *Pellegrin*, powinny występować przekonujące powody do wyłączenia jakiejkolwiek kategorii skarżących z zakresu ochrony przewidzianej w art. 6 ust. 1. W przedmiotowej sprawie, w której skarżącym – funkcjonariuszom policji i asystentce administracyjnej – przysługiwało podobnie prawo do rozpoznania ich roszczeń o dodatki płacowe przez sąd, nie powoływano się na żadną z przesłanek dotyczących skuteczności funkcjonowania państwa lub inną konieczność o charakterze publicznym, które mogłyby wymagać wyłączenia konwencyjnej ochrony przed nierzetelnym lub przewlekłym postępowaniem.

60. Uczyniwszy wgląd w prawo europejskie, które zawiera użyteczne wskazówki (zob. *Christine Goodwin przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [WI], nr 28957/95, §§ 43-45, 92 i 100, ETPC 2002-VI; *Posti i Rahko przeciwko Finlandii*, nr 27824/95, § 54, ETPC 2002-VII; oraz *Meftah i Inni przeciwko Francji* [WI], nr 32911/96, 35237/97 oraz 34595/97, § 45, ETPC 2002-VII), Trybunał zauważa, że koncepcja wysnuta w sprawie *Pellegrin* wymagała wsparcia w liście kategorii działalności i stanowisk wymienionych przez Komisję Europejską oraz Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w kontekście wyjątku od swobody przemieszczania się (zob. *Pellegrin, op. cit.*, § 66). Trybunał zauważa jednak, że trybunał luksemburski stosuje szersze podejście w kwestii kontroli sądowej, co pokazuje przełomowy wyrok w sprawie *Marguerite Johnston przeciwko Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* (sprawa 222/84, § 18, [1986] ETS 1651) wniesionej przez funkcjonariuszkę policji na podstawie dyrektywy antydyskryminacyjnej. Trybunał luksemburski argumentował:

„Kontrola sądowa wymagana na mocy [art. 6 dyrektywy Rady nr 76/207] jest wyrazem ogólnej zasady prawa leżącej u podstaw tradycji konstytucyjnej wspólnej państwom członkowskim. Zasada ta została również potwierdzona w art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w dniu 4 listopada 1950 r. Jak stwierdzono we wspólnej deklaracji Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z dnia 5 kwietnia 1977 r. [...], a także w orzecznictwie Trybunału, w ramach prawa wspólnotowego należy brać pod uwagę zasady, na jakich oparta jest ta Konwencja”.

Sprawa ta, a także inne orzecznictwo w obszarach związanych z prawem wspólnotowym pokazują, że zakres zastosowania kontroli sądowej w Unii Europejskiej jest szeroki. Skoro jednostka może powoływać się na prawo materialne gwarantowane przepisami wspólnotowymi, to jej status jako dzierżyciela władzy publicznej nie wyłącza zastosowania wymogów dotyczących kontroli sądowej. Ponadto trybunał luksemburski podkreślił szeroki zakres skutecznej kontroli sądowej, tak w odniesieniu do art. 6 i art. 13 Konwencji (zob. sprawa *Marguerite Johnston* op. cit., oraz sprawa *Panayotova i Inni przeciwko Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*, sprawa C-327/02, [2004] ECR I-11055, § 27), jak i w odniesieniu do postanowień Karty Praw Podstawowych (zob. wyżej, §§ 29-30).

61. Trybunał dostrzega interes państwa w kontrolowaniu dostępu do sądów, jeżeli chodzi o pewne kategorie personelu. Jednakże to przede wszystkim Układające się Państwa, a w szczególności właściwe krajowe organy ustawodawcze – a nie Trybunał – mają wyraźnie zdefiniować obszary służby publicznej związane z wykonywaniem uznaniowych uprawnień wpisanych w suwerenność państwa, gdzie interesy jednostki schodzą na dalszy plan. Trybunał wykonuje swoją funkcję kontrolną zgodnie z zasadą subsydiarności (zob. *Z i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [WI], nr 29392/95, § 103, ETPC 2001-V). Jeżeli system krajowy zamyka dostęp do sądów, Trybunał sprawdzi, czy charakter sporu istotnie uzasadnia zastosowanie odstępstwa od gwarancji przewidzianych w art. 6 Konwencji. Jeśli jednak nie uzasadnia, to zgodnie z zasadą ogólną art. 6 ust. 1 znajduje zastosowanie.

Należy jednak podkreślić, że ta sytuacja różni się od innych spraw, które z uwagi na dochodzone roszczenia są traktowane jako sprawy spoza cywilnego i karnego aspektu art. 6 ust. 1 Konwencji (zob. m.in. odnośnie do ustalenia wymiaru podatku – *Ferrazzini przeciwko Włochom* ([WI], nr 44759/98, ETPC 2001-VII); odnośnie do kwestii azylu, obywatelstwa i pobytu w kraju – *Maaouia przeciwko Francji* ([WI], nr 39652/98, ETPC 2000-X); oraz odnośnie do rozstrzygania sporów wyborczych dotyczących posłów do parlamentu – *Pierre-Bloch, op. cit.*). Tok rozumowania w tej sprawie ogranicza się zatem do sytuacji urzędników służby cywilnej.

62. Reasumując, aby pozwane państwo mogło powoływać się przed Trybunałem na status skarżącego jako urzędnika służby cywilnej dla celów wyłączenia ochrony przewidzianej art. 6, spełnione muszą zostać dwa

warunki. Po pierwsze państwo musi w prawie krajowym w sposób wyraźny wyłączać prawo dostępu do sądu dla stanowiska lub kategorii personelu, którego sprawa dotyczy. Po drugie wyłączenie to musi być uzasadnione w oparciu o obiektywne przesłanki interesu państwa. Sam fakt, iż skarżący jest w sektorze lub dziale uczestniczącym w wykonywaniu władzy nadanej prawem publicznym, nie jest sam w sobie decydujący. Aby wyłączenie było uzasadnione, nie wystarczy, aby państwo ustaliło, że dany urzędnik służby cywilnej uczestniczy w wykonywaniu władzy publicznej lub że między urzędnikiem służby cywilnej a państwem jako pracodawcą istnieje – stosując słowa Trybunału użyte w sprawie *Pellegrin* – „szczególna więź zaufania i lojalności”. Zadaniem państwa jest również wykazanie, że dany przedmiot sporu jest powiązany z wykonywaniem władzy państwowej lub że doszło do zakwestionowania szczególnej więzi. Z tego względu – co do zasady – nie może być uzasadnienia dla wyłączenia z gwarancji przewidzianych art. 6 zwykłych sporów pracowniczych, takich jak spory dotyczące wynagrodzenia, świadczeń lub podobnych uprawnień, na podstawie szczególnego charakteru relacji między konkretnym urzędnikiem służby cywilnej a danym państwem. W rezultacie będzie domniemanie, że art. 6 ma zastosowanie. Pozwany Rząd będzie miał za zadanie wykazać po pierwsze, że skarżący urzędnik cywilny nie ma prawa dostępu do sądu w świetle prawa krajowego oraz po drugie, że wyłączenie praw przysługujących na podstawie art. 6 w stosunku do urzędnika służby cywilnej jest uzasadnione.

63. W przedmiotowej sprawie nie ulega wątpliwości, że wszyscy skarżący mieli dostęp do sądu w świetle prawa krajowego. Zatem art. 6 ust. 1 znajduje zastosowanie.

64. Trybunał zauważa zatem, że jego konkluzja dotycząca zastosowania art. 6 nie wyklucza zasadności pytania o to, jak różne gwarancje zawarte w tym artykule (np. zakres wymaganej kontroli ze strony sądów krajowych: zob. *Zumtobel przeciwko Austrii*, 21 września 1993 r., § 32, seria A nr 268-A) należy stosować w sporach dotyczących urzędników służby cywilnej. W przedmiotowej sprawie Trybunał ma do uwzględnienia tylko dwie gwarancje, mianowicie odnoszące się do czasu trwania postępowania oraz ustnej rozprawy.

2. Zgodność z art. 6 Konwencji

(a) Czas trwania postępowania

65. Trybunał przypomina, że w sprawach cywilnych rozsądny termin może w pewnych okolicznościach rozpocząć bieg nawet przed wydaniem zawiadomienia o wszczęciu postępowania przed sądem, do którego skarżący wnosi skargę (zob. *Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 21 lutego 1975 r., § 32, seria A nr 18). Tak przedstawia się sytuacja z punktu widzenia skarżących, gdyż nie mogli oni zwrócić się do okręgowego sądu

administracyjnego bez uprzedniego otrzymania, w odpowiedzi na ich wniosek o rektyfikację (zob. paragraf 19), decyzji, którą mogliby zaskarżyć przed sądem (zob. *mutatis mutandis*, *König przeciwko Niemcom*, 28 czerwca 1978 r., § 98, seria A nr 27; *Janssen przeciwko Niemcom*, nr 23959/94, § 40, 20 grudnia 2001 r.; oraz *Hellborg przeciwko Szwecji*, nr 47473/99, § 59, 28 lutego 2006 r.).

66. W przedmiotowej sprawie zatem rozsądny termin, o którym mowa w art. 6 ust. 1, rozpoczął bieg w dniu, w którym skarżący wnieśli odwołanie do okręgowej rady administracyjnej – co uczynili w dniu 19 marca 1993 r., (zob. poprzedni paragraf). Nie ulega wątpliwości, że postępowanie zakończyło się orzeczeniem Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 2000 r. Trwało zatem ponad siedem lat.

67. Trybunał oceni rozsądnosć czasu trwania postępowania w świetle konkretnych okoliczności sprawy, biorąc pod uwagę kryteria określone w jego orzecznictwie, w szczególności stopień zawichości sprawy, zachowanie skarżącego oraz właściwych władz. Co się tyczy ostatniej kwestii, należy uwzględnić także znaczenie sprawy dla skarżącego (*Philis przeciwko Grecji* (nr 2), 27 czerwca 1997 r., § 35, Zbiór 1997-IV).

68. Trybunał zgadza się ze stanowiskiem stron, że sprawa nie była zawiała. Kwestia do rozstrzygnięcia nie miała nadzwyczajnego charakteru.

69. Skarżący swoim zachowaniem nie przedłużali postępowania. Jeżeli zaś chodzi o zachowanie władz, Trybunał zaznacza, że okręgowa rada administracyjna otrzymała odwołanie w dniu 19 marca 1993 r. Otrzymała także odpowiedzi na wniosek i następnie przekazała je skarżącym, dając im możliwość zgłoszenia uwag; decyzję zaś wydała w dniu 19 marca 1997 r. Rozpoznanie sprawy zajęło jej zatem cztery lata. Tej przewlekłości nie tłumaczą ani podejmowane czynności proceduralne, ani ewentualna konieczność oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy *Askola*, które uprawomocniło się w dniu 7 grudnia 1994 r.

70. Dwuinstancyjne postępowanie przed okręgowym sądem administracyjnym, a następnie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym trwało łącznie około trzech lat. Trybunał uważa, że to postępowanie jako takie nie rodzi żadnych kwestii.

71. Podsumowując, Trybunał uznaje, że doszło do nieusprawiedliwionych opóźnień w postępowaniu przed okręgową radą administracyjną. W związku z tym nastąpiło naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji ze względu na czas trwania postępowania.

(b) Ustna rozprawa

72. Zasady mające zastosowanie zostały wymienione w wyroku Trybunału w sprawie *Jussila przeciwko Finlandii* ([WI], nr 73053/01, §§ 40-45, ETPC 2006-XIV).

73. W przedmiotowej sprawie skarżący, wnosząc o wyznaczenie ustnej rozprawy, mieli na celu wykazanie, że administracja policji obiecała

zrekompensować im stratę ekonomiczną. W okolicznościach sprawy sądy administracyjne stwierdziły, że ustna rozprawa jest oczywiście niepotrzebna, ponieważ rzekome obietnice były nieistotne. Trybunał uznaje za słuszny argument Rządu, że wszystkie kwestie faktyczne oraz prawne mogły być odpowiednio rozważone oraz rozstrzygnięte na podstawie pisemnych stanowisk.

74. Ponadto Trybunał zauważa, że skarżący nie byli pozbawieni możliwości wnioskowania o wyznaczenie ustnej rozprawy, choć to do sądów należało rozstrzyganie o tym, czy taka rozprawa była potrzebna (zob. *mutatis mutandis*, *Martinie*, *op. cit.*, § 44). Sądy administracyjne uzasadniły swoje stanowisko. Ponieważ skarżący mieli szerokie możliwości przedstawienia swoich stanowisk na piśmie oraz zgłoszenia uwag do stanowiska drugiej strony postępowania, Trybunał uznaje, że wymogi rzetelności zostały spełnione bez konieczności wyznaczenia ustnej rozprawy.

75. W związku z tym nie nastąpiło naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji ze względu na brak ustnej rozprawy.

II. ZARZUCANE NARUSZENIE ART. 13 KONWENCJI

76. Skarżący stwierdzi, że padli ofiarami naruszenia art. 13 Konwencji, który stanowi:

„Każdy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe”.

A. Stanowiska stron

1. Skarżący

77. Skarżący utrzymywali, że z powodu przewlekłości postępowania ich odwołania nie przyniosły skutku. Droga odwoławcza nie była zatem skuteczna.

2. Rząd

78. Rząd twierdził, że skoro nie doszło do naruszenia art. 6, to nie może być mowy o dającym się uzasadnić roszczeniu na podstawie art. 13. Na wypadek gdyby jednak Trybunał przyjął inny pogląd, Rząd wyraził zdanie, że taki zarzut był nieuzasadniony, ponieważ skarżący odwoływali się od decyzji okręgowej rady administracyjnej w dwóch instancjach sądowych. Jeżeli chodzi o czas trwania postępowania, to skarżącym przysługiwał skuteczny środek odwoławczy, co potwierdza okoliczność, że jeden ze skarżących wniósł skuteczną skargę do Kanclerza Sprawiedliwości, który upomniął radę za przewlekłość postępowania. Rząd odwołał się

również do zasady, że choć pojedynczy środek odwoławczy może nie zaspokoić w całości wymogów określonych w art. 13, to zestaw środków odwoławczych przewidzianych prawem krajowym może to zapewnić (zob. m.in. *X przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 5 listopada 1981 r., § 60, seria A nr 46; *Van Droogenbroeck przeciwko Belgii*, 24 czerwca 1982 r., § 56, seria A nr 50; oraz *Leander przeciwko Szwecji*, 26 marca 1987 r., §§ 77 i 81-82, seria A nr 116). Ponadto „organ”, o którym mowa w art. 13, niekoniecznie musi być organem sądowym.

B. Ocena Trybunału

79. Trybunał odczytał zarzut skarżących na podstawie art. 13 jako skarżenie się na brak możliwości przyspieszenia postępowania krajowego. Ponieważ prawo przewidziane w art. 6 ust. 1 Konwencji jest prawem skarżących do „rozpatrzenia [...] sprawy w rozsądnym terminie”, Trybunał musi ustalić zakres przewidzianego w art. 13 obowiązku państwa polegającego na zapewnieniu skarżącym „skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu”.

80. Jak Trybunał niejednokrotnie stwierdził, art. 13 Konwencji gwarantuje dostępność na szczeblu krajowym środka odwoławczego służącego egzekwowaniu przedmiotu praw i wolności zapisanych w Konwencji w dowolnej formie, w jakiej mogą one być zabezpieczone w krajowym porządku prawnym. Skutek art. 13 polega zatem na wymaganiu, by był przewidziany krajowy środek odwoławczy pozwalający na rozstrzygnięcie przedmiotu „dającego się uzasadnić zarzutu” na podstawie Konwencji, a także przyznanie odpowiedniego zadośćuczynienia. Zakres obowiązków Układających się Państw na podstawie art. 13 różni się zatem w zależności od charakteru zarzutu skarżącego, niemniej jednak środek odwoławczy wymagany art. 13 musi być „skuteczny” zarówno w aspekcie prawnym, jak i praktycznym (zob. m.in. *Kudła przeciwko Polsce* [WI], nr 30210/96, § 157, ETPC 2000-XI).

81. Trybunałowi pozostaje zatem ustalić, czy dostępne skarżącym na gruncie prawa fińskiego środki umożliwiające skarżenie się na przewlekłość postępowania były w ich przypadku „skuteczne” w znaczeniu zapobieżenia zarzucanemu naruszeniu lub jego kontynuacji, lub zapewnienia odpowiedniego zadośćuczynienia z tytułu już zaistniałego naruszenia.

82. Nie istniał żaden konkretny tryb skarżenia się na przewlekłość postępowania, który pozwoliłby przyspieszyć rozstrzygnięcie sporu. Trybunał przyjmuje do wiadomości argument Rządu, że skarga wniesiona do Kanclerza Sprawiedliwości przyspieszyła przebieg postępowania. Faktycznie, wydaje się, że decyzja kanclerza z dnia 24 stycznia 1997 r. mogła wpłynąć na okręgową radę administracyjną, która przyjęła swoją decyzję w marcu 1997 r. Nim jednak Kanclerz Sprawiedliwości podjął swoje

czynności, skarżący czekali na decyzję już od niemal czterech lat. Trybunał uznaje, że jakkolwiek należy odnotować interwencję Kanclerza i jej pozytywny wpływ w przedmiotowej sprawie, to skarga do Urzędu Kanclerza nie spełnia wymogu „skuteczności” w rozumieniu art. 13. Rząd uprzednio przyznał, że na gruncie fińskiego prawa samo opóźnienie nie stanowi podstawy do przyznania odszkodowania (zob. *Kangasluoma przeciwko Finlandii*, nr 48339/99, § 43, 20 stycznia 2004 r.).

83. Trybunał stwierdza zatem, że doszło do naruszenia art. 13 Konwencji, jako że skarżący nie dysponowali krajowym środkiem odwoławczym, za pomocą którego mogliby wyegzekwować swoje prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, zagwarantowane w art. 6 ust. 1 Konwencji.

III. ZARZUCANE NARUSZENIE ART. 1 PROTOKOŁU NR 1 W ZWIĄZKU Z ART. 14 KONWENCJI

84. Skarżący zarzucili naruszenie art. 1 Protokołu nr 1, który stanowi:

„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.

Powyższe 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”.

Ponadto skarżący zarzucili naruszenie art. 14 Konwencji, który stanowi:

„Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn”.

A. Stanowiska stron

1. Skarżący

85. Skarżący podnieśli, że początkowo przysługiwał im dodatek z tytułu pracy w rejonie peryferyjnym, który następnie zniesiono. W rezultacie płaca należna urzędnikom służby cywilnej pracującym w Sonkajärvi uległa obniżeniu. W celu wyrównania spadku dochodów otrzymywali oni indywidualne dodatki płacowe, które stanowiły stały składnik ich wynagrodzeń i bezpośrednio pokrywały różnicę w płacy. Było to zgodne z praktyką administracji państwowej zakładającą, że nabyte przywileje nie powinny zostać utracone, co stwierdzały późniejsze wytyczne

(wprowadzone w 2003 r.) dotyczące stosowania systemu wynagrodzeń. Zmiana ta nastąpiła przed połączeniem dystryktów, co poskutkowało utratą składnika wynagrodzenia (mianowicie dodatku płacowego). Skarżący nabyli prawo majątkowe, które państwo odebrało im arbitralną decyzją.

86. Skarżący ponadto podnieśli, że okoliczności sprawy *Nurmes* były identyczne. W sprawie *Nurmes* funkcjonariusz policji otrzymał rekompensatę za obniżenie wynagrodzenia na skutek włączenia do dystryktu policyjnego Nurmes (na mocy decyzji okręgowej rady administracyjnej Pohjois-Karjala) i w rezultacie wynagrodzenie tego policjanta zostało utrzymane na poprzednim poziomie: wynagrodzenia skarżących uległy zaś zmniejszeniu. Okoliczności sprawy *Askola* nie były porównywalne do ich sprawy, ponieważ funkcjonariusze policji w Askola nigdy nie otrzymywali dodatku z tytułu pracy w rejonie peryferyjnym, dodatku za pracę w zimnym rejonie ani indywidualnych dodatków płacowych. Skarżący powołali się także na sprawę *Mäntyharju* w której koszty dojazdów do pracy urzędników służby cywilnej zostały zrekompensowane w formie indywidualnych dodatków płacowych po zmianie lokalizacji posterunku z Pertunmaa na Mäntyharju. Skarżący nie otrzymali takich rekompensat.

87. Skarżący odrzucili instrukcję, o której wspominał Rząd w dalszej części poniżej, jako niemającą związku z ich sytuacją, ponieważ oni byli zatrudnionymi na stałe urzędnikami służby cywilnej ze stałymi stanowiskami, natomiast instrukcja dotyczyła wyłącznie urzędnika służby cywilnej tymczasowo oddelegowanego lub skierowanego tytułem zastępstwa do wykonywania obowiązków innych niż jego stałe obowiązki.

88. Skarżący podnieśli, że z orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego (wydanego w dniu 30 czerwca 1994 r. w sprawie uprawnienia emerytalnego starszego konstabla P.P.E.) jasno wynikało, że uzasadnione jest wyrównanie straty na skutek rzeczzonego połączenia dystryktów.

2. Rząd

89. Rząd twierdził, że skoro nie istniało prawo w rozumieniu art. 6, to nie było również mienia w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1. W związku z tym ani art. 1 Protokołu nr 1, ani art. 14 Konwencji nie znajdują zastosowania w tej sprawie. Na wypadek gdyby Trybunał przyjął inny pogląd, Rząd przedstawił jednak następujące stanowisko:

90. W odpowiedzi na zarzut, jakoby skarżący byli traktowani odmiennie niż inny personel, Rząd wyjaśnił, że na podstawie układu zbiorowego pracy urzędnicy służby cywilnej pracujący w Sonkajärvi byli uprawnieni do dodatku z tytułu pracy w rejonie peryferyjnym. W kolejnym układzie zbiorowym obowiązującym do 29 lutego 1992 r. dodatek z tytułu pracy w rejonie peryferyjnym został zastąpiony dodatkiem z tytułu pracy w zimnym rejonie, a kilka gmin, w tym Sonkajärvi, zostało wyłączonych z tego dodatku. Utrata dodatku płacowego nastąpiła na podstawie instrukcji

wykonawczej do układu zbiorowego, według której dodatek należało wypłacać jedynie tak długo, jak długo dana osoba służyła w gminie objętej prawem do tego dodatku. W razie tymczasowej lub stałej zmiany posterunku, na którym pełniona była służba, przestawano wypłacać dodatek. Co się tyczy sprawy *Nurmes*, w której dodatek płacowy został przyznany z uwagi na obniżenie klasyfikacji dodatku za prace w zimnym rejonie, to jej okoliczności nie były porównywalne do sprawy skarżących. Ministerstwo Finansów zajęło zdecydowane odmowne stanowisko w kwestii rekompensaty kosztów dłuższego dojazdu do pracy w sprawach *Sonkajärvi* i *Askola* (decyzje z dnia 3 lipca 1991 r.), podobnie późniejsze postępowania sądowe zakończyły się odmownymi orzeczeniami Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wystąpiło jedynie o dodatek płacowy z tytułu zwiększonych kosztów spowodowanych dłuższym dojazdem dla dziesięciu osób, w tym skarżących, powołując się na wcześniejszą praktykę Ministerstwa Finansów przyjętą w sprawie *Mäntyharju*. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych nie wniosło zatem skargi na podstawie utraty dodatku płacowego wynikającego z utraty dodatku z tytułu pracy w rejonie peryferyjnym. W związku z tym sprawa skarżących była najzupełniej porównywalna ze sprawą *Askola*. W istocie po połączeniu dystryktów policyjnych w dniu 3 lipca 1991 r. praktyką stało się niewypłacanie rekompensat porównywalnych do tych, które otrzymywali skarżący.

91. Rząd oznajmił, że skarżący, z jednym wyjątkiem (Vilho Eskelinen, który zamieszkiwał poza Sonkajärvi), ponosili względnie niskie koszty dojazdu w następstwie połączenia dystryktów. Koszty te podlegały odliczeniu od podatku, a niektórzy skarżący do maja 1991 r. dojeżdżali używając pojazdów policyjnych. Właściwość okręgowej rady administracyjnej do rozstrzygnięcia w kwestii płac lokalnych funkcjonariuszy obejmowała uznaniowe uprawnienia w indywidualnych sprawach. Obowiązywała polityka jednolitej praktyki w podobnych sprawach.

92. Rząd podniósł, że w dniu 4 grudnia 1996 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wydało instrukcję w sprawie rekompensat w formie dodatków płacowych za obniżki wynagrodzeń na skutek zmian w dodatkach z tytułu pracy w zimnym rejonie oraz dłuższych dojazdów na skutek zmian policyjnej rejonizacji. Instrukcja ta nie miała jednak mocy wstecznej.

B. Ocena Trybunału

93. Trybunał rozumie, że skarżący podnoszą zarzut na podstawie art. 1 Protokołu nr 1, ujmowanego odrębnie lub w związku z art. 14 Konwencji, jakoby organy państwowe oraz sądy błędnie stosowały prawo krajowe, oddalając ich wnioski.

94. Trybunał zwraca uwagę, że Konwencja nie przewiduje prawa do utrzymania poboru wynagrodzenia w danej wysokości (zob. *mutatis mutandis*, *Kjartan Ásmundsson przeciwko Islandii*, nr 60669/00, § 39, ETPC 2004-IX). Nie wystarczy, by skarżący powołali się na istnienie „poważnego sporu” lub „dającego się uzasadnić roszczenia” (§§ 37-38). Roszczenie może być traktowane jako „mienie” w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1 tylko wówczas, gdy istnieje dostateczna podstawa w prawie krajowym, przykładowo jeżeli istnieje potwierdzające ją utrwalone orzecznictwo sądów krajowych (zob. *Kopecký przeciwko Słowacji* [WI], 28 września 2004 r., §§ 45-52, ETPC 2004-IX). W przedmiotowej sprawie z instrukcji wykonawczej (zob. par. 22 powyżej) wynika, że skarżący nie mogli w uprawniony sposób oczekiwać otrzymywania indywidualnych dodatków płacowych po połączeniu dystryktów, ponieważ na skutek zmiany posterunku na położony w gminie poza Sonkajärvi, uprawnienie do dodatku płacowego ustało. Prawo krajowe nie przewidywało też żadnego uprawnienia do rekompensaty z tytułu kosztów dojazdu,

95. Art. 14 Konwencji stanowi uzupełnienie pozostałych materialnych postanowień Konwencji i jej protokołów. Nie funkcjonuje on niezależnie, ponieważ wywołuje skutki wyłącznie w odniesieniu do „korzystania z praw i wolności” chronionych tymi postanowieniami. Chociaż stosowanie art. 14 nie zakłada naruszenia tych postanowień – i w tym zakresie jest on autonomiczny – nie może być on stosowany, jeżeli okoliczności faktyczne danej sprawy nie podlegają zakresowi co najmniej jednego z nich (zob. *Gaygusuz przeciwko Austrii*, 16 września 1996, § 36, Zbiór 1996-IV, oraz *Domalewski przeciwko Polsce* (dec.), nr 34610/97, ETPC 1999-V). Przedmiotowa sprawa nie dotyczy żadnych innych postanowień Konwencji.

96. W przedstawionych okolicznościach Trybunał stwierdza, że nie doszło do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 - ani ujmowanego odrębnie, ani też w związku z art. 14 Konwencji.

IV. ZASTOSOWANIE ART. 41 KONWENCJI

97. Art. 41 Konwencji stanowi:

„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

98. Skarżący żądali tytułem zadośćuczynienia za szkodę majątkową 117,73 euro (EUR) miesięcznie, licząc od 1 listopada 1990 r., plus 10% odsetek w skali roku, naliczanych od pierwszego dnia każdego miesiąca.

Wysokości roszczeń zostały podane osobno dla każdego skarżącego, odpowiednio do liczby miesięcy wypadającej do 30 sierpnia 2006 r. (według dat wskazanych przez skarżących) – podano całkowitą kwotę przypadającą na każdego skarżącego.

Vilho Eskelinen	191 miesięcy	22 486,42 EUR
Arto Huttunen	191 miesięcy	22 486,42 EUR
Markku Komulainen	191 miesięcy	22 486,42 EUR
Toivo Pallonen*	26 miesięcy	3 060,98 EUR
Lea Ihatsu**	116 miesięcy	13 656,68 EUR
Masa spadkowa Hannu Lappalainen***	58 miesięcy	6 828,34 EUR

* odszedł na emeryturę w dniu 1 stycznia 1993 r.: wynik sprawy może wpłynąć na wysokość emerytury.

** opuściła posterunek w dniu 1 lipca 2000 r.

*** zmarł w dniu 22 sierpnia 1995 r.: wynik sprawy może wpłynąć na wysokość emerytury wdowy po nim.

99. Skarżący żądali po 10 000 EUR plus odsetki tytułem zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową, doznaną w wyniku cierpienia i udręki.

100. Rząd zauważył, że skarżący żądali zadośćuczynienia pieniężnego w oparciu o dwie podstawy, które należy rozróżnić: po pierwsze, utrata indywidualnych dodatków płacowych, po drugie, zwiększone koszty dojazdów. Kwoty oraz odsetki zostały przyjęte na podstawie oszacowań; dokładne kwoty wraz z ewentualnym wpływem na wysokość emerytur itp. należy osobno ustalić po wydaniu wyroku głównego przez Trybunał, w porozumieniu ze stronami lub w osobnym wyroku.

101. Rząd uznał roszczenia tytułem zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową za zawyżone. Ewentualne zadośćuczynienie nie powinno przekraczać kwoty 1000 EUR na osobę. Roszczenia o odsetki powinny zostać oddalone.

102. Trybunał stwierdza, że nie ma związku przyczynowego między stwierdzonym naruszeniem, dotyczącym czasu trwania postępowania, a zarzucaną szkodą majątkową. W związku z tym nie ma podstaw do przyznania jakiegokolwiek zadośćuczynienia z tego tytułu. Trybunał uznaje, że skarżący niewątpliwie doznali szkody niemajątkowej z powodu udręki i frustracji spowodowanej przewlekłością postępowania, a samo stwierdzenie naruszenia Konwencji nie jest jej dostatecznym zadośćuczynieniem. Dokonując oceny w oparciu o zasadę słuszności, Trybunał przyznaje każdemu skarżącemu kwotę 2500 EUR.

B. Koszty i wydatki

103. Skarżący żądali 1622,11 EUR tytułem kosztów skargi wniesionej do Kanclerza Sprawiedliwości, 1226,88 EUR tytułem kosztów odwołania do okręgowego sądu administracyjnego, 1688,57 EUR tytułem kosztów

odwołania do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz 12 963,40 EUR tytułem kosztów postępowania przed Trybunałem.

104. Rząd twierdził, że koszty skargi do Kanclerza Sprawiedliwości nie powinny podlegać zwrotowi, ponieważ skorzystanie z nadzwyczajnych środków odwoławczych nie stanowi warunku wniesienia skargi do Trybunału; oraz że koszty postępowania przez sądami krajowymi nie powinny przekraczać 2000 EUR (wliczając podatek VAT), koszty postępowania przed Trybunałem nie powinny zaś przekraczać 6200 EUR.

105. Trybunał przypomina, że zwrotowi podlegają jedynie koszty i wydatki, które rzeczywiście poniesiono i które były konieczne do uniknięcia stwierdzonego naruszenia lub uzyskania jego naprawienia, i które były uzasadnione co do wysokości (zob. m.in. *Hertel przeciwko Szwajcarii*, 25 sierpnia 1998 r., § 63, Zbiór 1998-VI).

W przedmiotowej sprawie postępowanie krajowe nie miało związku z wyczerpaniem drogi odwoławczej dotyczącej czasu trwania postępowania, z wyjątkiem skargi wniesionej do Kanclerza Sprawiedliwości. Roszczenia skarżących można zatem uznać jedynie w ograniczonym zakresie, tj. co do kwoty 1622,11 EUR (wliczając podatek VAT).

Trybunał uznaje, że koszty i wydatki poniesione w postępowaniu strasburskim były konieczne do uzyskania zadośćuczynienia za stwierdzone naruszenie. Nie mogą jednak zostać zasądzone w pełnej wysokości, ponieważ Trybunał częściowo oddalił roszczenia skarżących. Zważywszy na wszystkie okoliczności, w tym bezpłatną pomoc prawną przyznaną przez Radę Europy, Trybunał zasądza kwotę 8000 EUR (wliczając VAT).

C. Odsetki za zwłokę

106. Trybunał uznaje za właściwe, aby odsetki za zwłokę były oparte na marginalnej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego, powiększonej o trzy punkty procentowe.

Z UWAGI NA POWYŻSZE TRYBUNAŁ

1. *orzeka*, dwunastoma głosami do pięciu, że art. 6 ust. 1 Konwencji ma zastosowanie w niniejszej sprawie;
2. *orzeka*, czternastoma głosami do trzech, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji ze względu na czas trwania postępowania;
3. *orzeka* jednogłośnie, że nie doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji ze względu na brak ustnej rozprawy;

4. *orzeka*, piętnastoma głosami do dwóch, że doszło do naruszenia art. 13 Konwencji;
5. *orzeka* jednogłośnie, że nie doszło do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 ujmowanego odrębnie lub w związku z art. 14 Konwencji.
6. *orzeka*, trzynastoma głosami do czterech,
 - a) że pozwane państwo winno uiścić w terminie trzech miesięcy następujące kwoty:
 - i) 2500 EUR (dwa tysiące pięćset euro) na rzecz każdego skarżącego, tytułem szkody niemajątkowej; oraz
 - (ii) 9622,11 EUR (dziewięć tysięcy sześćset dwadzieścia dwa euro i jedenaście centów na rzecz wszystkich skarżących łącznie, tytułem kosztów i wydatków;
 - (iii) [równowartość] wszelkich podatków, jakie mogą zostać naliczone od powyższych kwot;
 - b) że od upływu wyżej wskazanego terminu trzech miesięcy aż do momentu uregulowania należności, płatne będą odsetki zwykłe od określonych powyżej kwot, naliczone według stopy równej marginalnej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego obowiązującej w tym okresie, powiększonej o trzy punkty procentowe;
7. *oddala*, jednogłośnie, pozostałą część roszczenia skarżących dotyczącego słusznego zadośćuczynienia.

Sporządzono w języku angielskim i francuskim i podano do wiadomości na rozprawie publicznej w Budynku Praw Człowieka w Strasburgu w dniu 19 kwietnia 2007 r.

Erik Fribergh
Kancierz

Jean-Paul Costa
Przewodniczący

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

- a) częściowo rozbieżną opinię sędzi Jočienė
- b) wspólną rozbieżną opinię sędziów Costy, Wildhabera, Türmena, Borrego Borrego i Jočienė.

J.-P.C.
E.F.

CZĘŚCIOWO ROZBIEŻNA OPINIA ODREBNA SĘDZI
JOČIENĚ

[pominięto]

WSPÓLNA ROZBIEŻNA OPINIA ODREBNA SĘDZIÓW
COSTY, WILDHABERA, TÜRMEŃA, BORREGO BORREGO
I JOČIENĚ.

[pominięto]