

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

CZWARTA SEKCJA

SPRAWA POTOCKA I INNI p. POLSCE

(Skarga nr 33776/96)

WYROK

STRASBOURG

4 października 2001 r.

Wyrok ten stanie się prawomocny zgodnie z warunkami określonymi przez artykuł 44 § 2 Konwencji. Wyrok ten podlega korekcie wydawniczej przed jego opublikowaniem w ostatecznej wersji.

W sprawie Potocka i Inni p. Polsce,

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Czwarta Sekcja) zasiadając jako Izba składająca się z następujących sędziów:

Pana G. RESS, *Przewodniczący*,

Pana A. PASTOR RIDRUEJO,

Pana L. CAFLISCH,

Pana J. MAKARCZYK,

Pana V. BUTKEVYCH,

Pana M. PELLONPÄÄ,

Pani S. BOTOUCHAROVA,

a także Pana V. BERGER, *Kanclerz Sekcji*,

Obradując na posiedzeniu zamkniętym w dniach 28 czerwca i 13 września 2001 r.,

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

POSTĘPOWANIE

1. Sprawa wywodzi się ze skargi (nr 33776/96) wniesionej w dniu 18 grudnia 1995 r. przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej do Europejskiej Komisji Praw Człowieka („Komisja”) na podstawie dawnego artykułu 25 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności („Konwencja”) przez czterech obywateli Hiszpanii; Pelagii-Marii Potockiej, Piotra Potockiego, Doroty Potockiej-Radziwiłł oraz Anny Potockiej, z których drugi skarżący miał również polskie obywatelstwo, a Izabela d’Ornato miała francuskie oraz polskie obywatelstwo („skarżący”).

2. Skarżący reprezentowani byli przed Trybunałem przez Panią Corinne Imbach, prawnika praktykującego w Strasburgu. Polski Rząd („Rząd”) reprezentowany był przez swojego pełnomocnika, Pana Krzysztofa Drzewickiego z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

3. Skarżący zarzucają w szczególności, na gruncie artykułu 6 § 1 Konwencji, że nie posiadali dostępu do sądu, ponieważ Naczelny Sąd Administracyjny, który był kompetentny, by zajmować się ich sprawą, nie posiadał pełni władzy sądowej w zakresie oceny faktów i prawa. Co więcej, jurysdykcja tego sądu ograniczona była do spraw dotyczących postępowań administracyjnych wszczętych po pewnym dniu.

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

5. Skarga została przydzielona Czwartej Sekcji Trybunału (artykuł 52 § 1 Regulaminu Trybunału). Wewnątrz tej Sekcji (na podstawie artykułu 27 §

1 Konwencji) ustanowiono Izbę, która miała zająć się sprawą zgodnie z artykułem 26 § 1 Regulaminu Trybunału.

6. Na podstawie decyzji z dnia 6 kwietnia 2000 r. Izba uznała skargę za częściowo dopuszczalną.

FAKTY

I. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

7. W 1947 r. Roman Potocki, działając w imieniu swojego brata Józefa, złożył wniosek na gruncie artykułu 7 dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy z października 1945 r. o ustanowienie własności czasowej dwóch działek położonych w Warszawie przy ulicy Krakowskie Przedmieście na rzecz byłego właściciela Józefa Potockiego. Wniosek pozostał nie rozpatrzony.

8. W dniu 3 grudnia 1990 r. Sąd Rejonowy w Warszawie orzekł, że majątek Józefa Potockiego został odziedziczony zgodnie z właściwymi postanowieniami polskiego kodeksu cywilnego przez jego żonę Pelagię Potocką w czterech szesnastych części oraz w trzech szesnastych części przez każde z dzieci: Piotra Potockiego-Radziwiłła, Annę Potocką, Dorotę Potocką-Radziwiłł oraz Izabelę d'Ornano.

9. W dniu 20 grudnia 1990 r. drugi skarżący złożył wniosek do Wojewody Warszawskiego o zwrot dwóch działek, wskazując, że zostały one wpisane do rejestru gruntów w Warszawie pod pozycją 415 i 9048.

10. Na podstawie decyzji z dnia 5 sierpnia 1991 roku Kierownik Urzędu Rejonowego umorzył postępowanie administracyjne dotyczące wniosku skarżących z dnia 20 grudnia 1990 r.

11. W dniu 8 września 1991 r. Urząd Wojewódzki w Warszawie uchylił decyzję na mocy której umorzono postępowanie. Urząd stwierdził, że ustalono w trakcie postępowania, że przedmiotowe działki mieściły się w Warszawie. Na mocy dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy z 26 października 1945 r. wszystkie nieruchomości położone w Warszawie zostały wywłaszczone. Jednakże na gruncie artykułu 7 tego dekretu byli właściciele mieli prawo złożyć wniosek o ustanowienie własności czasowej ich działek. Władze właściwe do zajmowania się tego rodzaju wnioskami mogły przyznać własność czasową, jeżeli ustalono, że przedmiotowe działki nie zostały przeznaczone do użytku publicznego i że przyznanie tych działek będzie zgodne z ich przeznaczeniem. W przypadku skarżących tego rodzaju wniosek został złożony w 1947 r., ale pozostał nie rozpatrzony. Władza administracyjna pierwszej instancji, rozpatrując wniosek skarżących z dnia 20 grudnia 1990 r., przeoczyła ten fakt. Rozpatrując ponownie sprawę władza była

zobowiązana w szczególności zbadać, czy przyznanie skarżącym prawa wieczystego użytkowania gruntu na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z 1985 r. (ustawy, która zastąpiła prawa proceduralne byłych właścicieli wynikające z artykułu 7 dekretu z 1945 r.) byłoby sprzeczne z publicznym wykorzystaniem przedmiotowych działek wynikającym ze stosownego planu zagospodarowania przestrzennego.

12. W dniu 27 grudnia 1991 r. Kierownik Urzędu Rejonowego w Warszawie odmówił zwrotu skarżącym działek i przyznania im prawa wieczystego użytkowania gruntu. Stwierdził, że w trakcie postępowania ustalono, że w 1947 r. poprzednicy prawni złożyli wniosek o ustanowienie własności czasowej działek, które były wtedy zarejestrowane w warszawskim rejestrze gruntów pod pozycją nr 415 i 9048. Wniosek skarżących pozostał nie rozpatrzony, ale władze administracyjne w sposób właściwy zbadały wniosek w trakcie obecnego postępowania. Ustalono, że pałac pobudowany na działkach został w 70-75 procentach zniszczony w trakcie II wojny światowej, jak to zostało wskazane w liście Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 28 listopada 1991 r. Pałac został następnie odbudowany przez Ministerstwo Kultury. W rezultacie, to Skarb Państwa poniósł koszty odbudowy pałacu. W konsekwencji zwrot przedmiotowej nieruchomości byłby nieusprawiedliwiony i władza administracyjna nie znalazła podstaw by uwzględnić wniosek z 1947 r. oraz wniosek złożony przez skarżących w 1990 r.

13. Skarżący złożyli odwołanie od tej decyzji. Twierdzili, że decyzja nie była zgodna z obowiązującym prawem, w szczególności ze względu na fakt, że organ administracji pierwszej instancji nie ustalił ponad wszelką wątpliwość, że pałac faktycznie został zniszczony w trakcie II wojny światowej. Skarżący twierdzili również, że w decyzji nie przedstawiono żadnych spójnych dowodów na to, że zwrot nieruchomości skarżącym byłby niezgodny z jej publicznym wykorzystaniem.

14. W dniu 27 lutego 1992 r. Urząd Wojewódzki oddalił odwołanie skarżących, uznając, że zostało ono złożone jeden dzień po upływie dwutygodniowego terminu przewidzianego przez kodeks postępowania administracyjnego.

15. Skarżący złożyli odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Twierdzili oni, że zgodnie ze potwierdzeniem nadania odwołanie zostało wysłane 20 stycznia 1992 r. w ostatnim dniu wyznaczonego terminu. Fakt, że stempel na kopercie miał datę 21 stycznia 1992 r. był spowodowany wyłącznie niewyobrażalnym zaniedbaniem pracowników poczty i nie może być potraktowany przeciwko skarżącym.

16. W dniu 24 lipca 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżoną decyzję, uznając, że nie ustalono, by skarżący złożyli swoje odwołanie od decyzji z dnia 27 grudnia 1991 r. po upływie terminu przewidzianego przez kodeks postępowania administracyjnego, w

szczegółności z tego powodu, że skarżący przedłożyli sądowi potwierdzenie nadania, które wyraźnie wskazywało, że ich odwołanie zostało nadane 20 stycznia 1992 r.

17. W dniu 9 września 1993 r. Urząd Wojewódzki w Warszawie po rozpatrzeniu odwołania skarżących z dnia 20 stycznia 1992 r. utrzymał w mocy decyzję z dnia 27 grudnia 1991 r. Wskazał on, że władza administracyjna ustaliła, że posiadłość poprzedników prawnych skarżących została przeznaczona przez właściwe plany zagospodarowania przestrzennego z 1947 r., 1983 r., oraz 1992 r., na użytek Ministerstwa Kultury i Sztuki. Przeznaczenie to nie zostało zmienione przez żadne następcze decyzje, co zostało wyjaśnione w piśmie z dnia 19 sierpnia 1993 r. Dyrektora Departamentu Gospodarki Gruntami Warszawskiego Urzędu Rejonowego. W dalszej części Wojewoda uznał, że pałac pobudowany na działkach został w trakcie II wojny światowej zniszczony w 70-75 procentach, co zostało potwierdzone w piśmie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 28 listopada 1991 r. Pałac został odbudowany pod koniec lat 1940-tych przez Ministerstwo Kultury i Sztuki. W związku z tym, że to Skarb Państwa poniósł koszty odbudowy, to on nabył własność przedmiotowej nieruchomości. Co więcej, w czasie kiedy Roman Potocki złożył wniosek o ustanowienie własności czasowej, budynki na działce nie istniały ponieważ zostały zniszczone. Władze administracyjne podsumowały, że w świetle powyższych rozważań przyznanie skarżącym prawa wieczystego użytkowania gruntu byłoby nieusprawiedliwione.

18. W dniu 12 października 1993 r. skarżący złożyli odwołanie od powyższej decyzji do Naczelnego Sądu Administracyjnego, uznając, że kwestionowana decyzja była niezgodna z obowiązującym prawem materialnym. Po pierwsze, skarżący stwierdzili, że decyzja była niezgodna z artykułem 7 dekretu z 1945 r. w tym względzie, że władze administracyjne nie ustaliły z wystarczającą jasnością, że zamiar skarżących co do przyszłego wykorzystania pałacu byłby niezgodny z lokalnym planem zagospodarowania przestrzennego. Skarżący podkreślili, że władze pominęły ich twierdzenie, że nie mieli w planach zmiany publicznego charakteru pałacu. Chcieli oni jedynie zastrzec niewielką jego część na ich wyłączny użytek, w sytuacji gdy pozostała część wykorzystywana byłaby dla celów kulturalnych oraz rozrywkowych i byłaby dostępna dla szerokiej publiczności. Tym samym nie powstała kwestia co do tego, że pałac przeznaczony był do użytku publicznego, ponieważ jego wykorzystanie pozostałoby nie zmienione. Co więcej, władze nie wskazały dlaczego zwrot posiadłości skarżącym byłby niezgodny z jej stałym użytkowaniem publicznym.

19. Skarżący w dalszej części podkreślali, że władze nie ustaliły ponad wszelką wątpliwość, że budynki na działkach zostały zniszczone w trakcie II wojny światowej i że następnie zostały odbudowane przez Państwo oraz że w rezultacie powinny być uznane jako własność Państwa. Ustalenia w

sprawie były powierzchowne i oparte na niewystarczających dowodach. Skarżący wskazywali w szczególności na to, że pismo Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 28 listopada 1991 r. nie może być racjonalnie uznane jako wiarygodne, ponieważ konserwator działał pod nadzorem Ministerstwa Kultury i tym samym nie można było oczekiwać, by działał on wbrew interesom Ministerstwa. W świetle tych okoliczności władze powinny były zażądać opinii biegłego w zakresie techniki budowlanej w celu zweryfikowania informacji zawartych w piśmie konserwatora. Na zakończenie skarżący domagali się, by uchylić zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia.

20. Skarżący stwierdzili, że artykuły 7, 8, 10, 12, 35 §§ 1 oraz 3, 75 § 1, 77 § 1, 78 § 1, a także 107 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego zostały naruszone w trakcie postępowania i że te niedociągnięcia proceduralne miały wpływ na wynik sprawy.

21. W bliżej nie sprecyzowanym dniu odbyła się rozprawa przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w postępowaniu odwoławczym. Prawnik skarżących wniósł, by wniosek z dnia 20 grudnia 1990 r. uznać zarówno jako powtórzenie wniosku z 1947 r. o ustanowienie własności czasowej oraz jako nowy wniosek o zwrot przedmiotowej nieruchomości i przyznanie prawa użytkowania wieczystego gruntu.

22. Na mocy wyroku z dnia 22 czerwca 1995 r. Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił odwołanie skarżących w tym zakresie, w jakim dotyczyło on wniosku o ustanowienie własności czasowej, który został złożony przez Romana Potockiego w 1947 r. Czyniąc powyższe, sąd przypomniał, że zgodnie z artykułem 14 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z dnia 31 stycznia 1980 r., ze zmianami, nie miał on kompetencji zajmować się odwołaniami od decyzji administracyjnych wydanych w postępowaniach, które zostały wszczęte przed 1 września 1980 r. Tym samym, sąd nie mógł zbadać zgodności z prawem tej części kwestionowanej decyzji administracyjnej organu drugiej instancji, biorąc pod uwagę, że właściwe postępowanie zostało wszczęte w 1947 r.

23. W sprawie decyzji będącej przedmiotem zaskarżenia dotyczącej wniosku skarżących z 20 grudnia 1990 r. o zwrot byłej własności i o ustanowienie prawa wieczystego użytkowania na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z 1985 r. Naczelny Sąd Administracyjny w pierwszej kolejności uznał, że władze nie wykazały dlaczego zwrot nieruchomości skarżącym byłby niezgodny z publicznym wykorzystaniem gruntu oraz pałacu i tym samym naruszyły artykuł 107 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego, na podstawie którego władza administracyjna w chwili wydawania decyzji była zobowiązana wskazać na fakty, na których się oparła, odwołać się do dowodów, które posłużyły jako podstawa ustaleń faktycznych oraz wskazać na podstawy, na których inne dowody nie zostały uznane za wiarygodne.

Naczelny Sąd Administracyjny w dalszej części uznał, że pomimo powyższych braków proceduralnych zaskarżonej decyzji była ona w każdym razie zgodna z prawem. Sąd zaznaczył, że sednem tej części sprawy była ocena tego, czy skarżący mogli, na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości z 1985 r., domagać się przyznania im prawa wieczystego użytkowania gruntu jako zadośćuczynienia za wywłaszczenie przeprowadzone na mocy dekretu z 1945 r.

Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że na gruncie artykułu 82 § 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości prawo ustanowienia wieczystego użytkowania gruntu mogło być przyznane w sprawach, w których nieruchomość została zwrócona byłym właścicielom. Jednakże prawo to było ograniczone do pewnych kategorii własności, w szczególności domów jednorodzinnych lub małych domów mieszkalnych. Przedmiotowa nieruchomość w obecnej sprawie nie zaliczała się do żadnych z tych kategorii. Co więcej, ustawa z 1985 r. wyznaczała termin do składania tego rodzaju roszczeń i termin ten upłynął w dniu 31 grudnia 1988 r. Wniosek skarżących z 20 grudnia 1990 r. o zwrot własności oraz ustanowienie prawa wieczystego użytkowania gruntu został złożony po upływie terminu. W związku z powyższym zwrot nieruchomości nie mógł być orzeczony. Tym samym NSA oddalił pozostałą część odwołania skarżących.

II. WŁAŚCIWE PRAWO KRAJOWE I PRAKTYKA

A. Wywłaszczenie nieruchomości położonej w Warszawie i obecny status tego rodzaju nieruchomości

24. Dekret z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy przewidywał wywłaszczenie nieruchomości położonych w Warszawie i przekazanie własności na rzecz gminy m.st. Warszawy.

25. Zgodnie z artykułem 33 § 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednostek władzy państwowej, własność nieruchomości położonych w Warszawie przekazana została na rzecz Skarbu Państwa.

26. Ustawa o samorządzie terytorialnym z dnia 10 maja 1990 r. ponownie ustanowiła samorząd terytorialny. Zgodnie z artykułem 5 § 1 własność gruntów, które wcześniej należały do Skarbu Państwa i które znajdowały się w zarządzie administracyjnym miast we właściwym czasie zostały przekazane samorządom.

B. Uprawnienia do zadośćuczynienia na podstawie dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.

27. Na gruncie artykułu 7 dekretu z 1947 r. byli właściciele mieli prawo złożyć wniosek o ustanowienie własności czasowej ich gruntu. Władze kompetentne do zajmowania się tego rodzaju wnioskami musiały po pierwsze zbadać, czy właściwe działki nie zostały przeznaczone do użytku publicznego. Jeżeli uznały, że przyznanie własności czasowej byłym właścicielom nie byłoby niezgodne z publicznym użytkowaniem nieruchomości, to istniała możliwość podjęcia decyzji na korzyść byłych właścicieli.

28. W 1985 r. uchwalono ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Na gruncie artykułu 82 § 2 tej ustawy byli właściciele nieruchomości mieli prawo wnioskować o zwrot nieruchomości, która została wywłaszczona i składać wniosek o ustanowienie prawa wieczystego użytkowania gruntu. Jednakże prawo to ograniczone było do pewnych kategorii nieruchomości, a w szczególności domów jednorodzinnych i małych domów mieszkalnych. Co więcej, ustawa ta ustanawiała termin do składania tego rodzaju wniosków. Termin ten upłynął w dniu 31 grudnia 1988 r.

C. Prawo wieczystego użytkowania gruntu

29. Prawo wieczystego użytkowania gruntu należącego do gmin miejskich jest uregulowane w Księdze Drugiej kodeksu cywilnego (*Własność i inne prawa rzeczowe, Tytuł II, Użytkowanie Wieczyste*). Z właściwych postanowień wynika, że prawo użytkowania wieczystego składa się z upoważnienia do wyłącznego użytkowania przez osobę fizyczną lub prawną gruntu należącego do gmin lub Skarbu Państwa przez dziewięćdziesiąt dziewięć lat pod warunkiem uiszczania opłat rocznych. Osoba posiadająca takie uprawnienie może wznosić budynki na gruncie, których będzie właścicielem. Decyzja administracyjna gminy o przekazaniu prawa wieczystego użytkowania danej osobie jest koniecznym i wystarczającym warunkiem zawarcie końcowej umowy między stronami. Umowa między gminą a wieczystym użytkownikiem musi być zawarta w formie aktu notarialnego. Prawo wieczystego użytkowania gruntu może zostać sprzedane lub darowane.

D. Postępowanie administracyjne, na mocy którego ostateczna decyzja administracyjna może zostać uznana za nieważną i niebyłą

30. Na gruncie prawa polskiego nie uchwalono żadnych specjalnych postanowień, na mocy których można uzyskać zadośćuczynienie za niesłuszne wywłaszczenie przeprowadzone w ramach reform rolnych. Nie istnieje zatem żadne uregulowanie prawne mające na celu łagodzenie efektów pewnych naruszeń wynikających z pozbawienia własności.

Jednakże osoby, których nieruchomości została wywłaszczona lub ich spadkobiercy mogą wszcząć postępowanie administracyjne na gruncie artykułu 155 kodeksu postępowania administracyjnego w celu domagania się, by decyzje wywłaszczeniowe zostały uznane za nieważne i niebyłe, jako będące niezgodne z prawem wyznaczającym kryteria wywłaszczenia obowiązującym w danym czasie. Jeżeli ustalą się, że kwestionowana decyzja była niezgodna z prawem mającym zastosowanie w chwili orzekania o wywłaszczeniu, władze administracyjne uznają ją za nieważną i niebyłą. Od decyzji administracyjnych można się ostatecznie odwołać do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

E. Zakres sądowej kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego

31. Na gruncie artykułu 7 kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu administracyjnym właściwe władze podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Zgodnie z artykułem 8 organy administracji państwowej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa.

32. Artykuł 10 kodeksu wymaga, by organy administracji państwowej zapewniły stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

33. Zgodnie z artykułem 75 § 1 kodeksu jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Na gruncie artykułu 78 § 1 kodeksu żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy.

34. Artykuł 196 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego, mający zastosowanie we właściwym czasie, stanowił, że decyzja organu administracji państwowej może być zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego z powodu jej niezgodności z prawem. Artykuł 207 § 2 stwierdzał, że sąd administracyjny, uwzględniając skargę, uchyla zaskarżoną decyzję w całości lub w części, jeżeli stwierdzi, że decyzja naruszyła prawo materialne albo że postępowanie posiadało wadę, która czyniła decyzję nieważną i niebyłą, albo że braki procesowe w postępowaniu były takie, że usprawiedliwione było wznowienie postępowania.

PRAWO

DOMNIEMANE NARUSZENIE ARTYKUŁU 6 § 1 KONWENCJI

35. Skarżący wnosili, że nie posiadali dostępu do sądu, ponieważ Naczelny Sąd Administracyjny, który posiadał kompetencję zajmowania się ich sprawą w zakresie roszczeń o zadośćuczynienie na podstawie dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy z 26 października 1945 r. oraz dalszych właściwych ustaw, nie posiadał pełnych uprawnień do badania kwestii prawnych i faktycznych. W dalszej części stwierdzili, że kompetencje tego sądu poddane były ograniczeniom czasowym. Skarżący zarzucali naruszenie artykułu 6 § 1 Konwencji, który stwierdza:

„Przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym..., każdy ma prawo do sprawiedliwego... rozpatrzenia jego sprawy... przez [a] ... sąd...”.

A. Ograniczenia czasowe jurysdykcji Naczelnego Sądu Administracyjnego

36. Skarżący twierdzili, że Naczelny Sąd Administracyjny nie był w stanie zbadać ich wniosku z 1947 r. o ustanowienie własności czasowej, ponieważ na gruncie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym sąd ten posiadał jedynie kompetencje rozpatrywania spraw dotyczących postępowania administracyjnego, które zostały wszczęte po jego ustanowieniu, tj. po 1 września 1980 r. W konsekwencji wniosek, który Roman Potocki złożył w 1947 nie został w ogóle rozpatrzony, ponieważ Naczelny Sąd Administracyjny nie miał kompetencji *ratione temporis*.

37. W związku z powyższym Rząd stwierdził, że na gruncie artykułu 14 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z dnia 31 stycznia 1980 r. nie dopuszczalne są odwołania do tego sądu od decyzji administracyjnych wydanych przed 1 września 1980 r. albo od decyzji administracyjnych wydanych po tym dniu w postępowaniach, które rozpoczęły się przed 1 września 1980 r. W rezultacie odwołanie skarżących od decyzji administracyjnej z dnia 9 września 1993 r. zapadłej w drugiej instancji musiało być odrzucone.

38. Rząd wniósł, że *ratio legis* artykułu 14 tej ustawy było oczywiście zapobieżenie kontroli sądowej decyzji i wydarzeń, które miały miejsce przed ustanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego. Tego rodzaju ograniczenie nie mogło być samo w sobie uznane jako niezgodne z rządami

prawa i było często stosowane w praktyce legislacyjnej państw demokratycznych, jak i przed organami międzynarodowych systemów ochrony praw człowieka.

39. Trybunał odnotowuje, że na początku Polska uznała kompetencje Europejskiej Komisji Praw Człowieka przyjmowania indywidualnych skarg od "każdej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia praw zawartych w Konwencji przez każde działanie, decyzję lub wydarzenie, które miało miejsce po 30 kwietnia 1993 r." Zgodnie z artykułem 6 Protokołu nr 11 ograniczenie to pozostaje ważne w zakresie jurysdykcji Trybunału na podstawie tego Protokołu.

40. Trybunał zauważa, że właściwe w obecnej sprawie ustawodawstwo, a mianowicie ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym weszła w życie 1 września 1980 r. Stwierdzała ona niedwuznacznie, że kontrola sądowa nie była dostępna w sprawach gdzie postępowanie administracyjne zostało wszczęte przed tym dniem. Ostateczny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie skarżących został wydany 22 czerwca 1995 r. W tym wyroku sąd odrzucił odwołanie skarżących od decyzji z 9 września 1993 r. w tym zakresie, w jakim odwołanie to mogło być uznane za powtórzenie wniosku złożonego w 1947 r. NSA wskazał, że artykuł 14 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym wyraźnie wykluczał możliwość zbadania odwołań od jakiejkolwiek decyzji administracyjnej wydanej w postępowaniu wszczętym przed 1 września 1980 r.

41. Trybunał uznaje, że przedmiotowa ustawa została uchwalona przed dniem, w którym jego jurysdykcja do rozpatrywania indywidualnych skarg z Polski weszła w życie. W związku powyższym nawet zakładając, że nie możliwym była kontrola sądowa odnośnie postępowania, za pomocą którego skarżący bezskutecznie domagali się uprawnień odszkodowawczych dostępnych na gruncie artykułu 7 dekretu z 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, mogła faktycznie podlegać pod artykuł 6 Konwencji, skarżący staliby się ofiarami tego stanu rzeczy po 1 września 1980 r., kiedy to odpowiednie postanowienia ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym weszły w życie.

42. W konsekwencji, Trybunał uznaje, że to ustawodawstwo obowiązujące w tamtym czasie pozbawiło skarżących prawa dostępu do sądu. Następca decyzja Naczelnego Sądu Administracyjnego jedynie naświetliła wcześniej wspomnianą niemożność (zobacz wyrok w sprawie Kefalas p. Grecji z dnia 8 czerwca 1995 r., Seria A nr 318, str. 19-20, § 45). W rezultacie, biorąc pod uwagę warunki sprecyzowane w polskiej deklaracji uznającej prawo do skargi indywidualnej, ta część skargi leży *ratione temporis* poza zakresem jurysdykcji Trybunału.

B. Zakres jurysdykcji Naczelnego Sądu Administracyjnego

43. Skarżący zarzucali, że nie mieli dostępu do sądu zgodnie z wymogami artykułu 6 Konwencji. Przekonywali, że Naczelny Sąd Administracyjny nie posiadał pełnej jurysdykcji w ocenie faktów i prawa w zakresie tej części postępowania, która dotyczyła ich skargi złożonej w 1990 r. Było to spowodowane tym, że zgodnie z polskim prawem NSA kompetentny był do zbadania zgodności z prawem decyzji będących przedmiotem zaskarżenia i nie mógł rozpatrywać żadnych innych aspektów sprawy takich jak zagadnienia faktyczne i celowość danej decyzji.

44. Skarżący podkreślili, że władze administracyjne były zobowiązane zbadać, czy w przypadku zwrotu przedmiotowej nieruchomości, jej wykorzystanie do celów prywatnych byłoby zgodne z przeznaczeniem tego terenu na podstawie zapisów w planie zagospodarowania przestrzennego. Władze tego nie uczyniły. Skarżący odnieśli się w tym względzie do stwierdzenia dokonanego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego potwierdzającego, że władze nie ustaliły, czy zwrot nieruchomości skarżącym byłby niezgodny z przeznaczeniem pałacu do użytku publicznego. W dalszej części skarżący powołali się na stwierdzenie NSA, że władze wbrew artykułowi 107 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego nie dopełniły obowiązku zbadania faktów sprawy w świetle obowiązującego prawa, dokonując powierzchownej oceny, uznając, że roszczenie skarżących było bezpodstawne. W opinii skarżących tego rodzaju stwierdzenie dokonane przez NSA wskazuje na zasadnicze zagadnienie sprawy, a w szczególności na to, że właściwe władze administracyjne odmawiając przyjęcia ich wniosku, zinterpretowały obowiązujące prawo w sposób arbitralny i na niekorzyść skarżących.

45. Skarżący w dalszej części przekonywali, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 czerwca 1995 r. zaakceptował błędne decyzje administracyjne i uczynił to z czysto technicznych powodów. Ich wniosek złożony w 1990 r. nie został szczegółowo zbadany, ponieważ szczegółowe zbadanie nie było możliwe na gruncie prawa określającego zakres jurysdykcji Naczelnego Sądu Administracyjnego. W konsekwencji błędne decyzje władz administracyjnych pozostały w mocy.

46. Skarżący przekonywali również, że sąd administracyjny nie był w stanie przeprowadzić pełnej kontroli ich odwołania od decyzji z dnia 9 września 1993 r. Zwrócili oni uwagę Trybunału na fakt, że Rząd stwierdził, iż w pewnych obszarach porządku publicznego ograniczenia dotyczące decyzji administracyjnych powinny być uznane jako słuszne. Skarżący nie zgodzili się z tego rodzaju argumentacją.

47. Rząd po pierwsze przekonywał, że Naczelny Sąd Administracyjny spełnia wszystkie wymagania „sądu” w rozumieniu artykułu 6 Konwencji. Rząd twierdził, że w przedmiotowej sprawie zakres sądowej kontroli,

ograniczony na podstawie obowiązującego prawa krajowego do zapewnienia, by władza administracyjna nie działała nielegalnie, nierozsądnie i nieuczciwie, był wystarczający dla celów artykułu 6 Konwencji. Naczelny Sąd Administracyjny był kompetentny do badania tego, czy w postępowaniu administracyjnym doszło do naruszenia prawa materialnego dającego podstawę zaskarżenia decyzji, a także dokonując kontroli, zobowiązany również zbadać meritum sprawy skarżącego.

48. Rząd stwierdził, że skargę skarżących należało rozpatrywać przy uwzględnieniu charakteru ich roszczeń. Rząd odniósł się do okoliczności faktycznych sprawy Zumtobel p. Austrii i podkreślił, że skarga skarżących podobna była do tej wniesionej w sprawie Zumtobel, w której to Trybunał badał zastosowanie artykułu 6 do podejmowania decyzji administracyjnych. Rząd zaznaczył, że w pewnych dziedzinach istniały usprawiedliwione kwestie porządku publicznego wskazujące na to, że końcowe decyzje administracyjne co do meritum powinny leżeć w gestii władzy wykonawczej, a nie sądowniczej mimo wpływu jaki taka decyzja może mieć na indywidualne prawa i obowiązki obywatelskie. Rząd przekonywał, że podejście przyjęte przez Trybunał w wyroku Zumtobel pozwalało na konkluzję, że pewne ograniczenia w wymaganiu, by sądy administracyjne posiadały pełną jurysdykcję, były do zaakceptowania w sprawach, gdzie miały zastosowanie względy porządku publicznego.

49. Rząd w dalszej części powołał się na orzecznictwo organów konwencyjnych, zgodnie z którym nie dochodziło do naruszenia artykułu 6 w sprawach, gdzie jedynym środkiem odwoławczym, dostępnym dla skarżących odnośnie domniemanego naruszenia ich prawa do własności, był wniosek do angielskiego Wysokiego Sądu, który nie posiadał pełnego prawa do odwołania co do prawa i faktów (Europejska Komisja Praw Człowieka nr 7598/76, Raport 17.7.1980, DR 21, str. 5). W dalszej części tej sprawy stwierdzono, że nie jest rolą artykułu 6 zagwarantowanie dostępu do sądu, który to sąd mógłby zastąpić swoją opinią, opinię władz administracyjnych w kwestii słuszności decyzji, jeżeli sąd ten nie odmówił zbadania żadnych kwestii podniesionych przez skarżącego.

50. Rząd podkreślił, że interpretacja artykułu 6 § 1 tej treści, że zapewnia on prawo pełnego odwołania co do meritum każdej decyzji administracyjnej mającej wpływ na prawa obywatelskie, doprowadziłoby do wyniku, który byłby niezgodny z istniejącym i długoletnim stanem prawnym w większości z Państw Układających się odnośnie sądowej kontroli tego rodzaju decyzji.

51. W konsekwencji, Rząd podsumował, że nie miało miejsce naruszenia prawa skarżących do dostępu do sądu.

52. Trybunał przypomina, że w wyroku Zumtobel p. Austrii uznał on, że Austriacki Sąd Administracyjny spełnił wymagania artykułu 6 § 1 Konwencji w kwestiach, które nie leżały wyłącznie w dyskrekcji władz administracyjnych i gdzie Sąd Administracyjny przeanalizował punkt po

punkcie wnioski co do ich meritum bez konieczności utraty jurysdykcji, odpowiadając na nie albo potwierdzając pewne fakty (zobacz wyrok w sprawie Zumtobel p. Austrii, Seria A tom. 268-A, str. 13-14, §§ 31-32).

53. Podejście to zostało potwierdzone w wyroku Bryan p. Zjednoczonemu Królestwu z dnia 22 listopada 1995 r. (Seria A nr 335-A, str. 17, §§ 44-45). W wyroku tym Trybunał nie znalazł naruszenia artykułu 6 § 1 Konwencji, mimo że odwołanie wniesione do Wysokiego Trybunału przez Pana Bryana od nakazu zapłaty, dotyczące „kwestii prawnych”, nie było w stanie objąć wszystkich aspektów kwestionowanej decyzji administracyjnej. W szczególności brak było ponownego przeprowadzenia rozprawy jako takiej odnośnie podstawowych zarzutów wniesionych do kontrolera; Wysoki Trybunał nie był w stanie zastąpić własną decyzją co do meritum decyzji władzy administracyjnej pierwszej instancji i jego jurysdykcja nad faktami była ograniczona. Trybunał uznał, że oceniając, czy dostępna kontrola była wystarczająca, koniecznym było wziąć pod uwagę *inter alia* przedmiot decyzji będącej przedmiotem zaskarżenia, sposób w jaki wypracowano daną decyzję, przedmiot sporu, włącznie z podstawą złożenia odwołania.

54. Do obowiązków Trybunału należy obecnie zbadanie, czy w obecnej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny spełnił wymogi artykułu 6 § 1 w zakresie tego, co dotyczyło jego jurysdykcji. Trybunał powinien ograniczyć się na tyle, na ile jest to możliwe do zbadania pytań podniesionych w niniejszej sprawie. Tym samym, Trybunał powinien jedynie zdecydować, czy w okolicznościach sprawy zakres jurysdykcji Naczelnego Sądu Administracyjnego przeprowadzony przez ten sąd przy rozpatrywaniu zaskarżonej decyzji administracyjnej spełnił wymogi artykułu 6 § 1.

55. Prawdą jest, że zakres jurysdykcji Naczelnego Sądu Administracyjnego przewidziany przez kodeks postępowania administracyjnego w wersji mającej zastosowanie we właściwym czasie ograniczony był na gruncie artykułu 196 § 1 do oceny zgodności z prawem zaskarżonych decyzji administracyjnych. Badanie to jednakże nie ograniczone było do oceny tego, czy zaskarżona decyzja zgodna była z prawem materialnym. Naczelny Sąd Administracyjny upoważniony był również do uchylecia decyzji w całości lub w części, jeżeli ustalił, że wymagania sprawiedliwości procesowej nie zostały zachowane w postępowaniu, które doprowadziło do jej przyjęcia.

56. W obecnej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny w pierwszej kolejności zbadał na gruncie artykułu 107 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego, czy władze administracyjne w momencie podejmowania decyzji w sprawie wniosku skarżących z 1990 r. postąpiły zgodnie z obowiązkami proceduralnymi przewidzianymi w kodeksie. Zobowiązania te polegały, *inter alia*, na wskazaniu w swoich decyzjach na fakty, na których się oparli i odwołaniu się do dowodów, które posłużyły jako podstawa ich ustaleń. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że władze administracyjne

nie spełniły w pełni tych obowiązków przez niepodanie odpowiednich powodów swoich wniosków końcowych uznających, że zwrot nieruchomości skarżącym i przyznanie im prawa wieczystego użytkowania gruntu byłoby niezgodne z przeznaczeniem nieruchomości do użytku publicznego. W opinii Trybunału tego rodzaju argumentacja Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje, że faktycznie zbadał on celowość podjętej decyzji w przeciwieństwie do twierdzeń skarżących, że kontrola sprawy była ściśle ograniczona do zgodności z prawem.

Należy w dalszej części odnotować, że Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w swoim wyroku, że zaskarżone decyzje były w każdym razie zgodne z prawem, niezależnie od faktu, że zbadanie wniosku skarżących o zwrot nieruchomości było powierzchowne i w konsekwencji naruszało obowiązki proceduralne zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny odnotował w tym względzie, że wniosek skarżących złożony w 1990 r. nie był zgodny zarówno z formalnymi, jak i materialnymi wymogami zawartymi w prawie krajowym. Było to spowodowane po pierwsze tym, że wniosek skarżących złożony był po terminie wyznaczonym przez prawo. Po drugie, odszkodowanie poszukiwane przez skarżących nie mogło być przyznane w żadnym przypadku, ponieważ nieruchomość nie należała do kategorii, za które przysługiwało odszkodowanie przez właściwe prawo, a mianowicie ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości z 1985 r. W konsekwencji Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że nie było podstaw do uchylenia kwestionowanej decyzji. Reasumując, odrzucenie wniosku skarżących było zgodne z prawem.

57. Co do kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego do zbadania kwestii faktycznych Trybunał uznaje, że obszerna argumentacja przedstawiona przez ten sąd w swoim wyroku wskazuje, że zbadał on wszystkie wnioski skarżącego co do ich meritum, punkt po punkcie bez ograniczania swojej jurysdykcji w odpowiedzi na nie albo w potwierdzaniu pewnych faktów. Trybunał odnotowuje również to, że Naczelny Sąd Administracyjny uczynił to, mimo że mógł ograniczyć swoją analizę do uznania, że kwestionowane decyzje musiały być utrzymane w mocy w świetle wad proceduralnych i materialnych wniosku z 1990 r.

58. Podsumowując, Trybunał uznaje, że Naczelny Sąd Administracyjny miał po pierwsze na uwadze aspekt słuszności sprawy i skrytykował władze administracyjne na gruncie sprawiedliwości proceduralnej, za nieprzeprowadzenie szczegółowego zbadania wniosku skarżących odnośnie ich wniosku o ustanowienie prawa wieczystego użytkowania przedmiotowego gruntu. Naczelny Sąd Administracyjny zbadał również zgodność z prawem kwestionowanej decyzji i uznał ją za zgodną z prawem, biorąc pod uwagę fakt, że wniosek z 1990 r. nie spełniał zarówno formalnych, jak i materialnych kryteriów wyznaczonych przez prawo. Naczelny Sąd Administracyjny wydał wyrok, który został precyzyjnie

uzasadniony i argumentacja skarżących istotna dla wyniku końcowego sprawy została szczegółowo zbadana.

59. W świetle powyższego Trybunał uznaje, że zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego był wystarczający do spełnienia wymogów artykułu 6 § 1. Tym samym nie miało miejsca naruszenia artykułu 6 § 1 Konwencji.

Z TYCH POWODÓW TRYBUNAŁ JEDNOMYŚLNIE

1. Uznaje, że sprawa leży poza jurysdykcją Trybunału *ratione temporis* w zakresie, w jakim dotyczy ona skargi na domniemany brak odpowiedniego dostępu do sądu w związku z postępowaniem wszczętym przez skarżących w 1947 r.;
2. Uznaje, że nie miało miejsca naruszenie artykułu 6 § 1 Konwencji odnośnie skargi skarżących na domniemany brak dostępu do sądu w związku z postępowaniem wszczętym w 1990 r.

Sporządzono w języku angielskim i ogłoszono pisemnie w dniu 4 października 2001 r. zgodnie z artykułem 77 §§ 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Vincent BERGER
Kancelarz

Georg RESS
Prezes