

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA
CZWARTA SEKCJA

SPRAWA POTOCKA I INNI przeciwko POLSCE¹

SKARGA nr 33776/96

WYROK – 4 października 2001 r.

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

Pan G. RESS, *przewodniczący*,

Pan A. PASTOR RIDRUEJO,

Pan L. CAFLISCH,

Pan J. MAKARCZYK,

Pan V. BUTKEVYCH,

Pan M. PELLONPÄÄ,

Pani S. BOTOUCHAROVA, *sędziowie*,

a także Pan V. BERGER, *kanclerz Sekcji*,

Obradując na posiedzeniach zamkniętych w dniach 28 czerwca i 13 września 2001 r.,

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

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 art. 25 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności („Konwencja”) przez czterech obywateli Hiszpanii; Pelagię-Marię Potocką, Piotra Potockiego, Dorotę Potocką-Radziwiłł oraz Annę Potocką, z których drugi skarżący miał również polskie obywatelstwo oraz Izabelę d’Ornato, która miała francuskie oraz polskie obywatelstwo („skarżący”).

¹ Wyrok ten stanie się prawomocny zgodnie z warunkami określonymi przez art. 44 ust. 2 Konwencji. Wyrok ten podlega korekcie wydawniczej przed opublikowaniem w ostatecznej wersji.

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

3. Skarżący zarzucają głównie, na gruncie art. 6 § 1 Konwencji, że nie mieli dostępu do sądu, ponieważ Naczelny Sąd Administracyjny, który był kompetentny do zajmowania 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 wszedł w życie Protokół nr 11 do Konwencji (art. 5 § 2 Protokołu nr 11).

5. Skarga została przydzielona Czwartej Sekcji Trybunału (art. 52 § 1 Regulaminu Trybunału). Wewnątrz tej Sekcji (na podstawie art. 27 § 1 Konwencji) ustanowiono Izbę, która miała zająć się sprawą zgodnie z art. 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 art. 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 nie został 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 oraz w trzech szesnastych przez każde z dzieci: Piotra Potockiego-Radziwiłła, Annę Potocką, Dorotę Potocką-Radziwiłł oraz Izabelę d’Ornato.

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 pozycjami 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 działki te 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 art. 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 owe działki nie zostały przeznaczone do użytku publicznego i że przyznanie tych działek będzie zgodne z ich przeznaczeniem. W wypadku skarżących tego rodzaju wniosek został złożony w 1947 r., ale nie został rozpatrzony. Władza administracyjna pierwszej instancji, rozpatrując wniosek skarżących z dnia 20 grudnia 1990 r., przeoczyła ten fakt. Rozpatrując ponownie sprawę władza była zobowiązana zbadać przede wszystkim, 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 art. 7 dekretu z 1945 r.) byłoby sprzeczne z publicznym wykorzystaniem owych działek wynikającym ze stosownego planu zagospodarowania przestrzennego.

12. W dniu 27 grudnia 1991 r. kierownik Urzędu Rejonowego w Warszawie odmówił skarżącym zwrotu 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 pozycjami nr 415 i 9048. Wniosek skarżących nie został rozpatrzony, ale władze administracyjne w sposób właściwy zbadały go w trakcie obecnego postępowania. Ustalono, że pałac pobudowany na działkach został zniszczony w czasie II wojny światowej w 70-75 procentach, 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 do uwzględnienia wniosku z 1947 r. oraz wniosku złożonego przez skarżących w 1990 r.

13. Skarżący złożyli odwołanie od tej decyzji. Twierdzili, że decyzja nie była zgodna z obowiązującym prawem, zwłaszcza ze względu na fakt, że organ administracji pierwszej instancji nie ustalił ponad wszelką wątpliwość, że pałac faktycznie został zniszczony podczas 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, ponieważ zostało złożone jeden dzień po upływie dwutygodniowego terminu przewidzianego przez kodeks postępowania administracyjnego.

15. Skarżący złożyli odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Twierdzili, że zgodnie z potwierdzeniem nadania odwołanie zostało wysłane dnia 20 stycznia 1992 r., czyli 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 jako argument przeciwko skarżącym.

16. W dniu 24 lipca 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżoną decyzję, gdyż uznał, że nie ustalono, by skarżący złożyli swoje odwołanie od decyzji z dnia 27 grudnia 1991 r. po upływie terminu przewidzianego przez kodeks postępowania administracyjnego. Zwłaszcza dlatego, 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, że władza administracyjna ustaliła, że posiadłość poprzedników prawnych skarżących została przeznaczona przez właściwe plany zagospodarowania przestrzennego z lat 1947, 1983, oraz 1992 na użytek Ministerstwa Kultury i Sztuki. Przeznaczenie to nie zostało zmienione przez żadne następne decyzje, co zostało wyjaśnione w piśmie z dnia 19 sierpnia 1993 r. od dyrektora departamentu gospodarki gruntami Warszawskiego Urzędu Rejonowego. W dalszej części wojewoda uznał, że pałac zbudowany na działkach został podczas II wojny światowej zniszczony w 70-75 procentach, co potwierdzono w piśmie wojewódzkiego konserwatora zabytków z dnia 28 listopada 1991 r. Pałac został odbudowany pod koniec lat czterdziestych 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 wobec 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 art. 7 dekretu z 1945 r. w tym względzie, że władze administracyjne nie ustaliły z wystarczającą jasnością, że skarżący zamierzali w przyszłości wykorzystać pałac niezgodnie z lokalnym planem zagospodarowania

przestrzennego. Skarżący podkreślili, że władze pominęły ich twierdzenie, że nie mieli zamiaru zmieniać publicznego charakteru pałacu. Chcieli jedynie zastrzec niewielką jego część na swój wyłączny użytek, podczas gdy pozostała część wykorzystywana byłaby do celów kulturalnych oraz rozrywkowych i byłaby dostępna dla publiczności. Tym samym sposób jego wykorzystania pozostałby nie zmieniony. A władze nie wskazały, dlaczego zwrot posiadłości skarżącym byłby niezgodny z jej dotychczasowym stałym użytkowaniem publicznym.

19. Skarżący w dalszej części podkreślali, że władze nie ustaliły ponad wszelką wątpliwość, że budynki na działkach zostały zniszczone w czasie II wojny światowej i że 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 to, że pismo wojewódzkiego konserwatora zabytków z dnia 28 listopada 1991 r. nie może być racjonalnie uznane za wiarygodne, ponieważ konserwator działał pod nadzorem Ministerstwa Kultury i tym samym nie można było oczekiwać, by wypowiadał się przeciw 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 art. 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 czasie rozprawy przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w postępowaniu odwoławczym prawnik skarżących wniosł, 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, przypomniał, że zgodnie z art. 14 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z dnia 31 stycznia 1980 r., ze zmianami, nie miał on kompetencji zajmowania 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, ponieważ 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 art. 107 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego, na podstawie którego władza administracyjna w chwili wydawania decyzji była zobowiązana wskazać fakty, na których się oparła, odwołać się do dowodów, które posłużyły jako podstawa ustaleń faktycznych oraz wskazać podstawy uznania innych dowodów za niewiarygodne.

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 zgodnie z art. 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. Nieruchomość, o którą chodzi w obecnej sprawie nie zalicza się do żadnej z tych kategorii.

Co więcej, ustawa z 1985 r. wyznaczała termin 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. 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 art. 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 art. 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. Zgodnie z art. 7 dekretu 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 wywłaszczeniu nieruchomości. Zgodnie z art. 82 § 2 tej ustawy byli właściciele nieruchomości mieli prawo wnioskować o zwrot wywłaszczonej nieruchomości i o ustanowienie prawa wieczystego użytkowania gruntu. Jednakże prawo to ograniczone zostało do pewnych kategorii nieruchomości, a w szczególności domów jednorodzinnych i małych domów mieszkalnych. Co więcej, ustawa ta określała termin 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 gruntu należącego do gmin lub Skarbu Państwa przez osobę fizyczną lub prawną przez dziewięćdziesiąt dziewięć lat pod warunkiem uiszczania opłat rocznych. Osoba mająca takie uprawnienie może wznosić na tymże gruncie budynki, których będzie właścicielem. Decyzja administracyjna gminy o przekazaniu prawa wieczystego użytkowania danej osobie jest koniecznym i wystarczającym warunkiem zawarcia 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. W prawie polskim nie ma żadnych specjalnych postanowień, na mocy których można uzyskać zadośćuczynienie za niesłuszne wywłaszczenie przeprowadzone w ramach reform rolnych. Nie istnieje zatem żadne uregulowanie prawne mające łagodzić skutki pewnych naruszeń wynikających z pozbawienia własności. Jednakże osoby, których nieruchomości została wywłaszczona lub ich spadkobiercy mogą wszcząć postępowanie administracyjne z art. 155 kodeksu postępowania administracyjnego w celu domagania się, by decyzje wywłaszczeniowe zostały uznane za nieważne i niebyłe, jako niezgodne z prawem wyznaczającym kryteria wywłaszczenia obowiązującym w danym czasie. Jeżeli ustali 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 podstawie art. 7 kodeksu postępowania administracyjnego właściwe władze podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jednocześnie uwzględniając interes społeczny i słuszny interes obywateli. Zgodnie z art. 8 organy administracji państwowej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa.

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

33. Zgodnie z art. 75 § 1 kodeksu za dowód należy uznać 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 art. 78 § 1 kodeksu żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy.

34. Art. 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. Art. 207 § 2 stwierdzał, że sąd administracyjny, uwzględniając skargę, uchyla zaskarżoną decyzję w całości lub w części, jeżeli stwierdzi, że decyzja naruszyła prawo materialne lub że postępowanie posiadało wadę, która czyniła decyzję nieważną i niebyłą, albo

że braki procesowe w postępowaniu usprawiedliwiają wznowienie postępowania.

PRAWO

I. DOMNIEMANE NARUSZENIE ARTYKUŁU 6 UST. 1 KONWENCJI

35. Skarżący wnosili, że nie mieli 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 miał pełnych uprawnień do badania kwestii prawnych i faktycznych. W dalszej części stwierdzili, że kompetencje tego sądu poddane były ograniczeniom czasowym. Skarżący zarzucali naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji, który stwierdza:

„Przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym..., każdy ma prawo do sprawiedliwego... rozpatrzenia jego sprawy... przez ... 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 NSA na podstawie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, posiadał jedynie kompetencje do rozpatrywania spraw dotyczących postępowania administracyjnego, które zostało wszczęte po jego ustanowieniu, tj. po 1 września 1980 r. W konsekwencji wniosek, który Roman Potocki złożył w 1947 r. nie został w ogóle rozpatrzony, ponieważ Naczelny Sąd Administracyjny nie miał kompetencji *ratione temporis*.

37. W związku z powyższym Rząd stwierdził, że na podstawie art. 14 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z 31 stycznia 1980 r. nie są dopuszczalne 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 9 września 1993 r. zapadłej w drugiej instancji musiało być odrzucone.

38. Rząd wniósł, że *ratio legis* art. 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 za 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 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 art. 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 – ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym – weszło w życie 1 września 1980 r. Ustawa ta stwierdzała jednoznacznie, że kontrola sądowa nie była dostępna w sprawach wszczętych 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 art. 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 zauważa, że ustawa o NSA została uchwalona przed dniem, w którym jego jurysdykcja do rozpatrywania indywidualnych skarg z Polski weszła w życie. W związku z tym, nawet zakładając, że nie było możliwe kontrolowanie sądowe postępowania, za pomocą którego skarżący bezskutecznie domagali się uprawnień odszkodowawczych dostępnych na podstawie art. 7 dekretu z 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, 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 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 przeciw Grecji* z 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 art. 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 miał kompetencje 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 wypadku zwrotu owej 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 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 art. 107 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego, nie zbadały faktów w kontekście obowiązującego prawa, dokonały tylko ich powierzchownej oceny, uznając, że roszczenie skarżących było bezpodstawne. W opinii skarżących stwierdzenie NSA wskazuje na zasadnicze dla sprawy zagadnienie, 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 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 w pełni skontrolować ich odwołanie od decyzji z 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 za słuszne. Skarżący nie zgodzili się z tego rodzaju argumentacją.

47. Rząd przekonywał, że Naczelny Sąd Administracyjny spełnia wszystkie wymagania „sądu” w rozumieniu art. 6 Konwencji. Twierdził, że w tej 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 art. 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 był zobowiązany zbadać meritum sprawy skarżącego.

48. Rząd stwierdził, że skargę skarżących należało rozpatrywać uwzględniając charakter ich roszczeń. Rząd odniósł się do okoliczności faktycznych sprawy *Zumtobel przeciw Austrii* i podkreślił, że skarga skarżących podobna była do tej wniesionej w sprawie *Zumtobel*, w której to Trybunał badał zastosowanie art. 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, w których uwzględniano potrzeby porządku publicznego.

49. Rząd w dalszej części powołał się na orzecznictwo organów konwencyjnych, zgodnie z którym nie dochodziło do naruszenia art. 6 w sprawach, w których jedynym środkiem odwoławczym, dostępnym dla skarżących się na domniemane naruszenie 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 art. 6 zagwarantowanie dostępu do sądu, który to sąd mógłby swoją opinią zastąpić opinię władz administracyjnych w kwestii słuszności decyzji, jeżeli sąd ten nie odmówił zbadania żadnych kwestii podniesionych przez skarżącego.

50. Rząd podkreślił, że interpretacja art. 6 ust. 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 Państw Układających się w sprawie sądowej kontroli tego rodzaju decyzji.

51. Rząd podsumował, że nie miało miejsca naruszenie prawa skarżących dostępu do sądu.

52. Trybunał przypomina, że w wyroku *Zumtobel przeciw Austrii* uznał, że Austriacki Sąd Administracyjny spełnił wymagania art. 6 ust. 1 Konwencji w kwestiach, które nie leżały wyłącznie w dyskrekcji władz administracyjnych i 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 przeciw Austrii*, Seria A tom. 268-A, str. 13-14, §§ 31-32).

53. Podejście to zostało potwierdzone w wyroku *Bryan przeciw Zjednoczonemu Królestwu* z 22 listopada 1995 r. (Seria A nr 335-A, str. 17, §§ 44-45). W wyroku tym Trybunał nie znalazł naruszenia art. 6 ust. 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. Zwłaszcza 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 tę decyzję, przedmiot sporu, włącznie z podstawą złożenia odwołania.

54. Do obowiązków Trybunału należy zbadanie, czy w mawianej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny spełnił wymogi art. 6 ust. 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 tej sprawie zakres jurysdykcji Naczelnego Sądu Administracyjnego spełnił wymogi art. 6 ust. 1.

55. Prawdą jest, że zakres jurysdykcji Naczelnego Sądu Administracyjnego, przewidziany przez kodeks postępowania administracyjnego w wersji obowiązującej we właściwym czasie, ograniczony był na podstawie art. 196 § 1 do oceny zgodności z prawem zaskarżonych decyzji administracyjnych. Badanie to jednakże nie było ograniczone do oceny tego, czy zaskarżona decyzja zgodna była z prawem materialnym. Naczelny Sąd Administracyjny upoważniony był również do uchylenia decyzji w całości lub w części, jeżeli ustaliłby, że nie zostały zachowane wymagania sprawiedliwości procesowej.

56. W omawianej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny w pierwszej kolejności zbadął, przy uwzględnieniu art. 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 faktów, na których się oparły i odwołaniu się do dowodów, które posłużyły jako podstawa ich ustaleń. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że władze administracyjne nie spełniły w pełni tych obowiązków, gdyż nie przytoczyły 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 zgodność z prawem zaskarżonych decyzji, 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. Po pierwsze został złożony po terminie wyznaczonym przez prawo, po drugie odszkodowanie nie mogło być przyznane w żadnym przypadku, ponieważ nieruchomość nie należała do kategorii, za które przysługiwało odszkodowanie zgodnie z ustawą o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości z 1985 r. W konsekwencji Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że nie było podstaw do uchylenia kwestionowanej decyzji, czyli 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 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, że Naczelny Sąd Administracyjny uczynił tak, choć mógł ograniczyć swoją analizę do uznania, że kwestionowane decyzje musiały być utrzymane w mocy z powodu wad proceduralnych i materialnych wniosku z 1990 r.

58. Podsumowując, Trybunał uznaje, że Naczelny Sąd Administracyjny miał na uwadze słuszność sprawy i skrytykował władze administracyjne, na gruncie sprawiedliwości proceduralnej, za powierzchowne zbadanie wniosku skarżących odnoszącego się do ich wniosku o ustanowienie prawa wieczystego użytkowania gruntu. Naczelny Sąd Administracyjny uznał kwestionowaną decyzję za zgodną z prawem, wzięwszy 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, a 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 art. 6 ust. 1. Tym samym nie miało miejsca naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji.

Z tych przyczyn 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 art. 6 ust. 1 Konwencji w stosunku do 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 art. 77 ust. 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Vincent Berger
Kancierz

Georg Ress
Prezes