



Warszawa, dnia 31 sierpnia 2011 r.

PG VIII TK 165/10
(K 25/10)

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	02. 09. 2011
L.dz.	L.zal.

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie,
że:

- 1) art. 63 ust. 8 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154 ze zm.) jest niezgodny z art. 165 ust. 2 w związku z art. 77 ust. 2, art. 78 i z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.),
- 2) art. 62 ust. 2 ustawy wymienionej w punkcie pierwszym w zakresie, w jakim z kręgu uczestników postępowania wyłącza zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 165 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 3) art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 41, poz. 251 ze zm.) jest niezgodny z art. 165 ust. 2 w związku z art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.)

- na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 41, poz. 251 ze zm.) nie jest niezgodny z art. 165 ust. 2 w związku z art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.),
- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. nr 102, poz. 643 ze zm.), z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

W powołanym we wstępie wniosku, Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował konstytucyjność oraz zgodność z normami prawa międzynarodowego art. 62 ust. 2 i art. 63 ust. 8 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (zwanej dalej ustawą o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego) oraz art. 33 ust. 5 ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (zwanej dalej ustawą o stosunku Państwa do wyznaniowych gmin żydowskich).

Uzasadniając zarzuty formułowane pod adresem kwestionowanych przepisów, Wnioskodawca, w pierwszej kolejności, omówił przyjęte w obu ustawach rozwiązania dotyczące składu Komisji Majątkowej i Komisji Regulacyjnej oraz procedury regulacyjnej.

RPO wskazał, że specyfiką postępowań regulacyjnych jest dążenie do polubownego rozstrzygnięcia sprawy o zwrot upaństwowionej nieruchomości, gdyż orzeczenie Komisji może zapaść dopiero wówczas, gdy nie dojdzie do zawarcia ugody przez uczestników postępowania.

Wnioskodawca zauważa, że Komisję Majątkową (ustanowioną dla nieruchomości Kościoła Katolickiego) i Komisję Regulacyjną (powołaną dla nieruchomości wyznaniowych gmin żydowskich) trudno jest umiejscowić w strukturach organów władzy publicznej oraz poprawnie zakwalifikować ich rozstrzygnięcia, z uwagi na przyjęty przez ustawodawcę sposób dobierania ich składu oraz tryb wydawania przez nie orzeczeń.

Orzeczenia Komisji nie mają charakteru ugody cywilnoprawnej i nie są też, co oczywiste, orzeczeniami sądu powszechnego. Nie są one również traktowane w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych jako orzeczenia „innego organu władzy publicznej”. Sądy administracyjne, zauważa Wnioskodawca, jednolicie opierają się bowiem na precedensowym wyroku NSA z dnia 26 września 1991 r., sygn. akt I OSP 781/91 (niepubl.), w którym Sąd ten orzekł o braku kognicji sądu administracyjnego w sprawach, w jakich zapadły orzeczenia Komisji, z tego powodu, że postępowanie regulacyjne wykazuje zbyt wiele odmienności w stosunku do procedur administracyjnych, zaś Komisja – z uwagi na określony ustawą sposób dobierania członków składów orzekających i uzgodnieniowy tryb podejmowania orzeczeń – ma charakter sądu polubownego. RPO wskazał przy tym, że sprawa, w związku z którą zapadł wymieniony wyrok, dotyczyła zwrotu nieruchomości państwowej, a nie samorządowej.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wyrażany w literaturze przedmiotu pogląd, że postępowanie regulacyjne ma charakter postępowania mediacyjno-polubownego, wymaga gruntownej weryfikacji. Charakter taki mogą mieć bowiem jedynie te postępowania, których przedmiotem są nieruchomości pozostające własnością Państwa. W żadnym wypadku charakteru

takiego nie mają natomiast te postępowania, których przedmiot stanowią nieruchomości samorządowe. Do jednostek samorządu terytorialnego, podkreśla RPO, nie można też odnosić argumentu, że skoro orzeczenie Komisji Majątkowej i Komisji Regulacyjnej jest rezultatem kompromisu, to w jego wyniku nie może być osoby pokrzywdzonej. W stosunku do gmin Komisje te są bowiem podmiotami „zewnętrznymi”, władczo rozstrzygającymi o tym, czy uszczuplić mienie komunalne i w jakiej części.

Na poparcie stanowiska o niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów, Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił następujące argumenty.

Pierwszy z nich, to ten, że prawo do sądowej ochrony naruszonego prawa własności jest prawem chronionym na poziomie konstytucyjnym i jest ono gwarantowane zarówno gminom (art. 165 ust. 2 Konstytucji), jak i kościelnym osobom prawnym i żydowskim gminom wyznaniowym (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Po drugie, wskazuje Wnioskodawca, uzgodnieniowy charakter orzeczenia *per se* nie wyklucza możliwości naruszenia praw i interesów uczestników postępowania.

Orzeczenie jest bowiem wydawane przez Komisję wówczas, gdy nie dojdzie do zawarcia ugody. Nie można tym samym uznać, że na jego treść zgodzili się wszyscy uczestnicy postępowania. Zatem, przynajmniej o pewnej części roszczenia Komisja rozstrzyga wbrew stanowisku uczestnika postępowania, a nie zgodnie z jego wolą.

W takiej części więc orzeczenie jest rozstrzygnięciem sprawy spornej między uczestnikami postępowania regulacyjnego.

„Uzgodnieniowość” w takim zakresie może więc odnosić się wyłącznie do relacji wewnątrz zespołów orzekających, a nie do stosunków między uczestnikami postępowania. W stosunku do uczestników postępowania, a zwłaszcza w stosunku do gmin, orzeczenie ma zatem zawsze władczy charakter.

Rozwiązywanie takiego rodzaju sporów, jakie zostały przekazane do właściwości Komisji Majątkowej i Komisji Regulacyjnej, Konstytucja traktuje jako wymierzanie sprawiedliwości, które, z zasady, poddane musi być bezstronnej i niezawisłej władzy sądowniczej (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Co więcej, podkreśla RPO, toczący się przed Komisją spór o własność jest niewątpliwie „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ustawowe regulacje dotyczące postępowania przed Komisją powinny zatem spełniać wymagania określone w tej normie konstytucyjnej.

Trzeci argument to ten, że w sprawach cywilnych uzgodnienie woli zainteresowanych stron samo przez się nie wyłącza kognicji sądu powszechnego. Odnosząc się do podnoszonych w piśmiennictwie argumentów, że postępowanie regulacyjne najbardziej zbliżone jest do postępowania polubownego, RPO zwrócił uwagę, że także w przypadku wyroków sądów polubownych standardem jest poddanie ich kontroli sądu powszechnego, o czym stanowi część V k.p.c.

Po czwarte zaś, podkreśla Wnioskodawca, o uzgodnieniowym charakterze postępowania regulacyjnego można by było mówić jedynie wówczas, gdyby w jego toku interesy uczestników mogły być reprezentowane w jednakowym stopniu.

Tymczasem przepis art. 62 ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego wyłącza z kręgu uczestników postępowania jednostkę samorządową, z majątku której sporna nieruchomość będzie zwracana. Formalnie więc gmina w postępowaniu regulacyjnym nie ma zagwarantowanego prawa obrony swoich interesów i kwestionowania dowodów zgłaszanych przez wnioskodawcę. Co więcej, sposób konstruowania składu zespołu Komisji Majątkowej, orzekającego o prawach majątkowych gminy, w żaden sposób nie zapewnia jakiegokolwiek reprezentacji czy obrony praw zainteresowanych gmin. Gmina w postępowaniu regulacyjnym nie jest jego uczestnikiem, gdyż status ten przyznano jedynie „wszystkim zainteresowanym

jednostkom państwowym i kościelnym” (art. 62 ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego). Innymi słowy, wskazuje RPO, w skład podmiotu orzekającego nie wchodzi żaden reprezentant interesów gminy. Uczestnikiem postępowania, reprezentującym jej interesy, mógłby być jedynie organ administracji państwowej, który miałby chronić majątek wspólnoty samorządowej. Taką regulację, zdaniem Wnioskodawcy, ocenić należy jako kuriozalny i niekonstytucyjny anachronizm.

W ocenie RPO, także orzeczeń wydawanych przez Komisję Regulacyjną, działającą na podstawie ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich, nie można uznać za rezultat uzgodnienia między zainteresowanymi podmiotami. Członkami zespołów orzekających tej Komisji są bowiem jedynie osoby wyznaczone przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Zarząd Związku Gmin.

Wnioskodawca wskazuje, że ustawodawca przyjął dwa tryby regulacji spornych spraw własnościowych między Państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, drastycznie przy tym różnicując środki ochrony praw naruszonych rozstrzygnięciami zapadłymi w tych trybach.

W omawianych ustawach pierwszy tryb ma zastosowanie do nieruchomości, które w dniu 23 maja 1989 r. (w dniu wejścia w życie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego) znajdowały się we władaniu kościelnych osób prawnych, oraz do nieruchomości, które w dniu 11 maja 1997 r. (w dniu wejścia w życie ustawy o stosunku Państwa do wyznaniowych gmin żydowskich) znajdowały się we władaniu wyznaniowych gmin żydowskich. Takie nieruchomości stawały się z mocy prawa własnością wyznaniowych osób prawnych, a przejście własności potwierdza deklaratoryjna decyzja wojewody, od której służy odwołanie do właściwego ministra, a następnie – skarga do sądu administracyjnego i skarga kasacyjna do NSA.

Drugi tryb, to procedura regulacyjna przed Komisją Majątkową i Komisją Regulacyjną, mająca zastosowanie do nieruchomości wymienionych w tych

ustawach. Od rozstrzygnięć zapadłych w tym postępowaniu nie przysługuje środek zaskarżenia.

Z zestawienia obu procedur wynika, wskazuje RPO, że trudno jest ustalić, jaki cel ustawodawca chciał zrealizować, wprowadzając omawiane zróżnicowanie środków ochrony. Prawdopodobnie, zdaniem Wnioskodawcy, chodziło o zapewnienie sprawności postępowania regulacyjnego. Jeżeli jednak szybkie uzyskanie rozstrzygnięcia nie jest istotne przy deklaratoryjnym potwierdzeniu praw do nieruchomości, którą osoba wyznaniowa cały czas włada, to nie można znaleźć uzasadnienia dla regulacji prowadzącej do pozbawienia praw gwarantowanych przepisami Konstytucji w sprawach, które z samego założenia, są sporne. Jednocześnie Wnioskodawca zauważa, że, mimo upływu 20 lat funkcjonowania Komisji Majątkowej, do rozpatrzenia pozostało około 300 wniosków (ze zgłoszonych około 3.000), a w Komisji Regulacyjnej – około 80% wniosków z ponad 5.000 zgłoszonych.

Rzecznik Praw Obywatelskich, odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wskazał, że prawa majątkowe gmin, z uwagi na specyficzny charakter mienia komunalnego, uwarunkowany interesem publicznym, mogą doznawać większych ograniczeń niż prawa majątkowe innych podmiotów. Gminy kreowane są bowiem przez władzę publiczną, a zasadnicza część ich majątku, w tym nieruchomego, pochodzi z komunalizacji mienia Skarbu Państwa i służy przed wszystkim realizacji zadań publicznych.

Większa swoboda przysługująca ustawodawcy w tym zakresie nie oznacza jednak dowolności wprowadzanych ograniczeń.

Nieprzekraczalną granicą ingerencji w samodzielność gmin stanowi bowiem obowiązek przestrzegania, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, zasady proporcjonalności. Ponadto, zakres ingerencji w mienie gminne i mienie *stricte* prywatne nie powinien pozostawać w sprzeczności z zasadą równej dla wszystkich ochrony własności.

Wnioskodawca omówił dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące różnicowania ochrony własności prywatnej, komunalnej i państwowej, i wskazał, że nie można *a limine* pozbawiać gmin prawa do uzyskania ochrony sądowej tylko z tego powodu, że chodzi w tym wypadku o własność wspólnoty samorządowej. Art. 165 ust. 2 Konstytucji gwarantuje bowiem gminie sądową ochronę samodzielności, a w szczególności ochronę jej substratu majątkowego, bez którego nie może ona ani istnieć, ani funkcjonować.

RPO zauważa, że choć może być dyskusyjna kwestia, czy gminom przysługuje „pełne” prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), to jednak minimalną gwarancję prawa do sądu, jaką gmina musi uzyskać w demokratycznym państwie, jest zapewnienie jej możliwości wniesienia odwołania do sądu od władczego, odbierającego własność, rozstrzygnięcia podmiotu zewnętrznego (art. 77 ust. 2 Konstytucji). W obecnym stanie konstytucyjnym nie da się bowiem oddzielić prawa własności od prawa do żądania jego sądowej ochrony.

Zakwestionowane regulacje art. 63 ust. 8 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego i art. 33 ust. 5 ustawy o stosunku Państwa do wyznaniowych gmin żydowskich powodują natomiast, że gmina jest biernym adresatem rozstrzygnięć Komisji Majątkowej (Komisji Regulacyjnej) – organu pozasądowego, które to Komisje w orzecznictwie sądów administracyjnych nie są uznawane za organ administracyjny, a wydawane przez nie orzeczenia nie są traktowane jako decyzje administracyjne i nie służy od nich skarga do sądu.

Pierwszoinstancyjne orzeczenie Komisji kończy zatem definitywnie sprawę (spór o własność pomiędzy kościelną osobą prawną a zainteresowaną gminą), lecz nie przysługuje od niego żaden środek zaskarżenia, nawet w razie naruszenia podstawowych zasad postępowania, wymaganych w demokratycznym państwie prawa.

Zdaniem Wnioskodawcy, całkowite pozbawienie gminy jakiejkolwiek obrony przed władczym (tj. niezgodnym) rozstrzygnięciem podmiotu zewnętrznego w postępowaniu regulacyjnym budzi poważne zastrzeżenia konstytucyjne. RPO podkreśla przy tym, że zakładając, iż gminy nie są, nawet w minimalnym zakresie adresatami normy art. 77 ust. 2 Konstytucji (choć pogląd taki Wnioskodawca podważa), to i tak przepisy te w rażący sposób naruszają zasadę proporcjonalności (istotę prawa do sądowej ochrony własności), a więc art. 165 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. O ile bowiem, wskazuje Wnioskodawca, konstytucyjnie dopuszczalne jest zróżnicowanie poziomu ochrony własności komunalnej i prywatnej, to całkowite pozbawienie gminy ochrony sądowej, chociażby jedynie w postaci prawa wniesienia odwołania do sądu od pierwszoinstancyjnego orzeczenia Komisji, narusza istotę prawa gwarantowanego w art. 165 ust. 2 Konstytucji i, w oczywisty sposób, nie spełnia kryteriów celowości, racjonalności, konieczności ani proporcjonalności ingerencji w to prawo.

Naruszony został w ten sposób również art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, zwanej dalej EKSL, gwarantujący społecznościom lokalnym prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej, przewidzianych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym.

W postępowaniu regulacyjnym przed Komisją Majątkową, zdaniem Wnioskodawcy, prawa gmin doznają dodatkowego ograniczenia, gdyż art. 62 ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego pozbawia gminę statusu uczestnika postępowania regulacyjnego. Naruszona została w ten sposób zasada równości, albowiem inne ustawy, regulujące stosunek Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych, kwestię uczestnictwa gminy w postępowaniach regulacyjnych traktują w odmienny sposób. Zainteresowane gminy mają prawo przedstawiania własnego stanowiska, a w szczególności prawo kwestionowania składanych operatów, wyceniających nieruchomości

odebrane oraz podlegające zwrotowi, oraz prawo podważania zasadności i podstaw prawnych wniosku osoby kościelnej.

W obrębie grupy gmin, których nieruchomości poddano postępowaniom regulacyjnym, doszło zatem do zróżnicowania jednolitej procedury. Pozbawienie zaś w art. 62 ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego zainteresowanej gminy statusu uczestnika postępowania, zdaniem RPO, nie służy realizacji żadnej konstytucyjnej wartości.

Merytoryczne odniesienie się do zarzutów wniosku, poprzedzić należy rozważeniem zakresu dopuszczalnej konstytucyjnej kontroli kwestionowanych przepisów.

Rzecznik Praw Obywatelskich jednymi z przedmiotów kontroli uczynił art. 62 ust. 2 i art. 63 ust. 8 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego.

Zgodnie z art. 62 ust. 2 tej ustawy, „[u]czestnikami postępowania regulacyjnego są oprócz wnioskodawcy wszystkie zainteresowane jednostki państwowe i kościelne.”

Z kolei, stosownie do art. 63 ust. 8 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego „[o]d orzeczenia zespołu orzekającego nie przysługuje odwołanie.”.

Należy jednak zauważyć, że przepisy te zostały uchylone z dniem 1 lutego 2011 r., ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2011 r. Nr 18, poz. 89), zwaną dalej ustawą nowelizującą.

Ustawa nowelizująca zniósła ponadto Komisję Majątkową oraz uchyliła, poza art. 62 ust. 2 i art. 63 ust. 8 tejże ustawy, wszystkie przepisy regulujące postępowanie przed tą Komisją, przepisy wyznaczające relacje między postępowaniem regulacyjnym a innymi postępowaniami sądowymi i administracyjnymi, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość,

unormowania dotyczące zakładów służby zdrowia przejętych na własność przez Państwo oraz regulację dotyczącą procedury regulacyjnej nieruchomości stanowiących własność państwowych jednostek organizacyjnych znajdujących się we władaniu kościelnych osób prawnych bez tytułu prawnego (uchylony art. 62, art. 63 ust. 4 – 8, art. 64, art. 65 i art. 67 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego).

Zgodnie z art. 2 ustawy nowelizującej, Komisja Majątkowa zniesiona została z dniem 1 marca 2011 r. zaś do dnia 28 lutego 2011 r. była ona zobowiązana do zakończenia swoich prac i przedstawienia sprawozdania ze swojej działalności ministrowi właściwemu do spraw wyznań oraz mniejszości narodowych i etnicznych, Konferencji Episkopatu Polski oraz Komisji Wspólnej Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski.

Jednocześnie w art. 4 ustawy nowelizującej ustawodawca postanowił, że w sytuacji, gdy do dnia wejścia w życie tej ustawy Komisja Majątkowa nie uzgodniła orzeczenia, uczestnicy tych postępowań mogą w terminie 6 miesięcy od otrzymania zawiadomienia w tej sprawie wystąpić o podjęcie zawieszzonego postępowania sądowego lub administracyjnego, a jeżeli nie było ono wszczęte – wystąpić do sądu o zasądzenie roszczenia. Przy rozpoznawaniu sprawy, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej, sąd stosuje art. 63 ust. 1-3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego.

Derogacja wskazanych przepisów ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego i likwidacja Komisji Majątkowej doprowadziła do utraty mocy przepisów art. 62 ust. 2 i art. 63 ust. 8 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Wypada bowiem przypomnieć, że problem dotyczący oceny, czy uchylone ustawą nowelizującą przepisy ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego, m. in. te, które kwestionowane są niniejszym wnioskiem, utraciły

moc obowiązującą, był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 3/09.

W wyroku z dnia 8 czerwca 2011 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „skoro ustawa zmieniająca z 16 grudnia 2010 r. wprost stanowi, że znosi się Komisję Majątkową, to znaczy, że przepisy dotyczące jej udziału w postępowaniu regulacyjnym nie będą miały zastosowania do jakiegokolwiek sytuacji w przyszłości. Normy wynikające z art. 62 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego mają charakter ustrojowy i proceduralny. Zatem wraz z likwidacją organu nie będą one wyznaczały nakazów oraz zakazów działania. (...) Wobec tego formalna derogacja art. 62 ustawy doprowadziła do utraty mocy obowiązującej tego przepisu w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. (...) Również art. 63 ust. 8 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego jest przepisem, który po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. nie będzie mógł być zastosowany do przyszłych zdarzeń i stanów faktycznych. Skoro więc kończy działalność Komisja Majątkowa i ustawodawca znosi postępowanie regulacyjne, nie można mówić o obowiązaniu art. 63 ust. 8 tejże ustawy. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że regulacja ta utraciła moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.” (str. 38 odpisu wyroku doręzonego Prokuratorowi Generalnemu, wyrok niepublikowany w Zbiorze Urzędowym).

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny dokonał również oceny, czy w przypadku omawianych regulacji, mimo utraty przez nie mocy obowiązującej, zachodzą przesłanki uzasadniające konstytucyjną kontrolę nieobowiązujących przepisów, w rozumieniu art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, a mianowicie, czy: 1) przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnych, 2) nie istnieje alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą oraz

3) ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej.

Dokonując w sprawie o sygn. K 3/09 ustaleń, czy wniosek Grupy posłów, inicjujący postępowanie w tej sprawie, spełnia wskazane wyżej przesłanki dopuszczalności kontroli przepisów, które utraciły moc obowiązującą, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „wnioskodawca nie wskazał żadnych argumentów przemawiających za orzekaniem o uchylonych przepisach. W szczególności nie uprawdopodobnił, że wydanie orzeczenia o art. 62 i art. 63 ust. 8 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw, o jakich mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.” (str. 39 powołanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego).

W konsekwencji, w sprawie o sygn. K 3/09, postępowanie w tym zakresie Trybunał Konstytucyjny umorzył na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Również w niniejszej sprawie Wnioskodawca nie przedstawił argumentów, które uzasadniałyby „konieczność”, w rozumieniu art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, orzekania o przepisach art. 62 ust. 2 i art. 63 ust. 8 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, które utraciły moc obowiązującą.

W tej sytuacji, skoro w niniejszym postępowaniu kwestionowana jest konstytucyjność tych samych przepisów, które były poddane kontroli we wniosku Grupy posłów w sprawie o sygn. K 3/09, to, tym samym, przy braku uzasadnienia wniosku co do istnienia opisanych wyżej warunków dopuszczalności kontroli przepisów, które utraciły moc obowiązującą, stanowisko Trybunału Konstytucyjnego o umorzeniu postępowania w tamtej sprawie w zakresie kontroli art. 62 i art. 63 ust. 8 ustawy o stosunku Państwa do

Kościoła Katolickiego na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zachowuje aktualność w niniejszej sprawie.

Postępowanie w zakresie kontroli art. 62 ust. 2 i art. 63 ust. 8 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Merytorycznej ocenie w trybie niniejszego wniosku podlegać może więc wyłącznie art. 33 ust. 5 ustawy o stosunku Państwa do wyznaniowych gmin żydowskich, zwanej dalej ustawą.

Pod adresem art. 33 ust. 5 ustawy Rzecznik Praw Obywatelskich sformułował zarzuty naruszenia art. 165 ust. 2 w zw. z art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 11 EKSL.

Zarzutów tych nie można podzielić z następujących powodów.

Art. 33 ust. 5 ustawy stanowi, że „[o]d orzeczenia zespołu orzekającego nie przysługuje odwołanie.”.

Analiza art. 33 ust. 5 ustawy wymaga na wstępie przypomnienia, że jest to jeden z przepisów regulujących postępowanie regulacyjne, którego przedmiotem jest, zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy, „przeniesienie na rzecz gminy żydowskiej lub Związku Gmin własności nieruchomości lub ich części przejętych przez Państwo, a które w dniu 1 września 1939 r. były własnością gmin żydowskich lub innych wyznaniowych żydowskich osób prawnych, działających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli:

- 1) w tym dniu znajdowały się na nich cmentarze żydowskie lub synagogi,
- 2) w dniu wejścia w życie ustawy znajdują się na nich budynki stanowiące uprzednio siedziby gmin żydowskich oraz budynki służące uprzednio celom kultu religijnego, działalności oświatowo-wychowawczej i charytatywno-opiekuńczej.”.

Przedmiotem postępowania regulacyjnego może być również, zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy, „przekazanie własności nieruchomości lub ich części,

stanowiących na Ziemiach Zachodnich i Północnych w dniu 30 stycznia 1933 r. własność gmin synagogałnych, działających na podstawie tytułu II ustawy z dnia 23 lipca 1847 r. o stosunkach Żydów (Zbiór ustaw pruskich Nr 30), i innych wyznaniowych żydowskich osób prawnych lub nieruchomości i ich części, których stan prawny nie jest ustalony:

- 1) jeżeli w dniu 30 stycznia 1933 r. znajdowały się na nich cmentarze żydowskie lub synagogi,
- 2) które stanowiły uprzednio siedziby gmin synagogałnych w miejscowościach będących w dniu wejścia w życie ustawy siedzibami gmin żydowskich,
- 3) w celu przywrócenia kultu religijnego, działalności oświatowo-wychowawczej i charytatywno-opiekuńczej.”.

Zgodnie zaś z art. 31 ust. 1 ustawy, regulacja może polegać na przeniesieniu własności nieruchomości lub ich części, przyznaniu odpowiedniej nieruchomości zamiennej, gdyby przeniesienie własności natrafiało na trudne do przezwyciężenia przeszkody, oraz na przyznaniu odszkodowania, w razie niemożności dokonania regulacji w postaci przywrócenia własności lub przyznania nieruchomości zamiennej.

Realizacja uprawnienia gmin żydowskich do zwrotu nieruchomości lub uzyskania nieruchomości zamiennej, zgodnie z art. 30 ust. 3 ustawy, może nastąpić z majątku gminy, uzyskanego przez nią na własność w trybie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.).

Postępowanie regulacyjne toczy się przed Komisją Regulacyjną do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich, która składa się, stosownie do art. 32 ust. 1 ustawy, z przedstawicieli wyznaczonych w równej liczbie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Zarząd Związku Gmin.

Sprawy przed Komisją rozpatrywane są w zespołach orzekających, w skład których wchodzi po dwóch członków spośród wyznaczonych przez

Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Zarząd Związku Gmin (art. 32 ust. 5 ustawy). Uczestnikami tego postępowania są zaś, oprócz wnioskodawcy (tj. wyznaniowej gminy żydowskiej lub Związku Gmin) wszystkie zainteresowane jednostki państwowe, samorządowe i wyznaniowe (art. 32 ust. 2 ustawy).

Uczestnicy postępowania regulacyjnego mogą zawrzeć ugodę, a jeśli ugoda nie zostanie zawarta, to wówczas zespół orzekający może wydać orzeczenie (art. 33 ust. 2 ustawy).

Podzielić należy w tym miejscu stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, iż, na tle omówionych rozwiązań ustawowych, pogląd, że orzeczenie wydane przez zespół orzekający jest wynikiem uzgodnienia stanowiska między uczestnikami postępowania regulacyjnego, którego przedmiotem jest nieruchomości gminna, nie jest uzasadniony. O ile bowiem zawarcie ugody musi być poprzedzone osiągnięciem kompromisu przez wszystkich uczestników postępowania regulacyjnego przy uzgadnianiu treści umowy (ugody), w tym zainteresowaną gminę, o tyle na późniejszym etapie tego postępowania, tj. wydania orzeczenia przez Komisję, konsensus ten oznaczać może jedynie uzgodnienie rozstrzygnięcia przez członków zespołu orzekającego. Z uwagi na sposób dobierania członków składu orzekającego (osoby wyznaczone – w równej liczbie – przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Zarządu Związku Gmin) nie można uznać, że orzeczenie zespołu jest wynikiem uzgodnienia przez podmioty bezpośrednio zainteresowane rozstrzygnięciem sprawy.

Słusznie więc podnosi Wnioskodawca, że jeśli w postępowaniu regulacyjnym nie doszło do zawarcia ugody (np. między zainteresowaną gminą a wnioskodawcą), to zespół orzekający, wydając orzeczenie, co najmniej o części roszczenia, rozstrzyga wbrew stanowisku jednego z jego uczestników. W takiej przynajmniej części orzeczenie jest rozstrzygnięciem sporu między

uczestnikami postępowania, a z uwagi na skład zespołu orzekającego, rozstrzygnięcie to, w stosunku do gminy, ma charakter władczy.

Należy w tym miejscu zauważyć, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje samego przekazania przez ustawodawcę Komisji Regulacyjnej uprawnienia do rozstrzygania opisanej wyżej sprawy spornej.

Zarzuty wniosku koncentrują się natomiast na kwestii niemożności uruchomienia przez zainteresowaną gminę sądowej kontroli orzeczenia Komisji Regulacyjnej, uszczuplającego jej majątek. Problem przedstawiony przez Wnioskodawcę dotyczy zatem oceny, czy naruszone zostało prawo gminy do sądowej ochrony jej samodzielności, wobec zamknięcia drogi sądowej dochodzenia ochrony majątku, z którego realizowane jest uprawnienie wyznaniowej gminy żydowskiej.

Zasadniczym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest zatem art. 165 ust. 2 w zw. z art. 77 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jako jeden z wzorców kontroli art. 33 ust. 5 ustawy Wnioskodawca wskazał także art. 78 Konstytucji, wyrażający prawo zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Z analizy przedstawionej we wniosku argumentacji wynika jednakże, iż ten przepis ustawy zasadniczej, powołany został przez RPO jako przepis związkowy, wzmacniający argumentację przemawiającą za niezgodnością art. 33 ust. 5 ustawy z art. 165 ust. 2 Konstytucji, z tego powodu, że ustawodawca nie przewidział możliwości zainicjowania przez zainteresowaną gminę sądowej kontroli orzeczenia wydanego przez Komisję Regulacyjną.

Rozważenia zatem wymaga, czy zarzut taki został skierowany do właściwego przepisu ustawy.

Niewątpliwie rację ma Rzecznik Praw Obywatelskich podnosząc, że dotychczas sądy administracyjne zajmowały stanowisko, że od orzeczeń Komisji Majątkowej i Komisji Regulacyjnej nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Orzecznictwo sądów administracyjnych, odrzucające skargi na orzeczenia Komisji zapadłe w postępowaniach regulacyjnych, jak słusznie zauważa Wnioskodawca, opiera się na postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 września 1991 r., sygn. I SA 768/91, w którym Sąd ten orzekł, że „Komisja Majątkowa, działająca na podstawie ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154) nie jest organem administracji państwowej (ani samorządowej) w rozumieniu art. 1 § 1 pkt 1 k.p.a. ani innym organem powołanym z mocy prawa do załatwienia spraw ze sfery administracji państwowej (samorządowej) na zasadzie art. 1 § 2 k.p.a. Orzeczenie Komisji Majątkowej nie ma cech decyzji administracyjnej i nie jest na nie dopuszczalna skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego” (system informatyczny Lex nr 26069).

W kolejnych postanowieniach sądów administracyjnych (nielicznych wprawdzie, z uwagi na niewielką liczbę wniesionych skarg) zakaz sądowej kontroli orzeczeń wydanych w postępowaniu regulacyjnym był również wyinterpretowywany z ustawowych regulacji odnoszących się do statusu prawnego Komisji (nie jest to organ administracji publicznej w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.), ustawowo określonego przedmiotu postępowania regulacyjnego (sprawa o charakterze cywilnoprawnym) oraz ustawowo określonego charakteru orzeczenia Komisji (orzeczenia nie można zakwalifikować jako decyzji administracyjnej).

Wojewódzkie sądy administracyjne przyjmowały, że skoro „Komisja Majątkowa nie jest organem administracji publicznej, zaś wydawane przez nią orzeczenia nie są decyzjami administracyjnymi ani innymi aktami administracyjnymi z zakresu administracji publicznej, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, to oczywiste jest, że wniesiona skarga jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu.” (postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia

23 stycznia 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 65/07 i sygn. akt I SA/Wa 66/07 oraz z dnia 14 sierpnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 895/08, doręczone Prokuratorowi Generalnemu przez Trybunał Konstytucyjny przy piśmie z dnia 16 listopada 2010 r. do sprawy o sygn. K 3/09, a przekazane w toku postępowania w tej sprawie przez Wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego).

Podobny pogląd prawny, iż to interpretacja innych, niż art. 63 ust. 8, przepisów ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego może prowadzić do wykładni niezapewniającej sądowej kontroli orzeczeń Komisji Majątkowej, zarysował się także w toku rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym w dniu 18 maja 2010 r. w sprawie o sygn. K 3/09.

Inną kwestią jest natomiast to, czy przyjęta w judykaturze wykładnia przepisów ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego jest uzasadniona, na co zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. II OSK 687/07, przedstawiając do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA budzące poważne wątpliwości zagadnienie prawne: „czy do orzeczenia Komisji Majątkowej, o której mowa w art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.), wydanego na podstawie art. 63 ust. 4 tej ustawy ma zastosowanie art. 3 § 2 pkt 1 lub pkt 4 p.p.s.a.?” (system informatyczny Lex nr 532161).

Wprawdzie omówione wyżej sprawy odnoszą się do skarg na orzeczenia Komisji Majątkowej, utworzonej na podstawie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, to jednak – z uwagi na zbliżone regulacje dotyczące Komisji Majątkowej i Komisji Regulacyjnej oraz na podobieństwo przyjętych procedur, w tym analogiczne rozwiązanie zawarte w art. 33 ust. 5 tej ustawy i w poprzednio obowiązującym art. 63 ust. 8 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego – można uznać, że to interpretacja kompleksowych regulacji ustawy o stosunku Państwa do wyznaniowych gmin żydowskich,

dotyczących statusu Komisji Regulacyjnej (jako podmiotu niebędącego innym organem administracji publicznej) oraz charakteru wydawanego przez nią orzeczenia (niebędącego decyzją), stanowi przeszkodę do sądowej kontroli orzeczeń zespołów orzekających w tej Komisji, a nie jej art. 33 ust. 5.

Za takim poglądem może przemawiać również stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażone w wyroku z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. akt II OSK 157/06, że «[o]rzeczenie Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich wydane na podstawie art. 33 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (...) nie jest decyzją administracyjną wydaną przez „inny podmiot” w rozumieniu art. 1 pkt 2 k.p.a. i nie można zaskarżyć go do sądu» (ONSAiWA z 2008 r. Nr 6, poz. 116).

W świetle omówionego wyżej orzecznictwa przyjąć zatem należy, iż to nie przepis art. 33 ust. 5 ustawy zamyka drogę do sądowej kontroli orzeczeń Komisji (zespołów orzekających), lecz regulacje określające status prawny Komisji Regulacyjnej oraz charakter wydawanego przez nią orzeczenia.

Art. 33 ust. 5 ustawy jest natomiast przepisem wprowadzającym zasadę jednoinstancyjnego postępowania regulacyjnego.

Uzasadnione jest zatem stanowisko, że zarzuty wniosku zostały skierowane do niewłaściwego przepisu, z uwagi na brak normatywnego związku między art. 33 ust. 5 ustawy a wskazanymi we wniosku wzorcami konstytucyjnymi.

Dlatego też art. 165 ust. 2 w związku z art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji nie mogą stanowić adekwatnego wzorca kontroli dla oceny art. 33 ust. 5 ustawy.

W aspekcie stawianych zarzutów adekwatnym wzorcem kontroli art. 33 ust. 5 ustawy nie może być zatem także art. 11 EKSL.

Skoro bowiem kwestionowany przepis ustawy samodzielnie nie zamyka drogi sądowej, lecz wprowadza zasadę jednoinstancyjnego postępowania przed

Komisją Regulacyjną, to nie można go poddać ocenie w płaszczyźnie normy międzynarodowej zawartej w art. 11 EKSL, w myśl którego „[s]połeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej, przewidzianych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym.”.

Art. 33 ust. 5 ustawy o stosunku Państwa do wyznaniowych gmin żydowskich nie jest zatem niezgodny z art. 165 ust. 2 w związku z art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji i z art. 11 Europejskiej karty Samorządu lokalnego.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego