



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 31. 03. 2015 r.

IV.7004.23.2014.MC

Pan Andrzej Halicki
Minister Administracji i Cyfryzacji

szanowny Panie Ministrze

W reakcji na napływające do Rzecznika Praw Obywatelskich skargi obywateli oraz zainteresowanych gmin, Rzecznik poddawał analizie rozwiązania legislacyjne dotyczące zwrotu kościołom i związkom wyznaniowym mienia odebranego przez władze PRL w toku powojennych wywłaszczeń i nacjonalizacji. Zastrzeżenia Rzecznika budziły m.in. niektóre aspekty tzw. postępowania regulacyjnego, unormowanego w ustawach regulujących stosunki Państwa z poszczególnymi kościołami i związkami wyznaniowymi, a przede wszystkim – brak możliwości zakwestionowania przed sądem orzeczeń wydanych w tych sprawach przez właściwe tzw. komisje regulacyjne. W ocenie Rzecznika, kwestia ta do tej pory nie została przez ustawodawcę rozwiązana w sposób prawidłowy, w dalszym ciągu bowiem obowiązujące przepisy nie zapewniają należytej ochrony praw gwarantowanych na poziomie konstytucyjnym. Wynika to z następujących powodów.

Przepisy normujące postępowanie regulacyjne były dwukrotnie przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, i to orzekającym w pełnym składzie. Oba postępowania (tj. w sprawie o sygn. K 3/09, z wniosku grupy posłów na Sejm i w sprawie o sygn. K 25/10, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich), jednak umorzono, odpowiednio wyrokami: z dnia 8 czerwca 2011 r. i z dnia 13 marca 2013 r. Wyłączną tego przyczyną było uchylene, w toku postępowania, zaskarżonych przepisów odnoszących się do postępowania regulacyjnego toczącego się przed Komisją Majątkową (por. ustawa 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). Z dniem 1 marca 2011 r. zlikwidowano również samą Komisję.

Mimo że postępowania co do przepisów zawartych w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.), zostały umorzono, to jednak w odniesieniu do – również zaskarżonych przez

Rzecznika – analogicznych przepisów z 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.), Trybunał wydał wyrok merytoryczny. Stwierdził ich zgodność z Konstytucją – ale tylko pod warunkiem, że są one „rozumiane w ten sposób, że nie wyłączają innych niż odwołanie środków prawnych od orzeczenia Komisji Regulacyjnej”. W obszernym uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał wskazał, że „środkiem prawnym innym niż odwołanie” pozostaje oczywiście możliwość wniesienia skargi w tej sprawie do niezawisłego sądu. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich stanowisko Trybunału Konstytucyjnego jest więc w tej kwestii jednoznaczne i nie pozostawia żadnych wątpliwości, że *de lege lata* od orzeczeń regulacyjnych droga sądowa była i jest nadal otwarta.

Istotnie, postępowania w tych sprawach toczyły się również przed sądami administracyjnymi – ze skarg stron niezadowolonych z orzeczeń właściwych komisji regulacyjnych. W jednej ze spraw indywidualnych rozpatrywanych przez Naczelnny Sąd Administracyjny (II OSK 687/07), w listopadzie 2008 r. skład orzekający przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA zagadnienie prawne, czy orzeczenia Komisji Majątkowej podlegają kontroli sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 bądź na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Sprawa ta została w NSA zarejestrowana pod sygnaturą II OPS 1/08 i, pomimo upływu siedmiu lat, nadal oczekuje na rozstrzygnięcie. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w tym postępowaniu, zajmując stanowisko zgodne z kierunkiem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 25/10, a zatem argumentując na rzecz sądowej kontroli orzeczeń regulacyjnych w takim trybie i w takim zakresie, jak decyzji administracyjnych. Nie trzeba dodawać, że sprawa ta, rozstrzygana przez poszerzony skład NSA, ma ogromne znaczenie społeczne, w tym także i dla samorządów gminnych, których majątek, z racji powszechności komunalizacji, stanowi dla osób kościelnych podstawowy zasób reprivatyzacyjny.

W toku postępowania w sprawie II OPS 1/08 Naczelnny Sąd Administracyjny dwukrotnie sygnalizował zależność swojego rozstrzygnięcia od oceny konstytucyjności przepisów regulacyjnych: postanowieniem z dnia 9 marca 2009 r. postępowanie zostało zawieszono ze względu na zawieszono sprawę K 3/09; z kolei postanowieniem z dnia 15 listopada 2011 r., NSA odmówił podjęcia zawieszono postępowania, oczekując na wyrok Trybunału w sprawie K 25/10. Co więcej, ani zakończenie obu postępowań przed TK, ani nawet fakt likwidacji przed czterema laty Komisji Majątkowej nie skłoniły Naczelnego Sądu Administracyjnego do formalnego zakończenia postępowania w sprawie II OPS 1/08. W uzasadnieniu kolejnego postanowienia, z dnia 25 listopada 2013 r. oddalającego wniosek o podjęcie zawieszono postępowania, NSA wskazał, że wprawdzie sama Komisja przestała istnieć jako organ, niemniej jednak ustawa likwidująca powinna wyraźnie wskazać ogólnego następcę prawnego takiego organu. Nie wydaje się nim być minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, gdyż ustawa likwidująca

wskazała go jako podmiot, któremu należy przekazać sprawozdanie z działalności Komisji oraz pozostałą dokumentację – nie wyposażyła go natomiast w żadne kompetencje władcze.

Naczelny Sąd Administracyjny odmawiał także podjęcia zawieszonoego postępowania w sprawie II OSK 687/07, uzasadniając to z kolei jego zależnością od kierunku rozstrzygnięcia w zawieszonoej sprawie II OPS 1/08 (por. postanowienie NSA z 23 grudnia 2013 r.). Kolejnym postanowieniem, z dnia 29 stycznia 2015 r. (w załączeniu) NSA odmówił zaś umorzenia postępowania, stwierdzając wyraźnie, że sam fakt likwidacji Komisji Majątkowej nie świadczy jeszcze o nieusuwalnej przyczynie zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego. Celem ustawy z 2010 r. była jedynie likwidacja Komisji Majątkowej, a nie samego postępowania regulacyjnego – postępowania takie są kontynuowane, tyle że przed sądem powszechnym. Naczelny Sąd Administracyjny w szczególności podkreślił, że w samej ustawie „nie została uregulowana kwestia postępowań regulacyjnych zakończonych orzeczeniem Komisji Majątkowej, w których strony niezadowolone z orzeczeń Komisji podjęły próbę ich wzruszenia w drodze skargi do sądu administracyjnego (...). Do ustawodawcy należało i nadal należy określenie ogólnego następcy prawnego Komisji, również w sprawach, w których strony zakończonego postępowania regulacyjnego podjęły próbę obrony swych praw na drodze postępowania sądowoadministracyjnego. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie można więc przyjąć, że brak następcy prawnego Komisji Majątkowej jest definitywny i nieusuwalny, gdyż nadal ustawodawca ma możliwość wskazania w drodze ustawy podmiotu, któremu będą przysługiwały kompetencje zniesionej Komisji Majątkowej.”

Rzecznik Praw Obywatelskich w całości podziela powyższe stanowisko. Istotnie, zniesienie Komisji Majątkowej *per se* nie wpłynęło na zakończenie postępowań przed sądami administracyjnymi, które nadal są zobowiązane rozpoznać skierowane do nich skargi. Co więcej, sądy te mają – i, jak stwierdził TK, zawsze miały – kognicję do kontrolowania legalności orzeczeń regulacyjnych. Nie może też umknąć uwadze, że przy tak jednoznacznym stanowisku Trybunału Konstytucyjnego, wytknięta przez NSA zwłoka ustawodawcy we wskazaniu organu będącego ogólnym następcą prawnym zlikwidowanej Komisji – chociażby w celu dokończenia postępowań zawisłych przed sądami – sama przez się rodzi stan niekonstytucyjności, gdyż odbiera zainteresowanym stronom prawo do rozpoznania sporu o własność przez bezstronny i niezawisły sąd. Prawo to gwarantowane jest na poziomie konstytucyjnym zarówno osobom prawa prywatnego (art. 64 ust. 1 i ust. 2, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji), jak i jednostkom samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji). Bezczylność ustawodawcy w uzupełnieniu przepisów przejściowych uzasadnia zarzut zlekceważenia wytycznych wyraźnie płynących z wyroku TK w sprawie K 25/10, a zatem i jego niewykonania.

Aktualne rozwiązania legislacyjne mogą też prowadzić do nierównego traktowania podmiotów – stron postępowań regulacyjnych. Te osoby, których sprawy przekazano do

rozpoznania sądom powszechnym, korzystają w pełni z prawa do sądu. Mogą zatem uruchomić kontrolę legalności takiego orzeczenia, w tym również doprowadzić do jego uchylecia. Z kolei strony postępowań regulacyjnych prowadzonych przed innymi komisjami, mogą wydane w ich sprawach orzeczenia poddać kontroli sądu administracyjnego – wynika to z wyroku TK w sprawie K 25/10. Zupełnie odmiennie potraktowano jednak te podmioty, których sprawy Komisja Majątkowa rozpatrzyła, przy czym dotyczy to również i tych osób, które skierowały w tej sprawie skargi do sądów administracyjnych, żądając kontroli legalności tych orzeczeń przez niezawisły sąd. Są to więc osoby, które uruchomiły środki ochrony wolności i praw, wskazane wyraźnie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 25/10. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w stosunku do nich mogło dodatkowo również dojść do naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta wymaga respektowania tzw. spraw w toku i jest szczególnie aktualna właśnie przy zmianach prawa, wymagając od ustawodawcy skonstruowania odpowiednich regulacji intertemporalnych, umożliwiających dokończenie rozpoczętych spraw z poszanowaniem słuszych interesów stron.

Na marginesie Rzecznik sygnalizuje również wątpliwości co do zgodności obecnych rozwiązań nie tylko z zasadą równego traktowania obywateli, ale także i z zasadą równego traktowania kościołów i związków wyznaniowych, wyrażoną w art. 25 Konstytucji RP. Jeśli chodzi o rozwiązania proceduralne obowiązujące przy zwrocie majątków kościelnych, zasada ta była konsekwentnie realizowana w kolejnych ustawach „wyznaniowych” aż do 2011 r. *De lege lata* jednak sprawy regulacyjne załatwiane są w różnych trybach: niezakończone sprawy osób Kościoła Katolickiego – w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym, natomiast sprawy Gmin Wyznaniowych Żydowskich – przed Komisją Regulacyjną, której orzeczenia może skontrolować sąd (prawdopodobnie administracyjny – por. uzasadnienie wyroku TK w sprawie K 25/10); sprawy innych kościołów i związków wyznaniowych, ze względu na ww. wyrok TK, powinny zaś zostać potraktowane analogicznie. W stosunku jednak do tych spraw, w których Komisja Majątkowa już orzekła, natomiast jej rozstrzygnięcie zakwestionowano przed sądem administracyjnym, mamy do czynienia z brakiem adekwatnych rozwiązań procesowych, co może też dodatkowo uzasadniać zarzut zamknięcia drogi sądowej do ochrony naruszonych wolności i praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Reasumując, Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje, że pomimo umorzenia postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz likwidacji w 2011 r. Komisji Majątkowej, kwestia skutecznego dostępu do sądu w sprawach regulacyjnych w dalszym ciągu nie została prawidłowo unormowana. Wciąż nie rozwiązano bowiem kwestii tych postępowań, w których strony niezadowolone z orzeczeń Komisji Majątkowej podjęły próbę ich podważenia w drodze skargi do sądu administracyjnego. Na konieczność stworzenia odpowiednich przepisów przejściowych konsekwentnie wskazuje także i Naczelny Sąd

Administracyjny; ich brak utrudnia niezawisłemu sądowi rozstrzygnięcie skierowanych do niego skarg.

Ze względu na to, że stan aktualny pozostaje w oczywistej sprzeczności z konstytucyjnymi gwarancjami skutecznej i równej dla wszystkich ochrony własności i praw majątkowych, jak również jest niezgodny z dyrektywami płynącymi z wielokrotnie przywoływanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2013 r. (sygn. K 25/10), działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1648), zwracam się do Pana Ministra z prośbą o przeanalizowanie podniesionego problemu oraz o rozważenie podjęcia pilnych działań zmierzających do doprowadzenia wadliwych rozwiązań legislacyjnych do stanu zgodności z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony naruszonych wolności i praw.

Z przesłaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Załącznik:

postanowienie NSA z 29 stycznia 2015 r., II OSK 687/07