

39/5/A/2011

WYROK

z dnia 8 czerwca 2011 r.

Sygn. akt K 3/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat – sprawozdawca
Wojciech Hermeliński
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 31 stycznia, 18 maja i 8 czerwca 2011 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 61 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.) z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 61 ust. 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 3) art. 61 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,
- 4) art. 62 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.),
- 5) art. 63 ust. 8 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- 6) art. 63 ust. 9 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 31 ust. 3, art. 92 ust. 1, art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 216 ust. 2 Konstytucji,
- 7) art. 70^a ust. 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 25 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 8) art. 63 ust. 9 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.

* Sentencja została ogłoszona dnia 21 czerwca 2011 r. w Dz. U. Nr 129, poz. 748.

U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.),

o r z e k a:

1. Art. 63 ust. 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, z 1990 r. Nr 51, poz. 297, Nr 55, poz. 321 i Nr 86, poz. 504, z 1991 r. Nr 95, poz. 425 i Nr 107, poz. 459, z 1993 r. Nr 7, poz. 34, z 1994 r. Nr 1, poz. 3, z 1997 r. Nr 28, poz. 153, Nr 90, poz. 557, Nr 96, poz. 590 i Nr 141, poz. 943, z 1998 r. Nr 59, poz. 375, Nr 106, poz. 668 i Nr 117, poz. 757, z 2000 r. Nr 120, poz. 1268, z 2004 r. Nr 68, poz. 623, z 2009 r. Nr 219, poz. 1710, z 2010 r. Nr 106, poz. 673 i Nr 224, poz. 1459 oraz z 2011 r. Nr 18, poz. 89) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 216 ust. 2 Konstytucji.

2. Art. 70^a ust. 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 25 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 25 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375 oraz z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. 22 stycznia 2009 r. grupa posłów (dalej także: wnioskodawca) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 61 ust. 1-3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.; dalej: ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego albo ustawa) z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- 2) art. 61 ust. 1 i 2 ustawy z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- 3) art. 61 ust. 2 ustawy z art. 2 Konstytucji;
- 4) art. 62 ustawy z art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: EKPC albo konwencja);
- 5) art. 63 ust. 8 ustawy z art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 13 EKPC;
- 6) art. 63 ust. 9 ustawy z art. 31 ust. 3, art. 92 ust. 1, art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 216 ust. 2 Konstytucji;
- 7) art. 70^a ust. 1-2 ustawy z art. 25 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- 8) art. 63 ust. 9 ustawy z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: Protokół nr 1 do EKPC).

1.1. Wnioskodawca zaskarżył art. 61 ust. 1-3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego z art. 32 oraz z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, a art. 61 ust. 2 ustawy także z art. 2 Konstytucji. Pismem uzupełniającym z 3 marca 2011 r. wycofał te zarzuty, co przedstawiciel wnioskodawcy doprecyzował podczas rozprawy 18 maja 2011 r.

1.2. Wnioskodawca zakwestionował art. 62 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, który ustanawiał Komisję Majątkową, określał zakres jej kompetencji oraz ogólne zasady organizacji i funkcjonowania. Stwierdził, że przepis ten jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Komisja Majątkowa w swoich rozstrzygnięciach kształtowała sytuację prawną innych podmiotów niż wnioskodawca czy zainteresowane jednostki kościelne i państwowe. W toku postępowania regulacyjnego można było dokonać regulacji granic nieruchomości, a w miarę potrzeby ustanowić służebność gruntową lub znieść służebność dotychczas istniejącą (art. 63 ust. 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego).

Postępowanie regulacyjne mogło prowadzić do ograniczenia prawa własności i innych praw majątkowych jednostek samorządu terytorialnego. Wnioskodawca zwrócił uwagę, że Komisja Majątkowa była swego rodzaju „sądem nad faktami”. Organizacja i funkcjonowanie Komisji Majątkowej określone w art. 62 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego naruszały konstytucyjne prawo do sądu.

Postępowanie przed Komisją Majątkową nie miało charakteru jawnego. Uczestnikami postępowania regulacyjnego, oprócz wnioskodawcy, mogły być tylko zainteresowane jednostki państwowe lub kościelne. W postępowaniu nie uczestniczyły inne podmioty, o których prawach i obowiązkach Komisja Majątkowa była władna orzekać (np. gminy, z których majątku mogły być przyznawane nieruchomości zamienne). Podmioty te, pomimo że sprawa mogła ich dotyczyć, zostały pozbawione prawa do wysłuchania i prawa do składania wniosków w toku postępowania. Sytuacja osób trzecich była szczególnie niekorzystna, ponieważ od orzeczeń zespołu orzekającego Komisji Majątkowej nie przysługiwało odwołanie do sądu.

Komisja Majątkowa nie była organem bezstronnym i niezawisłym. Jedyną przesłanką powołania danej osoby jako członka stałego Komisji Majątkowej było dyskrecjonalne uznanie odpowiednio: Ministra Spraw Wewnętrznych oraz Sekretarza Konferencji Episkopatu Polski (dalej: KEP). Członkostwo w Komisji nie było kadencyjne. W tych warunkach nie było gwarancji ochrony obiektywnych interesów majątkowych Skarbu Państwa, a tym bardziej osób trzecich, niebędących uczestnikami postępowania regulacyjnego, o których prawach i obowiązkach Komisja mogła rozstrzygać. W praktyce nie istniały gwarancje bezstronności i niezawisłości działania Komisji.

Art. 62 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego naruszał zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Wnioskodawca był zdania, że działalność Komisji Majątkowej nosiła znamiona wymiaru sprawiedliwości, rozumianego jako rozstrzyganie sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny. Komisja podejmowała rozstrzygnięcia w przedmiocie praw i obowiązków o charakterze cywilnoprawnym.

1.3. Wnioskodawca zarzucił, że nad Komisją Majątkową nie była sprawowana kontrola przez organ o charakterze sądowym. Zgodnie z art. 63 ust. 8 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego od orzeczeń zespołów orzekających nie przysługiwało odwołanie. Ustawodawca nie przewidział także kontroli ugód zawieranych przez uczestników postępowania przed zespołem orzekającym. Jedynie w razie nieuzgodnienia orzeczenia przez zespół orzekający lub Komisję w pełnym składzie uczestnicy postępowania mogli w ciągu sześciu miesięcy od otrzymania zawiadomienia wystąpić o

podjęcie zawieszono postępowania sądowego lub administracyjnego, a jeżeli nie było ono wszczęte, wystąpić do sądu o zasądzenie roszczenia. Brak możliwości odwołania do sądu był sprzeczny z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Ograniczenie to dotyczyło zarówno uczestników postępowania – wnioskodawców, zainteresowanych jednostek kościelnych i państwowych, organów nadrzędnych wobec nich, jak i innych podmiotów, w szczególności jednostek samorządu terytorialnego (gmin), których prawa i obowiązki o charakterze majątkowym są kształtowane przez orzeczenia Komisji. Wymienione podmioty w wypadku naruszenia orzeczeniem Komisji ich praw majątkowych, zwłaszcza prawa własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji), nie mogły w drodze sądowej dochodzić ich ochrony.

Namiastkę odwołania, w ramach działania Komisji Majątkowej, stanowiła przewidziana w art. 62 ust. 7 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego możliwość zwrócenia się zespołu orzekającego ze względu na szczególne trudności do Komisji o rozpatrzenie sprawy przez jej pełen skład wraz z przedstawicielami organów nadrzędnych nad uczestnikami postępowania. O wystąpieniu do Komisji w pełnym składzie decydował jednak dyskrejonalnie zespół orzekający, a nie podmioty, których prawa i obowiązków majątkowych dotyczy postępowanie regulacyjne.

Wnioskodawca podkreślił, że art. 63 ust. 8 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego jest niezgodny z art. 13 EKPC. W wypadku analizowanego przepisu należy rozważyć naruszenie prawa do poszanowania mienia, gwarantowanego w art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC.

1.4. Zdaniem wnioskodawcy, art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego należy ocenić jako niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten ma charakter blankietowy. Przekazuje on Radzie Ministrów dyskrejonalne prawo ograniczenia prawa własności przysługującego jednostkom samorządu terytorialnego.

W świetle art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, prawo własności jest gwarantowane każdemu (zatem także jednostkom samorządu terytorialnego i państwu) i podlega równej dla wszystkich ochronie prawnej. Szczegółowe gwarancje dotyczące prawa własności i innych praw majątkowych przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego zawiera art. 165 ust. 1 Konstytucji. Według wnioskodawcy, uszczuplenie mienia komunalnego w związku z postępowaniem regulacyjnym powinno następować na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, czyli na podstawie przepisu ustawowego, a nie na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów.

Art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego narusza art. 92 Konstytucji. Ustawodawca, formułując upoważnienie do wydania rozporządzenia, wskazał jedynie organ, który winien wydać akt oraz ogólnie określił przedmiot rozporządzenia. Pomiął natomiast wytyczne. Tego rodzaju regulacja daje Radzie Ministrów szerokie możliwości określenia treści rozporządzenia. Tym samym umożliwia ingerencję w wolności i prawa podmiotów spoza struktur państwowych.

Art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego jest także niezgodny z art. 216 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten przekazuje bowiem do uregulowania w formie rozporządzenia istotny aspekt zbywania nieruchomości Skarbu Państwa oraz innych państwowych osób prawnych w ramach postępowania regulacyjnego. Ustawodawca nie sprecyzował kryteriów wskazania państwowych jednostek organizacyjnych, których mienie ma być przekazane. Nie określił także trybu wyłączenia nieruchomości z ich mienia. Kwestie te uregulowano w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1990 r. w sprawie wyłączania nieruchomości zamiennych lub nakładania obowiązku zapłaty odszkodowania na rzecz kościelnych osób prawnych (Dz. U. z 1991 r. Nr 1, poz. 2; dalej: rozporządzenie RM z 21 grudnia 1990 r.).

Rada Ministrów przekroczyła upoważnienie zawarte w art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, ponieważ § 4 ust. 2 rozporządzenia z 21 grudnia 1990 r. dopuszcza zapłatę odszkodowania za zgodą kościelnej osoby prawnej także w postaci obligacji lub innych papierów wartościowych emitowanych przez państwowe osoby prawne. Uzasadnia to zarzut niezgodności tego przepisu rozporządzenia z art. 92 ust. 1 oraz art. 216 ust. 2 Konstytucji. Art. 216 ust. 2 Konstytucji nakłada obowiązek określenia w formie ustawy zasad i trybu zbywania w szczególności akcji przez m.in. Skarb Państwa i inne państwowe osoby prawne.

Art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego jest także niezgodny z gwarancją prawa własności i innych praw majątkowych jednostkom samorządu terytorialnego oraz dyrektywą samodzielności majątkowej tych jednostek. Rada Ministrów uzyskała dyskrecjonalne prawo określenia zasad uszczuplenia mienia komunalnego. W świetle tego przepisu gminy mają odpowiadać majątkowo za decyzje Komisji Majątkowej, w której pracach nie mają prawa uczestniczyć.

Art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego jest sprzeczny z zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie majątkowym. Gminy zostały bowiem pozbawione wpływu na rozporządzanie swoim majątkiem nieruchomości, który może być im odebrany na potrzeby postępowania regulacyjnego.

Art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego przewidujący wyłączenie z mienia komunalnego nieruchomości zamiennych dla potrzeb postępowania regulacyjnego jest niezgodny z zasadą ochrony mienia określoną w art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC.

Rozporządzenie RM z 21 grudnia 1990 r. dopuszcza możliwość przyznawania, jako nieruchomości zastępczych, nieruchomości wyłączonych z mienia państwowych jednostek organizacyjnych oraz gmin. Wyłączenie owo oznacza pozbawienie składników mienia wymienione podmioty. Przewiduje zatem możliwość pozbawienia własności nieruchomości nie w interesie publicznym.

1.5. Zdaniem wnioskodawcy, art. 70^a ust. 1 i 2 ustawy jest niezgodny z art. 25 ust. 1 Konstytucji. Art. 70^a ust. 1 i 2 ustawy stwarza bowiem Kościołowi Katolickiemu najlepsze możliwości powiększenia areału gospodarstw rolnych należących do wymienionych kategorii jego osób prawnych na Ziemiach Północnych i Zachodnich. Prawo do składania wniosków o przyznanie nieruchomości rolnych nie jest ograniczone żadnym terminem. W odniesieniu do Kościoła Katolickiego przyjęto najwyższe normy obszarowe, w ramach których może być uzupełnione lub utworzone gospodarstwo rolne. Innym uprawnionym kościołom mogą być przyznane nieruchomości rolne na utworzenie lub uzupełnienie gospodarstw rolnych parafii do 15 ha. Większość kościołów i innych związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej nie może korzystać z analogicznych możliwości powiększenia swego stanu posiadania w zakresie nieruchomości rolnych na Ziemiach Północnych i Zachodnich.

Ustanowienie korzystnych regulacji prawnych dla Kościoła Katolickiego w sprawach majątkowych jest niezgodne z zasadą bezstronności władz publicznych w sprawach religijnych, światopoglądowych i filozoficznych (art. 25 ust. 2 Konstytucji).

Kościółowi Katolickiemu zapewniono perspektywę uzyskania, kosztem majątku państwowego, stabilnych podstaw materialnych działania na wymienionym obszarze. Główną dziedziną działalności wymienionych jednostek jest, poza zaspokajaniem potrzeb religijnych wyznawców, propagowanie doktryny religijnej katolicyzmu. Państwo przewidując możliwość przekazania ze swego majątku nieruchomości rolnych na rzecz Kościoła Katolickiego, udziela mu zatem bezpośredniego wsparcia w zakresie realizacji jego misji.

Zdaniem wnioskodawcy, art. 70^a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego wskazuje, że Rzeczypospolitej Polskiej „jest szczególnie bliski Kościół Katolicki wraz z całokształtem jego doktryny”.

Brak wspomnianego terminu składania wniosków został przewidziany w odniesieniu do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP oraz wobec Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w RP na podstawie odpowiednich ustaw szczegółowych regulujących stosunki wymienionych kościołów z państwem. W wypadku Kościoła Chrześcijan Baptystów, Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego, Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego oraz Kościoła Polskokatolickiego prawo do składania wniosków o przyznanie nieruchomości rolnej zostało ograniczone w czasie.

Zdaniem wnioskodawcy, art. 70^a ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego świadczy o zajęciu przez organy władzy państwowej, w szczególności przez Sejm, wartościującej postawy wobec różnorodnych funkcjonujących w społeczeństwie polskim przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych.

Podsumowując, wnioskodawca stwierdził, że unormowanie istotnych zagadnień z zakresu problematyki majątkowej Kościoła Katolickiego, zawarte w rozdziale pierwszym działu IV ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, nie odpowiada standardowi określonymu w Konstytucji RP. Pomimo upływu ponad dziesięciu lat od wejścia w życie Konstytucji, przepisy ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego we wspomnianym zakresie nie zostały do niej dostosowane.

2. W piśmie z 6 listopada 2009 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że

- 1) art. 61 ust. 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego jest zgodny z art. 32 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 64 Konstytucji;
- 2) art. 61 ust. 2 ustawy jest zgodny z art. 32 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 64 Konstytucji;
- 3) art. 61 ust. 3 ustawy jest zgodny z art. 32 Konstytucji;
- 4) art. 62 ust. 1, 2, 5 i 7 ustawy jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji;
- 5) art. 63 ust. 8 ustawy jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji;
- 6) art. 63 ust. 9 ustawy powołanej w pkt 1 ustawy jest zgodny z art. 216 ust. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 165 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 165 ust. 2 Konstytucji i art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC; oraz w zakresie, w jakim nie formułując wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego, ustanawia normę upoważniającą do wydania rozporządzenia po 16 października 1997 r., jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji;
- 7) art. 70^a ust. 1 i 2 ustawy jest zgodny z art. 25 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Ponadto Marszałek wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

2.1. Marszałek wskazał, że sformułowany przez wnioskodawcę zarzut niezgodności art. 62, art. 63 ust. 8 i 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego z przepisami Konwencji nie został umotywowany. Zatem, w ocenie Marszałka, brak uzasadnienia oznacza, że wniosek w tym zakresie nie spełnia wymogu z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Powinno to skutkować umorzeniem postępowania. Marszałek podkreślił, że Trybunał Konstytucyjny nie może samodzielnie formułować argumentów za niekonstytucyjnością aktu normatywnego poddanego kontroli.

Zdaniem Marszałka, zarzuty postawione w stosunku do art. 61 ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, odnoszące się do naruszenia konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej, nie są umotywowane. Według Marszałka jest to w swej istocie skarga na zaniechanie ustawodawcy. Sformułowane we wniosku zarzuty wskazujące na lukę występującą w systemie prawa nie mogą być przedmiotem oceny konstytucyjności. Postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.2. Marszałek dokonał analizy art. 61 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Przychylił się do wniosku wnioskodawcy o umorzenie postępowania w zakresie badania art. 61 ust. 1-3 ustawy z art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, a art. 62 ust. 2 ustawy także z art. 2 Konstytucji

2.3. Marszałek dokonał analizy art. 62 zakwestionowanej ustawy. W piśmie z 13 maja 2011 r. modyfikującym swoje stanowisko, wniósł o umorzenie badania tego przepisu ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny oraz brak konieczności orzekania o konstytucyjnych wolnościach i prawach.

2.4. Marszałek Sejmu dokonał analizy art. 63 ust. 8 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła. W piśmie modyfikującym stanowisko wniósł o umorzenie postępowania w zakresie art. 63 ust. 8 ustawy wobec utraty mocy obowiązującego tego przepisu. Marszałek nie dopatrywał się konieczności orzekania o tej regulacji na gruncie art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

2.5. Marszałek odniósł się do zarzutów skierowanych przeciw art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego.

2.5.1. Marszałek stwierdził, że uszczuplenie mienia komunalnego w związku z postępowaniem regulacyjnym powinno następować na podstawie szczegółowego przepisu ustawowego, a nie na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów.

W *petitum* wniosku, wśród wzorców kontroli, art. 165 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji wymienione zostały jako przepisy odrębne. Uzasadnienie wskazuje jednak wyraźnie, że intencją wnioskodawcy było zakwestionowanie przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia ograniczającego własność jednostek samorządu terytorialnego pod względem wymogów, jakie dla ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności przewiduje art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zatem Marszałek, odwołując się do zasady *falsa demonstratio non nocet*, uznał, że w zakresie prezentowanych zarzutów wzorzec kontroli stanowi art. 165 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W świetle zarzutów i argumentacji sformułowanej przez wnioskodawcę, wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji wymóg ustawowej formy odnoszący się do ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych dotyczy jedynie praw i wolności regulujących status jednostki, rozumianej jako podmiot prywatny. Natomiast na organach władzy publicznej, w tym na samorządzie terytorialnym, spoczywają jedynie obowiązki związane z koniecznością zagwarantowania realizacji tych konstytucyjnych wolności i praw. W ten sposób organy władzy publicznej są adresatami, a nie beneficjentami normy wyrażonej art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Art. 165 ust. 1 Konstytucji nie może występować w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dlatego też art. 165 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może być wzorcem kontroli dla art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego.

Zatem Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 63 ust. 9 zakwestionowanej ustawy nie jest niezgodny z art. 165 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.5.2. Marszałek odniósł się do zarzutów dotyczących upoważnienia do wydania rozporządzenia. Zaznaczył, że art. 63 ust. 9 badanej ustawy nie formułuje żadnych wytycznych co do treści aktu. Analiza tekstu ustawy nie pozwala stwierdzić, że uchybienia upoważnienia sformułowanego w art. 63 ust. 9 rekompensują pozostałe przepisy ustawy. Rada Ministrów ma zbyt szeroki zakres swobody określania, z czyjego mienia może być wyłączona nieruchomości przeznaczona na cele postępowania regulacyjnego lub na jaką jednostkę organizacyjną może być nałożony obowiązek zapłaty odszkodowania, zwłaszcza że regulacja tego rodzaju stanowi ingerencję w prawo własności państwowych jednostek organizacyjnych, a także jednostek komunalnych.

Wadliwość upoważnienia do wydania aktu wykonawczego ujawniła się dopiero wraz z wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Artykuł 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego został sformułowany i uchwalony w poprzednim porządku konstytucyjnoprawnym. W opinii Marszałka, przepis ten w zakresie, w jakim nie formułując wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego, ustanawia upoważnienie do wydania rozporządzenia po 16 października 1997 r., jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.5.3. Marszałek, analizując zarzut, że art. 63 ust. 9 ustawy jest niezgodny z art. 165 Konstytucji, stwierdził, że kwestionowany przepis nie zawiera treści normatywnej, którą można byłoby ocenić jako ograniczenie dostępu do sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w jakimkolwiek jej aspekcie.

Według Marszałka art. 63 ust. 9 zakwestionowanej ustawy nie jest przepisem, który dotyczy dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Dlatego Marszałek wniósł o stwierdzenie, że art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego nie jest niezgodny z art. 165 ust. 2 Konstytucji.

2.5.4. Marszałek dokonał analizy art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego pod kątem zgodności z art. 216 ust. 2 Konstytucji. Art. 216 ust. 2 Konstytucji reguluje problematykę nabywania, zbywania i obciążenia nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisji papierów wartościowych jedynie państwowych – a nie publicznych – osób prawnych. Skutki prawne tego zróżnicowania dostrzega i uwzględnia w swoich wypowiedziach Trybunał Konstytucyjny. Trybunał status państwowych osób prawnych w sferze działalności gospodarczej rekonstruuje z art. 218 oraz art. 216 ust. 2 Konstytucji, natomiast samorządu terytorialnego – odtwarza na podstawie art. 165 ust. 1 zdanie drugie, art. 165 ust. 2 oraz art. 167 ust. 2 Konstytucji.

Marszałek zaznaczył, że z uwagi na odczytany w powyższy sposób sens normatywny wzorca kontroli oraz uzasadnienie stosownych zarzutów wnioskodawcy, które zawężone zostało tylko do problemu wyłączania nieruchomości zamiennych z majątku państwowego oraz emisji papierów wartościowych przez państwowe osoby prawne, analiza konstytucyjności ograniczona będzie wyłącznie do tego właśnie aspektu przedmiotu odesłania do rozporządzenia ujętego w upoważnieniu ustawowym. Poza nurtem rozważań pozostanie zagadnienie dopuszczalności przekazania Radzie Ministrów kompetencji do określenia, z mienia których gmin mogą być wyłączane nieruchomości zamienne.

Zakwestionowany przepis upoważniający nie ceduje na Radę Ministrów uregulowania zasad ani trybu wyłączania nieruchomości zamiennych z mienia państwowych jednostek organizacyjnych, a jedynie zobowiązuje ją do określenia, z mienia których jednostek wyłączenie to nastąpi.

Omawiane rozporządzenie wykonawcze w zakresie, w jakim może być konfrontowane z art. 216 ust. 2 Konstytucji, jest ingerencją w status prawny państwowych osób prawnych. W świetle Konstytucji zarówno ochrona interesów Skarbu Państwa, jak i

wykonanie budżetu należą do zadań Rady Ministrów. Okoliczności te dodatkowo legitymują powierzenie przez ustawodawcę kwestii szczegółowych związanych z gospodarką nieruchomościami państwowych jednostek organizacyjnych do uregulowania na szczeblu rozporządzenia. Zatem Marszałek uważa, że w analizowanym wypadku nie doszło do przekroczenia konstytucyjnie zastrzeżonego obszaru wyłączności ustawowej.

Zdaniem Marszałka, nietrafny jest też zarzut niekonstytucyjności przepisu upoważniającego, mającego – w ocenie grupy posłów – naruszać konstytucyjny wymóg określenia w ustawie zasad i trybu zbywania akcji przez państwowe osoby prawne.

Przedmiotowy zakres sformułowanego w art. 63 ust. 9 ustawy odesłania do rozporządzenia obejmuje tylko określenie: „na którą państwową jednostkę organizacyjną może być nałożony obowiązek zapłaty odszkodowania”. Zasady i tryb zbywania akcji są unormowane w ustawie o finansach publicznych i nie stanowią przedmiotu regulacji rozporządzenia z 21 grudnia 1990 r.

Marszałek zauważył, że ten sam zarzut (obok zarzutu przekroczenia granic upoważnienia) skierowany został wobec rozporządzenia z 21 grudnia 1990 r., jednak z uwagi na to, że nie został ujęty w *petitum* wniosku, wątek ten zostanie pominięty.

Marszałek uznał zatem, że art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego jest zgodny z art. 216 ust. 2 Konstytucji.

2.5.5. Marszałek odniósł się do zarzutu dotyczącego zbadania art. 63 ust. 9 ustawy z art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC.

Marszałek, przywołując poglądy przedstawicieli doktryny oraz orzecznictwo ETPC, wskazał, że zgodnie z art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC podmiotem uprawnionym jest każda osoba fizyczna lub prawna. Ochrona prawna przysługuje więc każdemu człowiekowi, jak też np. spółce, fundacji, o ile nie mają charakteru państwowego, tzn. nie są emanacją państwa ani nie wykonują głównie lub wyłącznie funkcji powierzonych przez państwo. W europejskiej konstrukcji prawa własności podmiotem zobowiązanym jest państwo. Przez państwo należy pojmować każdy element aparatu władzy: władzę prawodawczą, wykonawczą, sądowniczą, centralną i lokalną, cywilną i wojskową, krajową i zagraniczną.

Marszałek, w związku z powyższą analizą, uznał, że wskazany przez wnioskodawcę wzorzec kontroli jest nieadekwatny wobec kwestionowanego przepisu. Nie obejmuje on zakresem ochrony prawa własności jednostek samorządu terytorialnego (władz lokalnych). Zatem art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego nie jest niezgodny z art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC.

2.6. Marszałek dokonał analizy zgodności art. 70^a ust. 1 i 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Podkreślił, że w ramach konstytucyjnych dopuszczalne jest zróżnicowanie statusu poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych. Wynika to z faktu, że sformułowana w art. 25 Konstytucji zasada równouprawnienia została dwójako ograniczona: po pierwsze, poprzez zróżnicowanie prawnych form regulacji stosunków z państwem, po drugie, poprzez dopuszczenie nauczania religii w szkołach wyłącznie przez kościoły i związki wyznaniowe „o uregulowanej sytuacji prawnej” (art. 53 Konstytucji).

Punktem wyjścia zbadania zasadności zarzutów wnioskodawcy powinno być ustalenie, czy kościoły (w tym Kościół Katolicki) i inne związki wyznaniowe tworzą grupę podmiotów podobnych. Przeniesienie ogólnego mechanizmu wynikającego z zasady równości na sytuację wspólnot religijnych jest o tyle skomplikowane, że między tymi wspólnotami zachodzą różnice wynikające nie tyle z odrębności ich doktryny, czy form działania, ale przede wszystkim różnej liczby wyznawców i stopnia ugruntowania poszczególnych wspólnot w dziejach narodu i państwa. Powstaje zatem pytanie, czy i w jakim zakresie odmiennosc poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych może znajdować odzwierciedlenie w istniejących regulacjach prawnych.

Marszałek zauważył, że zarzut nadmiernego uprzywilejowania Kościoła Katolickiego względem innych kościołów i związków wyznaniowych w zakresie dopuszczalności i przesłanek przywrócenia własności nieruchomości (lub ich części) na obszarach Ziemi Zachodnich i Północnych był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 8 listopada 2005 r. (sygn. SK 25/02, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 112).

Aktualne pozostaje spostrzeżenie Trybunału, że obecnie żadna z ustaw regulujących sprawy majątkowe kościołów i związków wyznaniowych nie przewiduje możliwości „przywrócenia” kościołom własności upaństwowionych nieruchomości położonych na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Wskazuje na to określony w nich zakres nieruchomości podlegających przywróceniu. Ustawy te dopuszczają natomiast uzyskanie praw właścicielskich na tych terenach w formie przekazania własności nieruchomości (lub ich części), gdy przekazanie to ma służyć sprawowaniu kultu religijnego, prowadzeniu działalności oświatowo-wychowawczej, charytatywno-opiekuńczej, czy też ma na celu utworzenie lub powiększenie gospodarstwa rolnego kościelnych osób prawnych.

Marszałek wymienił ustawy, w których zawarta jest regulacja dotycząca ukształtowania praw właścicielskich kościołów i związków wyznaniowych na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Marszałek przypomniał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 kwietnia 2003 r. (sygn. K 13/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 28), w którym Trybunał stwierdził, że w świetle przepisów ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania przedmiotem postępowania regulacyjnego może być również nieodpłatne przekazanie na własność nieruchomości lub ich części, które były własnością kościelnych osób prawnych działających do 1945 r. na Ziemiach Zachodnich i Północnych, w celu przywrócenia w nich sprawowania kultu religijnego, działalności oświatowo-wychowawczej, charytatywno-opiekuńczej i opiekuńczo-wychowawczej. W razie niemożności dokonania przedstawionej regulacji postępowanie ulega umorzeniu.

Ustawy regulujące status poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych stanowią wyraz kompromisu między roszczeniami kościołów i związków wyznaniowych a możliwościami naprawienia przez państwo wyrządzonych szkód. Biorąc pod uwagę duże różnice uwarunkowań historycznych, liczebności, struktury i działalności poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych, ustawodawca zmuszony był ustanawiać odmienne unormowania dotyczące regulacji spraw majątkowych kościołów i związków wyznaniowych.

Marszałek uznał, że art. 70^a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego jest zgodny z art. 25 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Marszałek wniósł ponadto, ze względu na doniosłość społeczną rozpatrywanego zagadnienia, rozległość potencjalnych skutków dla stabilności praw majątkowych kształtowanych przez lata na mocy rozstrzygnięć Komisji Majątkowej (wznawianie postępowań), a także możliwe konsekwencje dla równowagi finansów publicznych, w zakresie, w jakim Sejm przyznaje niezgodność z ustawą zasadniczą zaskarżonych przepisów, o odroczenie przez Trybunał Konstytucyjny terminu utraty ich mocy obowiązującej (art. 190 ust. 3 Konstytucji). Usunięcie stanu niekonstytucyjności wymaga bowiem aktywności ustawodawcy, który w tym okresie będzie mógł podjąć stosowne decyzje legislacyjne.

3. Pismem z 23 września 2010 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że:

- 1) art. 61 ust. 1 i 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego jest zgodny z art. 32 Konstytucji;
- 2) art. 61 ust. 1 i 2 ustawy nie jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- 3) art. 61 ust. 2 ustawy jest zgodny z art. 2 Konstytucji;
- 4) art. 62 ustawy nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji;

- 5) art. 63 ust. 8 ustawy jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji;
- 6) art. 63 ust. 9 ustawy:
 - w zakresie, w jakim nie zawiera wytycznych dla aktu wykonawczego, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 i art. 165 ust. 1 Konstytucji,
 - jest zgodny z art. 216 ust. 2 Konstytucji,
 - nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 165 ust. 2 Konstytucji i art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC;
- 7) art. 70^a ust. 1 i 2 ustawy jest zgodny z art. 25 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- 8) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Prokurator przytoczył treść przepisów o postępowaniu regulacyjnym i odniósł się do zarzutów wnioskodawcy. Zaznaczył, że skarżone przepisy mają charakter przejściowy.

3.1. Prokurator nie podzielił zarzutu, że art. 61 ust. 1-3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego jest niezgodny z art. 32 Konstytucji. Wobec wniosku wnioskodawcy z 3 marca 2011 r., Prokurator przychylił się do tego, by umorzyć postępowanie w zakresie badania art. 61 ustawy.

3.2. Prokurator, odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy pod adresem art. 62 i art. 63 ust. 8 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, przypomniał elementy prawa do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Podkreślił, że art. 45 ust. 1 Konstytucji odnosi się do sądu jako „organu noszącego takie właśnie miano lub jego synonim, którym w języku polskim jest jedynie słowo trybunał”.

W związku z nowelizacją ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, z 16 grudnia 2010 r., Prokurator wniósł w umorzenie postępowania w zakresie badania art. 63 ust. 8 ustawy wobec utraty mocy obowiązującej przepisu.

3.3. Prokurator podzielił zarzut niezgodności art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Upoważnienie z art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego nie zawiera wytycznych co do treści aktu wykonawczego, dotyczącego wyłączenia nieruchomości z mienia komunalnego lub państwowych jednostek organizacyjnych jako nieruchomości zamiennej albo na którą jednostkę organizacyjną może być nałożony obowiązek zapłaty odszkodowania. Wytycznych takich nie można również wyprowadzić z innych przepisów ustawy.

Mienie komunalne, na mocy 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.; dalej: ustawa z 10 maja 1990 r.), wyodrębnione zostało z mienia państwowego, z jednoczesnym zastrzeżeniem art. 13 tej ustawy, że mienie to podlega postępowaniu regulacyjnemu. W świetle art. 13 ustawy z 10 maja 1990 r., można przyjąć, że ochrona własności gminy została przez ustawodawcę w 1990 r. zmniejszona. W literaturze zauważa się, że, z uwagi na wyodrębnienie majątku komunalnego z mienia ogólnonarodowego, przywrócenie własności musi odbywać się kosztem zasobu nieruchomości. Tu bowiem znajdują się nieruchomości wolne faktycznie i prawnie do tego stopnia, że prawa osób trzecich nie wyłączają przywrócenia.

Prokurator zwrócił jednak uwagę na to, że przysługująca gminom własność podlega ochronie na podstawie art. 21 i art. 165 ust. 1 Konstytucji. Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., materia dotycząca określenia, z majątku której gminy i jaka nieruchomość może zostać wyodrębniona jako nieruchomość zamienna, powinna być określona ustawą.

Prokurator ocenił, że upoważnienie zawarte w art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w zakresie, w jakim nie określa wytycznych dla treści aktu wykonawczego, jako niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator ocenił zgodność art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego z art. 216 ust. 2 Konstytucji. Konstytucyjny wymóg ustawowej regulacji materii określonej w art. 216 ust. 2 Konstytucji nie oznacza, że szczegółowe rozwiązania nie mogą być unormowane na poziomie aktu wykonawczego.

W ocenie Prokuratora, zakwestionowane upoważnienie art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego nie przekazuje do regulacji aktem wykonawczym materii dotyczącej zasad i trybu przywracania kościelnym osobom prawnym własności upaństwowionych nieruchomości. Upoważnia ono natomiast Radę Ministrów do określenia państwowych jednostek organizacyjnych, z mienia których może być wyłączona nieruchomość w celu jej przekazania jako nieruchomość zamienna, oraz na którą państwową jednostkę organizacyjną może być nałożony obowiązek zapłaty odszkodowania.

Przekazania do określenia aktem wykonawczym materii zawartej w art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego nie można ocenić jako naruszającego wymóg ustawowej regulacji zasad gospodarowania finansami publicznymi. Art. 63 ust. 9 ustawy jest zgodny z art. 216 ust. 2 Konstytucji.

3.4. Zdaniem Prokuratora, art. 31 ust. 3 i 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC są nieadekwatnymi wzorcami kontroli art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego.

Zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie można odnosić do jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalne warunki ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych, w tym wymaganie ustawowej formy ograniczeń, odnoszą się do ochrony praw i wolności, których adresatem jest człowiek (inny podmiot prawa prywatnego). Warunki te nie odnoszą się do ochrony podmiotów publicznych.

Art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC odnosi się do poszanowania mienia i zakazu pozbawiania własności osób fizycznych i prawnych (prawa prywatnego), ale nie do podmiotów prawa publicznego.

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 165 ust. 2 Konstytucji, to niezgodność upoważnienia zawartego w art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego z tym wzorcem kontroli, zdaniem grupy posłów, polega na tym, że gminy odpowiadają majątkowo za decyzje Komisji Majątkowej, w której pracach nie mają prawa uczestniczyć, oraz że o odebraniu gminie nieruchomości zamiennej decyduje Komisja Majątkowa poza wszelką kontrolą sądową i społeczną.

Prokurator zauważył, że art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego nie zawiera takiego uregulowania. Przepis ten nie rozstrzyga również o tym, że nieruchomości zamienne są wyłączone z majątku gmin. Wynika to natomiast z wyłączenia stosowania art. 61 ust. 4 pkt 3 ustawy wobec mienia komunalnego przez art. 13 ust. 2 ustawy z 10 maja 1990 r.

Zakwestionowany przepis upoważniający nie pozostaje w związku z normą art. 165 ust. 2 Konstytucji. Z tych względów, Prokurator uznał, że art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 i art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC.

3.5. Prokurator, badając art. 70^a ust. 1-2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, wskazał, że ustawy regulujące stosunki między państwem a innymi

kościółami i związkami wyznaniowym przewidują możliwość uzyskania przez nie własności gruntów położonych na terenach Ziemi Zachodnich i Północnych, niezbędnych dla sprawowania kultu religijnego lub działalności charytatywno-opiekuńczej bądź oświatowo-wychowawczej czy też powiększenia gospodarstw rolnych. Podał przykłady tych regulacji.

Przepisy zawarte w ustawach dotyczących stosunków między Państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi nie regulują w sposób jednolity dla wszystkich kościołów i związków wyznaniowych materii dotyczącej uzyskiwania własności na terenach Ziemi Zachodnich i Północnych.

Zdaniem Prokuratora, odmiennego uregulowania problematyki, dotyczącej spraw majątkowych kościołów i innych związków wyznaniowych, w poszczególnych ustawach nie można traktować jako naruszenia zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych i zasady bezstronności władz.

Wnioskodawca, zarzucając art. 70^a ust. 1 i 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego niezgodność z art. 25 ust. 1 i 2 Konstytucji, niekonstytucyjności tych przepisów upatruje jedynie w innym, korzystniejszym potraktowaniu Kościoła Katolickiego. Nie przedstawił jednak argumentacji uzasadniającej naruszenia zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych oraz zasady bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, rozumianych w taki sposób, jaki został im nadany w dotychczasowym orzecznictwie przez Trybunał Konstytucyjny.

Brak takiej argumentacji upoważnia do zajęcia stanowiska, że zaskarżone przepisy nie naruszają zasad wyrażonych w art. 25 ust. 1 i 2 Konstytucji, w znaczeniu nadanym im w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Art. 70^a ust. 1 i 2 ustawy jest zatem zgodny z art. 25 ust. 1 i 2 Konstytucji.

4. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się z prośbą o udzielenie informacji dotyczących działalności Komisji Majątkowej do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jednocześnie zadał pytania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Sądowi Najwyższemu, Ministrowi Sprawiedliwości i Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa o to, czy odwoływano się od rozstrzygnięć Komisji i czy zwracano się o odszkodowania przeciwko Skarbowi Państwa, w sytuacji gdy kościelnym osobom prawnym została przywrócona własność nieruchomości.

5. W piśmie z 12 listopada 2010 r. Naczelny Sąd Administracyjny poinformował, że w kwestii skarg na orzeczenia Komisji Majątkowej, w okresie od 1 stycznia 2004 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekał w czterech sprawach i we wszystkich skargę odrzucił. Od trzech z tych postanowień wniesiono skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Postanowieniem z 26 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 687/07 skład orzekający skierował pytanie prawne do składu siedmiu sędziów NSA o treści: „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, ze zm.), wydanego na podstawie art. 63 ust. 4 tej ustawy ma zastosowanie art. 3 § 2 pkt 1 lub pkt 4 P.p.s.a.?”

Wszystkie wzmiankowane wyżej postępowania toczące się przed NSA zostały zawieszono w związku z wniesieniem 22 stycznia 2009 r. przez posłów na Sejm VI kadencji wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

6. W piśmie z 19 listopada 2010 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował, że w ustawowym terminie do Komisji Majątkowej wpłynęły 3063 wnioski o wszczęcie postępowania regulacyjnego. Komisja rozpatrzyła do 1 października 2010 r. 2846 spraw. Do rozpoznania pozostało 217.

Komisja wydała 990 orzeczeń przywracających lub przekazujących własność kościelnym osobom prawnym, 666 postępowań zakończono odrzuceniem lub oddaleniem wniosku, bądź też umorzeniem postępowania przed Komisją Majątkową, a w 135 postępowaniach zespoły orzekające nie uzgodniły orzeczenia w sprawie. Komisja zatwierdziła również 1486 ugód przywracających lub przekazujących własność kościelnym osobom prawnym.

Minister wyjaśnił, że do października 2005 r. zasadą przyjętą przez wszystkie zespoły orzekające Komisji Majątkowej było wzywianie na posiedzenia przedstawicieli gmin, których majątek nieruchomy podlegał postępowaniu regulacyjnemu. W tym okresie w orzecznictwie zespołów orzekających Komisji Majątkowej utrwalony był pogląd, że brak zgody gmin, w szczególności położonych na Ziemiach Zachodnich i Północnych, co do przekazania mienia podlegającego postępowaniu regulacyjnemu, wykluczał możliwość przekazania takiego mienia na rzecz wnioskodawcy. Od października 2005 r. zaczęła się utrzymywać praktyka orzekania w zespołach orzekających przed Komisją Majątkową bez wzywiania na posiedzenia uczestników postępowania regulacyjnego. Dotyczyło to także przedstawicieli gmin, Skarbu Państwa, w szczególności przedstawicieli Agencji Nieruchomości Rolnych. 25 czerwca 2009 r. Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu i Konferencji Episkopatu Polski podjęła „Uzgodnienia dotyczące usprawnienia funkcjonowania Komisji Majątkowej”. Od tego momentu przedstawiciele gmin, których majątek nieruchomy podlegał postępowaniu regulacyjnemu, ponownie są wzywani na posiedzenia.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował, że w toku dotychczas zakończonych postępowań regulacyjnych zespoły orzekające Komisji Majątkowej przekazały kościelnym osobom prawnym nieruchomości o łącznym obszarze około 60 000 hektarów. Jednak przed zakończeniem prac nad zestawieniem końcowym dotyczącym prac Komisji nie można stwierdzić, jaki obszar i ile nieruchomości zostało przywróconych, a w ilu wypadkach przyznano nieruchomości zamiennie. W 32 orzeczeniach Komisja przyznała odszkodowanie (Minister Finansów), a w 44 rekompensatę (głównie od jednostek samorządu terytorialnego).

Komisja odnotowała wypadki, w których gminy oraz osoby fizyczne skarżyły jej orzeczenia. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odrzucił skargę wniesioną przez Gminę Miejską Kraków na orzeczenie Komisji Majątkowej w Warszawie w sprawie przyznania własności nieruchomości zamiennych. Rada Miasta Krakowa od powyższego orzeczenia złożyła skargę kasacyjną do NSA. NSA zawiesił postępowanie (sygn. akt II OSK 742/07).

Naczelny Sąd Administracyjny zawiesił postępowania sądowe wywołane skargami kasacyjnymi w sprawach skarg wniesionych przez Gminę Miejską Kraków (sygn. akt II OSK 1742/08, sygn. akt II OSK 1736/08).

Państwo Zuzanna i Tadeusz M. skarżyli orzeczenie Komisji Majątkowej. Postępowanie toczy się przed Sądem Najwyższym.

7. Sąd Najwyższy w piśmie z 7 grudnia 2010 r. wskazał, że nie miał sposobności, poza jednym orzeczeniem, bezpośrednio wypowiadać się o prawie do odszkodowania dla strony, która uważa, że poniosła uszczerbek na skutek określonego wyniku postępowania regulacyjnego.

Kryterium, czy kościelnej osobie prawnej, której nie przywrócono własności na skutek niezgodnienia orzeczenia Komisji Majątkowej lub zespołu orzekającego takiej Komisji, przysługuje z tego tytułu odszkodowanie, ściśle spełnia jedynie wyrok SN z 4 grudnia 2008 r., sygn. akt I CSK 214/08 (OSNC-ZD 2009/C, poz. 80). Kwerenda spraw o zapłatę odszkodowania z powództwa jednostek samorządu terytorialnego, wynikłych z przywrócenia kościelnej osobie prawnej własności nieruchomości lub przyznania odpowiedniej nieruchomości zamiennej (art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego), przyniosła rezultat negatywny.

Na podstawie tego faktu nie można stanowczo twierdzić, że podobne sprawy nie toczą się przed sądami powszechnymi pierwszej lub drugiej instancji.

Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego nie gromadzi z urzędu danych o toczących się sprawach przed sądami rejonowymi, okręgowymi i apelacyjnymi oraz o ich wyniku.

Sąd Najwyższy zaznaczył, że prawa do żądania naprawienia szkody wyrządzonej na skutek postępowania regulacyjnego w różnym stopniu dotyczą pośrednio niektóre orzeczenia SN, poświęcone zasadniczo innym zagadnieniom prawnym. W związku z powyższym, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na swoje poglądy, które mogą być przydatne w sprawie o sygn. K 3/09, zawarte w następujących orzeczeniach: wyrok z 26 czerwca 1996 r., sygn. akt I CR 1/96 (niepubl.); uchwała z 27 września 1996 r., sygn. akt III CZP 96/96 (OSNC nr 1/1997, poz. 7); wyrok z 23 lipca 2004 r., sygn. akt III CK 194/03 (Lex nr 17181); wyrok z 12 kwietnia 2007 r., sygn. akt III CSK 427/06 (OSNC nr 3/2008, poz. 39); wyrok z 4 grudnia 2008 r., sygn. akt I CSK 214/08 (OSNC-ZD 2009/C, poz. 80).

8. W piśmie z 22 grudnia 2010 r. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa poinformowała, że nie wykonuje ani nie wykonywała zastępstwa procesowego w sprawach o odszkodowanie z powództwa gmin w związku z wynikiem postępowania regulacyjnego, o jakim mowa w art. 63 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, w sytuacji gdy kościelnym osobom prawnym została przywrócona własność nieruchomości zgodnie z art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy.

W celu przedstawienia możliwie najpełniejszej informacji Prokuratoria Generalna zwróciła się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Finansów oraz Ministra Infrastruktury z zapytaniem o tego rodzaju sprawy sądowe. Z uzyskanych informacji wynika jednak, że także w tych ministerstwach nie występowały sprawy sądowe będące przedmiotem zapytania Trybunału Konstytucyjnego.

Prokuratoria Generalna zwróciła uwagę na podejmowane przez gminę w trybie administracyjnym próby zakwestionowania orzeczenia Komisji Majątkowej.

Prokuratoria Generalna wskazała, że oprócz postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 marca 2009 r. w przedmiocie zawieszenia postępowania w sprawie w związku z wnioskiem grupy posłów na Sejm do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt II OSK 687/07) toczy się sprawa, w której zawieszono postępowanie wywołane skargą kasacyjną gminy (sygn. akt II OSK 1736/08) oraz sprawa o sygn. akt II OSK 1742/08.

Pismem z 11 stycznia 2011 r. Prokuratoria Generalna uzupełniła swoje stanowisko i poinformowała, że 11 stycznia 2011 r. do Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa wpłynął pozew wniesiony przez powiat kłodzki do Sądu Okręgowego w Warszawie przeciwko Skarbowi Państwa–Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Pozew dotyczy zapłaty odszkodowania w wyniku niedostosowania ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego do standardów konstytucyjnych i międzynarodowych.

9. W piśmie z 14 stycznia 2011 r. Minister Sprawiedliwości poinformował, że w okręgu Sądu Okręgowego w Olsztynie w Sądzie Rejonowym w Lidzbarku Warmińskim toczyło się postępowanie w sprawie o sygn. akt I C 96/05 z powództwa parafii rzymskokatolickiej w Żegotach przeciwko Gminie Kwity o przywrócenie własności nieruchomości. Postępowanie to toczyło się wskutek odwołania od orzeczenia Komisji Majątkowej. Postępowanie przed Sądem Rejonowym w Lidzbarku Warmińskim toczyło się w trybie procesowym i zakończyło się 13 kwietnia 2006 r. oddaleniem powództwa. Sąd Okręgowy oddalił apelację powoda od wyroku.

Minister Sprawiedliwości wskazał, że w Sądzie Okręgowym w Gliwicach toczy się postępowanie z powództwa dwóch osób prywatnych przeciwko Skarbowi Państwa oraz parafii rzymskokatolickiej w Pawłowicach Śląskich (sygn. akt I C 384/09), w którym powodowie zgłosili żądanie stwierdzenia nieważności orzeczenia Komisji Majątkowej z 15 stycznia 2008 r. W toku sprawy powodowie zmienili żądanie, domagając się uznania orzeczenia Komisji Majątkowej za bezskuteczne wobec nich. Postanowieniem z 30 marca 2010 r. wobec wniosku pozwanych zarzucających niedopuszczalność drogi sądowej sąd odmówił odrzucenia pozwu. W następstwie zażaleń wniesionych przez pozwanych, Sąd Apelacyjny w Katowicach zmienił zaskarżone postanowienie w ten sposób, że odrzucił pozew (sygn. akt V ACz 406/1). 8 listopada 2010 r. od tego orzeczenia została wniesiona skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego.

Minister Sprawiedliwości poinformował też o postępowaniach przed sądami powszechnymi, w których roszczenie oparte było na art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Były to sprawy o następujących sygnaturach: sygn. akt I C 840/09, Sąd Okręgowy w Krakowie; sygn. akt I C 1005/01, Sąd Okręgowy w Krakowie; sygn. akt I C 577/04, Sąd Okręgowy w Krakowie; sygn. akt XII C 2339/05/10W, Sąd Okręgowy w Poznaniu.

Minister Sprawiedliwości wskazał również, że do Sądu Okręgowego w Warszawie wpłynęła sprawa z powództwa powiatu kłodzkiego przeciwko Skarbowi Państwa Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji (sygn. akt III C 1281/10). Sprawa jest na etapie uzupełniania braków formalnych.

Prezes Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu wskazał, że w Sądzie Okręgowym w Świdnicy toczyły się dwa postępowania, w których wniesiono do sądu pozew w na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. W sprawie o sygn. akt I C 1546/98 z powództwa Zgromadzenia SS Służebnic Najświętszego Serca Jezusa Region Polska w Bytomiu przeciwko Gminie Bystrzyca Kłodzka „Uzdrowisku Łądek-Długopole” SA w Łądku Zdroju i Staroście Powiatu Kłodzko o przekazanie własności nieruchomości oddalono powództwo. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu uchylił zaskarżony wyrok i odrzucił pozew.

W sprawie o sygn. akt I C 1065/06 z powództwa parafii rzymskokatolickiej w Międzygórzu przeciwko Skarbowi Państwa – Sudeckiemu Oddziałowi Straży Granicznej w Kłodzku o przywrócenie własności nieruchomości powództwo zostało oddalone.

10. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje dotychczasową linię orzecniczą, w myśl której na każdym etapie postępowania możliwe jest ustalenie tego, czy nie zachodzi jakaś z ujemnych przesłanek wydania rozstrzygnięcia, czego następstwem będzie umorzenie postępowania w całości lub w części (por. postanowienia z: 5 grudnia 2001 r., sygn. K 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269; 20 marca 2002 r., sygn. K 42/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 21; 13 listopada 2003 r., sygn. SK 33/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 92 oraz wyrok z 26 października 2004 r., sygn. SK 7/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 95).

10.1. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego może wystąpić grupa 50 posłów. Liczebność tej grupy może być większa. Jeżeli jednak na skutek wygaśnięcia mandatu jednego lub kilku sygnatariuszy wniosku, a także wskutek wycofania podpisu, liczba posłów popierających wniosek spadnie poniżej wymaganego minimum, wniosek przestaje być dopuszczalny. Takie stanowisko przyjął Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 12 listopada 1997 r. (sygn. K 20/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 57). Wprawdzie w orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny odnosił się do ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1985 r.), ale tamta regulacja, w zakresie legitymacji posłów do występowania z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, odpowiadała obecnemu art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

W myśl art. 22 ust. 1 ustawy o TK z 1985 r. prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności aktu ustawodawczego z Konstytucją przysługiwało grupie co najmniej 50 posłów. Trybunał Konstytucyjny wywołał, że unormowanie to oznacza, iż wniosek musi być popierany przez co najmniej 50 posłów aż do chwili wydania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Zmniejszenie się liczby posłów popierających wniosek poniżej 50 posłów albo utrata mandatów przez wnioskodawców powodowała niemożność rozpoznania wniosku w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 22 ust. 1 ustawy o TK z 1985 r. (zob. też postanowienie z 17 sierpnia 1993 r., sygn. K 2/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 30).

Dotychczas Trybunał Konstytucyjny umarzał postępowanie zainicjowane przez grupę posłów w przypadku, gdy mandaty posłów wygasły ze względu na upływ kadencji Sejmu, a więc dochodziło do utraty legitymacji podmiotu do występowania z wnioskiem do Trybunału (por. postanowienie z 21 listopada 2007 r., sygn. U 3/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 146 i powołane tam orzecznictwo).

Oprócz upływu kadencji i rozwiązania Sejmu istnieją jednak inne wypadki, w których mandat posła może wygasnąć. Te wypadki wymienia art. 177 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2007 r. Nr 190, poz. 1360, ze zm.; dalej: ordynacja wyborcza).

W świetle art. 177 ust. 1 ordynacji wyborczej wśród przyczyn wygaśnięcia mandatu posła są między innymi śmierć posła (art. 177 ust. 1 pkt 4 ordynacji wyborczej) oraz wybór w toku kadencji na posła Parlamentu Europejskiego (art. 177 ust. 1 pkt 6a ordynacji wyborczej).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie można różnicować skutków wygaśnięcia mandatu posła na takie, które będą miały wpływ na skuteczność wniosku grupy posłów do Trybunału Konstytucyjnego, oraz na takie, które nie będą wywierały wpływu na raz złożony wniosek. Wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego polega bowiem nie tylko na złożeniu wniosku, ale też na popieraniu go do momentu wydania przez Trybunał orzeczenia w sprawie. Brak poparcia dla wniosku przez wymaganą liczbę osób sprawia, że dany wniosek przestaje być skuteczny, a podmiot, którym jest grupa osób, traci legitymację do występowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

10.2. 23 stycznia 2009 r. grupa posłów na Sejm RP VI kadencji złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie z Konstytucją kilku przepisów ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Wniosek został podpisany przez 50 posłów.

7 czerwca 2009 r. na posłów Parlamentu Europejskiego zostało wybranych trzech posłów, którzy poparli wniosek do TK z 23 stycznia 2009 r. Ich mandaty do Sejmu RP wygasły.

10 kwietnia 2010 r. w katastrofie lotniczej zginęli trzej sygnatariusze wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

Mandaty wyżej wymienionych sześciu posłów, wygasły, co oznacza, że w niniejszej sprawie liczba osób popierających wnioski do Trybunału Konstytucyjnego spadła do 44. Taka sytuacja sprawiła, że podmiot utracił legitymację do występowania z wnioskiem do Trybunału.

10.3. W piśmie z 5 lipca 2010 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do wnioskodawcy o usunięcie braku formalnego wniosku polegającego na braku wymaganej liczby podpisów posłów, którzy popieraliby wniosek, w terminie do 30 września 2010 r. pod rygorem umorzenia postępowania.

W piśmie z 27 września 2010 r. braki formalne zostały uzupełnione. Zatem postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym mogło być kontynuowane.

11. W piśmie z 20 stycznia 2011 r. Marszałek Sejmu złożył wniosek o odroczenie rozprawy wyznaczonej na 31 stycznia 2011 r. Wskazał, że od 7 grudnia 2010 r., równoległe do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, toczyło się postępowanie legislacyjne, zainicjowane rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 3678/VI kadencja Sejmu). W jego wyniku doszło do uchwalenia 16 grudnia 2010 r. ustawy nowelizującej, której głównym celem jest zniesienie Komisji Majątkowej i przekazanie prowadzonych przez nią (a niezakończonych) spraw oraz zgromadzonej dokumentacji odpowiednim organom państwowym, a także modyfikacja trybu, w jakim przebiegać ma tzw. postępowanie regulacyjne.

Zdaniem Marszałka Sejmu, w związku z wyznaczeniem rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym na 31 stycznia 2011 r. oraz mając na uwadze skutki prawne wejścia w życie ustawy z 16 grudnia 2010 r., zachodzą „ważne powody” przemawiające za odroczeniem rozprawy (art. 60 ust. 6 ustawy o TK).

Marszałek zauważył, że sprawę zapoczątkował wniosek grupy posłów. Intencją wnioskodawcy było dążenie do oceny konstytucyjności i ewentualnego wyeliminowania wadliwych przepisów z obowiązującego, a nie „starego” porządku prawnego, zwłaszcza w sytuacji, w której uchylane przepisy nie będą mogły znaleźć zastosowania do sytuacji z przeszłości.

Marszałek podkreślił, że kontekstowy sposób, w jaki wnioskodawca sformułował zarzuty, powoduje, że jeszcze raz należy je przeanalizować i do nich się odnieść. Chodzi tu o zastrzeżenia wysunięte do kątem przepisów, w których brzmienie nie ingeruje ustawa nowelizująca, a które odwołują się do kompetencji i trybu działania Komisji Majątkowej, uregulowanych w derogowanych przepisach.

W związku ze zmianą stanu prawnego konieczne jest ponowne ustosunkowanie się przez Sejm do podniesionych we wniosku argumentów oraz stworzenie możliwości ich rewizji przez samego wnioskodawcę, co miałyby sens po wejściu w życie ustawy z 16 grudnia 2010 r. i czemu mogłoby służyć odroczenie rozprawy przynajmniej do tego czasu.

Zdaniem Marszałka Sejmu, ewentualne stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności (bądź niezgodności z konwencją) zaskarżonych przepisów wywołałoby skutki w systemie prawa dopiero po ogłoszeniu wyroku wydanego 31 stycznia 2011 r., a więc już po tej dacie, zaś 1 lutego 2011 r. część z tych przepisów zostanie uchylona przez ustawodawcę. Tym samym derogacja ustawodawcza będzie uprzednia w stosunku do „trybunalskiej”, co wykluczy dopuszczalność wznawiania postępowań w sprawach indywidualnych, o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji (o

ile ze względów merytorycznych w ogóle byłoby to możliwe). Tym samym ochrona praw i wolności jednostek nie może być argumentem przeciwstawianym wnioskowi Sejmu.

Marszałek Sejmu podkreślił, że chociaż w wyniku nowelizacji ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego część zakwestionowanych przepisów zostanie uchylona, w związku z czym Sejm mógłby wnieść o umorzenie dotyczącego ich postępowania, to jednak w pozostałym zakresie (o ile wnioskodawca nie stwierdzi jego dezaktualizacji) rozpoznanie sprawy należy kontynuować.

Odroczenie rozprawy pozwoliłoby Trybunałowi Konstytucyjnemu również rozstrzygnąć kwestię utraty legitymacji procesowej wnioskodawcy wskutek wygaśnięcia mandatów posłów podpisanych pod wnioskiem oraz niedopuszczalności uzupełnienia tego braku formalnego przez umocowanego przedstawiciela wnioskodawcy.

Marszałek Sejmu, niezależnie od sposobu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny wniosku o odroczenie rozprawy, cofnął sformułowany w stanowisku Sejmu z 6 listopada 2009 r. wniosek o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów, w zakresie, w jakim Sejm przyznał ich niezgodność z Konstytucją. Uchwalenie ustawy z 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego sprawia, że przytoczone względy straciły aktualność i obecnie nie uzasadniają sięgania przez TK po instrument, o którym mowa w art. 190 ust. 3 Konstytucji.

12. Postanowieniem z 15 lutego 2011 r. (sygn. K 3/09) skład orzekający w sprawie zwrócił się do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o rozpoznanie sprawy w pełnym składzie ze względu na szczególną zawilgość sprawy, wynikającą ze skomplikowanej materii prawnej.

Zarządzeniem z 15 lutego 2011 r., na wniosek składu orzekającego, Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził rozpoznanie sprawy o sygn. K 3/09 w pełnym składzie.

13. W odpowiedzi na wystąpienie przewodniczącego składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego z 24 marca 2011 r., dyrektor Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych przekazał sprawozdanie z działalności Komisji Majątkowej, o jakim mowa w art. 2 ust. 3 ustawy 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).

14. Wnioskodawca pismem uzupełniającym z 3 marca 2011 r. cofnął zarzut dotyczący badania zgodności art. 61 ust. 1-3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego z art. 32 Konstytucji. Ponadto uzupełnił uzasadnienie wniosku w części dotyczącej naruszenia przez zaskarżoną ustawę EKPC oraz Protokołu nr 1 do EKPC.

Art. 62 ustawy jest niezgodny z art. 6 EKPC, gdyż powierza rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach cywilnych podmiotowi niemającemu charakteru sądu. Komisja Majątkowa nie ma charakteru niezależnego i bezstronnego. Postępowanie przed Komisją nie gwarantuje rzetelności postępowania i nie przewiduje publicznego charakteru postępowania.

Wnioskodawca przypomniał pogląd ETPC, że zasada bezpieczeństwa stosunków prawnych wymaga, aby dla dochodzenia praw cywilnych zawsze istniała skuteczna droga sądowa. Art. 62 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego zamyka dostęp do sądu.

W świetle ETPC tworzenie wszelkiego rodzaju sądów *ad hoc* jest niezgodne z Konwencją. W wypadku Komisji Majątkowej istotne kwestie dotyczące jej funkcjonowania były określane przez organ władzy wykonawczej. Art. 62 ustawy narusza art. 6 EKPC także przez to, że postępowanie przed Komisją Majątkową nie jest jawne.

Art. 63 ust. 8 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego narusza też art. 13 EKPC, gdyż ustawa nie zapewnia skutecznego środka odwoławczego. Analiza działalności sądów powszechnych, sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego oraz naczelnich organów administracji rządowej wskazuje, że w Polsce nie istnieją skuteczne środki prawne do podważenia orzeczeń Komisji Majątkowej.

Art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego narusza prawo do poszanowania mienia. W przepisie tym przewiduje się zasady uszczuplenia mienia komunalnego w interesie prywatnym bez obowiązku zapłaty odszkodowania. Zgodnie z orzecznictwem ETPC pozbawienie mienia w interesie publicznym bez odszkodowania może być usprawiedliwione tylko wyjątkowo.

15. Marszałek Sejmu w piśmie z 13 maja 2011 r. wniósł o umorzenie postępowania dotyczącego badania art. 62 i art. 63 ust. 8 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego wobec utraty mocy obowiązującej tych przepisów przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Marszałek nie dostrzegł konieczności orzekania o przepisach uchylonych ze względu na ochronę konstytucyjnych wolności i praw.

II

1. Na rozprawie 31 stycznia 2011 r. przedstawiciel Sejmu podtrzymał wniosek o odroczenie rozprawy. Ustosunkowując się do wniosku Marszałka Sejmu przedstawiciel wnioskodawcy poseł S. Rydzoń stwierdził, że „roszczenia, żądania czy zarzuty zawarte we wniosku grupy posłów zostały co do istoty skonsumowane w ustawie nowelizującej z 16 grudnia 2010 r. Z dniem 1 lutego, czyli z dniem jutrzejszym, przestaje – nie w sensie technicznym, ale w sensie prawnym – istnieć Komisja Majątkowa, której działanie zostało uregulowane w artykule zaskarżonym przez grupę posłów. Należy zgodzić się z częścią uzasadnienia Marszałka Sejmu, iż nawet gdyby w dniu dzisiejszym rozpatrzono merytorycznie nasz wniosek, to z dniem jutrzejszym wchodzi w życie ustawa, która deroguje zaskarżone przepisy w znaczącej części. Wyrok Trybunału zostanie ogłoszony za jakieś dwa tygodnie, w związku z tym tutaj w tej części co do zasady z wnioskiem Sejmu należy się zgodzić, ale to wcale nie oznacza, że grupa wnioskodawców rezygnuje z rozstrzygnięcia merytorycznego swojego wniosku. To taka uwaga do wniosku Marszałka Sejmu”.

Przedstawiciel wnioskodawcy stwierdził, że co do istoty wniosek Marszałka Sejmu jest zasadny z uwagi na to, że rozpatrzenie 31 stycznia 2011 r. merytorycznie sprawy nie przyniesie żadnych skutków poza tymi, które już wprowadziła z dniem 1 lutego 2011 r. ustawa derogacyjna w zakresie działalności Komisji Majątkowej. Poseł S. Rydzoń zaznaczył, że wniosek grupy posłów obejmuje również inne przepisy, które nie regulują wprost działalności Komisji Majątkowej, w szczególności art. 70^a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Jest kwestią do rozpatrzenia – po decyzji Trybunału – czy grupa posłów po 1 lutego będzie żądać rozpatrzenia tych innych wniosków. Przedstawiciel wnioskodawcy podkreślił, że ustawa z 16 grudnia 2010 r. zaspokaja istotne żądanie grupy posłów, mianowicie to, iż Komisja Majątkowa z dniem 1 lutego 2011 r. znika w sensie prawnym. Jest technicznie likwidowana do 1 marca.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego również przyłączył się do wniosku Marszałka Sejmu.

1.1. Podczas rozprawy wnioski formalne złożyli także przedstawiciele wnioskodawcy. Grupa posłów wniosła o wyłączenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego Mirosława Granata na podstawie art. 26 ust. 2 w związku z art. 26 ust. 3 ustawy o TK oraz

złożyła wniosek o wyłączenie z udziału w postępowaniu sędzi Teresy Liszcz na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 26 ust. 3 ustawy o TK.

Po przerwie w rozprawie przewodniczący składu orzekającego poinformował, że Trybunał Konstytucyjny wydał dwa postanowienia. W postanowieniach tych nie uwzględniono wniosku o wyłączenie sędziego M. Granata oraz sędzi T. Liszcz.

1.2. Następnie po kolejnej przerwie Trybunał Konstytucyjny zdecydował o odroczeniu rozprawy bezterminowo.

2. Przedstawiciel wnioskodawcy na rozprawie 18 maja 2011 r. wyjaśnił, że w piśmie uzupełniającym wniósł o nierozpatrywanie punktów 1-3 *petitum* wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w pierwotnym brzmieniu. Wobec tego wskazał, że przedmiotem wniosku jest art. 62, art. 63 ust. 8, art. 63 ust. 9 i art. 70^a ust. 1 i 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Przedstawiciel wnioskodawcy powtórzył argumenty o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. Podkreślił, że celem złożenia wniosku była ochrona interesów gmin poszkodowanych w postępowaniu regulacyjnym.

Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 63 ust. 9 ustawy jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 216 ust. 2 Konstytucji. Stwierdził, że pozostałe wzorce dotyczące kontroli art. 63 ust. 9 ustawy są nieadekwatne. Ponadto podtrzymał stanowisko, że art. 70^a ust. 1 i 2 ustawy jest zgodny z art. 25 ust. 1 i 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania.

Prokurator Generalny stwierdził, że art. 63 ust. 9 ustawy jest niezgodny z art. 92 ust. 1 i art. 165 ust. 1 Konstytucji. Art. 63 ust. 9 ustawy jest też zgodny z art. 216 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 i art. 165 ust. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC. Zdaniem Prokuratora, art. 70^a ust. 1 i 2 ustawy jest zgodny z art. 25 ust. 1 i 2 Konstytucji. Prokurator wniósł też o stwierdzenie, że art. 61 ust. 1 i 2 ustawy nie jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz że art. 61 ust. 2 ustawy jest zgodny z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania.

Przedstawiciel Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wyjaśnił, że Komisja Majątkowa traktowała gminy jak uczestników postępowania. Zasadą było zawiadamianie gmin o postępowaniu regulacyjnym i wzywaniu ich na posiedzenia Komisji. Podkreślił, że tylko w wyjątkowych wypadkach gminy nie były wzywane.

3. Na rozprawie 8 czerwca 2011 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych oraz podczas rozprawy 18 maja 2011 r.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Rekonstrukcja przedmiotu zaskarżenia.

1.1. Zmiany stanowiska wnioskodawcy co do przedmiotu zaskarżenia.

W piśmie z 22 stycznia 2009 r. grupa posłów wniosła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie określonych przepisów dotyczących postępowania regulacyjnego ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.; dalej: ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego albo ustawa).

Trybunał Konstytucyjny pragnie zwrócić uwagę, że struktura wniosku nie jest jednolita. *Petitum* wniosku zostało skonstruowane w taki sposób, że kwestionowane są jednostki redakcyjne ustawy. Taki układ *petitum* nie koresponduje jednak z uzasadnieniem, w którym wnioskodawca przedstawił zarzuty w sposób problemowy. Odniósł się on ogólnie do instytucji z zaskarżonej ustawy. Wnioskodawca nie zawsze wskazuje wzorce kontroli odnoszące się do treści przepisów. Nie można w tym wypadku mówić o *falsa demonstratio*, gdyż wnioskodawca konsekwentnie (również w piśmie uzupełniającym z 3 marca 2011 r.) podkreśla, że w jego ocenie kwestionowane przepisy naruszają prawa podmiotów publicznych, przede wszystkim gmin.

Trybunał Konstytucyjny nie odniósł się do konstytucyjności aktów wykonawczych wydanych na podstawie kwestionowanych przepisów. Wnioskodawca, mimo że pośrednio wskazał na ich niekonstytucyjność, nie uczynił ich przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie.

Wpływ na przedmiot zaskarżenia miało pismo uzupełniające wnioskodawcy z 3 marca 2011 r., w którym cofnięto zarzuty dotyczące badania art. 61 ust. 1-3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Podczas rozprawy 18 maja 2011 r. wnioskodawca sprecyzował, że chodziło o cofnięcie zarzutów zawartych w punktach 1-3 *petitum* wniosku grupy posłów z 22 stycznia 2009 r.

Znaczenie w rozpoznawanej sprawie ma również to, iż 16 grudnia 2010 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2011 r. Nr 18, poz. 89; dalej: ustawa zmieniająca z 16 grudnia 2010 r.). Uchyliła ona niektóre przepisy dotyczące postępowania regulacyjnego.

Powyższe okoliczności wpłynęły na przedmiot kontroli w niniejszej sprawie.

1.2. Znaczenie ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r.

1.2.1. Istota postępowania regulacyjnego.

1.2.1.1. Trybunał Konstytucyjny, analizując przedmiot zaskarżenia i argumenty przytoczone przez wnioskodawcę stanął na stanowisku, że wskazany problem dotyczy przede wszystkim przyznawania mienia zamiennego w toku postępowania regulacyjnego. Ze stanowiska prezentowanego przez wnioskodawcę wynika, że chodzi w szczególności o ochronę majątku gmin w tym postępowaniu.

W związku z tym Trybunał pragnie zauważyć, nawiązując do uchwały wykładniczej z 24 czerwca 1992 r. (sygn. W 11/91), że ustawodawca w 1989 r. stworzył mechanizm mający na celu uregulowanie spraw majątkowych Kościoła Katolickiego i naprawienie wyrządzonych mu szkód.

Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego przewidywała pierwotnie dwojakiego rodzaju rozwiązania w tym zakresie. Po pierwsze, nieruchomości lub ich części określone w ustawie, pozostające w dniu wejścia w życie ustawy we władaniu kościelnych osób prawnych, stały się z mocy prawa ich własnością. Po drugie, ustawa wprowadziła odrębne postępowanie w sprawie przywrócenia lub przekazania kościelnym osobom prawnym własności określonych w ustawie nieruchomości lub ich części (nazwane w przepisach ustawowych postępowaniem regulacyjnym).

Ustawa stanowiła podstawę do występowania przez kościelne osoby prawne z roszczeniami publicznoprawnymi wobec państwa o przywrócenie lub przekazanie własności określonych w ustawie nieruchomości.

1.2.1.2. Ustawodawca ograniczył zakres postępowania regulacyjnego w sposób przedmiotowy i podmiotowy. Zgodnie z art. 61 ust. 4 pkt 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego regulacja nie mogła naruszać przepisów ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17, ze zm.). Regulacja nie mogła także naruszać praw nabytych przez

niepaństwowe osoby trzecie, w szczególności przez inne kościoły i związki wyznaniowe oraz rolników indywidualnych (por. art. 61 ust. 4 pkt 3 ustawy). Ustawa wyznaczyła termin dochodzenia wskazanych w niej roszczeń. Zgodnie z art. 62 ust. 3 ustawy wnioski o wszczęcie postępowania regulacyjnego można było zgłosić w ciągu 2 lat od dnia wejścia w życie tej ustawy. Roszczenia nie zgłoszone w tym terminie wygasły. Art. 77 ustawy stanowił, że ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 23 maja 1989 r. Na podstawie art. 2 ustawy z dnia 11 października 1991 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 107, poz. 459; dalej: ustawa zmieniająca z 11 października 1991 r.) przedłużono możliwość składania wniosków o wszczęcie postępowania regulacyjnego do 31 grudnia 1992 r.

1.2.1.3. Roszczenia dochodzone w postępowaniu regulacyjnym mogły być zaspokajane w trzech formach. Regulacja polegała przede wszystkim na przywróceniu kościelnym osobom prawnym własności nieruchomości objętych postępowaniem regulacyjnym. Gdyby przywrócenie własności natrafiało na trudne do przewyższenia przeszkody, możliwe było przyznanie odpowiedniej nieruchomości zamiennej. W razie niemożności dokonania regulacji w wymienionych formach, ustawodawca przewiduje przyznanie odszkodowania ustalonego według przepisów o wywłaszczaniu nieruchomości.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z analizy załącznika nr 3 do sprawozdania z działalności Komisji Majątkowej wynika, że dopiero w trakcie postępowania regulacyjnego zdecydowano o sposobie regulacji. Wniosek wskazywał nieruchomość podstawową (czyli znacjonalizowaną), a w drodze ugody czy w formie orzeczenia składu orzekającego Komisji podejmowano rozstrzygnięcie, czy przywrócić własność, przyznać nieruchomość zamienną czy przyznać odszkodowanie.

Z załącznika do sprawozdania z działalności Komisji Majątkowej wynika, że w niektórych wypadkach w ramach jednej ugody czy orzeczenia dochodziło do przywrócenia, przyznania nieruchomości zamiennej oraz przyznania odszkodowania. Art. 61 ust. 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego był wykładany łącznie z art. 63 ust. 1 tej ustawy. Podobnie łącznie interpretowano art. 61 ust. 2 oraz art. 61 ust. 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego.

1.2.1.4. Ustawa regulowała ochronę praw osób trzecich w toku postępowania regulacyjnego. Art. 61 ust. 4 pkt 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego zastrzegł, że regulacja nie może naruszać praw nabytych przez „niepaństwowe osoby trzecie, w szczególności przez inne kościoły i związki wyznaniowe oraz rolników indywidualnych”. Nie można także było przeprowadzać postępowania regulacyjnego w celu przekazania własności nieruchomości, których stan prawny nie był ustalony, jeżeli stały temu na przeszkodzie prawa osób trzecich (art. 61 ust. 2 pkt 2 ustawy). Ponadto postępowaniu regulacyjnemu nie podlegały nieruchomości, które były własnością diecezji, parafii, klasztorów lub innych instytucji grecko-katolickich (unickich), ale które pozostawały w dniu wejścia w życie ustawy we władaniu innych kościołów i związków wyznaniowych (art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy).

Trybunał stwierdził, nie oceniając skuteczności przywoływanych przepisów, że w niniejszej sprawie problem ochrony praw osób trzecich, nie jest problemem konstytucyjnym. Wskazuje na to zarówno wniosek, jak i stanowisko przedstawiciela wnioskodawcy, który na rozprawie 18 maja 2011 r. podkreślał, że wniosek zmierza do ochrony interesów gmin w postępowaniu regulacyjnym. Wnioskodawca, podnosząc zarzut dotyczący pozycji gmin w postępowaniu regulacyjnym, powołał jako wzorce kontroli art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Trybunał chciałby przypomnieć, że przepisy te wyrażają prawo własności oraz prawo do sądu podmiotom konstytucyjnych wolności i praw człowieka. Nie mają one natomiast zastosowania do gmin oraz do innych

podmiotów prawa publicznego. Należy zwrócić uwagę, że instytucja własności komunalnej została wyrażona i zagwarantowana w art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Sądowa ochrona samodzielności gmin została wyrażona i zagwarantowana w art. 165 ust. 2 Konstytucji. Z tego powodu, przywołane przez wnioskodawcę przepisy nie stanowią adekwatnych wzorców kontroli regulacji dotyczącej gminy lub innej jednostki samorządu terytorialnego.

1.2.1.5. Ustawa zmieniająca z 11 października 1991 r. wprowadziła możliwość przekazywania osobom prawnym Kościoła Katolickiego, które po 8 maja 1945 r. podjęły działalność na Ziemiach Zachodnich i Północnych, nieodpłatnie na własność gruntów znajdujących się w zasobach Państwowego Funduszu Ziemi albo w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 70^a ust. 1 i 2 ustawy). Trybunał Konstytucyjny przypomina, że przepisy te zostały przez wnioskodawcę objęte przedmiotem zaskarżenia, aczkolwiek nie stanowią one przedmiotu postępowania regulacyjnego.

1.2.1.6. Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego zapoczątkowała wydawanie aktów prawnych zmierzających do naprawienia szkód wyrządzonych drastycznym łamaniem wolności i praw człowieka i obywatela przez władze komunistyczne. Unormowanie to stanowiło punkt wyjścia rozwiązań ustawowych dotyczących innych kościołów i związków wyznaniowych. Na podstawie ustaw utworzone zostały oraz funkcjonują w obowiązującym stanie prawa: Komisja Regulacyjna do Spraw Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, Komisja Regulacyjna do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich, Komisja Regulacyjna do Spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Międzykościelna Komisja Regulacyjna.

1.2.1.7. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że przepisy dotyczące postępowania regulacyjnego zostały ustanowione pod rządem Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r., w okresie funkcjonowania systemu rad narodowych, przed przywróceniem instytucji samorządu terytorialnego, w warunkach obowiązywania zasad jedności władzy państwowej i jednolitości mienia państwowego. Miały one na celu umożliwienie naprawienia szkód majątkowych wyrządzonych Kościołowi Katolickiemu, a następnie ich stosowanie miało się zakończyć. Stosowanie przepisów dotyczących postępowania regulacyjnego wydłużyło się jednak istotnie w stosunku do założenia ustawy. W rezultacie, zaskarżone regulacje obowiązywały w zmieniającym się kontekście normatywnym. Modyfikacja kontekstu normatywnego objęła m.in. zmiany przepisów konstytucyjnych, a w szczególności ustanowienie Konstytucji RP, rozszerzającej zakres ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, a także ratyfikację umów międzynarodowych poddających pod ochronę te wolności i prawa.

1.2.2. Stan normatywny po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r.

Uczestnicy postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zgodnie podkreślali znaczenie zmiany stanu prawa, wynikające z wejścia w życie ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. Uchyliła ona art. 62, art. 63 ust. 4-8, art. 64, art. 65 oraz art. 67 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Ustawa zmieniająca z 16 grudnia 2010 r. weszła w życie 1 lutego 2011 r.

Ustawodawca w art. 2 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. zdecydował, że z dniem 1 marca 2011 r. znosi się Komisję Majątkową (zakończyła ona prace z końcem lutego 2011 r.). Działalność Komisji od wejścia w życie ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. miała polegać na przedstawieniu do 28 lutego 2011 r. ministrowi właściwemu do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, Sekretariatowi Konferencji Episkopatu Polski oraz Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski sprawozdania ze swojej działalności. Komisja Majątkowa, stosownie do art. 3 ustawy zmieniającej z 16 grudnia

2010 r., miała przekazać ministrowi właściwemu do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych dokumentację zgromadzoną w toku prowadzonych przez nią postępowań regulacyjnych, w tym akta jej przekazane na podstawie art. 62 ust. 4 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego.

Komisja Majątkowa przekazała ministrowi właściwemu do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych wnioski o wszczęcie postępowania regulacyjnego, złożone na podstawie art. 62 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego oraz art. 2 ustawy zmieniającej z dnia 11 października 1991 r. nierozpatrzone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, zawiadamiając pisemnie uczestników postępowań regulacyjnych o nierozpatrzeniu tych wniosków.

Na podstawie art. 4 ustawy zmieniającej, uczestnicy postępowań regulacyjnych, w wypadku których zespół orzekający lub Komisja Majątkowa w jej pełnym składzie nie uzgodniły orzeczenia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy – w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania o tym pisemnego zawiadomienia, o jakim mowa w art. 64 ust. 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego – mogą wystąpić o podjęcie zawieszono postępowania sądowego lub administracyjnego. Jeżeli postępowanie takie nie było wszczęte, podmioty te mogą wystąpić do sądu o zasądzenie roszczenia. Rozpoznając sprawę, sąd stosuje przepisy art. 63 ust. 1-3 ustawy. W wypadku niewystąpienia do sądu w tym okresie, roszczenie wygasa.

W wypadku nierozpatrzenia wniosków o wszczęcie postępowania regulacyjnego, złożonych na podstawie art. 62 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego oraz art. 2 ustawy zmieniającej z 11 października 1991 r., do uczestników postępowań regulacyjnych stosuje się odpowiednio art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r., z tym że termin w nim wskazany liczy się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

1.2.3. Wpływ ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. na przebieg postępowania w niniejszej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawa zmieniająca z 16 grudnia 2010 r. doprowadziła do formalnej derogacji określonych przepisów ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Wśród nich znajdują się art. 62 oraz art. 63 ust. 8 ustawy, które stanowią przedmiot kontroli w niniejszej sprawie.

W związku z tym należało rozważyć, czy nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, Trybunał umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego formalna derogacja aktu normatywnego nie musi oznaczać, że zostanie on zupełnie wyeliminowany z systemu prawnego. Trybunał stoi na stanowisku, że trzeba rozróżnić sytuacje, w których badany akt normatywny, mimo formalnej derogacji, wywołuje skutki w postaci normowania przyszłych zachowań podmiotów prawa (może być źródłem nakazów i zakazów), oraz sytuację, w której akt normatywny derogowany jest stosowany wyłącznie do oceny i ustalenia skutków prawnych przeszłych zachowań tych podmiotów, na podstawie obowiązującej normy kompetencyjnej, która wymaga zastosowania derogowanego aktu normatywnego. W pierwszym wypadku akt normatywny obowiązuje i podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W drugim wypadku akt normatywny utracił moc obowiązującą, a jego kontrola jest dopuszczalna wyłącznie w zakresie określonym w art. 39 ust. 3 ustawy o TK (por. wyrok z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10 i przywołane tam orzecznictwo).

1.2.4. Status derogowanych przepisów ustawy.

1.2.4.1. Wśród derogowanych przez ustawodawcę przepisów znajduje się art. 62 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Był on podstawą prawną istnienia Komisji Majątkowej oraz wyznaczał ramy jej działania i reguły postępowania w ramach Komisji. Drugim z derogowanych przepisów objętych wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego jest art. 63 ust. 8 ustawy, który stanowił, że od orzeczenia zespołu orzekającego nie przysługuje odwołanie.

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. Wprawdzie ustawa zmieniająca z 16 grudnia 2010 r. zakładała, że Komisja Majątkowa ma przedłożyć odpowiednim podmiotom sprawozdanie ze swojej działalności oraz przekazać właściwe dokumenty, ale dyspozycja ta dotyczyła Komisji już istniejącej, a nie powoływanej na nowo na podstawie art. 62 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. 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 obowiązywaniu art. 63 ust. 8 tejże ustawy. Dlatego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że regulacja ta utraciła moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

1.2.4.2. Utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego nie zawsze pociąga za sobą konieczność umorzenia postępowania. W myśl art. 39 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał konstytucyjny może orzekać o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą, jeżeli wydanie orzeczenia jest konieczne dla zapewnienia ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, warunkiem uzasadniającym kontrolę konstytucyjności przepisu nieobowiązującego jest ustalenie, że spełnione zostały trzy warunki:

- po pierwsze, przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych;
- po drugie, 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;
- po trzecie, ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej.

Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw do rozpatrzenia sprawy na gruncie art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Trybunał 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 TK. Ten argument wzmacnia stanowisko zaprezentowane przez przedstawiciela wnioskodawcy na rozprawie 31 stycznia 2011 r., iż „roszczenia, żądania, czy zarzuty zawarte we wniosku grupy posłów, zostały co do istoty skonsumowane w noweli”. Przedstawiciel wnioskodawcy aktualność tej oceny potwierdził

na rozprawie 18 maja 2011 r. Wskazał on ponownie na oczywiste skonsumowanie zarzutów wnioskodawcy przez ustawę zmieniającą z 16 grudnia 2010 r. (por. stenogram rozprawy z 18 maja 2011 r., s. 27).

Wobec tego w tym zakresie Trybunał Konstytucyjny postanowił o umorzeniu postępowania.

1.3. Likwidacja Komisji Majątkowej a badanie art. 63 ust. 9 ustawy.

Po zniesieniu przez ustawę zmieniającą z 16 grudnia 2010 r. Komisji Majątkowej, do rozpoznania pozostał Trybunałowi Konstytucyjnemu zarzut dotyczący art. 63 ust. 9 ustawy. Jest to przepis upoważniający do wydania rozporządzenia w sprawie określenia, z mienia których państwowych jednostek organizacyjnych lub mienia komunalnego może być wyłączona nieruchomość w celu jej przekazania jako nieruchomość zamienna lub na którą państwową jednostkę organizacyjną może być nałożony obowiązek zapłaty odszkodowania.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 63 ust. 9 ustawy nie został formalnie derogowany. Jest to przepis obowiązujący. Wobec tego podlega merytorycznej ocenie Trybunału Konstytucyjnego.

1.4. Art. 70^a ustawy a postępowanie regulacyjne.

Wnioskodawca zakwestionował w niniejszej sprawie również art. 70^a ust. 1 i 2 ustawy. Przepis ten, mimo że dotyczy przekazywania nieruchomości kościelnym osobom prawnym, nie jest objęty postępowaniem regulacyjnym. Nie został też derogowany przez ustawodawcę 16 grudnia 2010 r. Wobec tego podlega merytorycznej ocenie Trybunału Konstytucyjnego.

1.5. Wnioski.

Wobec cofnięcia wniosku w kwestii badania art. 61 ust. 1-3 ustawy oraz utraty mocy obowiązującej art. 62 i art. 63 ust. 8 ustawy, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w rozpoznawanej sprawie ocenie merytorycznej podlega art. 63 ust. 9 oraz art. 70^a ust. 1 i 2 ustawy. Przepisy te nie zostały objęte ustawą zmieniającą z 16 grudnia 2010 r.

2. Problem konstytucyjności art. 63 ust. 9 ustawy.

2.1. Problem konstytucyjny.

2.1.1. Trybunał Konstytucyjny, rekonstruując problem konstytucyjny, stwierdził, że wnioskodawca zakwestionował przepis upoważniający Radę Ministrów do wydania rozporządzenia, w którym określi ona, z mienia których państwowych jednostek organizacyjnych lub mienia komunalnego może być wyłączona nieruchomość w celu jej przekazania jako nieruchomość zamienna. Zdaniem wnioskodawcy, delegacja ta narusza wymogi wydawania rozporządzeń (art. 92 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadę proporcjonalności w ograniczeniu prawa do dysponowania mieniem przez niezachowanie ustawowej formy przy rozporządzaniu mieniem publicznym (art. 216 ust. 2 Konstytucji).

Ponadto – w ocenie wnioskodawcy – zakwestionowany przepis narusza zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego z art. 165 Konstytucji. Organ wydający rozporządzenie ma bowiem zdecydować o mieniu komunalnym, które to mienie jest jednym ze składników samodzielności gmin.

2.1.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że problem dotyczący art. 63 ust. 9 ustawy polega na ocenie możliwości przekazania do uregulowania w rozporządzeniu sposobu dysponowania mieniem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego

oraz sposobu tego przekazania. Problemem konstytucyjnym jest zatem rozdział materii między ustawę a rozporządzenie.

2.2. Znaczenie art. 216 ust. 2 Konstytucji dla wydawania rozporządzeń.

2.2.1. Zdaniem wnioskodawcy, w Konstytucji można znaleźć inne normy aniżeli art. 92 ust. 1, które oddziałują w pośredni sposób na podział materii między ustawę a rozporządzenie. W ich świetle materia określona w art. 63 ust. 9 ustawy nie może być przekazana do uregulowania w rozporządzeniu. Na dowód tego wnioskodawca przywołał art. 216 ust. 2 Konstytucji jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie.

Art. 216 ust. 2 Konstytucji stanowi, że nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisji papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Wymienione w nim podmioty oraz czynności prawne, w literaturze przedmiotu rozumiane są szeroko, z uwzględnieniem zasad gospodarowania publicznymi środkami finansowymi z art. 216 ust. 1 Konstytucji. Wykładnia systemowa tego przepisu prowadzi do wniosku, że czynności wymienione w art. 216 ust. 2 Konstytucji podporządkowane są rygorom wyprowadzanym z art. 216 ust. 1 Konstytucji. Przyjęcie takiego rozumienia art. 216 ust. 2 Konstytucji oznacza, że wymóg ustawowego określenia zasad i trybu przeprowadzania pewnych czynności prawnych odnosi się do wszystkich państwowych osób prawnych. Skarb Państwa i Narodowy Bank Polski wymienione są w tym przepisie tylko tytułem przykładu (por. C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – na tle porównawczym*, Warszawa 2004, s. 190).

2.2.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że odesłanie, o jakim mowa w art. 216 ust. 2 Konstytucji, oznacza, że ustawodawca ma stworzyć proceduralne ramy, pozostawiając merytoryczne rozstrzygnięcie w tych ramach organom zainteresowanych państwowych osób prawnych. Trzeba podkreślić, że art. 216 ust. 2 Konstytucji dotyczy mienia państwowego, a nie komunalnego. Nie odnosi się on zatem do tej sfery przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia, która dotyczy jednostek samorządu terytorialnego. Skoro art. 216 ust. 2 Konstytucji stanowi, że rozporządzanie mieniem przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie, nie może się on odnosić – tak jak tego chce wnioskodawca – do podmiotów komunalnych.

Należy dalej zauważyć, że w art. 216 Konstytucji jest mowa o zbywaniu i obciążaniu nieruchomości państwowych. Przepis ten nie dotyczy zwrotu i przekazywania nieruchomości w ramach restytucji mienia zagarniętego przez państwo w okresie 1944-1989. Nie ulega jednak wątpliwości, że zagadnienia te stanowią również materię ustawową, w wypadku której wszystkie istotne kwestie powinny zostać unormowane bezpośrednio w ustawie.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że kwestionowana regulacja nie przekazuje do uregulowania w rozporządzeniu zasad i trybu nabywania mienia. Wobec tego treść art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego nie koresponduje z art. 216 ust. 2 Konstytucji jako wzorcem kontroli, toteż dany wzorzec kontroli jest nieadekwatny.

2.3. Upoważnienie do wydawania rozporządzenia przed wejściem w życie Konstytucji.

2.3.1. Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego została uchwalona pod rządami przepisów konstytucyjnych z 1952 r. Na ich gruncie reguły wydawania aktów wykonawczych nie były sprecyzowane. Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie stawiał pytanie, na ile konieczne jest orzekanie o

niekonstytucyjności wszystkich upoważnień ustawowych, które weszły w życie przed 17 października 1997 r., jeśli nie zawierają wytycznych. Trybunał konstatawał, że w Konstytucji nie przewidziano uchylecia przepisów ustaw zawierających upoważnienia do wydania rozporządzenia, pozbawionych wytycznych, ani nie określa ona terminu ich dostosowania do art. 92 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie podkreślał on, że uzupełnienie upoważnienia o wytyczne powinno nastąpić „przy okazji” nowelizacji danej ustawy. Ponadto Trybunał w orzeczeniach wydanych w ostatnich latach przyjmował, że od uchwalenia i wejścia w życie Konstytucji minęło już wystarczająco dużo czasu, aby ustawodawca dostosował przedkonstytucyjne przepisy upoważniające do wymagań art. 92 ust. 1 Konstytucji (por. wyroki z: 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36; 6 maja 2003 r., sygn. P 21/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 37; 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32; z 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11). W niniejszej sprawie tego rodzaju dostosowanie wytycznych na gruncie art. 63 ust. 9 ustawy nie nastąpiło.

2.3.2. Trybunał Konstytucyjny, podtrzymując utrwaloną linię orzecniczą, stwierdził, że przepis upoważniający do wydania rozporządzenia, niezależnie od dnia jego wydania, musi być zgodny z aktualnie obowiązującymi przepisami konstytucyjnymi, a w szczególności z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W związku z tym Trybunał zbada zgodność kwestionowanego upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.4. Charakter rozporządzeń wykonawczych a upoważnienie do wydania rozporządzenia.

2.4.1. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenie może być wydane tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem: 1) podmiotowym (określenie organu właściwego do wydania rozporządzenia), 2) przedmiotowym (określenie zakresu spraw przekazanych do uregulowania) oraz 3) treściowym (określenie wytycznych dotyczących treści aktu).

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że upoważnienie, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych pełniących rolę „wytycznych dotyczących treści aktu”, jest sprzeczne z Konstytucją. Brak „wytycznych” stanowi wystarczający warunek uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 Konstytucji, zostaną spełnione.

W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału i równowagi władzy, opartym na primacie ustawy jako podstawowego źródła prawa, parlament nie może w dowolnym zakresie „cedować” funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Prawodawcze decyzje organu władzy wykonawczej nie mogą kształtować zasadniczych elementów regulacji prawnej (zob. wyroki z 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU nr 2/1998, por. 12 oraz z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47).

2.4.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, sposób sformułowania wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą ustawodawcy. Kontrola zgodności upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, ogranicza się do dwóch kwestii. Po pierwsze, Trybunał bada, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne. Po drugie, Trybunał rozważa, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i jest adekwatny do specyfiki regulowanej materii. Jeżeli tego typu rekonstrukcja wytycznych okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za niekonstytucyjny (zob. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1998, poz. 120 oraz z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28 i powołane tam orzecznictwo).

2.5. Ocena zgodności art. 63 ust. 9 ustawy z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.5.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, mając na względzie reguły wnikające z art. 92 ust. 1 Konstytucji, że art. 63 ust. 9 ustawy spełnia wymóg podmiotowy i przedmiotowy. Upoważnienie określa, kto wydaje rozporządzenie (Rada Ministrów) oraz jakie sprawy mają w nim być uregulowane (wskazanie, z mienia jakich państwowych jednostek organizacyjnych lub mienia komunalnego może być wyłączona nieruchomość w celu jej przekazania jako nieruchomość zamienna lub na którą państwową jednostkę organizacyjną może być nałożony obowiązek zapłaty odszkodowania).

Możliwość przyznania nieruchomości zamiennej w postępowaniu regulacyjnym wynika bezpośrednio z ustawy (art. 63 ust. 1 pkt 2 ustawy). Rozporządzenie z 21 grudnia 1990 r. uszczegóławia ustawę. Trybunał Konstytucyjny w delegacji ustawowej z art. 63 ust. 9 ustawy nie odnalazł wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. Również z całokształtu regulacji ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego nie da się wywieść wskazówek, w jaki sposób uregulować treść rozporządzenia. Samo stwierdzenie, że prawodawca określi mienie, które może podlegać postępowaniu regulacyjnemu, nie przesądza o tym, jakimi kryteriami ma się kierować Rada Ministrów przy określaniu nieruchomości zamiennych w postępowaniu regulacyjnym. To powoduje, że jej swoboda tworzenia rozporządzenia jest za duża.

2.5.2. Trybunał rozważył, czy zakres materii przekazanych do unormowania w drodze rozporządzenia spełnia wymogi wynikające z art. 92 ust. 1.

Konstytucja przewiduje unormowanie określonych spraw w drodze ustawy. Dotyczy to w szczególności prawnej regulacji wolności i praw człowieka i obywatela, a także wielu zagadnień dotyczących jednostek samorządu terytorialnego. Wymóg unormowania określonych spraw w drodze ustawy nie ma charakteru bezwzględny i nie wyklucza rozporządzeń w tym zakresie. W myśl art. 92 ust. 1 rozporządzenia są wydawane w celu wykonania ustawy. Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy nie może normować spraw o istotnym znaczeniu z punktu widzenia normowanej dziedziny oraz założeń ustawy. Wszelkie sprawy istotne muszą zostać unormowane bezpośrednio w ustawie.

2.5.3. Zaskarżony przepis przekazuje do określenia w drodze rozporządzenia, „z mienia których państwowych jednostek organizacyjnych lub mienia komunalnego może być wyłączona nieruchomość w celu jej przekazania jako nieruchomość zamienna”. Rada Ministrów ma zatem określić, które nieruchomości państwowe i komunalne mogą być przekazywane jako nieruchomości zamienne. Wymienione sprawy mają istotne znaczenie zarówno z punktu widzenia statusu gmin jak i założeń ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Rada Ministrów uzyskała możliwość uregulowania kwestii istotnej, która powinna znajdować się w ustawie, a nie w rozporządzeniu jako akcie wykonawczym do ustawy.

Z przedstawionych względów przepis upoważniający do wydania rozporządzenia nie spełnia wymogów konstytucyjnych. Art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.5.4. W związku z tym, że Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia, zrealizowany został cel postępowania przed Trybunałem, a zatem wyeliminowano wadliwy przepis z systemu prawnego. Zbędne jest zatem wypowiedzanie się Trybunału o pozostałych wzorcach kontroli przywołanych przez wnioskodawcę w odniesieniu do art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego.

3. Problem konstytucyjności art. 70^a ust. 1 i 2 ustawy.

3.1. Przedmiot kontroli.

3.1.1. Ustawą o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego z 1991 r. wprowadzono możliwość nieodpłatnego przekazania ściśle określonej wielkości gruntów znajdujących się w zasobach Państwowego Funduszu Ziemi osobom prawnym Kościoła Katolickiego, które podjęły działalność na Ziemiach Zachodnich i Północnych po 8 maja 1945 r.

W świetle art. 70^a ust. 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, osobom prawnym Kościoła Katolickiego, które po 8 maja 1945 r. podjęły działalność na Ziemiach Zachodnich i Północnych, mogą być, na ich wniosek, przekazane nieodpłatnie na własność grunty znajdujące się w zasobach Państwowego Funduszu Ziemi albo w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. Jeżeli grunty te znajdują się w zarządzie lub użytkowaniu osób prawnych, przekazanie na własność może nastąpić wyłącznie za zgodą tych osób. Zgodnie z art. 70^a ust. 2 ustawy, wielkość przekazanej nieruchomości rolnej, wraz z gruntami rolnymi będącymi już własnością wnioskodawcy, nie może przekraczać w odniesieniu do:

- 1) gospodarstw rolnych parafii – 15 ha,
- 2) gospodarstw rolnych diecezji – 50 ha,
- 3) gospodarstw rolnych seminariów duchownych, diecezjalnych i zakonnych – 50 ha,
- 4) gospodarstw rolnych domów zgromadzeń zakonnych – 5 ha, chyba że domy te prowadzą działalność, o której mowa w art. 20 i art. 39; w tych wypadkach mogą być przekazane nieruchomości rolne o powierzchni do 50 ha.

Uzasadnieniem tej regulacji było ostateczne uporządkowanie stosunków własnościowych Kościoła Katolickiego na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Kościół, przenosząc działalność swoich osób prawnych z Kresów Wschodnich II Rzeczypospolitej na Ziemię Zachodnią i Północną, został, w wyniku polityki ówczesnych władz państwowych, pozbawiony nieruchomości rolnych, w których władał od 1945 r.

Art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego miał zniwelować negatywne skutki działań władz komunistycznych z lat 1946-1971 skierowane przeciw kościelnym osobom prawnym działającym na Ziemiach Zachodnich i Północnych.

Należy podkreślić, że zastosowanie art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego nie podlega postępowaniu regulacyjnemu. Przyznawanie nieruchomości w trybie tego przepisu nie toczy się przed Komisją Majątkową, a składanie wniosków nie zostało ograniczone czasowo. Do dziś kościelne osoby prawne mogą skorzystać z tej procedury.

3.1.2. Zdaniem wnioskodawcy, art. 70^a ust. 1 i 2 ustawy stwarza dla Kościoła Katolickiego najlepsze możliwości powiększania arealu gospodarstw rolnych. Prawo do składania wniosków o przyznanie nieruchomości rolnych nie jest ograniczone terminem. W wypadku Kościoła Katolickiego zakres osób prawnych mogących występować z wnioskami jest najszerszy. W wypadku innych kościołów wnioski o przyznanie nieruchomości rolnych mogą dotyczyć tylko parafii.

Wnioskodawca podniósł, że w odniesieniu do Kościoła Katolickiego przyjęto najwyższe normy obszarowe, co do których może być uzupełnione lub utworzone gospodarstwo rolne. W wypadku innych kościołów normy te są niższe. Kościół Katolicki jest uprzywilejowany w stosunku do pozostałych wspólnot religijnych.

W ocenie wnioskodawcy, decyzja o stworzeniu korzystnych regulacji prawnych dla Kościoła Katolickiego jest niezgodna z zasadą bezstronności władz w sprawach religijnych, światopoglądowych i filozoficznych (art. 25 ust. 1 i 2 Konstytucji). Możliwość przekazania z majątku państwowego nieruchomości rolnych na rzecz Kościoła

Katolickiego stanowi wyraz bezpośredniego wsparcia przez państwo realizacji jego misji przez propagowanie doktryny katolickiej.

3.2. Wolność religijna w wymiarze instytucjonalnym.

Art. 25 Konstytucji wskazuje na wolność religijną w wymiarze instytucjonalnym. Formułuje on w szczególności:

- 1) zasadę równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych;
- 2) zasadę bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych światopoglądowych i filozoficznych;
- 3) zasadę swobody wyrażania przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych w życiu publicznym;
- 4) zasadę poszanowania autonomii i wzajemnej niezależności państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych;
- 5) zasadę współdziałania państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych dla dobra człowieka i dobra wspólnego;
- 6) zasadę regulacji stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi w drodze dwustronnej.

Do istotnych elementów konstytucyjnego statusu kościołów i związków wyznaniowych należy zasada stanowienia regulacji prawnych dotyczących kościołów i związków wyznaniowych w drodze dwustronnej. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określa umowa międzynarodowa ze Stolicą Apostolską oraz ustawy. Stosunki między Państwem a innymi kościołami i związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalane na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że regulacjom instytucjonalnej pozycji kościołów i związków wyznaniowych, zamieszczonym w art. 25 Konstytucji, ustrojodawca nadał postać zasady ustrojowej. Wobec tego interpretacja innych przepisów konstytucyjnych powinna być prowadzona w sposób zapewniający im maksymalną możliwość realizacji.

Art. 25 Konstytucji w sposób całościowy normuje sprawy związane z równouprawnieniem kościołów. Wobec tego nie jest konieczne odwoływanie się w tym zakresie do art. 32 Konstytucji.

Wnioskodawca przywołał jako wzorzec kontroli art. 25 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zgodnie z tymi przepisami: „Kościół i inne związki wyznaniowe są równouprawnione” (art. 25 ust. 1 Konstytucji) oraz „Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym” (art. 25 ust. 2 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wskazane wzorce należy interpretować z uwzględnieniem art. 25 ust. 3 i 4 Konstytucji.

3.3. Zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych.

Art. 25 ust. 1 Konstytucji ustanawia zasadę równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych. Wpisanie zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych do rozdziału I Konstytucji świadczy o szczególnym statusie tych podmiotów.

Aksjologiczną podstawą równouprawnienia instytucjonalnego kościołów i związków wyznaniowych jest godność wyznawców wszystkich religii w społeczeństwie pluralistycznym. Z zasady godności człowieka wynika wymóg ochrony konstytucyjnej praw wyznawców poszczególnych religii.

Konsekwencją wolności religijnej jest równouprawnienie instytucjonalne kościołów i związków wyznaniowych. Zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych, w płaszczyźnie ustrojowej, wyklucza możliwość ustanowienia religii

państwowej i nadania państwu charakteru wyznaniowego. Treścią zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych na gruncie Konstytucji jest założenie, że wszystkie kościoły i związki wyznaniowe mające wspólną cechę istotną powinny być traktowane równo. Zasada ta zakłada zarazem odmienne traktowanie kościołów i związków wyznaniowych, które nie mają wspólnej cechy istotnej z punktu widzenia danej regulacji (por. wyrok z 2 kwietnia 2003 r., sygn. K 13/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 28). Z takiego ujęcia wynika zakaz dyskryminacji i uprzywilejowania kościołów w sprawie, w której wszystkie mają określone przez prawo wymogi. Ale nie oznacza to, że nie są dopuszczalne konstytucyjnie pewne różnicowania statusu poszczególnych wyznań. Różnicowanie kościołów i związków wyznaniowych wynika z art. 25 ust. 4 stanowiącego, że stosunki między Rzeczpospolitą a Kościołem Katolickim określają nie tylko ustawy, ale także umowa międzynarodowa ze Stolicą Apostolską. W tym kontekście Trybunał pragnie podkreślić, że zasady równouprawnienia instytucjonalnego nie można pojmować jako zasady tworzącej ekspektatywę uzyskania równości faktycznej.

3.4. Zasada bezstronności światopoglądowej państwa.

3.4.1. Wnioskodawca wskazał jako wzorzec kontroli także art. 25 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten, wraz z art. 25 ust. 1 i 3 Konstytucji, wyznacza system rozdzielenia państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych.

Zgodnie z ust. 2 art. 25 Konstytucji, na władzach publicznych spoczywa obowiązek zapewnienia każdemu swobody przekonań i swobody ich wyrażania w życiu publicznym, a także związanej z tym swobody podejmowania odpowiednich decyzji. Bezstronność władz publicznych oraz respektowanie równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych przez władze publiczne wiąże się więc ściśle z respektowaniem wolności przekonań religijnych i światopoglądowych oraz wolności ich wyrażania w życiu publicznym.

Interpretacja treści normatywnych art. 25 ust. 1 i 2 Konstytucji powinna być więc dokonywana w ścisłym związku z art. 53 Konstytucji, który wskazuje wolność religijną w wymiarze indywidualnym.

Zasada bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych nie wyklucza pozytywnego zaangażowania się państwa na rzecz urzeczywistnienia wolności sumienia i religii oraz umożliwienia obywatelom zaspokajania ich potrzeb w sferze religijnej.

Podejmując takie działania, władze publiczne powinny przestrzegać zasad obiektywizmu i jednakowego traktowania wspólnot religijnych. Pojęcie bezstronności jest uznawane z reguły w piśmiennictwie za bardziej przychylnie dla religii i dopuszczające szerszy zakres działalności władz publicznych.

3.4.2 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustalając znaczenie zasady bezstronności władz publicznych, należy zwrócić uwagę na to, że „bezstronność” oznacza „brak uprzedzeń; obiektywizm” (*Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1995, t. 1, s. 142). Bezstronność wyklucza uprzedzenia i zakłada zachowanie jednakowego dystansu wobec określonych podmiotów. Nie wyklucza jednak podejmowania pozytywnych działań na ich rzecz. Bezstronność państwa nie może być utożsamiana z jego bierną postawą. Dopuszcza ona pozytywne zaangażowanie na rzecz zapewnienia możliwie najszerszej wolności sumienia i religii wszystkim osobom w warunkach demokratycznego i pluralistycznego społeczeństwa.

Zasada bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych pozostaje w związku z zasadą dobra wspólnego z art. 1 Konstytucji. W pluralistycznym społeczeństwie państwo jest wspólnotą polityczną wszystkich swoich obywateli, a zarazem dobrem wszystkich obywateli (bez względu na

wyznawane przez nich przekonania w sprawach religijnych, światopoglądowych i filozoficznych). Z tego względu państwo, jako dobro wspólne wszystkich obywateli, nie zajmuje stanowiska w wymienionych sprawach przekonań, ale zapewnia obywatelom oraz wyznawanym przez nich przekonaniom równe traktowanie. Bezstronność władz publicznych jest środkiem zapewniającym harmonijne stosunki między ludźmi o różnych przekonaniach oraz między grupami społecznymi wyznającymi odmienne przekonania (religijne, światopoglądowe i filozoficzne). Zasada bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych wyznacza granice działania władzy.

3.5. Ocena zgodności art. 70^a ust. 1 i 2 ustawy z art. 25 ust. 1 i 2 Konstytucji.

3.5.1. Trybunał Konstytucyjny podkreślał już, czego nie zauważył wnioskodawca, że kwestionowany art. 70^a ust. 1 i 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego został wprowadzony ustawą zmieniającą z 11 października 1991 r. Przepis ten nie znajdował się w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego od momentu jej uchwalenia. W założeniu regulacja ta miała na celu rekompensatę szkód wynikających ze zmiany granic państwa polskiego. Znaczna część nieruchomości kościelnych osób prawnych po II wojnie światowej pozostała poza granicą Polski.

Przekazanie nieruchomości następuje w trybie administracyjnym na podstawie decyzji właściwego miejscowo wojewody, wydanej za zgodą Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Decyzja ta stanowi podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych. Toczy się ono zatem poza postępowaniem regulacyjnym przed Komisją Majątkową.

3.5.2. W art. 70^a ust. 2 ustawy prawodawca ustanowił limity obszarowe. Norma obszarowa uzależniona jest od dwóch kryteriów: 1) od rodzaju kościelnej osoby prawnej oraz 2) od rodzaju działalności, jaką kościelna osoba prawna prowadzi. Dodatkowe ograniczenie polega na tym, że powierzchnia przekazanej nieruchomości i nieruchomości, które są już własnością kościelnej osoby prawnej, nie może łącznie przekroczyć określonej wielkości. Norma obszarowa zwiększa się, gdy dom zakonny prowadzi działalność polegającą na zakładaniu i prowadzeniu szkoły lub innej placówki oświatowo-wychowawczej lub placówki opiekuńczo-wychowawczej. Norma ta jest ponadto większa, jeśli dom zakonny prowadzi działalność charytatywno-opiekuńczą.

Wielkość przekazanej nieruchomości rolnej, wraz z gruntami rolnymi będącymi już własnością wnioskodawcy, nie może przekraczać w odniesieniu do gospodarstw rolnych parafii – 15 ha; gospodarstw rolnych diecezji – 50 ha; gospodarstw rolnych seminariów duchownych, diecezjalnych i zakonnych – 50 ha; gospodarstw rolnych domów zgromadzeń zakonnych – 5 ha, chyba że domy te prowadzą działalność, o której mowa w art. 20 i art. 39; w tych wypadkach mogą być przekazane nieruchomości rolne o powierzchni do 50 ha.

Trybunał Konstytucyjny, mając na uwadze zarzut wnioskodawcy oraz treść wskazanych wzorców kontroli, stwierdził, że argumenty dotyczące niekonstytucyjności art. 70^a ust. 1 i 2 ustawy są nietrafne. Przemawiają za tym następujące okoliczności:

3.5.2.1. Zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych nie zakłada identycznego traktowania wszystkich związków wyznaniowych. Stanowi ona gwarancję, że organy władzy publicznej stworzą ramy prawne, które umożliwią realizację równouprawnienia, w zależności od właściwości i cech poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych.

Trybunał jest świadomy tego, że różnicowania prawne mogą wynikać z różnic faktycznych pomiędzy kościołami i związkami wyznaniowymi. Zasada równouprawnienia nie tworzy ekspektatywy uzyskania równości faktycznej. W ocenie Trybunału tam, gdzie

istnieją różnice między kościołami i związkami wyznaniowymi, podmioty te należy potraktować w sposób odmienny.

Między kościołami i związkami wyznaniowymi mogą zachodzić różnice wynikające ze zróżnicowania faktycznej liczby wyznawców i stopnia ugruntowania poszczególnych wspólnot w dziejach państwa.

3.5.2.2. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zarzut nadmiernego uprzywilejowania Kościoła Katolickiego względem innych kościołów i związków wyznaniowych w zakresie dopuszczalności i przesłanek przywrócenia własności nieruchomości na Ziemiach Zachodnich i Północnych był przedmiotem rozważań w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 kwietnia 2003 r. (sygn. K 13/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 28). Trybunał dokonał wówczas oceny zgodności z zasadą równości przepisów ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. Regulowała ona kwestię przywrócenia temu podmiotowi własności nieruchomości na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Trybunał uznał wówczas, że dana regulacja prawna zapewnia równą ochronę praw majątkowych wszystkich kościołów i związków wyznaniowych.

3.5.2.3. Żadna z ustaw regulujących sprawy majątkowe kościołów i związków wyznaniowych nie przewiduje możliwości przywrócenia kościołom własności upaństwowionych nieruchomości położonych na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Prawo dopuszcza natomiast uzyskanie praw właścicielskich na tych terenach w formie przekazania własności nieruchomości lub ich części, gdy przekazanie to ma służyć określonym celom (sprawowanie kultu religijnego, prowadzenie działalności oświatowo-wychowawczej, charytatywno-opiekuńczej, utworzenie lub powiększenie gospodarstwa rolnego kościelnej osoby prawnej).

3.5.2.4. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że regulacje w tym zakresie są zawarte w art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 73, poz. 323, ze zm.); art. 26b ust. 1 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 73, poz. 324, ze zm.); art. 30 ust. 2 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.); art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 97, poz. 482, ze zm.); art. 48 ust. 5 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. Nr 66, poz. 287, ze zm.); art. 36 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 41, poz. 254, ze zm.); art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 97, poz. 481, ze zm.); art. 43 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 97, poz. 480, ze zm.); art. 37 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 97, poz. 479, ze zm.).

Trybunał zaznaczył, że rozwiązania ustaw o stosunkach między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi nie regulują w sposób jednolity dla wszystkich kościołów i związków wyznaniowych materii uzyskiwania własności na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Stan taki nie jest jednak równoznaczny z naruszeniem zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie odpowiada prawdzie stwierdzenie wnioskodawcy, że Kościół Katolicki jest jedynym podmiotem, który uzyskał możliwość nabycia własności na Ziemiach Zachodnich i Północnych.

3.5.3. Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że ustawy regulujące status poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych uchwalane były na podstawie porozumień zawieranych przez reprezentantów Rady Ministrów z przedstawicielami tych podmiotów. Wyrażają one kompromis między roszczeniami kościołów i związków wyznaniowych a możliwościami naprawienia przez państwo wyrządzonych szkód. Ustawodawca, tworząc ustawy wyznaniowe, uwzględnił uwarunkowania historyczne, liczebność, strukturę i zakres działalności poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych. Sam argument wnioskodawcy, że prawo korzystniej traktuje Kościół Katolicki, nie jest wystarczający dla obalenia domniemania konstytucyjności art. 70^a ust. 1 i 2 ustawy.

Należy wskazać, że niektórym innym kościołom i związkowi wyznaniowemu prawodawca zapewnił także możliwość uzyskiwania nieruchomości rolnej Skarbu Państwa. Przyznaje to wnioskodawca. Odmienności w procedurach i kryteriach przyznawania tych nieruchomości wynikają ze specyfiki danego kościoła lub innego związku wyznaniowego. Zróżnicowanie takie mieści się w zakresie art. 25 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 70^a ust. 1 i 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego jest zgodny z zasadą równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych.

3.5.4. W ocenie wnioskodawcy zaskarżony przepis narusza zasadę bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych. Trybunał Konstytucyjny ustalając znaczenie tej zasady przypomniał m.in., że „komentatorzy przepisów konstytucyjnych przyjmują, że zasada bezstronności wyrażona w art. 25 ust. 2 Konstytucji nakazuje władzom publicznym jednakowe traktowanie wszystkich przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych (...) Treścią zasady bezstronności rozpatrywanej w perspektywie instytucjonalnej jest przede wszystkim zakaz ingerencji władz publicznych w sferę religijną i światopoglądową (...), a więc także w działalność kościołów i związków wyznaniowych. W sferze zaś stosunków publicznych, gdzie państwowa regulacja i ingerencja jest do pewnego stopnia nieunikniona, bezstronność oznacza jednakową miarę traktowania wszystkich wspólnot religijnych; władze publiczne nie mogą okazywać swoich sympatii czy dezaprobaty dla poszczególnych wyznań i reprezentujących je wspólnot (...).

W świetle litery Konstytucji oraz ustaleń nauki prawa zasada bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych nie wyklucza pozytywnego zaangażowania się państwa na rzecz urzeczywistnienia wolności sumienia i religii oraz umożliwienia obywatelom zaspokajania ich potrzeb w sferze religijnej” (wyrok z 14 grudnia 2009 r., sygn. K 55/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 167).

Wyjaśniając znaczenie konstytucyjnej zasady bezstronności w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że zasada ta pociąga za sobą określone konsekwencje zarówno w zakresie bezpośredniego zajmowania przez władze publiczne stanowiska w sporach religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, jak i podejmowania działań kształtujących materialne warunki działalności wspólnot religijnych i światopoglądowych. W tym ostatnim zakresie pokrywa się w znacznym stopniu z zasadą równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych. Zasada bezstronności wyklucza bowiem stanowienie regulacji, które istotnie różnicują sytuację prawną wspólnot religijnych w zakresie materialnych podstaw ich działalności. W sytuacji, w której zaskarżony przepis dotyczący materialnych warunków działalności wspólnot religijnych nie narusza zasady ich równouprawnienia, nie

ma podstaw do stwierdzenia, że wykracza on poza zakres swobody regulacyjnej wyznaczonej przez rozważaną zasadę bezstronności.

Dlatego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 70^a ust. 1 i 2 ustawy nie jest niezgodny z art. 25 ust. 2 Konstytucji.

3.5.5. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 70^a ust. 1 i 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego jest zgodny z art. 25 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 25 ust. 2 Konstytucji.

4. Konkluzje wyroku.

4.1. Trybunał Konstytucyjny uznał przepis upoważniający do wydania rozporządzenia za niekonstytucyjny. Mimo że wyrok Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności art. 63 ust. 9 ustawy nie jest równoznaczny ze stwierdzeniem niezgodności z Konstytucją wydanego na podstawie tego przepisu rozporządzenia z 21 grudnia 1990 r., to zgodnie z ogólnosystemowymi regułami kolizyjnymi, rozporządzenie również traci moc obowiązującą. Derogacja delegacji ustawowej sprawia, że traci moc również akt wykonawczy wydany na podstawie tego przepisu (por. wyroki z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142 oraz z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08 i powołane tam orzecznictwo).

4.2. Trybunał podkreśla, że uchylenie art. 63 ust. 9 ustawy nie powoduje zrealizowania się przesłanki wznawiania postępowań, o której mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji, w odniesieniu do rozstrzygnięć zapadłych na podstawie rozporządzenia w sprawie wyłączenia nieruchomości zamiennych lub nakładania obowiązku zapłaty odszkodowania na rzecz kościelnych osób prawnych.

W rozpoznawanej sprawie przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału był przepis ustawy upoważniający do wydania rozporządzenia. Przepis ten nie stanowił podstawy dla żadnych rozstrzygnięć indywidualnych. Podstawę taką stanowiły przepisy ustawowe przewidujące możliwość przyznawania nieruchomości zastępczych w postępowaniu regulacyjnym, natomiast przepisy rozporządzenia miały tu zastosowanie dla ograniczenia zakresu luzów decyzyjnych przy przyznawaniu tych nieruchomości z majątku gminnego przez Komisję Majątkową. Przepisy te działały zatem na korzyść gmin.

Zgodnie z ogólną zasadą, postępowanie może być wznawiane tylko wtedy, gdy Trybunał Konstytucyjny orzeknie o niezgodności aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach (por. wyrok z 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09 oraz wyrok z 9 marca 2011 r., sygn. P 15/10, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 9).

Z tych powodów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Adama Jamroza
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt K 3/09

1. Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale) zgłaszam zdanie odrębne do przywołanego wyżej wyroku.

Zdanie odrębne dotyczy tej części orzeczenia z 8 czerwca 2011 r., w której Trybunał, na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o Trybunale, umorzył postępowanie w zakresie dotyczącym badania niezgodności art. 62 ust. 1, 2, 5, 7 oraz 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.; dalej: ustawa).

Uważam, że w zakresie wyżej wspomnianym, Trybunał nie powinien umorzyć postępowania. Powinien orzec niezgodność przywołanych wyżej przepisów ustawy z art. 165 ust. 2 w związku z art. 175 ust. 1 oraz w związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

2. Na wstępie pragnę zaznaczyć, że wbrew przywołanej w sentencji wyroku podstawie prawnej umorzenia postępowania w zakresie wyżej wspomnianym, a mianowicie art. 39 ust. 1 i 2 ustawy o Trybunale, Trybunał umorzył postępowanie między innymi w zakresie dotyczącym przepisów art. 62 ustawy ze względu na utratę mocy obowiązywania tych przepisów, uznając zarazem, że merytoryczne rozpoznanie powyższych przepisów (w niniejszym zdaniu odrębnym chodzi o przepisy art. 62 ust. 1, 2, 5, 7 oraz 9 ustawy) nie wymaga ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Trybunał umorzył więc postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale, co jednoznacznie wynika z części 1.2.4. uzasadnienia wyroku, zatytułowanej „Status derogowanych przepisów ustawy”, ze względu na derogowanie ich przez ustawę 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; dalej: ustawa zmieniająca). Podsumowując analizę zawartą w tej części uzasadnienia wyroku, „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 TK”.

Uważam, że nie jest trafne nałożenie na wnioskodawcę obowiązku uprawdopodobnienia tego, iż wydanie wyroku o niezgodności art. 62 i art. 63 ust. 8 ustawy, co wynika z powyższego fragmentu uzasadnienia. Obowiązek taki nie wynika z żadnego przepisu ustawy o Trybunale, a w szczególności nie wynika z art. 32 ustawy o Trybunale, określającego wymogi formalne wniosku. Z przepisu art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale wynika, określona w nim możliwość orzekania merytorycznego przez Trybunał, do którego należy ocena, czy w danej sprawie, mimo uchylenia mocy powszechnego obowiązywania aktu normatywnego (przepisu prawa), należy zbadać zgodność z Konstytucją tegoż aktu normatywnego (przepisu prawa), ze względu na konieczność ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

W uzasadnieniu wniosku, w części przywołanej wyżej, przywołany jest też argument, mający świadczyć na rzecz umorzenia postępowania wspomnianych wyżej przepisów ustawy na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o Trybunale. Chodzi o wypowiedź przedstawiciela wnioskodawcy na rozprawie 31 stycznia 2011 r., iż „roszczenia, żądania czy zarzuty we wniosku grupy posłów zostały co do istoty

skonsumowane w noweli” (chodzi o ustawę zmieniającą), co zostało, zdaniem Trybunału, potwierdzone na rozprawie 18 maja 2011 r., gdzie przedstawiciel wnioskodawcy potwierdził „skonsumowanie zarzutów wnioskodawcy przez ustawę zmieniającą z 16 grudnia 2010 r.”. Wypowiedź przedstawiciela wnioskodawcy w skomplikowanej materii ustawy i jej nowelizacji z 16 grudnia 2010 r. nie może być jednak traktowana jako wypowiedź cofająca wniosek w zakresie zbadania zgodności z Konstytucją (art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1).

Świadczy o tym pismo uzupełniające wnioskodawcy z 3 marca 2011 r., wnioski końcowe przedstawicieli wnioskodawcy na rozprawie 8 czerwca 2011 r. oraz (zamieszczona w protokole) wypowiedź przedstawiciela wnioskodawcy na rozprawie 8 czerwca 2011 r. Wynika z nich, że wnioskodawca podtrzymuje swoje zarzuty zawarte we wniosku z 22 stycznia 2009 r. z uwzględnieniem wspomnianego pisma uzupełniającego.

3. Zgadzam się z orzeczeniem Trybunału umarzającym postępowanie w zakresie zbadania zgodności wymienionych przepisów art. 62 ustawy z art. 45 ust. 1 Konstytucji, wskazanym również przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli konstytucyjnej. Trybunał powinien bowiem rozpoznać merytorycznie zgodność wymienionych wyżej przepisów art. 62 ustawy, mimo utraty przez nie mocy powszechnego obowiązywania, ze względu na ochronę konstytucyjnego prawa jednostek samorządu terytorialnego do ich samodzielności, określonego w art. 165 ust. 2 Konstytucji, a nie ze względu na ochronę prawa do sądu, określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Do omówienia wspomnianego prawa konstytucyjnego jednostek samorządu terytorialnego powrócę w dalszej części zdania odrębnego. Przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji, określający prawo do sądu, zamieszczony w rozdziale II Konstytucji, zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, w podrozdziale „Wolności i prawa osobiste”, nie dotyczy z oczywistych względów ochrony konstytucyjnego prawa jednostek samorządu terytorialnego do ochrony ich samodzielności, w szczególności poprzez ochronę ich prawa własności i innych praw majątkowych, o czym mowa w art. 165 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z art. 30 Konstytucji źródłem wolności i praw człowieka i obywatela, w tym także (a może zwłaszcza) źródłem wolności i praw osobistych, a więc także prawa do sądu, jest „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka”. Z oczywistych powodów, konstytucyjne prawo do sądu, określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie może być więc odnoszone do jednostek samorządu terytorialnego.

Z tych samych powodów uważam, że jest słuszne umorzenie postępowania przez Trybunał w zakresie zbadania zgodności art. 63 ust. 8 ustawy z art. 77 ust. 2 Konstytucji, określającym prawo konstytucyjne w postaci środka ochrony wolności i praw człowieka i obywatela.

Nadmienię też, że nie budzi moich wątpliwości umorzenie postępowania przez Trybunał w zakresie zbadania zgodności zaskarżonych przepisów art. 62 ustawy z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja) oraz w zakresie zbadania art. 63 ust. 8 ustawy z art. 13 Konwencji. Z art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale wynika bowiem, że odnosi się on do ochrony konstytucyjnych wolności i praw; nie dotyczy zatem wolności i praw określonych w Konwencji.

Z pism wnioskodawcy, a przede wszystkim z przebiegu rozprawy, nie wynika jednoznacznie, że wnioskodawca wnosi o rozpoznanie zgodności zaskarżonych przepisów pomimo utraty przez nie mocy powszechnego obowiązywania, ze względu na ochronę praw konstytucyjnych „osób trzecich”. Przeto podzielam pogląd Trybunału, że również w tym zakresie należało postępowanie umorzyć.

We wspomnianym piśmie uzupełniającym z 3 marca 2011 r. wnioskodawca, cofając zarzuty zawarte w punkcie 1 swego wniosku, dotyczące zbadania art. 61 ust. 1 ustawy z art. 32 Konstytucji, uzupełnia wniosek o zbadanie zaskarżonej ustawy ze wspomnianymi przepisami Konwencji. W konsekwencji wnosi między innymi o zbadanie przepisów art. 62 ustawy z art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 6 Konwencji; art. 63 ust. 8 ustawy z art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 13 Konwencji.

Z pism wnioskodawcy oraz stanowiska zajętego przez jego przedstawicieli wynika, że chodzi o zbadanie konstytucyjności uchylonych przez ustawę zmieniającą przepisów, ze względu na ochronę praw konstytucyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Uważam, że w zakresie zbadania zgodności przepisów art. 62 ust. 1, 2, 5, 7 oraz 9 ustawy z art. 175 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 165 ust. 2 wniosek wnioskodawcy jest zasadny. Zarzuty wnioskodawcy dotyczą, zgodnie z respektowaną w orzecznictwie Trybunału zasadą *falsa demonstratio non nocet*, naruszenia art. 165 ust. 2 w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji. Bowiern jak wskazano wyżej, art. 45 ust. 1 Konstytucji, określający prawo do sądu, nie odnosi się do jednostek samorządu terytorialnego; rzeczywiste zarzuty wnioskodawcy dotyczące naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji dotyczą naruszenia przepisu art. 165 ust. 2 Konstytucji określającego prawo jednostek samorządu terytorialnego do ochrony ich samodzielności, w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji, wskazanym formalnie przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli konstytucyjnej.

4. Na gruncie Konstytucji z 1997 r. podmiotowe prawa konstytucyjne określone są nie tylko w rozdziale II Konstytucji, poświęconym wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka i obywatela. Art. 165 ust. 1 zdanie drugie określa konstytucyjne prawo własności (i inne prawa majątkowe) przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego. Zakres tego prawa określają ustawy, ale regulacja ustawowa nie może naruszać istoty prawa własności. Konstytucyjna ochrona prawa własności jest istotnym zabezpieczeniem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, która zgodnie z art. 165 ust. 2 „podlega ochronie sądowej”. Przepis ten określa konstytucyjne prawo jednostek samorządu terytorialnego do ochrony sądowej.

Geneza, charakter prawny oraz fundament doktrynalny przytoczonych wyżej praw konstytucyjnych przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego są odmienne od genezy, natury oraz podstawy doktrynalnej praw i wolności określonych w rozdziale II Konstytucji. Te ostatnie przysługują jednostce ludzkiej – człowiekowi (każdemu) lub obywatelowi. Wspólny jest ich fundament doktrynalny, gdyż prawa te i wolności wypływają z natury ludzkiej, a w szczególności przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, stanowiącej źródło jego wolności i praw. Tak rozumiane prawa i wolności przysługujące jednostce ludzkiej nie odnoszą się oczywiście do jednostek samorządu terytorialnego. Są one przede wszystkim podmiotami władzy publicznej, ale zgodnie z przyjętymi we współczesnym państwie demokratycznym ideami: autonomii społeczności lokalnych oraz decentralizacji władzy państwowej, samodzielność tych jednostek winna być zagwarantowana w Konstytucji jako najwyższym akcie prawnym. W Konstytucji gwarantami samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest wspomniane prawo własności (i innych praw majątkowych) oraz prawo jednostek samorządu terytorialnego do ochrony sądowej ich samodzielności.

Zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale nie umarza się postępowania mimo utraty mocy obowiązywania aktu normatywnego (poddanego kontroli Trybunału) przed wydaniem orzeczenia, jeśli wydanie takiego orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. O ile jest rzeczą oczywistą, że wolności, o których mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale, odnoszą się tylko do jednostki ludzkiej, to z

brzmienia tego przepisu nie wynika, że chodzi tylko o prawa konstytucyjne określone w rozdziale II, a więc dotyczące człowieka i obywatela. Oznacza to, w odniesieniu do sprawy o sygn. K 3/09, w której Trybunał umorzył postępowanie ze względu na utratę mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów, że Trybunał powinien sprawę rozpoznać w zakresie przepisów ustawy dotyczących praw konstytucyjnych jednostek samorządu terytorialnego, mimo utraty przez te przepisy mocy obowiązania.

Takimi przepisami ustawy, które Trybunał powinien poddać kontroli zgodności z Konstytucją, są zwłaszcza przepisy art. 62 ust. 1, 2, 5, 7 oraz 9 ustawy, decydujące o kształcie instytucjonalnym Komisji Majątkowej. Trybunał powinien, zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, zbadać zgodność tych przepisów z konstytucyjnym prawem jednostek samorządu terytorialnego do ochrony sądowej określonym w art. 165 ust. 2 Konstytucji, w związku z art. 165 ust. 1 zdaniem drugim Konstytucji, gwarantującym jednostkom samorządu terytorialnego prawo własności i inne prawa majątkowe, a także w związku z art. 175 ust. 1 stanowiącym, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe.

Z art. 165 ust. 2 Konstytucji wynika, że jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje konstytucyjne prawo sądowej ochrony ich samodzielności. Mimo że art. 45 ust. 1, określający konstytucyjne wymogi prawa do sądu, nie odnosi się do jednostek samorządu terytorialnego, to jednak podstawowe wymogi dotyczące standardu konstytucyjnego dotyczą także sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Wynikają one zarówno z art. 165 ust. 2 Konstytucji jak i ze wskazanego przez wnioskodawcę wzorca kontroli konstytucyjnej określonego w art. 175 ust. 1 Konstytucji. Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oznacza bowiem, że ochrona ta powierzona jest sądom wymienionym w art. 175 ust. 1 Konstytucji, a nie żadnym innym ciałom (instytucjom) powoływanym przez przepisy. Sądy te wykonują wymiar sprawiedliwości, tzn. w szczególności orzekają ostatecznie o prawach lub obowiązkach podmiotów, a zwłaszcza rozstrzygają, na gruncie prawa, w przypadku sporów między podmiotami prawa; rozstrzygają również o prawach majątkowych podmiotów prawa, a więc w sprawach prywatnoprawnych (cywilnych).

Ochrona sądowa jednostek samorządu terytorialnego może być powierzona tylko sądom wymienionym w art. 175 ust. 1 Konstytucji, które są niezależne, bezstronne i właściwe oraz rozpatrują sprawy w sposób sprawiedliwy, jawny i bez nieuzasadnionej zwłoki. Te cechy procedury sądowej wymienione w sposób wyraźny w prawie do sądu, określonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji, wynikają również z treści normatywnych sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy, o czym mowa w art. 175 ust. 1 Konstytucji.

Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy polega również na tym, że jako organy stosujące prawo (przepisy ustawy), sądy, rozstrzygając o prawach lub obowiązkach, ustalają stan faktyczny rozpatrywanej sprawy, aby następnie dokonać jego prawnej kwalifikacji; w szczególności, jak wspomniano, w zakresie praw i obowiązków podmiotów prawa, będących w konsekwencji adresatami norm konkretnych i indywidualnych, zawartych w orzeczeniach sądowych.

Z powyższych ustaleń wynika, że ochrona sądowa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego na gruncie Konstytucji, również w zakresie ochrony ich prawa własności (i innych praw majątkowych), która jest, w świetle art. 165 Konstytucji jednym z gwarantów samodzielności tych jednostek, winna być powierzona tylko sądom, sprawującym wymiar sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji.

Standardy konstytucyjne wspomnianej ochrony sądowej nie wynikają z art. 45 ust. 1 Konstytucji, lecz z art. 165 ust. 2 i art. 175 ust. 1 Konstytucji; różnią się od

standardów określonych w prawie do sądu w zakresie materialnoprawnego aspektu prawa do sądu. Materialnoprawny zakres prawa dostępu do sądu jednostek samorządu terytorialnego, jako organów władzy publicznej, jest bowiem z oczywistych powodów ograniczony. Wynika z regulacji ustawowej, a w sferze ochrony własności i innych praw majątkowych, gdzie jednostki samorządu terytorialnego występują wyjątkowo jako podmioty prawa prywatnego, zakres materialnoprawny dostępu do sądu jest wyznaczony przez zakres własności i innych praw majątkowych przyznanych jednostkom samorządu terytorialnego przez ustawy.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w odniesieniu do pozostałych elementów prawa do sądu, utrwalonych w orzecznictwie Trybunału, ochrona sądowa jednostek samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 165 ust. 2 Konstytucji, nie różni się od ochrony sądowej, wynikającej z prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ochrona sądowa jednostek samorządu terytorialnego, wynikająca z treści normatywnych art. 165 ust. 2 oraz z art. 175 ust. 1 Konstytucji, winna być sprawowana przez niezależne, bezstronne oraz właściwe sądy, przed którymi toczy się jawna i sprawiedliwa procedura, uwzględniająca utrwalone zasady, w szczególności zasadę kontrydiktoryjności a podmioty będące stronami takiego postępowania mają prawo do orzeczenia w rozsądnym czasie (bez nieuzasadnionej zwłoki). Powyższe wymogi odnoszą się także do spraw majątkowych, w zakresie prawa własności i innych praw majątkowych, przyznanych ustawowo jednostkom samorządu terytorialnego. Sprawy dotyczące prawa własności lub innych praw majątkowych jednostek samorządu terytorialnego winny być więc rozpatrywane wyłącznie przez sądy w rozumieniu konstytucyjnym wyżej podkreślonym i na gruncie procedury zgodnej z wymogami konstytucyjnymi, respektującej standardy państwa demokratycznego.

Wreszcie należy dodać, że zawsze gdy sprawy dotyczące prawa własności lub innych praw majątkowych (także w przypadku gdy chodzi o prawa majątkowe jednostek samorządu terytorialnego) wiążą się z ustaleniem stanu faktycznego, właściwe do rozpatrywania takich spraw winny być sądy powszechne (sądy cywilne).

5. Na podstawie art. 62 ustawy powołano do życia Komisję Majątkową, złożoną z przedstawicieli wyznaczonych w równej liczbie przez Urząd do Spraw Wyznań i Sekretariat Konferencji Episkopatu Polski (ust. 1). Komisja przeprowadza postępowanie regulacyjne; jego uczestnikami są, oprócz wnioskodawcy, którym może być kościelna osoba prawna, „wszystkie zainteresowane jednostki państwowe i kościelne” (ust. 2).

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy, postępowanie regulacyjne dotyczy przywrócenia własności kościelnej osobie prawnej (osobom prawnym) upaństwowionych nieruchomości lub ich części. Przepis ten wymienia szczegółowo przesłanki upaństwowienia i sytuacje prawne lub faktyczne, których dotyczy przywrócenie własności nieruchomości lub ich części kościelnym osobom prawnym (art. 61 ust. 1 pkt 1-7).

Zgodnie z art. 63 ust. 1 ustawy regulacja może polegać nie tylko na przywróceniu kościelnym osobom prawnym nieruchomości wymienionych w art. 61 ust. 1 i 2 lub ich części, ale także na przyznaniu odpowiedniej nieruchomości zamiennej, gdyby przywrócenie własności natrafiało na trudne do przezwyciężenia przeszkody, lub przyznaniu odszkodowania ustalonego według przepisów o wywłaszczaniu nieruchomości, w razie niemożności dokonania regulacji przewidzianych w pkt 1 i 2. Zgodnie z art. 63 ust. 2 ustawy regulacja dotycząca nieruchomości rolnych może następować także przez wydzielenie odpowiednich nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Art. 63 ust. 3 ustawy stanowi, że w toku postępowania regulacyjnego można dokonać także regulacji granic nieruchomości, a w miarę potrzeby ustanowić służebność gruntową lub znieść służebność dotychczas istniejącą.

Orzeczenie komisji lub ugoda przed zespołem orzekającym stanowią podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych (art. 63 ust. 7) oraz mają moc sądowych tytułów egzekucyjnych (art. 63 ust. 4); od orzeczenia zespołu orzekającego nie przysługuje odwołanie.

Z powyższych przepisów wynika, że postępowanie regulacyjne dotyczy rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach majątkowych, w szczególności o prawie własności przez Komisję Majątkową, niestanowiącą sądu, bez prawa odwołania, ze skutkami wpisu do ksiąg wieczystych i z mocą sądowych tytułów egzekucyjnych. Nie ulega wątpliwości, że zespoły orzekające komisji sprawują wymiar sprawiedliwości; konieczne jest bowiem każdorazowo ustalenie stanu faktycznego sprawy, a następnie jego prawna kwalifikacja, w szczególności orzeczenie o prawach i obowiązkach adresatów takiego orzeczenia lub ugody.

Komisja nie tylko nie jest sądem w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji, ale nie jest organem niezależnym i bezstronnym, o czym przekonują także inne zaskarżone przepisy art. 62 ustawy, a zwłaszcza ustępy 5 oraz 9 tego artykułu. Zgodnie z art. 62 ust. 5 ustawy „Komisja rozpatruje sprawy w zespołach orzekających, w skład których wchodzi po dwóch członków wyznaczonych przez Urząd do Spraw Wyznań i Sekretariat Konferencji Episkopatu Polski oraz po jednym przedstawicielu organów nadrzędnych nad uczestnikami postępowania. Przedstawicielem tym nie może być osoba reprezentująca uczestnika”. Natomiast art. 62 ust. 9 stanowi: „Liczebność Komisji, szczegółowy tryb postępowania regulacyjnego oraz wynagrodzenie dla członków Komisji i personelu pomocniczego określi Minister-Kierownik Urzędu do Spraw Wyznań w porozumieniu z Sekretariatem Konferencji Episkopatu Polski”.

Swoisty status Komisji oraz niedopuszczalność sądowego lub administracyjnego postępowania w sprawach nieruchomości będących przedmiotem rozpatrywania przez Komisję, skoro postępowanie takie ulega z mocy przepisów ustawowych zawieszeniu, a sądy i organy administracji państwowej przekazują ich akta Urzędowi do Spraw Wyznań w celu przedłożenia Komisji – powoduje, że na gruncie przepisów ustawy droga sądowa jest wyłączona w sprawach rozpatrywanych przez Komisję, a postępowanie przed nią, rozstrzygające o prawach i obowiązkach majątkowych w sposób ostateczny i ze skutkiem egzekucyjnym, narusza podstawowe standardy państwa demokratycznego.

Utrata mocy obowiązywania zaskarżonych przepisów, a także ostateczny zakres zaskarżenia, wskazany przez wnioskodawcę, powoduje, że mimo utraty mocy obowiązywania tych przepisów Trybunał powinien, moim zdaniem, orzec o niekonstytucyjności, zwłaszcza tych przepisów, które przesadzają o swoistym kształcie prawnym Komisji, niebędącej sądem, a mimo to sprawującej wymiar sprawiedliwości w sferze praw majątkowych, z naruszeniem oczywistych standardów sprawowania wymiaru sprawiedliwości w państwie demokratycznym. Trybunał powinien orzec o niekonstytucyjności tych przepisów ze względu na ochronę konstytucyjnego prawa do ochrony sądowej jednostek samorządu terytorialnego w sprawach własności nieruchomości. Jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z przepisami ustawy są wyłączone z uczestnictwa w postępowaniu przed Komisją oraz pozbawione są możliwości sądowej ochrony swojej własności w rezultacie postępowania przed Komisją. Wiele lat funkcjonowania Komisji potwierdza, że postępowanie przed nią w sprawach przywrócenia nieruchomości kościelnym osobom prawnym może dotyczyć praw osób trzecich oraz praw jednostek samorządu terytorialnego. Z ostatecznego zakresu zaskarżenia wnioskodawcy wynika, że wnosi on o rozpoznanie merytoryczne i orzeczenie niekonstytucyjności ze względu na prawa konstytucyjne jednostek samorządu terytorialnego dotyczące ochrony sądowej ich własności. Moim zdaniem, jest to zasadne.

Zdanie odrębne
sędziego TK Marka Kotlinowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt K 3/09

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne od punktu 1 sentencji i części uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 czerwca 2011 r., sygn. K 3/09, w zakresie, w jakim Trybunał stwierdził niezgodność art. 63 ust. 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.; dalej: ustawa) z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uważam, że postępowanie w zakresie kontroli powołanego wyżej przepisu powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, pomimo że art. 63 ust. 9 ustawy nie został formalnie derogowany przez ustawę 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; dalej: ustawa z 16 grudnia 2010 r.). Jednakże, moim zdaniem, stanowi on integralną część mechanizmu regulacyjnego i postępowania przed Komisją Majątkową, która została zlikwidowana 1 marca 2011 r. na podstawie ustawy z 16 grudnia 2010 r.

Ustawodawca, uchylając przepisy dotyczące przeprowadzania postępowania regulacyjnego przez Komisję Majątkową, w art. 4 ustawy z 16 grudnia 2010 r. postanowił o możliwości wykorzystania dotychczas stosowanych rozwiązań, w sytuacji gdy zespół orzekający lub komisja w pełnym składzie nie uzgodniły orzeczenia przed dniem wejścia w życie ustawy z 16 grudnia 2010 r. W takich sytuacjach uczestnicy postępowań regulacyjnych mogą wystąpić o podjęcie zawieszono postępowania sądowego lub administracyjnego, a jeżeli nie było ono wszczęte – wystąpić do sądu o zasądzenie roszczenia. Ustawodawca przyjął również, że przy rozpoznawaniu sprawy sąd stosuje przepisy art. 63 ust. 1-3 ustawy. Jednocześnie nie znajdziemy w przepisach ustawy z 16 grudnia 2010 r. odesłania do stosowania przez sąd rozporządzenia wydanego na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 63 ust. 9 ustawy. W uzasadnieniu projektu ustawy z 16 grudnia 2010 r. (druk nr 3678) projektodawca nie odniósł się do kwestii dalszego obowiązywania art. 63 ust. 9 ustawy. W trakcie rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym przedstawiciel Sejmu również nie potrafił wyjaśnić, jaka jest *ratio legis* pozostawienia w obrocie prawnym tego przepisu. W mojej ocenie, skoro ustawodawca wyraźnie wskazał, które z przepisów normujących postępowanie regulacyjne będą dalej stosowane przez sądy, to wyliczenie to ma charakter enumeratywny, a tym samym oznacza, że nie znajdują zastosowania w postępowaniu przed sądami inne przepisy, w tym art. 63 ust. 9 ustawy, a ściśle – rozporządzenie wydane na jego podstawie.

W uzasadnieniu projektu ustawy z 16 grudnia 2010 r. projektodawca wskazał, że celem projektowanej regulacji jest likwidacja jedynie Komisji Majątkowej, nie zaś samego postępowania regulacyjnego. Nie zmienia to tego, że koncepcja postępowania regulacyjnego – przez umożliwienie przekazania spraw niezakończonych przez Komisję Majątkową (oraz tych, w których jeszcze nie zostały rozpatrzone wnioski o wszczęcie postępowania regulacyjnego) na drogę sądową – została zasadniczo zmieniona w porównaniu z poprzednim stanem prawnym. Podstawowa różnica polega na możliwości wniesienia odwołania od orzeczenia sądu; od orzeczenia zespołu orzekającego odwołanie nie przysługiwało. Brak odesłania do stosowania przepisów rozporządzenia wydanego na podstawie art. 63 ust. 9 ustawy przemawia, moim zdaniem, za jego ścisłym związkiem z postępowaniem przed Komisją Majątkową. A zatem, pomimo że art. 63 ust. 9 ustawy nie

został formalnie derogowany, postępowanie w zakresie kontroli jego konstytucyjności powinno zostać umorzone z uwagi na utratę mocy obowiązującej przepisów dotyczących instytucji, której przepis ten dotyczy.

Zdanie odrębne
sędzi TK Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt K 3/09

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt K 3/09, w części dotyczącej umorzenia postępowania w odniesieniu do uchylonych przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.; dalej: ustawa z 1989 r.), gdyż wskazane umorzenie oparte zostało na całkowicie nieuprawnionych założeniach, że:

- 1) wystąpienie przesłanki konieczności wydania orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą, dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności, będącej przesłanką rozstrzygającą o poddaniu takiego aktu normatywnego kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny, nie jest weryfikowane przez Trybunał we własnym zakresie, lecz musi zostać wykazane przez podmiot inicjujący omawianą kontrolę,
- 2) podmiotami konstytucyjnych praw i wolności, dla ochrony których konieczne jest wydanie orzeczenia o nieobowiązującym akcie normatywnym, nie mogą być jednostki samorządu terytorialnego, w tym gminy.

UZASADNIENIE

1. Przedmiotem zaskarżenia w sprawie o sygnaturze K 3/09 były liczne przepisy ustawy z 1989 r. Należały do nich w szczególności te, które normowały tzw. postępowanie regulacyjne. Przewidziano je w ustawie w tym celu, by uregulować sprawy majątkowe Kościoła Katolickiego i naprawić wyrządzone Kościołowi w przeszłości szkody majątkowe.

O ile jednak treść zaskarżonych przepisów na przestrzeni ponad dwudziestu lat nie została zmieniona, o tyle liczne i doniosłe zmiany były systematycznie wprowadzane do otoczenia normatywnego tych przepisów. Dość wspomnieć, że ustawę uchwalono pod rządami Konstytucji z 1952 r., obowiązywała ona w czasie jej kolejnych nowelizacji, gdy w zasadniczym stopniu zmieniały się standardy konstytucyjne, i wtedy, gdy uchwalono nową ustawę zasadniczą. Postępowania regulacyjne przed Komisją Majątkową toczyły się do chwili jej zniesienia 28 lutego 2011 r., mimo że – zgodnie z założeniem ustawodawcy – wnioski o wszczęcie postępowania regulacyjnego można było zgłaszać jedynie w ciągu dwóch lat, licząc od 23 maja 1989 r., a następnie – w przedłużonym terminie – do 31 grudnia 1992 r.

Rozwiązanie, które zastosowano w ustawie z 1989 r., było pod wieloma względami oryginalne i nowatorskie. Stwarzało bowiem możliwość pozasądowego dochodzenia roszczeń z udziałem zainteresowanych – kościelnych osób prawnych i państwa. Z perspektywy czasu postępowanie regulacyjne określone w ustawie można postrzegać jako instrument sprawiedliwości tranzycyjnej. Z upływem lat instrument ten stawał się jednak coraz bardziej niespójny z obowiązującą Konstytucją i wyznaczanymi przez nią standardami.

Należy najpierw zauważyć, że już na samym początku prowadzenie postępowań regulacyjnych zbiegło się z pierwszym etapem reformy samorządowej. Roszczenia majątkowe kościelnych osób prawnych miały być pierwotnie zaspokajane z mienia państwowego. Z chwilą jednak powstania gmin jako jednostek samorządu terytorialnego i

ich uwłaszczenia na majątku państwowym, mienie, z którego czerpano w postępowaniach regulacyjnych, w istotnej części przestało być mieniem państwowym, stając się mieniem gmin. W pełni podzielam przy tym pogląd, że majątek, który gminy uzyskały od państwa, był obciążony jego zobowiązaniami, na co wyraźnie wskazuje treść art. 13 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.), a w konsekwencji gminy musiały liczyć się z tym, że z uzyskanego przez nie mienia będą zaspokajane słuszne roszczenia kościelnych osób prawnych. Niemniej powierzenie gminom istotnych zadań, wyposażenie ich w osobowość prawną oraz zagwarantowanie im – na razie jedynie na poziomie ustawy – samodzielności spowodowało, iż stały się one podmiotami mającymi swoje określone, prawnie chronione interesy.

Zasadnicza zmiana w pozycji prawnej gmin nastąpiła z chwilą wejścia w życie nowej Konstytucji, tj. 17 października 1997 r., ze względu na konstytucjonalizację ich statusu jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego i przyznanie istotnych gwarancji zabezpieczających ich istnienie, swobodę oraz uprawnienia. Na mocy art. 165 ustawy zasadniczej zapewniono gminom osobowość prawną, prawo własności oraz sądową ochronę ich samodzielności. Sprawa, w której przyszło orzekać Trybunałowi, jest zatem następstwem wieloletnich zaniedbań władzy prawodawczej, która nie podjęła wysiłku dostosowania przedkonstytucyjnej ustawy z 1989 r. do nowej Konstytucji.

2. Sposób ukształtowania postępowania regulacyjnego przed Komisją Majątkową, nowatorski w chwili jego unormowania, ujawniał – w związku z kolejnymi zmianami kontekstu normatywnego – określone wady. Miały one charakter proceduralny i przejawiały się przede wszystkim w: trybie uregulowania postępowania przed Komisją, co nastąpiło w drodze zarządzenia będącego aktem o charakterze wewnętrznym, braku jawności postępowania czy niezapewnienia gminom efektywnego prawa do udziału w postępowaniu w charakterze jego uczestnika (wobec braku stosownych unormowań praktyka w tym zakresie była zmienna). Ostatnio wymienione zastrzeżenie jest bardzo ważne. Gminy, realizujące poruczone im zadania publiczne, miały wszak, jak wspomniano, swoje prawnie chronione interesy, które potrzebowałyby przedstawić w postępowaniu przed Komisją Majątkową. Przede wszystkim jednak konstytucyjne wątpliwości budziła treść art. 63 ust. 8 ustawy z 1989 r., stanowiącego, że od orzeczenia zespołu orzekającego nie przysługuje odwołanie. Przepis ten, niezależnie od tego, czy był trafnie interpretowany, ukształtował praktykę sądową – wykluczono możliwość skorzystania przez gminy z jakichkolwiek środków prawnych prowadzących do weryfikacji rozstrzygnięć Komisji Majątkowej. Najistotniejsza jest przy tym okoliczność, że oznaczało to również wyłączenie w sprawach rozstrzyganych przez Komisję drogi sądowej, co – od momentu wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. – było w moim przekonaniu równoznaczne z naruszeniem gwarantowanego przez ustawę zasadniczą prawa do sądowej ochrony, będącego jednym z najważniejszych instrumentów zabezpieczających prawo własności, przysługujące wszelkim podmiotom, w tym również gminom. Można bowiem zaryzykować tezę, iż brak możliwości dochodzenia roszczeń zabezpieczających prawo własności czyni z niego w pewnym sensie *ius nudum*. Mam jednocześnie świadomość, że przepisy ustawy z 1989 r. nie musiały być rozumiane w sposób naruszający konstytucyjne prawo do sądu, co wymagałoby zapewne podjęcia w stosunku do nich bardziej wyrafinowanych zabiegów interpretacyjnych. Nierespektująca wymagań stawianych przez ustawę zasadniczą wykładnia bezspornie utrwaliła się jednak w praktyce orzeczniczej, co zgodnie z jednolitym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego powinno być wzięte pod uwagę podczas badania konstytucyjności zakwestionowanych przepisów prawnych, prowadząc do stwierdzenia ich wadliwości.

Zasygnalizowane powyżej sprawy zostały dostrzeżone przez Sejm i znalazły wyraz w piśmie jego Marszałka z 6 listopada 2009 r., w którym wskazano na niekonstytucyjność niektórych rozwiązań ustawy z 1989 r. Podobne uwagi zawarł w swoim piśmie z 23 września 2010 r. Prokurator Generalny.

Trybunał Konstytucyjny uwzględnił wpływ zmiany kontekstu normatywnego na ocenę konstytucyjności zaskarżonych przepisów. Znalazło to wyraz w punkcie pierwszym sentencji, w którym orzeczono o niezgodności art. 63 ust. 9 ustawy z 1989 r. (a więc przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego względem tej ustawy) z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Co do pozostałych zaskarżonych przepisów, z wyjątkiem art. 70^a ust. 1 i 2, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 i 2 ustawy o TK. Umorzenie w odniesieniu do art. 61 ust. 1-3 ustawy z 1989 r. nastąpiło ze względu na cofnięcie wniosku przez uprawniony podmiot, co nie budzi moich wątpliwości, natomiast w odniesieniu do art. 62 i art. 63 ust. 8 tej ustawy stanowiło konsekwencję utraty przez wskazane unormowania mocy obowiązującej na podstawie ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 18, poz. 89), uchylającej niektóre przepisy dotyczące postępowania regulacyjnego. Trybunał nie uwzględnił możliwości dokonania kontroli uchylonych przepisów w oparciu o art. 39 ust. 3 ustawy o TK, a w konsekwencji nie wypowiedział się na temat ich zgodności z obowiązującą ustawą zasadniczą.

3. Nie podzielam poglądu Trybunału, że nie było podstaw do orzekania na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK, a więc ze względu na konieczność ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Stanowisko to znajduje uzasadnienie w przytoczonych poniżej argumentach.

3.1. Rozwiązanie przewidziane w art. 39 ust. 3 powoływanej ustawy ma charakter wyjątkowy. Stwarza gwarancję ochrony konstytucyjnych wolności i praw nawet wtedy, gdy kwestionowane przed Trybunałem Konstytucyjnym akty normatywne naruszające te prawa lub wolności już nie obowiązują. Trybunał stwierdził jednak, że skoro wnioskodawca nie wskazał żadnych argumentów przemawiających za orzekaniem o uchylonych przepisach ustawy z 1989 r., a w szczególności nie uprawdopodobnił, iż poddanie ich merytorycznemu badaniu jest konieczne dla ochrony wolności i praw konstytucyjnych, nie istnieją podstawy, by sprawę rozpatrzyć na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Trybunał nie podał przy tym jakiegokolwiek uzasadnienia dla swojego stanowiska.

Art. 39 ust. 3 ustawy o TK wskazuje, motywowany ważkimi względami aksjologicznymi o randze konstytucyjnej, istotny wyjątek od jednej z trzech przesłanek umorzenia postępowania w przedmiocie zgodności aktu normatywnego z aktami stojącymi wyżej w hierarchii źródeł prawa, a mianowicie przesłanki utraty mocy obowiązującej. Nie budzi przy tym żadnych wątpliwości, że okoliczność decydującą o możliwości bądź niemożliwości merytorycznego rozpoznania sprawy Trybunał obowiązany jest ustalić samodzielnie, nie ograniczając się do dowodów i argumentów przedstawionych przez uczestników postępowania.

Po pierwsze, jakkolwiek wszczęcie kontroli konstytucyjności aktu normatywnego przed Trybunałem Konstytucyjnym zawsze wymaga inicjatywy podmiotów upoważnionych przez ustawę zasadniczą, to jednak po zainicjowaniu takiego postępowania powinnością Trybunału – w granicach sprecyzowanego przez upoważniony podmiot przedmiotu zaskarżenia i powołanych przez niego wzorców kontroli – jest kompleksowe rozpoznanie sprawy. Sąd konstytucyjny bada wówczas samodzielnie, czy zachodzą przesłanki decydujące o możliwości merytorycznego orzekania, a jeśli tak – czy

zakwestionowany akt normatywny spełnia wymogi konstytucyjne. Należy przy tym zastrzec, że w obu wypadkach Trybunał nie pozostaje związany argumentacją przedstawioną przez podmiot żądający kontroli lub przez innych uczestników postępowania ani w tym sensie, że musi tę argumentację zaakceptować, ani też w tym sensie, że nie może uwzględnić argumentów przez nikogo niepowołanych – wręcz przeciwnie jako jedyny organ kompetentny w zakresie orzekania o konstytucyjności prawa ma obowiązek wszechstronnego rozważenia wszystkich przesłanek decydujących o merytorycznym rozpoznaniu sprawy, a następnie wszelkich zastrzeżeń dotyczących zakwestionowanej regulacji, znajdujących oparcie w określonych wzorcach kontroli. Nie może w tym względzie ograniczyć się do weryfikacji stanowisk zaprezentowanych w toku postępowania, lecz musi samodzielnie i aktywnie działać, przejawiając własną inicjatywę w omawianym zakresie. Taka funkcja Trybunału Konstytucyjnego – inna niż, przykładowo, sądów cywilnych, które podczas rozstrzygania sporów prawnych weryfikują twierdzenia zainteresowanych podmiotów i opierają się na zgłoszonych przez nie dowodach, działając jednak przede wszystkim w celu udzielenia ochrony poszczególnym uczestnikom obrotu cywilnoprawnego, a tylko wtórnie w celu obrony porządku prawnego – wynika z Konstytucji i ustawodawstwa.

Po drugie, nie sposób zaakceptować tezy sformułowanej przez Trybunał Konstytucyjny również z tego względu, że zadaniem tego organu jest ochrona konstytucyjnego porządku Rzeczypospolitej przed nadużyciami ze strony władzy prawodawczej, co następuje przez eliminowanie z systemu prawnego wadliwych aktów normatywnych. Zadanie to może być właściwie i efektywnie realizowane jedynie wówczas, gdy Trybunał nie uzależnia merytorycznego rozpoznania sprawy czy też orzeczenia w przedmiocie konstytucyjności badanego aktu od mniej lub bardziej udanej, kompletnej, przekonującej czy trafnej argumentacji podmiotu żądającego kontroli w którymkolwiek z przewidzianych w Konstytucji trybów lub innych uczestników postępowania. Dokonanie bądź niedokonanie weryfikacji zakwestionowanego aktu normatywnego, a następnie – ewentualnie – stwierdzenie jego konstytucyjności bądź niekonstytucyjności oddziałuje na cały system prawny, a w rezultacie może wpływać i często wpływa na prawa i obowiązki wszystkich podmiotów podlegających temu systemowi. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają przecież moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Z tych powodów Trybunał obowiązany jest do samodzielnego i wszechstronnego ustalenia, czy w świetle prawa należy rozpoznać daną sprawę oraz jakie orzeczenie powinno zapaść w wyniku jej rozpatrzenia. Argumentacja powołana przez inne podmioty stanowi dla niego jedynie istotną pomoc. Odmienne zapatrywanie prowadziłyby do sytuacji, w której żądanie wszczęcia kontroli konstytucyjności prawa, spełniające wymogi formalne, chociaż niezawierające przekonującej i kompletnej argumentacji, mogłoby skutkować petryfikacją stanu niekonstytucyjności, gdyby Trybunał Konstytucyjny – ograniczając się do weryfikacji przedstawionych mu stanowisk – umorzył postępowanie albo stwierdził zgodność kwestionowanego aktu normatywnego z ustawą zasadniczą, chociaż obiektywnie wystąpiły przesłanki przeprowadzenia kontroli takiego aktu, a zarzut niekonstytucyjności był trafny, tyle że przemawiały za tym argumenty niepowołane przez uczestników postępowania. Pomijam tu ewentualność, gdy celem podmiotu inicjującego kontrolę jest osiągnięcie takiego właśnie skutku, czego w praktyce nie sposób całkowicie wykluczyć. Nawet gdyby jednak było to możliwe, to w świetle przyjętych reguł wykładni prawa konieczne jest odrzucenie rozwiązania interpretacyjnego, które przynajmniej teoretycznie może prowadzić do absurdalnych konsekwencji.

Po trzecie, w moim przekonaniu, na akceptację zasługuje stanowisko, że wszelkie powstałe wątpliwości dotyczące kwestii, czy wydanie przez Trybunał Konstytucyjny

orzeczenia o nieobowiązującym akcie normatywnym jest konieczne dla ochrony praw i wolności konstytucyjnych, należy rozstrzygać w taki sposób, by możliwe było merytoryczne rozpoznanie sprawy. Za przyjęciem wskazanej reguły w pełni przemawia waga praw i wolności przewidzianych w ustawie zasadniczej oraz skala negatywnych konsekwencji nieusunięcia skutków ich ewentualnych naruszeń.

Wypada dodać, że Trybunał Konstytucyjny dysponował wystarczającą wiedzą, by ustalić, czy orzekanie przez niego o konstytucyjności zaskarżonych, a następnie uchylonych przepisów ustawy z 1989 r. jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Najważniejsza informacja, którą Trybunał miał w tym zakresie, dotyczyła spraw toczących się przed sądami i dotychczasowych reakcji sądów na te sprawy. Wiedza ta wydaje się wystarczająca zwłaszcza wtedy, gdy – jak to ma miejsce w rozstrzyganym wypadku – utrata mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów nastąpiła w czasie rozpoznawania sprawy przez Trybunał. Nie trzeba przecież przypominać, że intencją wprowadzenia art. 39 ust. 3 do ustawy o TK było właśnie umożliwienie Trybunałowi rozpatrzenia spraw wówczas, gdy w trakcie postępowania prawodawca uchylił zaskarżone przepisy. Zajmując powołane wcześniej i zakwestionowane w niniejszym zdaniu odrębnym stanowisko, Trybunał Konstytucyjny zrezygnował z badania, czy orzekanie o uchylonych przepisach ustawy z 1989 r. jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Uważam, że gdyby wspomniany „test konieczności” został przeprowadzony, jego wynik pozwoliłby na merytoryczne rozpoznanie sprawy. Można przy tym zaznaczyć, że znaczna część zarzutów wobec uchylonych przepisów ustawy z 1989 r. znalazła uznanie Sejmu i Prokuratora Generalnego, a pośpieszna nowelizacja tej ustawy, w tym zasadnicza zmiana stanu prawnego polegająca na zniesieniu Komisji Majątkowej i przekazaniu spraw roszczeń kościelnych osób prawnych do rozpoznania sądom, dowodzi, iż ustawodawca miał świadomość licznych jej wad. Okoliczności te, jakkolwiek niczego same w sobie nie przesądzają, zdają się jednak dość jednoznacznie sugerować zasadność zastrzeżeń co do konstytucyjności zakwestionowanej regulacji.

3.2. Przesłanką przesądzającą o dopuszczalności rozpoznania przez Trybunał sprawy w warunkach określonych w art. 39 ust. 3 ustawy o TK jest ustalenie sensu występującego w tym przepisie wyrażenia „konstytucyjne prawa i wolności” oraz stwierdzenie, komu te prawa i wolności mają przysługiwać. Z tego punktu widzenia podstawowe znaczenie ma rozdział II ustawy zasadniczej, zatytułowany „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Wymienione w tym rozdziale wolności i prawa, bardzo różne co do ich formalnego charakteru, mają swoje źródło w „przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka”, a zadaniem władzy publicznej jest połączenie tych praw i ich ochrona. Nie ma przy tym wątpliwości, że podmiotami, którym przysługują wskazane w tym rozdziale wolności i prawa, są przede wszystkim ludzie (osoby fizyczne), bo im tylko przypisać można, nienaruszalną – co potwierdza Konstytucja – godność.

Powszechnie akceptowany jest jednak również pogląd, zaaprobowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, że omawiane prawa i wolności, o ile z ich natury nie wynika co innego, odnoszą się także do osób prawnych czy – co w moim przekonaniu należałoby dodać – innych jednostek organizacyjnych wyposażonych w podmiotowość prawną, jak chociażby spółki osobowe prawa handlowego. Skoro jednak źródłem praw i wolności konstytucyjnych ma być godność człowieka, należy zgodzić się ze stanowiskiem, że ochrona przyznawana prawom i wolnościom osób prawnych jest pochodną ochrony praw i wolności osób fizycznych. Nie budzi przecież wątpliwości nie tylko to, że osoby fizyczne stanowią substrat osobowy omawianych bytów konwencjonalnych, ale przede wszystkim, iż za ich pośrednictwem osoby fizyczne realizują swoje prawa i korzystają ze swoich wolności przewidzianych w Konstytucji.

Generalna akceptacja zapatrywania o przysługiwaniu wolności i praw konstytucyjnych wskazanych w rozdziale II ustawy zasadniczej osobom prawnym doznaje jednak w niektórych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego istotnego ograniczenia. Utrzymuje się mianowicie, że omawiane wolności i prawa nie mogą być odnoszone do państwowych i samorządowych osób prawnych (innych państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych wyposażonych w podmiotowość prawną), do których – ogólnie – należałoby zaliczyć: a) Skarb Państwa, b) jednostki samorządu terytorialnego, c) różnego rodzaju państwowe i samorządowe podmioty prawne działające w formach prawa publicznego oraz w formach prawa prywatnego, w tym również tzw. publiczne podmioty gospodarcze.

Ze stanowiskiem tym się nie zgadzam, ponieważ uważam, że konieczne w rozważanym zakresie jest odróżnienie dwóch sfer, w jakich państwo oraz jednostki samorządu terytorialnego mogą działać: sfery *imperium* oraz sfery *dominium*, z zastrzeżeniem, że w wypadku państwowych i samorządowych podmiotów prawnych wyróżnić należy takie, których działania obejmują obie te sfery, oraz takie, których działania ograniczają się jedynie do sfery *dominium*. Niech budzi przy tym wątpliwości, iż w zakresie sfery *imperium* nie sposób mówić sensownie o wolnościach i prawa człowieka i obywatela. Sytuacja przedstawia się jednak inaczej w sferze *dominium*. Te same bowiem argumenty za odnoszeniem wolności i praw wskazanych w rozdziale II ustawy zasadniczej do osób prawnych niezwiązanych z państwem czy samorządem terytorialnym uzasadniają przecież przyznanie rozważanych praw i wolności państwowym i samorządowym osobom prawnym.

W kontekście jednostek samorządu terytorialnego, w tym przede wszystkim gmin będących podstawowym rodzajem tych jednostek, podkreślenia wymaga treść art. 16 ust. 1 ustawy zasadniczej, objaśniającego ich aksjologiczną naturę. Zgodnie z tym przepisem ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową, co oznacza, że substratem osobowym jednostek samorządu terytorialnego są ich mieszkańcy, przy czym nie ulega wątpliwości, iż jednostki samorządu terytorialnego zapewniają tym podmiotom możliwość realizacji przysługujących im uprawnień. Odrzucenie koncepcji, że wolności i prawa określone w rozdziale II ustawy zasadniczej mogą być odnoszone również do jednostek samorządu terytorialnego, działających w sferze *dominium*, powoduje w konsekwencji ograniczenie ochrony przysługującej ich mieszkańcom, którzy ze względu na – potencjalnie niezgodne z Konstytucją – uszczuplenie wolności i praw jednostek samorządu terytorialnego nie będą mogli w pełni korzystać ze swoich uprawnień.

Przy okazji warto zwrócić uwagę na treść art. 165 ust. 1 *in fine* Konstytucji, który stanowi, że jednostkom samorządu terytorialnego przysługują prawo własności oraz inne prawa majątkowe, należące do kategorii praw człowieka i obywatela. Ustrojodawca, podkreślając zatem okoliczność, iż omawiane prawa mogą przysługiwać jednostkom samorządu terytorialnego, założył w konsekwencji, że prawa osób fizycznych dają się przełożyć na prawa jednostek samorządu terytorialnego. W tym kontekście podkreślić należy jeszcze jedno zagadnienie. Zgodnie bowiem z art. 64 ust. 2 Konstytucji prawo własności i inne prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Skoro przy tym prawo własności i pozostałe prawa majątkowe osób fizycznych są bezspornie chronione za pośrednictwem prawa do sądu, to ochrona taka musi również przysługiwać własności i innym prawom majątkowym jednostek samorządu terytorialnego.

Gdyby nawet zanegować możliwość odnoszenia wolności i praw człowieka i obywatela do jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin, to trzeba zauważyć, że oprócz nich Konstytucja przewiduje jeszcze wiele innych praw, np. prawo wybierania i prawo bycia wybieranym do organów przedstawicielskich, prawo co najmniej 100000

obywateli do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą czy prawo Prezydenta RP do wydawania aktów urzędowych. Tworzą one grupę nader zróżnicowaną, gdyż są wśród nich kompetencje i uprawnienia, które w odróżnieniu od praw człowieka i obywatela nie mają swego źródła w godności człowieka, lecz są przyznane przez ustrojodawcę i przysługują różnym podmiotom – przede wszystkim, choć nie wyłącznie, osobom fizycznym.

W odróżnieniu od Konstytucji, w której mowa o (konstytucyjnych) wolnościach i prawach człowieka i obywatela, ustawa o TK posługuje się w art. 39 ust. 3 pojęciem konstytucyjnych wolności i praw, nie wiążąc ich wyłącznie z człowiekiem i obywatelem. Uzasadnione jest zatem przyjąć, że wyrażeniu „prawa i wolności konstytucyjne” nadał ustawodawca znaczenie szerokie, obejmując nim wolności i prawa człowieka i obywatela oraz inne prawa i wolności określone w Konstytucji (konstytucyjne). Wszystkie wskazane w ustawie zasadniczej prawa i wolności człowieka i obywatela są prawami i wolnościami konstytucyjnymi; wśród praw i wolności konstytucyjnych są jednak także te, które nie są prawami człowieka i obywatela. Pojęcie praw i wolności konstytucyjnych jest więc bardziej pojemne od pojęcia konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela.

Jak zaznaczono, wolności i prawa konstytucyjne inne niż prawa i wolności człowieka i obywatela tworzą grupę wysoce zróżnicowaną. Art. 39 ust. 3 ustawy o TK odnosi się jedynie do niektórych z nich. Nie mieszczą się w nich prawa podmiotów, którym Konstytucja powierzyła zadania związane ze sprawowaniem władzy i wyposażyla w upoważnienia (prawa) do dokonywania czynności służących realizacji tych zadań (sfera *imperium*). Ochroną przewidzianą w art. 39 ust. 3 ustawy o TK objęte są te wszystkie prawa człowieka i obywatela oraz te konstytucyjne wolności i prawa, które przysługują jednostce lub osobom prawnym w celu ochrony ich interesów, co dotyczy również państwowych i samorządowych osób prawnych działających w sferze *dominium*.

Gdyby zatem założyć, że gmina nawet w sposób pochodny nie jest podmiotem konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, to nie sposób uznać, iż nie może być podmiotem praw konstytucyjnych. To Konstytucja w art. 165 przyznała jej przecież prawo własności i inne prawa majątkowe oraz poręczyła ochronę sądową samodzielności. (*Notabene* warto przy tym zauważyć, że skoro gminom mogą przysługiwać prawa własności i inne prawa majątkowe, które jednak nie miałyby charakteru praw człowieka i obywatela, to oznaczałoby to, iż ustawa zasadnicza przewiduje dwie genezy tych praw: godność człowieka w wypadku podmiotów prywatnych oraz nadanie przez ustrojodawcę w wypadku podmiotów publicznych, czego nie dostrzegają, jak sądzę, przeciwnicy stanowiska dopuszczającego przysługiwanie w sposób pochodny praw i wolności człowieka i obywatela państwowym i samorządowym osobom prawnym).

4. Biorąc pod uwagę, że Trybunał Konstytucyjny obowiązany jest samodzielnie zweryfikować przesłankę konieczności wydania orzeczenia o nieobowiązującym akcie normatywnym dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw, które, jak uważam, mogą przysługiwać również gminom, umorzenie postępowania w sprawie uchylonych przepisów ustawy z 1989 r., bez przeprowadzenia „testu konieczności”, było nieuprawnione. Zbadanie, czy w sprawie wystąpiła omawiana przesłanka, doprowadziłoby najpewniej do merytorycznego rozpoznania wniosku w tym zakresie, co – wobec raczej niespornej oceny zakwestionowanych regulacji jako naruszających gwarantowane przez ustawę zasadniczą prawo do ochrony sądowej – skutkowałoby stwierdzeniem ich niekonstytucyjności. Z tych względów czułam się zobligowana do złożenia niniejszego zdania odrębnego.