



BMP-0790-4-13/2016/MJ

Warszawa, dnia 29. 11. 2016 roku

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2016 -12- 01
ZAL.	HR

Pan

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

Stanowienie Pana Rzecznika

w odpowiedzi na wystąpienie z dnia 28 października 2016 roku (sygn. IV.7004.23.2014.MC) w sprawie *rozwiązań legislacyjnych dotyczących zwrotu kościołom i związkom wyznaniowym mienia odebranego przez władze PRL w toku powojennych wywłaszczeń i nacjonalizacji* uprzejmie przedstawiam co następuje.

Przedmiotowe wystąpienie nawiązuje do pisma Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 31 marca 2015 roku (sygn. IV.7004.23.2014.MC) w sprawie *zwrotu wywłaszczonego i znacjonalizowanego mienia kościołom i związkom wyznaniowym* skierowanego do ówczesnego Ministra Administracji i Cyfryzacji¹, w którym zostały zasygnalizowane zastrzeżenia dotyczące niektórych aspektów tzw. postępowania regulacyjnego, unormowanego w ustawach regulujących stosunki Państwa z poszczególnymi kościołami i związkami wyznaniowymi, a przede wszystkim brak możliwości zakwestionowania przed sądem orzeczeń wydanych przez tzw. komisje regulacyjne. W ww. wystąpieniu Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał się z postulatem o przeanalizowanie problemu oraz rozważenie podjęcia pilnych działań zmierzających do doprowadzenia wadliwych rozwiązań legislacyjnych do stanu zgodności z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony wolności i praw. Minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych pismem z dnia 10 lipca 2015 roku przestał pismo Rzecznika Praw Obywatelskich Sekretarzowi Generalnemu Konferencji Episkopatu Polski wraz z prośbą o zajęcie stanowiska. Przekazując wspomniane pismo Minister Administracji i Cyfryzacji wstępnie podzielił pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich o konieczności doprowadzenia do określenia ogólnego następcy prawnego po zniesionej z dniem 1 marca 2011 roku Komisji Majątkowej.

Pismem z dnia 3 grudnia 2015 roku Sekretarz Generalny Episkopatu Polski poinformował Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o woli podjęcia rozmów w niniejszej sprawie zaznaczając jednocześnie, że konieczne jest ustalenie, jakie gremia są kompetentne do podjęcia rozmów w tej kwestii. W kontekście powyższego należy wskazać art. 22 ust. 2 *Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską*, podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318),

¹ Minister Administracji i Cyfryzacji zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie *szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji* (Dz. U. poz. 1254 – akt archiwalny), kierował wówczas działem administracji rządowej wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.

zgodnie z którym w sprawach finansowych instytucji i dóbr kościelnych oraz duchowieństwa układające się Strony stworzą specjalną komisję, która zajmie się koniecznymi zmianami ustawodawstwa polskiego. Pomimo, że zgodnie z art. 27 *Konkordatu* Konferencja Episkopatu Polski jest upoważniona przez Stolicę Apostolską do zawierania umów i uzgodnień z Rządem Rzeczypospolitej Polskiej (RP) w sprawach wymagających nowych lub dodatkowych rozwiązań, omawiane zagadnienie wymaga konsultacji z Nuncjuszem Apostolskim w Polsce. Niemniej decyzje w przedmiotowej sprawie jeszcze nie zapadły.

Jednocześnie należy zauważyć, że zakres zagadnień poruszonych w piśmie z dnia 28 października 2016 roku wykracza poza tematykę prowadzonej dotychczas korespondencji. O ile przywołane wyżej pismo z dnia 31 marca 2015 roku dotyczyło konieczności ustawowego określenia następcy prawnego po zniesionej Komisji Majątkowej, o tyle ww. pismo z dnia 28 października 2016 roku, przywołując, co prawda kwestie związane z Komisją Majątkową, koncentruje się jednak na problematyce związanej z sądową kontrolą działalności pozostałych - nadal funkcjonujących - komisji regulacyjnych tj. Komisji Regulacyjnej do Spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Komisji Regulacyjnej, Międzykościelnej Komisji Regulacyjnej oraz Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich.

Wymaga podkreślenia, że wymienione komisje regulacyjne nie znajdują się w strukturze organizacyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, które zapewnia jedynie ich obsługę organizacyjno-techniczną. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji pomimo, że powołuje połowę członków poszczególnych komisji regulacyjnych nie ma wpływu na działalność orzeczniczą komisji regulacyjnych. Członkowie poszczególnych komisji regulacyjnych są bowiem niezawisli i podlegają wyłącznie powszechnie obowiązującym przepisom prawa.

Odnosząc się natomiast do wskazanych w wystąpieniu trudności i problemów związanych z sądową kontrolą działalności komisji regulacyjnych uprzejmie informuję, że przed Naczelnym Sądem Administracyjnym toczy się postępowanie na skutek wniesienia przez Komisję Regulacyjną do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2015 roku, w którym WSA stwierdził nieważność orzeczenia ww. komisji regulacyjnej z dnia 30 kwietnia 2001 roku w przedmiocie przeniesienia nieodpłatnie na rzecz Gminy Wyznaniowej Żydowskiej w Krakowie własności nieruchomości położonej w Krakowie. Wymaga wyjaśnienia, że WSA w Warszawie, wbrew dotychczasowej linii orzeczniczej sądów administracyjnych, uznał się za właściwy do rozpoznania skargi na orzeczenie wydane przez Komisję Regulacyjną do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich, powołując się wprost na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2013 roku sygn. akt K 25/10.

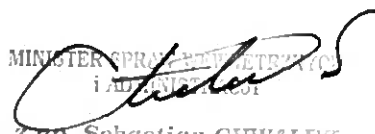
W przywołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 33 ust. 5 w związku z art. 33 ust. 2 zdanie trzecie ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. *o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej* (t.j.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1798) rozumiany w ten sposób, że nie wyłącza innych niż odwołanie środków prawnych od orzeczenia Komisji Regulacyjnej, jest zgodny z: a) art. 165 ust. 2 *Konstytucji RP*, b) art. 31 ust. 3, art. 77 ust. 2 i art. 78 *Konstytucji RP*. Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Warszawie przyjął również stanowisko, że zaskarżenie orzeczenia Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich uwarunkowane jest uprzednim wezwaniem tej Komisji do usunięcia naruszenia prawa, które to wezwanie wnosi się w trybie art. 52 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 718 z późn. zm.) co oznacza, że skuteczne dokonanie czynności wezwania Komisji nie jest ograniczone żadnym terminem. Należy zauważyć, że skarga na orzeczenie Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich została wniesiona przez osoby prywatne, w takim rozumieniu, że nie były one uczestnikami postępowania regulacyjnego zakończonego skarżonym rozstrzygnięciem ww. Komisji.

Odnosząc się natomiast do poruszonej w wystąpieniu kwestii dotyczącej trybu procedowania niektórych komisji uprzejmie wyjaśniam, że istotnie w przypadku Komisji Regulacyjnej i Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich tryb postępowania przed ww. komisjami regulowany jest zarządzeniami Ministra - Szefa Urzędu Rady Ministrów i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji², podczas gdy zgodnie z art. 87 ust. 1 *Konstytucji RP* źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z art. 76 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. *o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz zmianie niektórych ustaw* (Dz. U. Nr 120, poz. 1268 – akt archiwalny) akty normatywne wydane na podstawie ustaw o stosunku Państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych zachowują moc do czasu zawarcia przez Radę Ministrów umów z przedstawicielami tych kościołów i związków wyznaniowych oraz uchwalenia ustaw na ich podstawie w trybie art. 25 *Konstytucji RP*.

Z uwagi na powyższe, w ocenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, do czasu ewentualnego stwierdzenia, że ww. art. 76 ustawy *o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz zmianie niektórych ustaw* nie jest zgodny z *Konstytucją RP*, należy domniemywać, że przepis ten obowiązuje, co oznacza, że zarządzenia regulujące tryb postępowania przed Komisją Regulacyjną i Komisją Regulacyjną do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich powinny być stosowane w postępowaniach prowadzonych przed oboma wymienionymi komisjami regulacyjnymi.

z poważaniem


MINISTER SPRAW WEWNĘTRZNYCH
I ADMINISTRACJI
Z up. Sebastian CHWAŁEK
Podsekretarz Stanu

² Zarządzenie Ministra - Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 12 października 1994 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego w przedmiocie przywrócenia osobom prawnym Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej własności nieruchomości lub ich części (M.P. Nr 55, poz. 461 z późn. zm.) i zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 października 1997 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich (M.P. Nr 77, poz. 730 z późn. zm.).



Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
i Administracji
Biuro Ministra
02-591 Warszawa, ul. Stefana Batorego 5

MSWiA



RAC358138

BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH

WPL. 2016 -12- 01

ZAL. NR

21

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH
AL. SOLIDARNOSCI 77
00-090 WARSZAWA

01.001.01.12.000.21.0