



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Irena LIPOWICZ*

**RPO-631137-IV/09/MC**

00-090 Warszawa    Tel. centr. 22 551 77 00  
Al. Solidarności 77    Fax 22 827 64 53

Warszawa, 7. XII. 2010

**Trybunał Konstytucyjny**  
**Warszawa**

### **Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 ze zm.) wnoszę o stwierdzenie, że:

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

*Jednocześnie wnoszę o połączenie rozpoznania niniejszego wniosku z rozpoznaniem sprawy z wniosku grupy posłów na Sejm z dnia 22 stycznia 2009 r., sygn. akt K 3/09.*

## UZASADNIENIE

I. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy dwóch ustaw regulujących kwestię zwrotu osobom kościelnym oraz gminom żydowskim odebranego im wcześniej majątku. Pierwszą z nich jest ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 29, poz. 154, ze zm.; dalej jako u.k.kat.). Drugą zaś - ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 41, poz. 251, ze zm.; dalej jako u.gm.żyd.).

Zasadnicze zastrzeżenia Rzecznika budzi sposób ukształtowania sytuacji prawnej jednostek samorządu terytorialnego (w szczególności gminy) w tzw. postępowaniach regulacyjnych. Zdaniem Rzecznika, niekonstytucyjność przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań polega przede wszystkim na braku możliwości zaskarżenia orzeczenia wydanego przez tzw. komisje regulacyjne. Tym samym dochodzi do całkowitego pozbawienia ochrony sądowej prawa własności odebranego orzeczeniem właściwej komisji (art. 63 ust. 8 u.k.kat.; art. 33 ust. 5 u.gm.żyd.). Dodatkowym problemem, występującym jedynie w ustawie z 1989 r., jest pozbawienie jednostek samorządowych statusu uczestnika postępowania (art. 62 ust. 2 u.k.kat.) - mimo że częstokroć rozstrzygnięcia komisji to właśnie gminom nakazują zwrot mienia odebranego wcześniej przez Państwo, a zatem odnoszą one bezpośredni skutek w ich sferze majątkowej.

Z uwagi zaś na zbliżoną regulację w obu ustawach i tożsamość zarzutów, zostaną one przedstawione łącznie, w powyższej kolejności.

### 1. Charakter postępowania regulacyjnego

Zaskarżone przepisy regulują tryb orzekania o zwrocie Kościołowi Katolickiemu oraz gminom żydowskim nieruchomości upaństwowionych przede wszystkim w okresie PRL (por. wykładnię przepisów u.k.kat. ustaloną uchwałą Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie W 11/91, opubl. OTK 1992/1/18). Kompetencje do rozstrzygania w zakresie określonym w art. 61 u.k.kat. (art. 30 u.gm.żyd.) przekazano specyficznemu podmiotowi - Komisji Majątkowej (Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich), złożonej z przedstawicieli wyznaczonych w równej liczbie przez Urząd do Spraw Wyznań (obecnie: Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji) i Sekretariat Konferencji Episkopatu Polski (Zarząd Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich). Komisja Majątkowa rozpatruje sprawy w

sześcioosobowych zespołach orzekających, w skład których wchodzi po dwóch członków wyznaczonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Sekretariat Konferencji Episkopatu Polski oraz po jednym przedstawicielu organów nadrzędnych nad uczestnikami postępowania (art. 62 ust. 5 u.k.kat.). Komisja Regulacyjna zaś orzeka w składach czteroosobowych, złożonych w równej liczbie z przedstawicieli wskazanych przez Państwo oraz Zarząd Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich (art. 32 ust. 5 u.gm.żyd.). Komisja może orzec albo o przywróceniu wnioskodawcy własności nieruchomości, albo o przyznaniu nieruchomości zamiennej, „gdyby przywrócenie własności natrafiało na trudne do przewyciężenia przeszkody”, albo - gdy żadne z powyższych nie jest możliwe - o przyznaniu odszkodowania ustalonego według przepisów o wywłaszczaniu nieruchomości (art. 63 ust. 1 u.k.kat., art. 31 ust. 1 u.gm.żyd.)

Mimo że do zwrotu przejętych nieruchomości co do zasady zobowiązane jest Państwo (jego jednostki organizacyjne) jako beneficjent działań podejmowanych w latach powojennych, ustawodawca nie mógł nie uwzględnić dokonanej w 1990 r. komunalizacji mienia państwowego. Niewątpliwie bowiem pewna część nieruchomości, których wyzbyło się Państwo, przekazując je nieodpłatnie gminom, stanowiła wcześniej własność kościelnych osób prawnych (gmin żydowskich). Stąd też zastrzeżono wyraźnie, iż nieruchomości takie również podlegają postępowaniu regulacyjnemu (art. 13 ust. 1 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 p.w.u.s.g.; art. 30 ust. 3 u.gm.żyd.). Co więcej, gminy nie mogą powoływać się na przepisy gwarantujące ochronę praw majątkowych nabytych przez niepaństwowe osoby trzecie. Artykuł 13 ust. 2 ustawy z 1990 r. wyraźnie bowiem wyłącza działanie art. 61 ust. 4 pkt. 3 u.k.kat., co w praktyce oznacza, iż gminy zawsze muszą się liczyć z obowiązkiem zwrotu takich nieruchomości (podobnie: Z. Strus, *Postępowanie regulacyjne a ochrona praw majątkowych osób trzecich*, PS Nr 3/1993 r., s. 16); ponoszą one bowiem część kosztów przekształceń własnościowych zmierzających do odwrócenia skutków szeroko pojętych nacjonalizacji dokonanych w latach powojennych. W rezultacie zatem to właśnie majątek samorządów, a nie Państwa, często staje się tym zasobem, z którego czerpie Komisja - bądź zwracając nieruchomości „w naturze”, bądź też wydzielając tzw. nieruchomości zamienne.

Specyfiką postępowań regulacyjnych jest dążenie do polubownego rozstrzygnięcia spraw. Uczestnicy mogą zawrzeć przed zespołem orzekającym ugodę, a jeżeli do porozumienia dojść nie mogą - zespół wydaje orzeczenie, przy czym, co charakterystyczne, orzeczenie to musi zostać przez członków Komisji uzgodnione. Zarówno uгода, jak i orzeczenie Komisji mają moc sądowych tytułów egzekucyjnych i stanowią podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych i w ewidencji

gruntów (art. 63 ust. 4 i 7 u.k.kat., art. 33 ust. 2 i 4 u.gm.żyd.). Dopiero jeżeli do uzgodnienia nie dojdzie, dla uczestników postępowania otwiera się droga sądowa. Mogą oni w terminie sześciu miesięcy od otrzymania pisemnego zawiadomienia o nieuzgodnieniu stanowisk, wystąpić o podjęcie zawieszono postępowania sądowego lub administracyjnego, a jeżeli nie było ono wszczęte - wystąpić do sądu o zasądzenie roszczenia (art. 64 ust. 2 u.k.kat., art. 34 ust. 2 u.gm.żyd.). Co warto od razu podkreślić, dostęp do sądu możliwy jest tylko i wyłącznie w razie niedojścia strony państwowej i kościelnej do kompromisu. Jeżeli jednak Komisja rozstrzygnięcie wyda, nie ma oczywiście żadnej możliwości, by sprawę tę poddać jakiegokolwiek kontroli sądu.

Sposób dobierania składu Komisji, jak i wydawania przez nią orzeczeń sprawia, że trudno jest umiejscowić Komisję w strukturach władzy publicznej, jak i poprawnie zakwalifikować jej rozstrzygnięcia. Orzeczenie Komisji niewątpliwie nie ma charakteru cywilnoprawnej ugody, nie jest też ono orzeczeniem sądu powszechnego - chociażby z uwagi na oczywisty brak niezależności, bezstronności i niezawisłości członków Komisji. Orzeczenia tego nie sposób również uznać za decyzję administracyjną. Jak do tej pory, niepowodzeniem kończyły się wszelkie próby przekonania sądów administracyjnych, iż Komisja Majątkowa jest „innym organem władzy publicznej” (art. 1 pkt. 2 k.p.a.), którego działalność można byłoby poddać kontroli sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 1 pkt. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.; dalej p.p.s.a.).

Sądy administracyjne opierają się tu bowiem jednolicie na precedensowym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 września 1991 r. (sygn. akt I OPS 781/91, niepubl.), w którym uznano, iż postępowanie regulacyjne wykazuje zbyt wiele odmienności w stosunku do „zwykłych” procedur administracyjnych. Za kognicją sądów administracyjnych nie przemawiają ani względy podmiotowe (Komisja „nie jest ani państwową czy komunalną jednostką organizacyjną, ani organizacją zawodową, samorządową, spółdzielczą czy inną organizacją społeczną” w rozumieniu art. 1 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego w ówczesnym brzmieniu), ani też przedmiotowe - przedmiot postępowania „ma charakter cywilnoprawny; dotyczy przywrócenia kościelnym osobom prawnym własności nieruchomości, przyznania nieruchomości zamiennej lub odszkodowania”. Argumentem decydującym jest jednak: (1) skład zespołu orzekającego, do którego wchodzi osoby w rzeczywistości zainteresowane wynikiem postępowania regulacyjnego - co w postępowaniu administracyjnym miejsca mieć nie może oraz (2) uzgodnieniowy tryb podejmowania orzeczeń. Zdaniem NSA, Komisja nie narzuca arbitralnie swojego stanowiska - co jest wyróżnikiem rozstrzygnięć administracyjnych - ale może wydać merytoryczne rozstrzygnięcie tylko wówczas, gdy stanowisko swoje uzgodni, co zawsze jest

wynikiem pewnego kompromisu. Komisja może również zakończyć postępowanie nie wydając żadnego orzeczenia (np. o umorzeniu postępowania) - wówczas „tylko niejako odstępuje od rozpatrzenia sprawy, powiadamiając o tym uczestników postępowania”. Te wszystkie cechy sprawiają, iż Komisja „nosi charakter sądu polubownego”. W tym miejscu trzeba jednak wyraźnie podkreślić, iż cały wywód NSA dotyczył sytuacji, w której chodziło o zwrot nieruchomości państwowej a nie samorządowej (a różnica w procedurze postępowania jest niezmiernie istotna, o czym będzie jeszcze mowa). Mimo to powyższy pogląd został w całości zaaprobowany w późniejszych orzeczeniach sądów administracyjnych, i to także w sprawach dotyczących nieruchomości gminnych, jak również w sprawach na tle ustaw regulujących stosunek Państwa do innych jeszcze wyznań (por. np. postanowienia NSA: z dnia 18 kwietnia 1997 r., I SA 544/97; z dnia 28 sierpnia 2001 r., I SA 1654/01; z dnia 28 listopada 2002 r., I SA 1261/01; z dnia 20 grudnia 2007 r., II OSK 1570/06, opubl. ONSAiWSA 2008/6/116).

Po raz pierwszy próbę zakwestionowania ustalonego poglądu podjął skład orzekający NSA w sprawie II OSK 687/07, w której przekazano do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów zagadnienie prawne, sprowadzające się do pytania właśnie o dopuszczalność rozpatrywania przez sądy administracyjne skarg na orzeczenia Komisji Majątkowej. Uchwały takiej jednak nie podjęto, a to z uwagi na wniosek grupy posłów na Sejm do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 3/09; postępowanie przed NSA w sprawie II OPS 1/08 zostało zawieszono postanowieniem z dnia 9 marca 2009 r., do czasu prejudycjalnego rozstrzygnięcia o konstytucyjności przepisów u.k.kat. W chwili obecnej zatem utrwalone orzecznictwo sądów administracyjnych jednomyślnie odmawia rozpatrywania skarg na działalność (czy bezczynność) Komisji. Także i ta droga ochrony swych praw pozostaje zatem dla uczestników postępowania regulacyjnego zamknięta.

Charakter postępowania regulacyjnego był również analizowany przez Trybunał Konstytucyjny, jednakże jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Otóż w uzasadnieniu uchwały z dnia 24 czerwca 1992 r. (sprawa W 11/91, opubl. OTK 1992/1/18) Trybunał stwierdził m.in., iż postępowanie regulacyjne „przypomina w pewnym stopniu postępowanie polubowne, w którym rozpatrywane jest roszczenie quasi - windykacyjne, z tym że kościelna osoba prawna domaga się nie tylko zwrotu nieruchomości lub jej części (windykacja), lecz również przywrócenia własności”. I dalej, „jako quasi-postępowanie mediacyjno-polubowne między Państwem a osobami prawnymi Kościoła Katolickiego nie może przesądzać o fakcie istnienia lub nieistnienia oraz naruszenia czy nienaruszenia prawa podmiotowego osób określonych w ustawie jako "osoby trzecie"”. Podkreślić też trzeba, że już wówczas Trybunał zauważył, iż „przeciwne rozwiązanie naruszałoby tzw. prawo do sądu tych osób trzecich”. Od razu jednak poczynić tu trzeba następujące uwagi.

Po pierwsze, uchwała ta w chwili obecnej formalnie straciła moc obowiązującą na podstawie art. 239 ust. 3 Konstytucji. Po drugie, kształt postępowania regulacyjnego w rzeczywistości nigdy nie został skonfrontowany z konstytucyjnymi wzorcami kontroli - nie taki był bowiem przedmiot postępowania w sprawie W 11/91. Przytoczona - i często cytowana - charakterystyka ma znaczenie jedynie opisowe i nie może być sama przez się traktowana jako akceptacja przez Trybunał całokształtu przepisów normujących postępowania regulacyjne. W szczególności samo stwierdzenie, iż postępowanie regulacyjne „zastępuje postępowanie sądowe lub administracyjne” nie oznacza, że takie „zastąpienie” nie narusza konstytucyjnego nakazu udostępnienia drogi sądowej dla ochrony naruszonych wolności i praw - zwłaszcza że Konstytucja z 1997 r. gwarancje prawa do sądu znacznie rozbudowała i wzmocniła. Po trzecie zaś, nawet przed 17 października 1997 r. poglądu wyrażonego przez Trybunał nie dało się zastosować w praktyce, z uwagi na brak mechanizmów zapewniających jego realizację czy też chroniących prawa ewentualnych poszkodowanych; jasne i wyraźne stanowisko Trybunału nie otworzyło samo przez się drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności i praw. Kwestionowana w niniejszym wniosku niezaskarżalność orzeczenia Komisji od samego początku uniemożliwiała przecież skorygowanie ewentualnego błędu Komisji (jakim byłoby właśnie przekroczenie granic jej kognicji zakreślonych zarówno przez samą ustawę, jak i zawężonych powyższym orzeczeniem TK).

## 2. Specyfika postępowania regulacyjnego a wyłączenie drogi sądowej

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, rozpowszechniony pogląd o jednolitym mediacyjno-polubownym charakterze postępowania regulacyjnego wymaga gruntownej weryfikacji. Przede wszystkim bowiem w taki sposób traktować można jedynie te postępowania, których przedmiotem są nieruchomości pozostające własnością Państwa. W żadnym jednak wypadku cech takich nie ma postępowanie - w szczególności przed Komisją Majątkową - w którym chodzi o przekazanie osobom wyznaniowym nieruchomości samorządowych. Z uwagi zaś na zakres komunalizacji mienia państwowego można przyjąć, iż właśnie tego rodzaju spraw jest większość.

W literaturze podnosi się, iż to właśnie ów szczególny polubowny charakter postępowania regulacyjnego ma przemawiać za racjonalnością pozbawienia odwołania do sądu (powszechnego czy administracyjnego). Skoro orzeczenie jest rezultatem uzgodnienia (kompromisu), to nie może tu być osoby pokrzywdzonej. Argumentuje się również, że z samego założenia Komisja nie rozstrzyga przecież spraw spornych (tu nadal właściwe mają być sądy powszechne), w szczególności wówczas, gdy mogłoby to prowadzić do naruszenia praw majątkowych osób trzecich (art. 61 ust. 4 pkt. 3, art. 61 ust. 2 pkt. 2 u.k.kat, art. 30 ust. 4 u.gm.żyd.). Wskazuje się również, że osoby te mogą uzyskać ochronę swych praw na drodze sądowej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich argument taki nie może zyskać akceptacji. Po pierwsze, prawo do uzyskania sądowej ochrony naruszonego prawa własności jest prawem chronionym na poziomie konstytucyjnym. Jest ono gwarantowane tak gminom (art. 165 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji), jak i kościelnym osobom prawnym (żydowskim gminom wyznaniowym) (art. 64 ust. 1 i ust. 2, art. 45 ust. 1 Konstytucji), a Konstytucja w art. 77 ust. 2 wprost zabrania ustawodawcy zwykłemu pozbawiania tego prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoich orzeczeniach wskazywał, iż prawo do sądu jest zarówno ustrojową zasadą demokratycznego państwa prawnego, jak i dyrektywą interpretacyjną, skierowaną zarówno do ustawodawcy (nakazującą mu obejmowanie tym prawem jak najszerszej kategorii spraw), jak i organów stosujących prawo. Konstytucja wprowadza domniemanie sądowej ochrony prawnie chronionych interesów, a wszelkie ograniczenia tego prawa muszą znajdować wyraźne konstytucyjne uzasadnienie (tak m.in. wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r. w sprawie K 28/97, opubl. OTK 1998/4/50; wyrok z dnia 16 marca 1999 r. w sprawie SK 19/98, opubl. OTK 1999/3/36).

Po drugie, nie jest prawdą, iż uzgodnieniowy charakter orzeczenia Komisji *per se* wyklucza możliwość naruszenia praw i interesów uczestników postępowania. Taki charakter orzeczenia nie oznacza przecież, że na jego treść zgodzili się sami uczestnicy. O kompromisie i zgodzie uczestników można mówić bowiem jedynie wówczas, gdy oni sami zawrą przed Komisją ugodę. Orzeczenie jest natomiast wydawane właśnie w tych sytuacjach, gdy do zawarcia ugody nie dojdzie (art. 63 ust. 4 zd. 2 u.k.kat., art. 33 ust. 2 zd. 2 u.gm.żyd.). Przynajmniej o pewnej części roszczenia Komisja rozstrzyga zatem wbrew stanowisku uczestnika postępowania, a nie zgodnie z jego wolą. Wydaje się więc, iż raczej z zasady orzeczenie Komisji - właśnie w tej części, w której pomiędzy uczestnikami brak porozumienia - rozstrzyga sprawę sporną (pomiędzy uczestnikami) o prawo własności. Rozwiązywanie tego rodzaju sporów Konstytucja traktuje jednak jako wymierzanie sprawiedliwości, które z zasady poddane być musi bezstronnej i niezawisłej władzy sądowniczej (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Co więcej, postępowanie przed nią powinno spełniać wysoko postawione wymogi, określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji - spór o własność toczący się przed Komisją jest niewątpliwie „sprawą” w rozumieniu tej normy. Reasumując zatem, owa tak podkreślana „uzgodnieniowość” odnosi się wyłącznie do relacji wewnątrz zespołów orzekających, a nie do stosunków pomiędzy uczestnikami. Wobec nich, a zwłaszcza gmin (o czym jeszcze dalej), orzeczenie Komisji zawsze ma charakter władczy.

Po trzecie, warto zwrócić uwagę, iż w polskim systemie prawnym nawet zawarcie ugody w sprawie o własność nie może pozbawić strony dostępu do sądu. Sam fakt, iż dana sprawa o charakterze cywilnym jest rozstrzygana w drodze polubownej, nie stanowi sam przez się o legalności takiego rozstrzygnięcia i automatycznym

uznaniu go i egzekwowaniu przez państwo. Po pierwsze, wszystkie ugody, czy to „prywatne” (art. 917-918 kodeksu cywilnego), czy to zawierane przed sądem bądź mediatorem, są oceniane co najmniej z punktu widzenia ich legalności (sprzeczności z prawem lub zasadami współżycia społecznego, względnie, czy nie zmierzają one do obejścia prawa). W stosunku do ugód zatwierdzanych przed sądem, ocena taka odbywa się przede wszystkim na etapie ich zawierania (art. 203 § 4 w zw. z art. 223 § 2 k.p.c.); w znikomym zakresie - także na etapie ich egzekwowania, przy nadawaniu klauzuli wykonalności, co jest warunkiem uruchomienia państwowych środków przymusu. Także ugoda zawarta przed mediatorem podlega zatwierdzeniu przez sąd, a jej przymusowa egzekucja wymaga wcześniejszego nadania klauzuli wykonalności. Kontrola sądu polega na badaniu, czy ugoda nie jest sprzeczna z prawem lub zasadami współżycia społecznego, czy nie zmierza do obejścia prawa, a także - czy nie jest niezrozumiała lub nie zawiera sprzeczności (art. 183<sup>14</sup> k.p.c). Na ugodę zawartą przed mediatorem służy też środek odwoławczy w postaci zażalenia (art. 394 § 1 pkt. 10<sup>1</sup> k.p.c). Innymi słowy, w sprawach cywilnych samo uzgodnienie woli zainteresowanych stron nigdy samo przez się nie wyłącza kognicji sądu powszechnego. Przeciwnie, standardem przyjętym przy wszystkich tego rodzaju uzgodnieniach pozostaje kontrola sądowa, sprawowana co najmniej pod kątem zgodności z szeroko pojętymi zasadami porządku publicznego.

W podobny zresztą sposób sądy powszechne traktują właśnie ugody zawierane przed Komisją uznając siebie za władne do oceniania ich ważności (tak m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2007 r., sygn. akt III CSK 427/06, opubl. OSNC z 2008 r., Nr 3, poz. 39; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 maja 2007 r., sygn. akt I ACa 65/07; wyrok Sądu Okręgowego w Kaliszu z dnia 12 maja 2004 r., sygn. akt I C 850/03).

Odnosząc się zaś do argumentu, iż postępowanie regulacyjne najbardziej zbliżone jest do postępowania polubownego, Rzecznik zwraca uwagę, iż także i w wypadku wyroków sądów polubownych standardem jest poddanie ich kontroli sądu powszechnego, o czym stanowi cała osobna część V k.p.c. Procedura cywilna stawia sądowi polubownemu określone wymogi zarówno co do podstaw jego działania, konstruowania składu osobowego, jak i trybu postępowania, a w szczególności - co do zakresu koniecznej kontroli sądu powszechnego. Tak w szczególności w razie najcięższych uchybień proceduralnych, których katalog określa art. 1206 k.p.c, stronie przysługuje skarga o uchylenie wyroku sądu polubownego. Owymi wadami są np. przekroczenie przez sąd polubowny zakresu swego działania, pozbawienie strony możliwości obrony swych praw, niezachowanie podstawowych zasad postępowania, wydanie wyroku pomimo tego, iż w tej samej sprawie między tymi samymi stronami zapadł prawomocny wyrok sądu. Sąd cywilny może uchylić wyrok sądu polubownego



także wówczas, gdy jest on sprzeczny z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (klauzula porządku publicznego). Co więcej, wyrok sądu polubownego lub ugoda przed nim zawarta mają moc prawną na równi z wyrokiem sądu lub ugodą zawartą przed sądem dopiero po ich uznaniu przez sąd powszechny albo po stwierdzeniu przezeń ich wykonalności (art. 1212 k.p.c.). Sąd odmawia zaś uznania lub stwierdzenia wykonalności m.in. wówczas, gdy byłoby to sprzeczne z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (klauzula porządku publicznego) (art. 1214 § 3 pkt. 2 k.p.c.). Innymi słowy, zasadą przyjętą we wszystkich sporach cywilnych „zapisanych” na sąd polubowny, jest sądowa kontrola wyroków takiego sądu, sprawowana przede wszystkim pod kątem rzetelności postępowania i zachowania podstawowych gwarancji sprawiedliwej procedury. Sąd powszechny bada też treść rozstrzygnięcia, ale tylko i wyłącznie w celu stwierdzenia, czy nie doszło tu do najcięższych naruszeń porządku publicznego.

Po czwarte, o uzgodnieniowym charakterze postępowania czy o analogiach do postępowania przed sądem polubownym można byłoby mówić jedynie wówczas, gdyby interesy uczestników reprezentowane (chronione) były w jednakowym stopniu. Tymczasem art. 62 ust. 2 u.k.kat. z kręgu uczestników postępowania wprost wyłącza jednostkę samorządową, z której majątku sporna nieruchomość będzie zwracana (będzie o tym jeszcze mowa dalej). Formalnie nie ma ona zatem prawa bronienia swych interesów czy kwestionowania dowodów zgłaszanych przez wnioskodawcę. Co więcej, sposób konstruowania składu podmiotu orzekającego o prawach majątkowych gminy (Komisji Majątkowej, Komisji Regulacyjnej) w żaden sposób nie zapewnia jakiegokolwiek reprezentacji czy obrony praw zainteresowanej gminy (por. m.in. Zarządzenie Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 8 lutego 1990 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego w przedmiocie przywrócenia osobom prawnym Kościoła Katolickiego własności nieruchomości lub ich części, M.P. Nr 5, poz. 39, ze zm. oraz 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, ze zm.). *Nota bene*, kwestia ta jest wciąż unormowana na poziomie zarządzenia Ministra, co samo w sobie budzi zastrzeżenia z punktu widzenia art. 87 Konstytucji - akt o charakterze wewnętrznym, a nie powszechnie obowiązującym, reguluje tryb orzekania o tych prawach majątkowych osób trzecich (gmin), które są chronione na poziomie konstytucyjnym.

Otóż zgodnie z § 2 ust. 4 Zarządzenia z 1990 r., w skład zespołu orzekającego Komisji Majątkowej wchodzi po dwóch stałych członków Komisji, wyznaczonych przez Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów i Sekretarza Konferencji Episkopatu Polski, oraz po jednym przedstawicielu organów nadrzędnych nad

uczestnikami postępowania. Gmina, o której prawach w tym postępowaniu się rozstrzyga, nie ma żadnego swego przedstawiciela w składzie Komisji - ponieważ korzysta z konstytucyjnej samodzielności, nie ma nad sobą żadnego „organu nadrzędnego” (w rozumieniu przepisów Zarządzenia), który mógłby bronić jej interesów.

Co także ważne, gmina w postępowaniu tym nie jest jego uczestnikiem - status ten przyznano jedynie „wszystkim zainteresowanym jednostkom państwowym i kościelnym” (art. 62 u st. 2 u.k.kat.), przez które należy rozumieć jednostki, których interesu prawnego dotyczy postępowanie, w szczególności uprawnione do dysponowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz te, w których władaniu znajduje się nieruchomość będąca przedmiotem postępowania (§ 5 ust. 2 i 3 Zarządzenia). Do gmin mógłby odnosić się zatem jedynie § 5 ust. 4 Zarządzenia, w myśl którego „jeżeli niepaństwowe osoby trzecie nabyły prawo do upaństwowionej nieruchomości (art. 61 ust. 4 pkt 3 ustawy), jednostką zainteresowaną jest Skarb Państwa, reprezentowany przez właściwy terenowy organ rządowej administracji ogólnej”.

Innymi słowy, w skład podmiotu orzekającego nie wchodzi żaden reprezentant interesów gminy, a uczestnikiem postępowania regulacyjnego - w miejsce samej gminy - mógłby być jedynie organ administracji państwowej, który ma strzec jej interesów i chronić wspólnotowy majątek. W obecnym stanie prawnym tego rodzaju regulację określić można jedynie jako kuriozalny i oczywiście niekonstytucyjny anachronizm.

Jeżeli zaś chodzi o skład Komisji Regulacyjnej działającej na podstawie u.gm.żyd. i Zarządzenia z 1997 r., członkami czteroosobowych zespołów orzekających są jedynie osoby wyznaczone - w równej liczbie - przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Zarząd Związku Gmin (§ 2 ust. 4 ww. Zarządzenia). Także i tu trudno więc przyjąć, by orzeczenie Komisji było rezultatem takiego uzgodnienia, w którym wszyscy zainteresowani mieli równe „prawo głosu”, a członkowie Komisji - rzeczywiście „bezpośrednio zainteresowani wynikiem rozstrzygnięcia”.

Z tych wszystkich względów należy zatem uznać, że w stosunku do gminy Komisja jest podmiotem „zewnętrznym”, który o prawach majątkowych gminy rozstrzyga nie w drodze uzgodnienia czy mediacji, ale swą wolę narzuca w sposób władczy, samodzielnie decydując, czy mienie komunalne uszczuplić i w jakiej części.

Na koniec wreszcie warto zauważyć, iż ustawodawca przyjął dwa całkowicie odmienne tryby „regulacji”, drastycznie różnicując środki ochrony praw ewentualnie naruszonych danym rozstrzygnięciem.

Otóż nieruchomości, które w dniu wejścia w życie danej ustawy (tj. w dniu 23 maja 1989 r. i 11 maja 1997 r.) pozostawały we władaniu kościelnych osób prawnych (wyznaniowych gmin żydowskich) stały się ich własnością z mocy prawa (art. 60 ust. 1

u.k.kat., art. 29 ust. 1 u.gm.żyd.). Przejście własności danej nieruchomości potwierdza deklaratoryjna decyzja wojewody, od której służy odwołanie do właściwego ministra, a następnie - skarga do sądu administracyjnego, ewentualnie też - skarga kasacyjna do NSA (art. 60 ust. 5 i 6 u.k.kat., art. 29 ust. 2 u.gm.żyd.; w tym ostatnim wypadku kognicja sądu administracyjnego wynika wprost z art. 3 § 2 pkt. 1 p.p.s.a.). W tego rodzaju sprawach strony mają zatem zapewniony pełny tryb odwoławczy, ze skargą do sądu włącznie. Sprawa może być więc rozpatrywana aż przez cztery „instancje” (choć oczywiście pod różnym kątem) - i to pomimo tego, że to właśnie w tych sytuacjach sprawy mają charakter „mniej sporny” niż te poddane właściwemu postępowaniu regulacyjnemu. W tym ostatnim bowiem zgłaszane są nieruchomości, którymi zawsze władają inne podmioty; tym samym mogą mieć one podstawy, by uznawać swe władanie za uprawnione. Spór na tym tle rozstrzygany jest jednak jedynie w jednej instancji przez organ nie będący sądem, a od takiego (jak wskazano wyżej - bynajmniej nie polubownego) rozstrzygnięcia nie służy żaden środek odwoławczy. Orzeczenia rozstrzygającego spór nie może także zbadać sąd powszechny, gdyż orzeczenie to korzysta z waloru prawomocności, wiążącego wszystkie organy państwa.

Zestawienie obu procedur budzi zatem uzasadnione wątpliwości co do celu, jaki ustawodawca chciał przez to zrealizować - nie wiadomo, czemu miałyby służyć aż tak poważne różnicowanie instrumentów ochrony praw zainteresowanych podmiotów i całkowite pozbawienie ochrony sądowej uczestnika właściwego postępowania regulacyjnego. Po pierwsze, zakresy przedmiotowe art. 60 ust. 1 i art. 61 ust. 1 u.k.kat. (tj. katalog nieruchomości uwłaszczanych *ex lege* i tych podlegających regulacji) ewidentnie się krzyżują (por. zwłaszcza ustępy 1 pkt. 1 obu artykułów czy regulacje dotyczące mienia zlikwidowanych fundacji; nie mówiąc już o porównaniu zakresów art. 29 ust. 1 i art. 30 ust. 1 u.gm.żyd.), a jedynym kryterium odróżniającym te dwie grupy spraw jest czynnik władania nieruchomością w określonej dacie. Kryterium to jest jednak całkowicie przypadkowe, a „sankcja” w postaci odebrania prawa do sądu jedynie tym podmiotom, które roszczą sobie prawa do nieruchomości określonych w art. 61 ust. 1 u.k.kat. (art. 30 ust. 1 u.gm.żyd.) a nie art. 60 ust. 1 u.k.kat. (art. 29 ust. 1 u.gm.żyd.) - rażąco nieproporcjonalna.

Jedynym wyobraźalnym argumentem przemawiającym za takim ukształtowaniem procedury regulacyjnej pozostaje zapewnienie sprawności postępowania. Jeżeli jednak szybkie uzyskanie rozstrzygnięcia nie jest istotne przy deklaratoryjnym potwierdzeniu praw do nieruchomości, którą osoba wyznaniowa cały czas włada, trudno uzasadnić, dlaczego w sprawach z samego założenia „bardziej spornych” jest to kwestia tak kluczowa, że prowadzi do pozbawienia prawa gwarantowanego wprost przepisami Konstytucji. Biorąc zaś pod uwagę, iż mimo 20 lat funkcjonowania, Komisji Majątkowej nadal pozostało jeszcze około 300 wniosków do rozpatrzenia (ze

zgłoszonych ok. 3.000), a Komisji Regulacyjnej - około 80% wniosków z ponad 5.000 zgłoszonych, argument o konieczności zapewnienia sprawności postępowania nie wydaje się zbyt poważny.

Podsumowując zatem Rzecznik stwierdza, iż swoiste cechy postępowania regulacyjnego, obszernie tu przedstawione, nie uzasadniają całkowitego wyłączenia orzeczeń Komisji spod kontroli sądu - zwłaszcza na tle innych sytuacji, w których dochodzi do „polubownego” przeniesienia prawa własności. Zarówno wszelkie akty dobrowolne (ugody sądowe i pozasądowe), jak i wyroki sądów polubownych zawsze są oceniane przez sądy, przynajmniej pod kątem ich legalności. Po drugie, argument o „koncyliacyjnym” charakterze postępowania regulacyjnego można zasadnie podnosić przy zwracaniu nieruchomości państwowej, ale już z całą pewnością nie samorządowej - gmina jest tu bowiem raczej biernym adresatem władczego rozstrzygnięcia o jej własności niż podmiotem aktywnie broniącym swych praw i kształtującym (jako członek zespołu orzekającego) treść orzeczenia Komisji. Po trzecie zaś, jeżeli nawet zrezygnować z porównywania procedury regulacyjnej aż z całokształtem rozwiązań systemowych i ograniczyć się już tylko do samych ustaw wyznaniowych, to nawet wtedy za brakiem odwołania do sądu nie przemawiają żadne konstytucyjnie akceptowalne argumenty - o czym świadczy niezrozumiałe, zbyt daleko idące zróżnicowanie procedur regulacyjnych z art. 60 i 61 u.k.kat. (art. 29 i art. 30 u.gm.żyd.).

## II. Niekonstytucyjność zakazu odwołania do sądu (art. 63 ust. 8 u.k.kat. i art. 33 ust. 5 u.gm.żyd.)

### 1. Sądowa ochrona samodzielności gminy

Kluczowa dla rozstrzygnięcia wniosku Rzecznika w punkcie 1) i 3) pozostaje jednak kwestia, czy rzeczywiście Konstytucja zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego, przynajmniej w pewnym zakresie, prawo do sądowej ochrony przysługujących im praw majątkowych, a po drugie - że właśnie sprawy objęte kognicją Komisji w owym zakresie się mieszczą.

Otóż art. 165 Konstytucji niewątpliwie gwarantuje ochronę osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, przysługującego im prawa własności i innych praw majątkowych oraz poddaje ochronie sądowej ich samodzielność. Przepis ten uznawany jest za źródło i materialną podstawę gwarancji prywatnoprawnej podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż „podstawową cechą jednostki samorządu terytorialnego jest jej osobowość i podmiotowość prawna oraz normatywnie zagwarantowana i sądownie chroniona samodzielność (...). Kluczowym elementem jej podmiotowości prawnej,

umożliwiającym realizowanie zadań, jest mienie komunalne (...), którego ochrona ma znaczenie szczególne (...), stanowiąc zabezpieczenie podstawowych wartości samorządu terytorialnego, takich jak: osobowość prawna, samodzielność oraz możliwość realizowania zadań własnych wyznaczonych przez odpowiednie przepisy ustawowe (...). Własność ta spełnia konstytucyjną rolę, ponieważ decyduje o realności systemu samorządowego w państwie" (tak m.in. wyrok z dnia 20 lutego 2002 r., sygn. K 39/00, opubl. OTK-A 2002/1/4).

Jednocześnie jednak mienie komunalne ma specyficzny charakter, uwarunkowany interesem publicznym. Oznacza to, że prawa majątkowe gminy mogą doznawać większych ograniczeń niż prawa innych podmiotów. Same gminy kreowane są przez władzę publiczną, zasadnicza część ich majątku, w tym nieruchomości, pochodzi z komunalizacji mienia Skarbu Państwa i służy przede wszystkim realizacji zadań publicznych; ustawodawca w ramach konstytucyjnych zasad mienie to może, w pewnych granicach, kształtować, w tym ograniczać i redystrybuować (por. m.in. orzeczenia TK: z dnia 13 maja 1997 r., sygn. K 20/96, opubl. OTK 1997/2/18; z dnia 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, opubl. OTK 1996/1/1). Wykorzystanie własności komunalnej w celu wykonywania zadań publicznych sprawia zatem, że pozycja jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu własności istotnie różni się od sytuacji podmiotów prywatnoprawnych (tak wyrok TK z dnia 21 października 2008 r., sygn. P 2/08, opubl. OTK-A 2008/8/139). Na gruncie Konstytucji można zatem mówić o zróżnicowanym zakresie ochrony praw do własności osób fizycznych lub osób prawnych prawa prywatnego oraz ochrony prawa własności gminy (podobnie: wyrok TK z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87). W szczególności gminy powinny partycypować w „ciągu działań legislacyjnych, których celem jest dostosowanie stosunków cywilnoprawnych do zmian, jakie niosą głębokie przeobrażenia ustrojowe. Ten złożony i trudny proces nie zakończył się na komunalizacji mienia państwowego dokonanej na podstawie ustawy z 10 maja 1990 r. i wobec tego gminy muszą liczyć się z ograniczeniem przyznanych im praw majątkowych, ilekroć wymaga tego interes państwa" (orzeczenie z dnia 13 maja 1997 r., sygn. K 20/96, opubl. OTK 1997/2/18 oraz z dnia 17 października 1995 r., sygn. K 10/95, opubl. OTK 1995/2/10).

Większa swoboda ustawodawcy nie oznacza jednak jego dowolności. W orzecznictwie TK silnie ugruntowała się koncepcja, w myśl której nieprzekraczalną granicą ingerencji w samodzielność gminy jest przestrzeganie zasady proporcjonalności (racjonalności) wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji (tak TK w cytowanych orzeczeniach w sprawach K 10/95 i K 20/96). Decydując się zatem na ograniczenie (odjęcie) określonych uprawnień np. gminie ustawodawca powinien zawsze rozważyć, czy (1) wprowadzona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych

celów; (2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; i wreszcie (3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do nałożonych przez nią ciężarów (orzeczenie z dnia 23 października 1996 r. w sprawie K 1/96 (opubl. OTK 1996/5/38). Podobnie, w wyroku z dnia 15 grudnia 1997 r. (w sprawie K 13/97, opubl. OTK 1997/5-6/69) potwierdzono „przedkonstytucyjną” linię orzeczniczą, podnosząc, iż ograniczenia samodzielności samorządów można dokonać tylko w drodze ustawy i pod warunkiem, że owe ograniczenia znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, których przedkładanie nad zasadę ochrony samodzielności samorządu terytorialnego zależy od oceny ustawodawcy (analogicznie TK w cytowanych orzeczeniach w sprawach K 1/96, K 13/97 oraz wyroku z dnia 4 maja 1998 r. w sprawie K 38/97, opubl. OTK 1998/3/31). W wyrokach tych po raz kolejny potwierdzono, iż konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenie samodzielności jednostki samorządowej musi być: celowe, racjonalne, konieczne oraz proporcjonalne (*sensu stricto*).

Z drugiej jednakże strony, dopuszczalność zróżnicowania zakresu ingerencji ustawodawcy w stosunku do mienia gminnego i *stricte* prywatnego nie powinno pozostawać w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równej ochrony własności bez względu na jej podmiot. Kwestię tę szeroko analizował Trybunał w cytowanych wyroku w sprawie P 2/08, gdzie uznał m.in., iż „w świetle art. 20 Konstytucji nie można utożsamiać własności prywatnej z własnością przysługującą jedynie osobom fizycznym. Własność przyznana gminom w art. 165 ust. 1 Konstytucji jest prawem podmiotowym, własnością w sensie cywilnoprawnym (technicznym) i dlatego korzysta przynajmniej z „ogólnej” ochrony, jaką Konstytucja gwarantuje temu prawu podmiotowemu, a jej treść bazuje na art. 140 kodeksu cywilnego. Własność, o której mowa w tym przepisie, jest pojęciem prawnym ukształtowanym jako podstawowa i najpełniejsza forma władania przedmiotami materialnymi (rzeczami)”. Wydaje się zatem, że rozstrzygnięcie zarysowanych tu sprzeczności zależy od tego, czy w danym kontekście prawnofaktycznym gmina występuje jako „zwykły” uczestnik obrotu cywilnego („czysta” sfera *dominium*), czy też jako podmiot publiczny, działający w ramach wykonywania zadań w interesie ogółu mieszkańców - choć, co również Trybunał zawsze podkreślał, w wypadku gmin często ścisłe rozróżnienie obu tych przenikających się sfer nie będzie możliwe. Z wykonywaniem zadań publicznych mamy bowiem także do czynienia, gdy gmina -jako osoba prawna - działa w sferze *dominium* w obrocie prawnym (tak m.in. postanowienie z dnia 23 lutego 2005 r., sygn. Ts 35/04, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 26, ale także wyroki: z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K. 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87 i z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96).

W przekonaniu Rzecznika, w podobny sposób należy rozstrzygać problem przysługiwania gminom prawa do sądu - o zakresie takiej ochrony powinien więc

decydować kontekst prawny i faktyczny danej kategorii spraw. Otóż jeżeli gmina występuje w stosunkach o charakterze cywilnoprawnym jako podmiot prawa własności i innych praw majątkowych, w zasadzie winna być traktowana na równi z innymi uczestnikami obrotu. I tak np. w wyroku z dnia 15 marca 2005 r. (sygn. K 9/04, opubl. OTK-A 2005/3/24) Trybunał przyznał otwarcie, iż z art. 165 Konstytucji wynika zasada, że „gminy w obrocie cywilnoprawnym, zwłaszcza w zakresie prawa własności i praw majątkowych, powinny być traktowane jak inne podmioty prywatnoprawne”. Z kolei w wyroku z dnia 28 listopada 2006 r. (sygn. P 31/05, opubl. OTK-A 2006/10/155) na poparcie swych tez Trybunał odwołał się do poglądów doktryny, wskazując, że „bardzo istotne jest też przyznanie jednostce samorządu terytorialnego samodzielnej dyspozycji swoim mieniem (...), które podlega takiej samej ochronie, jak mienie obywateli” (za: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 323). W zakresie kształtowania jej praw właścicielskich poprzez czynności cywilnoprawne, gmina musi być więc „traktowana na równi z innymi podmiotami uczestniczącymi w tych stosunkach, a przynajmniej na równi z innymi podmiotami publicznoprawnymi” (podkreślenie własne).

Szczególnie pomocne może być tu także uzasadnienie wyroku TK z dnia 12 marca 2007 r. (sygn. K 54/05, opubl. OTK-A 2007/3/25), w którym rozwijając i systematyzując dotychczasowe orzecznictwo, Trybunał Konstytucyjny uporządkował poszczególne aspekty owej samodzielności samorządów i przypomniał bardzo wyraźnie, że konstytucyjna zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oznacza także m.in. że prawa i interesy jednostek samorządu terytorialnego podlegają ochronie sądowej (wcześniej np. Trybunał wywodził prawo gminy do żądania ochrony ze strony TK właśnie z założenia, iż jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje prawo do sądu - por. wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, opubl. OTK-A 2003/2/11). Znów zaś odwołując się do wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa Trybunał podkreślił również, że sam „art. 165 przesądza już, że samym jednostkom samorządu powinna być przyznana czynna legitymacja sądowa, a samodzielne jednostki samorządu terytorialnego muszą posiadać możliwość własnego dochodzenia swych praw przed sądami”, przede wszystkim powszechnymi (tak wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r. (sygn. K 37/06, opubl. OTK-A 2009/4/47).

Warto też odnotować argumentację przedstawioną przez Trybunał w uzasadnieniu postanowienia z dnia 22 maja 2007 r. (sygn. SK 70/05, opubl. OTK-A 2007/6/60), która stanowi pewien zwrot w dotychczasowej linii orzeczniczej, co więcej, na tle orzeczeń przywołanych wcześniej, wydaje się raczej wypowiedzią odosobnioną. Otóż wykazując niedopuszczalność korzystania przez gminę ze środka w postaci skargi konstytucyjnej (gmina nie korzysta bowiem swobodnie z praw i wolności określonych w Rozdziale II Konstytucji), Trybunał posunął się do stwierdzenia, że „ochrona

samodzielności sądowej wyrażona w art. 165 ust. 2 nie jest tożsama z prawem do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sądowa ochrona gminy ma zagwarantować prawidłowe wykonywanie przez nią zadań publicznych, natomiast prawo do sądu jest jednym ze środków ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Zróżnicowanie to odnosi się również do prawa do ochrony własności, o którym mowa w art. 64 ust. 1 i prawa własności, o którym mowa w art. 165 ust. 1 Konstytucji. Na gruncie Konstytucji mamy do czynienia ze zróżnicowanym zakresem ochrony prawa do własności osoby fizycznej lub osoby prawnej prawa prywatnego oraz ochrony prawa własności gminy". Wywody te wymagają jednak komentarza.

Po pierwsze, oczywiście treść prawa własności prywatnej, komunalnej i państwowej jest zróżnicowana i zdeterminowana celami i funkcją, jaką prawo to w różnych stosunkach społecznych pełni. Ponieważ owe cele i funkcje określa ustawodawca, może on także w różny sposób ingerować we własność prywatną i komunalną, przy czym oczywiście w tym drugim wypadku jego swoboda jest większa - co nie znaczy, że nieograniczona. Z tego samego powodu można też uznać, iż jeżeli różna jest treść prawa, zróżnicowany może też być zakres ochrony temu prawu przyznanej. Pojęcie „zróżnicowania” dotyczyć może bowiem nie tylko niektórych segmentów danego prawa, ale także pewnych tylko środków ochrony, np. stosowności określonych instrumentów proceduralnych (tak TK m.in. w wyroku z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, opubl. OTK 1999/5/94).

W ocenie Rzecznika, dopuszczalność modyfikacji zakresu ochrony (w szczególności sądowej) danego prawa nie może jednak przekroczyć granic ustanowionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak już bowiem wskazywano wcześniej, to właśnie zasada proporcjonalności stanowi fundamentalne kryterium oceny konstytucyjności działania ustawodawcy ingerującego w samodzielność jednostki samorządu. Bogate orzecznictwo Trybunału na tle dopuszczalności ograniczenia (odjęcia) prawa majątkowego można zaś w całej rozciągłości zastosować także i do dopuszczalności modyfikacji katalogu instrumentów ochrony tego prawa. Zdaniem Rzecznika, ostateczną granicę ingerencji ustawodawcy stanowi zakaz zamykania drogi sądowej z art. 77 ust. 2, który to zakaz dopełnia nie tylko gwarancje z art. 45 ust. 1 (sądowa ochrona obywateli i ich zrzeszeń), ale także i z art. 165 ust. 2 Konstytucji, wyraźnie i wprost gwarantującego gminom prawo do uzyskania ochrony sądowej.

Trybunał podkreślał też wielokrotnie, iż wolności i prawa konstytucyjne mają na celu ochronę jednostek przed nadmierną ingerencją organów władzy publicznej w ich prawnie chronioną sferę. I mimo że oczywiście regulacje z Rozdziału II Konstytucji do gmin wprost odnosić się nie mogą, ich odpowiednie stosowanie w niektórych sytuacjach „wymusza” jednak treść art. 165 Konstytucji. W szczególności, nie ma



żadnych podstaw do tego, by całkowicie i definitywnie pozbawiać gminy jakiejkolwiek ochrony przed nadmierną ingerencją władzy publicznej. Szczegółowo omówione cechy postępowania regulacyjnego świadczą właśnie o tym, iż owa ingerencja władzy „zewnątrznej” z pewnością może mieć charakter nadmierny, arbitralny i władczy, a nawet w niektórych wypadkach - niezgodny z obowiązującym prawem, przed czym gmina, w obowiązującym stanie prawnym, w żaden sposób bronić się nie może.

### 3. Naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu

Nie kwestionując zatem szeroko opisanego wyżej materialnoprawnego zróżnicowania samej własności prywatnej, komunalnej i państwowej (zdeterminowanego celami i funkcjami własności), Rzecznik stanowczo jednak stwierdza, iż nie można gmin pozbawić *a limine* prawa do uzyskania ochrony sądowej tylko i wyłącznie z tego powodu, iż mamy do czynienia z własnością wspólnoty samorządowej. Wprawdzie zakres ochrony danego prawa wypływa z jego treści, ale zróżnicowanie zakresu tej ochrony nie może doprowadzić do naruszenia samej istoty prawa do ochrony sądowej (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Progiem, którego przekroczyć nie można, pozostaje m.in. art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Po pierwsze, całkowity brak dostępu do sądu w postępowaniach zakończonych orzeczeniem komisji regulacyjnych pozostaje w sprzeczności z wyraźnym brzmieniem art. 165 ust. 2 Konstytucji, który sądową ochronę gminie gwarantuje. Po drugie, oczywistym jest - co Trybunał wielokrotnie podkreśla - że w wypadku własności komunalnej sfera *imperium* i *dominium* przeplata się na tyle ściśle, że trudno jest je odróżnić. Nie znaczy to jednak, że nigdy nie jest to możliwe. Przeciwnie, wydaje się, że w postępowaniu regulacyjnym akurat sfery te rozdzielić można.

Otóż idei reprivatyzacji („regulacji”) oczywiście przyświeca „ogólny” publiczny cel - odwrócenie skutków nacjonalizacji, rekompensata za wyrządzone krzywdy. Proces ten polega na przesunięciach majątkowych po to, by zaspokoić słuszne roszczenie majątkowe indywidualnego podmiotu (osoby prawnej). Gmina, oddając ziemię, nie sprawuje jednakże ani władzy publicznej, ani też oczywiście nie wykonuje żadnych zadań o charakterze publicznym. „Przedstawia” jedynie swój „czysto cywilny” majątek, z którego wydzielane są nieruchomości na zaspokojenie roszczeń określonych podmiotów. W celu zrealizowania wyższych racji oddaje zatem jedynie swoją własność, a ściślej - własność ta często odbierana jest wbrew jej woli. To właśnie zatem realizacja owego ogólnego publicznego celu uzasadnia szerokie „czerpanie” przez właściwe Komisje z zasobów nieruchomości gminnych (na podstawie art. 13 p.w.u.s.g. i art. 30 ust. 3 u.g.m.żyd.). Za takim rozwiązaniem przemawia m.in. realizacja idei sprawiedliwości społecznej (lepsze, silniejsze prawo byłego właściciela niż nabywcy pod tytułem darmym, który na cudzej krzywdzie skorzystał), która nakazuje w taki

właśnie sposób rozstrzygać o konflikcie roszczeń do własności nieruchomości. Gmina ponosi więc „ogólną odpowiedzialność” za przemiany ustrojowe i zwolnić się z niej nie może. Zdaniem Rzecznika jednak, to właśnie w tym i jedynie w tym może przejawiać się aspekt publiczny mienia gminnego, uzasadniający - jak wcześniej wskazywano - obniżenie poziomu ochrony prawa własności z uwagi na jego treść. W przeciwieństwie do mienia prywatnego, mienie komunalne można uszczuplać w uzasadnionym społecznie celu, a mianowicie „regulacji” roszczeń kościołów i związków wyznaniowych. Nie ma jednak najmniejszego powodu, by dodatkowo jeszcze pozbawiać gminy dostępu do sądu w celu ochrony tych praw, które im same ustawy wyznaniowe gwarantują, chociażby określając zakres słusznych roszczeń przysługujących kościołom i związkom wyznaniowym i przesłanki ich uwzględnienia; gmina musi mieć prawo okoliczności te kwestionować i bronić swych praw w sytuacji, gdy jest przekonana o niezgodnym z prawem uszczupleniu swego majątku. Taki spór o własność może być zaś rozstrzygnięty tylko i wyłącznie w postępowaniu przed sądem, gdyż w myśl art. 175 ust. 1 Konstytucji sprawowanie wymiaru sprawiedliwości powierzono jedynie sądom, korzystającym z gwarancji bezstronności i niezawisłości.

Po trzecie, fakt uzyskania przez gminy prawa własności w celu wykonywania swoich zadań publicznych nie oznacza, że substrat materialny można jej odbierać w dowolny sposób, a gmina nie może przed taką ingerencją się bronić, nawet jeżeli ma ona charakter całkowicie arbitralny czy wręcz stoi w sprzeczności z obowiązującym prawem. Pogląd taki prowadziłyby w konsekwencji do uznania dopuszczalności wszelkich bezprawnych ingerencji w konstytucyjnie chronione mienie komunalne - mienie wspólnoty samorządowej stanowiące jej substrat materialny oraz gwarancję jej bytu i należytego wykonywania zadań publicznych w interesie członków tej wspólnoty.

Po czwarte, mimo że istotnie można dyskutować nad tym, na ile rzeczywiście „pełne” prawo do sądu (z art. 45 ust. 1 Konstytucji) gminie przysługuje, Rzecznik jest całkowicie przekonany, iż minimalną gwarancją, jaką gmina musi otrzymać w demokratycznym państwie prawnym - nb. w którym terytorialna samorządność pozostaje zasadą ustrojową - jest chociażby zapewnienie możliwości odwołania do sądu od władczego rozstrzygnięcia podmiotu zewnętrznego (skomponowanego m.in. z przedstawicieli administracji rządowej!), który odbiera gminie jej własność. Wydaje się bowiem, iż w obecnym stanie konstytucyjnym od prawa własności nie da się „oddzielić” prawa do żądania jego sądowej ochrony. Przeciwnie, prawo do sądu stanowi „proceduralną istotę” prawa własności, której naruszenie świadczy o rażącym zlekceważeniu prawnej podmiotowości gminy, za czym - zdaniem Rzecznika - nie przemawiają tu żadne konstytucyjnie uzasadnione racje.

Na koniec wreszcie, za niekonstytucyjnością (nieracjonalnością *sensu largo*) takiego rozwiązania przemawia zestawienie procedury regulacyjnej z postępowaniem

administracyjnym z art. 60 u.k.kat. (art. 29 ust. 2 u.g.m.żyd.). Otóż w tym ostatnim wypadku ustawodawca przyznał gminom pełne prawa strony postępowania, a w szczególności prawo skargi do sądu administracyjnego. W tej sytuacji całkowite pozbawienie gminy jakiegokolwiek obrony przed władczym (tj. nieuzgodnionym) rozstrzygnięciem podmiotu zewnętrznego w postępowaniu regulacyjnym budzi poważne zastrzeżenia konstytucyjne. Rzecznik z całą mocą podkreśla, iż gmina jest biernym adresatem rozstrzygnięć władczych w obu trybach postępowania, a drastyczne zróżnicowanie poziomu tej ochrony, w jego przekonaniu jest niecelowe, niekonieczne i rażąco nieproporcjonalne. Nawet bowiem, jeżeli uznać, iż gminie jako podmiotowi publicznemu nie przysługuje nawet minimalna gwarancja z art. 77 ust. 2 Konstytucji (co Rzecznik podważa), i tak kwestionowane przepisy w sposób rażący naruszają zasadę proporcjonalności, a zatem - art. 165 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Warto też zwrócić uwagę, iż pomimo tego, że wszystkie ustawy wyznaniowe uchwalono jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., która oczywiście podwyższyła standardy prawne w stosunku do stanu prawnego obowiązującego w 1989 r., to obowiązkiem ustawodawcy było dostosowanie trybu postępowania regulacyjnego do konstytucyjnych gwarancji ochrony naruszonych praw. Krytyczne uwagi pod adresem kwestionowanych obecnie przez Rzecznika przepisów z zasady wyłączających jakąkolwiek kontrolę sądu, zgłaszane były jednak nawet na długo przed 1997 r. Już wówczas wskazywano, iż zespoły orzekające Komisji Majątkowej „rozpatrują skomplikowane w większości sprawy majątkowe, wymagające wnikliwości i bezstronności. Istnieje realna możliwość podejmowania niesłusznych decyzji, które nie mogą być naprawione. Przeoczeniem rządu było pominięcie tej sprawy przy kolejnych nowelizacjach ustawy” (por. m.in. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, wyd. V zm., PWN Warszawa 1993, s. 276).

Reasumując zatem tę część wyводу Rzecznik stwierdza, iż Konstytucja w art. 165 ust. 2 gwarantuje gminom sądową ochronę ich samodzielności, a w szczególności zatem ochronę ich „substratu majątkowego”, bez którego gmina ani istnieć, ani funkcjonować nie może. W myśl zaś art. 11 EKSL społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej, przewidzianych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym. Jeżeli zatem właściwa Komisja w postępowaniu regulacyjnym odbiera gminom ich własność (co do zasady tę nabytą w drodze komunalizacji) i przekazuje ją (zwraca) kościelnym osobom prawnym, niewątpliwie rozstrzyga o prawach majątkowych danej gminy, i to tych, które są gwarantowane przez art. 165 Konstytucji RP. Gmina jednak jest całkowicie pozbawiona ochrony sądowej, chociażby jedynie w postaci odwołania do sądu od pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia właściwej Komisji.

O przywróceniu własności nieruchomości kościelnej osobie prawnej rozstrzyga zatem podmiot nie będący organem sądowym - chociażby z uwagi na oczywisty brak niezależności, bezstronności i niezawisłości członków Komisji - i którego też sądownictwo administracyjne nie uznaje za organ administracyjny. Organ ten wydaje rozstrzygnięcia w specyficznej procedurze „uzgodnieniowej”, a wydanemu w ten sposób orzeczeniu Państwo nadaje walor prawomocnego wyroku sądu. Owo orzeczenie nie ma również charakteru decyzji administracyjnej i nie służy tu skarga do sądu administracyjnego. Orzeczenie pierwszoinstancyjne definitywnie kończy „sprawę” (tj. spór o własność pomiędzy osobą kościelną a zainteresowanymi jednostkami państwowymi lub samorządowymi) i nie służy tu żaden środek zaskarżenia, nawet w razie naruszenia podstawowych zasad postępowania w demokratycznym państwie prawnym.

Brak środka odwoławczego powoduje dodatkowo, iż nie tylko gmina, ale każdy inny uczestnik postępowania nie może zarzucić orzeczeniu Komisji ani merytorycznej niesłuszności rozstrzygnięcia (jak np. orzeczenie dotyczące nieruchomości, co do których nie wykazano należyście, iż niegdyś mogły być własnością danego kościoła czy związku wyznaniowego - por. uzasadnienie uchwały TK w sprawie W 11/92; orzeczenie o zwrocie nieruchomości będącej własnością prywatną czy obciążonej prawami osób trzecich; orzeczenie o zwrocie nieruchomości wbrew przesłankom określonym w ustawach wyznaniowych), ani proceduralnej wadliwości (jak chociażby pozbawienie możliwości działania - w postępowaniu regulacyjnym nie ma podstaw do wznowienia postępowania, czy też przewlekłości postępowania - o której świadczą przytaczane wyżej dane).

O ile zatem z zasady dopuszczalne jest zróżnicowanie poziomu ochrony własności komunalnej i prywatnej, gdyż różna jest jej treść i cele, którym ona służy, o tyle jednak zróżnicowanie to musi zostać skonfrontowane z kryteriami ustanowionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji (stosowanemu w związku z art. 165 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji). W przekonaniu Rzecznika, pozbawienie gminy jakiegokolwiek dostępu do sądu jedynie w określonej kategorii spraw spornych dotyczących „cywilnej” własności gminnej, podczas gdy np. pozostawiono go w innych, tożsamy (tj. wykazujących tę samą cechę relewantną) przede wszystkim narusza istotę prawa gwarantowanego w art. 165 ust. 2 Konstytucji. Po drugie zaś, w oczywisty sposób nie spełnia kryteriów racjonalności - rozwiązanie takie nie jest ani celowe, ani racjonalne, ani konieczne, ani wreszcie - proporcjonalne (*sensu stricto*).

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi zatem na stanowisku, iż z powyższych względów zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 165 ust. 2 w związku z art. 77 ust. 2, art. 78 i z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

#### 4. Uczestnictwo gminy w postępowaniu dotyczącym jej praw

W postępowaniu regulacyjnym przed Komisją Majątkową prawa gmin doznają dodatkowego ograniczenia, a mianowicie gmina pozbawiona jest statusu uczestnika postępowania (art. 62 ust. 2 u.k.kat.). Nb. jest to problem występujący wyłącznie na gruncie u.k.kat.; pozostałe ustawy wyznaniowe akurat tę kwestię regulują prawidłowo, przyznając zainteresowanym gminom „prawo głosu”, tj. prawo przedstawiania własnego stanowiska w sprawie, a w szczególności kwestionowania składanych operatów wyceniających nieruchomości odebrane oraz podlegające zwrotowi czy też podważanie samych podstaw prawnych wniosku osoby kościelnej i jego zasadności. W ocenie Rzecznika, regulacja taka ogranicza konstytucyjną zasadę równości, wywodzoną w tym wypadku z art. 165 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zasada równości wymaga, by w taki sam sposób traktować podmioty znajdujące się w tożsamej sytuacji prawnej, tj. wykazujące tę samą cechę relewantną. W omawianej sprawie cechą tą jest bez wątpienia dysponowanie przez podmiot publiczny nieruchomością odebraną (w określonych ustawą wypadkach) poprzedniemu właścicielowi, tj. osobie kościelnej. Tymczasem w postępowaniu regulacyjnym mamy do czynienia z istotnym zróżnicowaniem uprawnień w postępowaniu w zależności od tego, czy chodzi o zwrot nieruchomości państwowej (którą władza jednostka państwowa), czy też samorządowej. Otóż poważne zastrzeżenia Rzecznika budzi fakt, iż jeżeli postępowanie regulacyjne dotyczy nieruchomości gminnej, jej obecny właściciel nie ma ani statusu uczestnika postępowania, ani też (co wskazywano wcześniej), nie posiada żadnego reprezentanta swoich praw w składzie organu orzekającego o zwrocie jej własności. Jej interesów bronić ma wówczas „Skarb Państwa, reprezentowany przez właściwy terenowy organ rządowej administracji ogólnej”. Tymczasem, jeżeli w postępowaniu regulacyjnym zgłoszono roszczenia do nieruchomości państwowej, jej aktualny właściciel ma prawa strony, co więcej, nawet w samym składzie organu orzekającego jego interesy reprezentuje właściwa „jednostka nadrzędna”.

Powołując się zaś na obszernie przytoczone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego na tle art. 165 Konstytucji, Rzecznik ponownie wskazuje na ukształtowaną tu zasadę traktowania gmin na równi z innymi uczestnikami obrotu, i to nie tylko prywatnymi (w stosunkach cywilnoprawnych), ale także, a właściwie przede wszystkim - na równi z innymi podmiotami publicznymi, które z gwarancji z art. 165 oczywiście nie korzystają (por. uzasadnienie wyroku z dnia 28 listopada 2006 r. (sygn. P 31/05, opubl. OTK-A 2006/10/155). Tymczasem w postępowaniu regulacyjnym mamy do czynienia z ewidentną dyskryminacją gminy i uprzywilejowaniem podmiotów

publicznych - oba te podmioty, będące aktualnymi właścicielami nieruchomości zgłoszonych w postępowaniu regulacyjnym, nie są traktowane w sposób równy.

Wskazując na powyższe, Rzecznik nie dostrzega też żadnego konstytucyjnie uzasadnionego celu, który takie unormowanie by usprawiedliwiało. Nie jest ono ani konieczne, ani celowe, ani racjonalne, ani też proporcjonalne. Przeciwnie, wydaje się, że jest to jedynie omyłka ustawodawcy, który w okresie tworzenia ustawy „przeoczył” projektowaną dopiero zasadniczą reformę samorządową oraz powszechną komunalizację mienia państwowego.

Rzecznik zwraca też uwagę, iż uchybienia tego nie sanuje przyjęta - przynajmniej przez niektóre składy orzekające - praktyka „dopraszania” do postępowania zainteresowanych gmin (o ile Rzecznikowi wiadomo, praktyka ta opierać się ma na wewnętrznych dokumentach uzgodnieniowych pomiędzy stroną rządową i kościelną). Po pierwsze, tego rodzaju „dobra wola” członków Komisji nie stanowi dla zainteresowanej gminy żadnej gwarancji tego, iż jej głos rzeczywiście zostanie należycie wysłuchany. Po drugie zaś, z doniesień prasowych wynika, iż nadal zdarzają się sytuacje, gdy zainteresowana gmina o utracie istotnego składnika swojego mienia dowiaduje się poniewczasie, po wydaniu przez Komisję orzeczenia czy dopiero przy próbie jego przymusowego wyegzekwowania. Rozstrzygnięcie Trybunału w kierunku postulowanym przez Rzecznika jest zatem jedyną możliwością wyeliminowania tego rodzaju sytuacji.

Na marginesie warto też zauważyć, że w sprawie tej mamy do czynienia także z innym jeszcze rodzajem zróżnicowaniem uprawnień procesowych jednostek samorządowych. Otóż w odróżnieniu od przesłanek materialnych rozstrzygnięcia (katalog nieruchomości podlegających zwrotowi, zakres obowiązku zwrotu, dalsze warunki), ustawodawca we wszystkich postępowaniach regulacyjnych, niezależnie od wyznania przyjął co do zasady identyczną procedurę - opisaną w punkcie I powyżej. Co więcej, tryb postępowania ustanowiony dla Komisji Majątkowej dla Kościoła Katolickiego stał się wzorcem, matrycą dla kolejnych ustaw szczególnych dotyczących innych wyznań, w tym również „ogólnej” ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, a także argumentem uzasadniającym właśnie takie a nie inne ukształtowanie wszystkich istotnych cech wyróżniających - co zresztą sam ustawodawca wielokrotnie podkreślał, powołując się na konstytucyjną zasadę równego traktowania wszystkich wyznań. Ustawodawca stworzył zatem jednolity sposób reprivatyzacji upaństwowionego mienia wyznaniowych osób prawnych.

Tymczasem w obrębie tej grupy gmin, których nieruchomości poddano postępowaniom regulacyjnym, doszło jednak do zróżnicowania jednolitej procedury. W ocenie Rzecznika pozbawienie zainteresowanej gminy (tj. tej, której własność się

odbiera) statusu uczestnika postępowania nie służy realizacji żadnego konstytucyjnie wartościowego celu; przeciwnie, wydaje się, że niestety jest to zwykłe „przeoczenie” ustawodawcy, rodzące jednak niekorzystne konsekwencje dla zainteresowanych gmin.

Z powyższych względów, w przekonaniu Rzecznika, art. 62 ust. 2 u.k.kat, w zakresie, w jakim z kręgu uczestników postępowania przed kościelną Komisją Majątkową wyłącza zainteresowane gminy, jest niezgodny z art. 165 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

A handwritten signature in cursive script, appearing to read "Irene Jędrzejewska".