



IV.7004.23.2014.MC

Pan Mariusz Błaszczak
Minister Spraw Wewnętrznych i
Administracji

Szanowny Panie Ministrze

W marcu 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do ówczesnego Ministra Administracji i Cyfryzacji Andrzeja Halickiego w sprawie rozwiązań legislacyjnych dotyczących zwrotu kościołom i związkom wyznaniowym mienia odebranego przez władze PRL w toku powojennych wywłaszczeń i nacjonalizacji (pismo Rzecznika z 31 marca 2015 r. w załączeniu).

W piśmie tym Rzecznik wskazywał na istotne problemy wynikające z braku przepisów procesowych, które precyzyjnie określałyby tryb kontroli orzeczeń wydawanych przez tzw. komisje regulacyjne, działające na podstawie ustaw regulujących stosunek państwa do poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej. Szczególne znaczenie miała tu kwestia orzeczeń wydanych przez Komisję Majątkową, rozpatrującą wnioski restytucyjne osób prawnych Kościoła Katolickiego. Pomimo likwidacji Komisji w 2011 r. w sądach administracyjnych nadal bowiem pozostają zawieszona sprawy ze skarg na jej orzeczenia, a wadliwie skonstruowane przepisy przejściowe, nie wprowadzające tzw. ogólnego następcy zlikwidowanego organu, utrudniają dokończenie tych postępowań. Stan taki należy ocenić jako niezgodny z obowiązującą Konstytucją. Potwierdza to zresztą obszerne uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2013 r. (sygn. K 25/10, wydanego z wniosku Rzecznika), które nie pozostawia żadnych wątpliwości, że zagwarantowanie stronom tzw. postępowań regulacyjnych dostępu do sądu jest bezwzględnie konieczne.

Niestety, pomimo obszernej argumentacji oraz rangi konstytucyjnych zagadnień poruszonych w wystąpieniu Rzecznika – jak dostęp do sądu, prawo do sądowej ochrony

własności (prywatnej i samorządowej), prawo do ochrony spraw w toku, zasada równego traktowania kościołów i związków wyznaniowych – na swoje pismo Rzecznik nie otrzymał żadnej odpowiedzi. Uznając zaś, że żaden z przedstawionych problemów nie został załatwiony, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1648), zwracam się do Pana Ministra z ponowną prośbą o wnikliwą lekturę załączonego wystąpienia, przeanalizowanie wszystkich podniesionych tam argumentów oraz o ustosunkowanie się do formułowanych w tym piśmie zastrzeżeń. W szczególności będę wdzięczny za odniesienie się do kwestii takiej modyfikacji przepisów przejściowych 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), by jednoznacznie wskazany został organ będący następcą prawnym zlikwidowanej Komisji Majątkowej – w zakresie sądowej kontroli wydawanych przez nią orzeczeń.

Nie wyczerpuje to jednak problemów związanych z sądową kontrolą działalności tzw. komisji regulacyjnych. W przywołanym wyroku w sprawie K 25/10 dostęp stron do sądu uznano za oczywistość – przy czym brak odpowiednich przepisów procesowych w ustawach zwykłych nie został uznany za istotną przeszkodę. Niemniej jednak w praktyce przed osobami próbującymi skorzystać z konstytucyjnego prawa do uruchomienia sądowej kontroli orzeczenia regulacyjnego (a zatem – ochrony zarzucanego naruszenia własności) piętrzą się różnorodne trudności związane z brakiem jednoznacznego wkomponowania tzw. komisji regulacyjnych w struktury szeroko rozumianej administracji publicznej. Skutkuje to wątpliwościami co do formalnych wymagań ewentualnej skargi do sądu administracyjnego (jak chociażby stosowanie art. 52 i art. 53 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t. jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 718, ze zm.); przepisy te nie przewidują wnoszenia skarg do sądu administracyjnego od „decyzji” wydanych w jednoinstancyjnym postępowaniu.

Problemy też budzi dopuszczalność kwestionowania orzeczeń komisji przez osoby prywatne, które nie mają jednak statusu uczestników postępowań regulacyjnych, a do tego, co do zasady, orzeczenie nie może naruszać ich praw. W praktyce jednak mogą zdarzać się orzeczenia obarczone taką właśnie wadą – jak choćby przyznanie nieruchomości, której Skarb Państwa nie jest już właścicielem (o takich przypadkach por. m.in. *Sprawozdanie dla Rady Ministrów z kontroli w zakresie udziału przedstawicieli strony rządowej w Komisji Majątkowej w latach 1990-2011, DKN-583-14(12)/10, Warszawa, 30 czerwca 2011 r., s. 38*). Osoby prywatne mogą wówczas zetknąć się z kwestionowaniem ich statusu jako uczestnika postępowania kontrolnego i zarzutem braku po ich stronie interesu prawnego w takim postępowaniu.

I jakkolwiek wątpliwości te i tak będzie musiał w ostateczności rozstrzygnąć sąd administracyjny, z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu niezmiernie istotne jest, by sprawy te precyzyjnie uregulowano na poziomie ustawy. Tworzenie norm prawnych wyłącznie poprzez rozwój orzecznictwa, aczkolwiek możliwe (a niekiedy i nieuniknione) jest procesem niezmiernie kosztownym z punktu widzenia ochrony praw obywateli. Odbywa się on kosztem ich bezpieczeństwa prawnego, a ustabilizowanie linii orzeczniczych następuje z reguły w dłuższym okresie czasu. Dlatego tak ważne jest, by tryby kontrolne w stosunku do orzeczeń regulacyjnych w sposób jednoznaczny przesądził właśnie ustawodawca.

Rzecznik zwraca też uwagę, że wątpliwości budzi nawet kontrola tych orzeczeń w ramach tzw. trybów nadzwyczajnych z kodeksu postępowania administracyjnego. Konieczność ich stosowania jednoznacznie wynika z uzasadnienia przywoływanego wyroku TK. Tymczasem ze skarg kierowanych do Biura Rzecznika wynika, że – przynajmniej w niektórych przypadkach – komisje odmawiały wznowienia postępowania czy wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności właśnie ze względu na brak ku temu podstaw prawnych. Trudno też nie wytknąć, że tryb procedowania niektórych komisji wciąż jeszcze jest normowany na poziomie zarządzenia, co jest ewidentnie sprzeczne z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, uprzejmie proszę Pana Ministra o przeanalizowanie przedstawionych problemów oraz – podobnie jak w piśmie z 31 marca 2015 r. – ponownie proszę o rozważenie podjęcia pilnych działań legislacyjnych, których celem byłoby doprowadzenie wadliwych rozwiązań prawnych do stanu zgodności z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony naruszonych wolności i praw obywateli. W szczególności istotne jest, by nastąpiło to w taki sposób, by umożliwić obywatelom realne skorzystanie z drogi ochrony swoich praw, wskazanej w wielokrotnie tu przywoływanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 25/10.

Będę wdzięczny za poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o stanowisku zajęтым w przedstawionych wyżej sprawach.

Z poważaniem

Podpis na oryginale

Załącznik:

wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Administracji i Cyfryzacji z 31 marca 2015 r. (IV.7004.23.2014)