



IV.7004.23.2014.MC

Naczelny Sąd Administracyjny

sygn. akt II OPS 1/08

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 128 § 1 pkt. 2 w zw. z art. 193 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 718, ze zm.) wnoszę o:

1. podjęcie postępowania zawieszono postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 listopada 2013 r. oraz
2. wezwanie do udziału w sprawie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, ewentualnie – Prezesa Rady Ministrów,

a w razie nieuwzględnienia tego wniosku –

3. o wystąpienie, na podstawie art. 4 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1157), do Trybunału Konstytucyjnego o kontrolę konstytucyjności art. 2 ust. 1 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) i zawieszenie postępowania na podstawie art. 125 § 1 pkt. 1 p.p.s.a.

Uzasadnienie

Postanowieniem z 25 listopada 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny zawiesił postępowanie w sprawie II OPS 1/08 na podstawie art. 124 § 1 pkt. 1 p.p.s.a., tj. ze względu na utratę przez stronę zdolności sądowej. Sprawa niniejsza jest bowiem powiązana ze sprawą II OSK 687/07, w której skład orzekający NSA przekazał w trybie art. 187 § 1 p.p.s.a. zagadnienie prawne wymagające rozstrzygnięcia w powiększonym składzie. Sprawa II OSK 687/07 została zaś wszczęta ze skargi na działanie organu, który w toku postępowania utracił byt – tj. Komisji Majątkowej, zniesionej z dniem 1 marca 2011 r. (art. 2 ust. 1 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). Komisja ta rozpatrywała w tzw. postępowaniach regulacyjnych wnioski osób kościelnych Kościoła Katolickiego o przywrócenie własności odebranej w latach powojennych w związku z szykanami, jakich Kościół Katolicki doznawał w okresie PRL.

Ustawa nowelizująca z 16 grudnia 2010 r. zawiera wprawdzie szczerpkowe przepisy przejściowe, nie ustanawia jednak wprost żadnego ogólnego następcy prawnego zniesionego organu. Stanowi to nie tylko istotną przeszkodę procesową, ale przede wszystkim – jeżeli zaaprobować zawieszenie i w konsekwencji umorzenie na tej podstawie postępowania sądoadministracyjnego – odbiera stronom konstytucyjne prawo do rozpoznania ich sprawy przez niezawisły sąd. Interwencje Rzecznika Praw Obywatelskich u Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (o czym niżej) nie doprowadziły do poprawienia przepisów przejściowych ustawy nowelizującej w taki sposób, by było możliwe chociażby dokończenie postępowań toczących się przed sądami administracyjnymi – w tym choćby i sprawy niniejszej.

Aktualnie więc w obrocie prawnym pozostają rozstrzygnięcia o konstytucyjnych prawach (własności) i obowiązkach podmiotów pozostających poza sferą administracji, a zatem zewnętrznych wobec organu, których to rozstrzygnięć nie można poddać kontroli niezawisłego sądu – a nawet dokończyć spraw już się toczących. Sytuacja, w której ustawodawca w ogóle nie przewidział następcy zlikwidowanego organu, jest zaś o tyle wyjątkowa i do tej pory praktycznie niespotykana, że – w imię realizacji konstytucyjnych praw skarżących, zagwarantowanych w art. 165 oraz w art. 64 ust. 2, ale i w art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP – wymaga rozważenia szczególnych środków prawnych, za pomocą których można będzie doprowadzić stan istniejący do zgodności z Konstytucją RP. W tych okolicznościach w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich dopuszczalna jest reasumpcja postanowienia o zawieszeniu postępowania na podstawie art. 124 § 1 pkt. 1 p.p.s.a. i podjęcie dalszych czynności w sprawie, o które Rzecznik niniejszym wnosi.

Ad. 1

Na przeszkodzie podjęcia zawieszzonego postępowania nie stoi prawomocność postanowienia z 25 listopada 2013 r. Orzeczenie to ma wprawdzie charakter prejudycjalny w stosunku do (przyszłego) postanowienia o umorzeniu postępowania sądowoadministracyjnego na podstawie art. 130 § 1 pkt. 2 p.p.s.a. – w tym sensie, że na etapie umorzenia postępowania sąd nie może już badać ponownie podstaw zawieszenia (tak m.in. post. WSA w W-wie z 16.06.2010 r., I SA/Wa 348/10). Jednakże w okresie zawieszenia sąd może oceniać nie tylko dalsze trwanie podstaw zawieszenia (co jest oczywiste), ale także – ponownie – ich istnienie, i to również w dacie wydawania postanowienia o zawieszeniu postępowania: „Sąd jest zobowiązany do podjęcia postępowania z urzędu nie tylko, gdy ustały przyczyny zawieszenia, ale również wtedy, gdy nie było podstaw do zawieszenia postępowania” (podkreślenie własne). W wielu sprawach NSA podejmował zawieszony postępowanie nie z powodu zmiany okoliczności faktycznych, ale właśnie ze względu na ponowną ocenę, że w dacie zawieszenia podstawy zawieszenia rzeczywiście nie zaistniały; Sąd jest tu zobowiązany działać z urzędu (tak m.in.: post. NSA z 7.10.2011 r., I OSK 1297/10; post. NSA z 13.04.2012 r., I FSK 1239/10; post. NSA z 18.07.2012 r., I OSK 2420/11). W innej z kolei sprawie, na tle skargi na bezczynność, NSA stwierdził, że „podjęcie postępowania, mimo że nie spełniła się okoliczność z uwagi na którą je zawieszono [podkreślenie własne], a następnie rozpoznanie skargi i wydanie wyroku może świadczyć o tym, że zawieszenie nie było słuszne” (tak post. NSA z 29.05.2013 r., I FPP 8/13).

Zasadne też wydaje się odwołanie do celu przepisu przewidującego (aż) trzyletni termin na podjęcie postępowania zawieszzonego na podstawie art. 124 § 1 pkt. 1 p.p.s.a. Tak długi czas na ustalenie (ukonstytuowanie się) następcy prawnego strony postępowania wynika z dążenia prawodawcy do zapewnienia stronom prawa do rozpoznania ich sprawy przez sąd. Jak należy sądzić, taka właśnie intencja przyświecała również składowi orzekającemu w sprawie niniejszej, który nie zdecydował się na umorzenie postępowania „od razu”, tj. z chwilą zniesienia Komisji. Dodatkowo, w uzasadnieniu postanowienia z 25 listopada 2013 r. Sąd dał wyraz przeświadczeniu, że przeszkoda procesowa ma w dalszym ciągu charakter usuwalny, a ustalenie następcy jest tylko kwestią czasu. W tych okolicznościach uzasadnione zatem było oczekiwanie na podjęcie przez ustawodawcę tego rodzaju działań.

Wyjątkowość niniejszej sprawy polega jednak na tym, że prawidłowe i jednoznaczne ustalenie następcy prawnego zlikwidowanego organu nie zależy od aktywności samych stron postępowania, ale od prawodawcy. W przeciwieństwie zatem do „zwykłych” przypadków utraty zdolności sądowej, w sprawie niniejszej strony nie mogą w żaden sposób efektywnie przeciwdziałać sytuacji, na którą nie mają żadnego wpływu. Tymczasem

to one właśnie ponoszą skutki bezczynności prawodawcy – tracąc zarówno prawo do sądu, jak i możliwość ochrony swojej własności. Likwidacja organu w toku sprawy postawiła zaś strony w klasycznej „legislacyjnej pułapce”, co w oczywisty sposób pozostaje w sprzeczności z zasadami, według których powinno funkcjonować praworządne państwo (art. 2 Konstytucji).

Z tych m.in. powodów o interwencję prawodawcy w tej sprawie zabiegał także Rzecznik Praw Obywatelskich. W korespondencji z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazywał na konieczność usunięcia luki w przepisach, w imię ochrony konstytucyjnych zasad i wartości obowiązujących w demokratycznym państwie prawnym (por. wystąpienie Rzecznika z 31 marca 2015 r., znak: IV.7004.23.2014, kopia pisma w załączeniu). Pismo to pozostało jednak bez odpowiedzi. Obecnie swoje wystąpienie Rzecznik wystosował po raz kolejny (pismo w załączeniu).

Bezskuteczny upływ czasu sprawił jednak, że NSA musi obecnie rozstrzygnąć sprawę indywidualną w aktualnym, niezmienionym stanie prawnym. Zdaniem Rzecznika, Sąd, rozważając, czy w tak specyficznych okolicznościach sprawy umorzenie postępowania sądownoadministracyjnego byłoby rozstrzygnięciem prawidłowym z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych zasad praworządnego państwa, powinien mieć przede wszystkim wzgląd na potrzebę ochrony praw konstytucyjnych podmiotów, które zwróciły się do niego o udzielenie sądowej ochrony zarzucanego naruszenia prawa. To przecież właśnie ochrona praw obywateli (stron postępowania administracyjnego) – a nie „praw organu władzy” – legła u samych podstaw instytucji sądownictwa administracyjnego i jest to zasadniczy cel jej funkcjonowania.

Rozpatrując wniosek Rzecznika NSA nie rozstrzyga zatem jedynie kwestii ubocznej, ale, z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego, zupełnie fundamentalnej, tj. czy w ogóle konstytucyjnie dopuszczalna jest sytuacja, w której sam fakt likwidacji organu władzy publicznej definitywnie uniemożliwi skontrolowanie jego działalności (rozstrzygającej o konstytucyjnych prawach podmiotów zewnętrznych) przez niezawisły sąd, a nawet – dokończenie spraw jeszcze się przed tym sądem toczących. Dodatkowo, zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem sądowym, dostęp do sądu w tych sprawach nigdy nie był możliwy. Uznanie więc, że bezczynność prawodawcy w tej materii skutecznie blokuje stronom możliwość rozpoznania ich sprawy, byłoby równoznaczne z zaakceptowaniem przez Naczelny Sąd Administracyjny stanu oczywistej niekonstytucyjności. Dążenie do prokonstytucyjnej wykładni prawa nakazuje więc podjąć wszelkie możliwe środki interpretacyjne, by umożliwić stronom realne skorzystanie z praw, które gwarantuje im wprost Konstytucja RP.

Rzecznik zwraca też uwagę, że to nie ustawodawca zwykły decyduje, czy strony mają prawo do sądu, czy też nie. W odniesieniu do konstytucyjnych praw i wolności prawo

to gwarantuje bezpośrednio i wprost sama Konstytucja. Ustawodawca może – i powinien – określić w ustawie jedynie sposób wykonywania tego prawa. Także stanowisko Trybunału Konstytucyjnego (wyrażone w kluczowym w sprawie wyroku z 13 marca 2013 r. w sprawie K 25/10, z wniosku Rzecznika) jest w tej kwestii jednoznaczne i nie pozostawia żadnych wątpliwości, że – nawet mimo braku adekwatnych przepisów proceduralnych – *de lege lata* od orzeczeń regulacyjnych droga sądowa zawsze była i jest nadal otwarta. W wielu miejscach Trybunał wprost zresztą wskazuje, że ze względu na usytuowanie komisji regulacyjnych w ramach szeroko rozumianej administracji publicznej powinien to być sąd administracyjny. W sprawie niniejszej zatem jedynym organem władzy, który może potwierdzić efektywny, realny – a nie czysto fikcyjny – charakter prawa do sądu jest właśnie Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrując merytorycznie zawisłą przed nim sprawę.

Ad. 2.

(1) W uzasadnieniu postanowienia o zawieszeniu postępowania na podstawie art. 124 § 1 pkt. 1 p.p.s.a. skład orzekający przyjął, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie jest następcą prawnym zlikwidowanej Komisji Majątkowej, okoliczność ta nie wynika bowiem z przepisu ustawy. Jego udział w procesie likwidacji Komisji Majątkowej ma charakter zaledwie „techniczny”: Minister odbiera jedynie sprawozdanie Komisji oraz akta spraw zakończonych i to jemu Komisja przekazuje nierozpoznane dotąd wnioski (art. 2 ust. 3 oraz art. 3 ustawy nowelizującej). NSA wyraził też zwięźle pogląd, że „również na podstawie przepisów innych aktualnie obowiązujących ustaw [podkreślenie własne] nie można ustalić ogólnego następcy prawnego Komisji Majątkowej”.

Wskazana wyżej beczynność prawodawcy w tej sprawie oraz jej szczególny kontekst konstytucyjny wymagają jednak, zdaniem Rzecznika, rewizji poglądu, jakoby interwencja legislacyjna była niezbędna dla dokończenia postępowania sądownoadministracyjnego. W celu zapewnienia stronom realnej sądowej ochrony konieczne jest raczej podjęcie próby takiej wykładni obowiązujących przepisów, by osiągnąć skutek zgodny z porządkiem konstytucyjnym.

Przede wszystkim warto zwrócić uwagę na to, że pomimo tego, że art. 124 § 1 pkt. 1 p.p.s.a. odnosi się do utraty zdolności sądowej przez „stronę” – którą, w myśl art. 25 § 1 p.p.s.a. jest oczywiście także i organ – w literaturze przedmiotu pojawiają się poglądy, iż zawieszenie postępowania z powodu utraty zdolności sądowej przez organ jest niedopuszczalne (por. m.in. M. Romańska [w:] T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 641; A. Jakubowski, *Zasada ciągłości administracji publicznej a właściwość rzeczowa organów (studium przypadku)*,

PiP Nr 12/2015, s. 68). Sprzeciwiać się temu ma zasada ciągłości kompetencji organu, wywodzona zarówno z zasad konstytucyjnych, jak i z poszczególnych regulacji procesowych zawartych w ustawach zwykłych.

Konstytucja w art. 77 ust. 2 bezwzględnie zakazuje zamykania drogi sądowej dla ochrony naruszonych wolności i praw. Jednocześnie gwarantuje prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, i to zarówno podmiotom prywatnym (art. 45 ust. 1 Konstytucji), jak i – w zakresie wynikającym z art. 165 Konstytucji – jednostkom samorządu terytorialnego. Konstytucja zapewnia również ochronę własności i praw majątkowych, i to ochronę realizowaną przed niezawisłym sądem (art. 64 ust. 2 i art. 165 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji). W art. 78 przyznaje prawo do zaskarżenia rozstrzygnięcia wydanego w pierwszej instancji. Zakazuje także „zmiany reguł gry” w stosunku do obywateli w toku dotyczącego ich postępowania – narusza to bowiem wynikające z art. 2 Konstytucji, tj. klauzuli demokratycznego państwa prawnego: zasadę lojalności (zasadę zaufania do państwa i tworzonych przez nie prawa), zasadę pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) oraz zasadę ochrony interesów w toku. Demokratyczne państwo prawne powinno również stworzyć zdolną do funkcjonowania administrację, która, zgodnie z art. 184 Konstytucji, musi podlegać kontroli sądów administracyjnych, sprawujących – w myśl art. 175 ust. 1 Konstytucji – wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej.

Zbliżone gwarancje przyznaje także Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284, ze zm.), zapewniając zarówno prawo do sądu (art. 6 § 1 Konwencji), jak i prawo do skutecznego środka odwoławczego (art. 13 Konwencji) czy prawo do poszanowania mienia (art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji). Także więc w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu zamknięcie drogi sądowej dla ochrony naruszonych praw jest traktowane jako naruszenie Konwencji. Dotyczy to również i takich sytuacji, gdy państwo ceduje swoje kompetencje na podmioty pozostające formalnie poza strukturą administracji publicznej. W szczególności, w sprawie *Woś przeciwko Polsce* (skarga Nr 22860/02; decyzja ETPCz z 1 marca 2005 r., wyrok ETPCz z 8 czerwca 2006 r.) Trybunał stwierdził naruszenie przez Polskę art. 6 § 1 Konwencji poprzez całkowite wyłączenie sądowej kontroli w odniesieniu do decyzji wydawanych przez Fundację Polsko-Niemieckie Pojednanie; narusza to bowiem samą istotę prawa skarżącego do dostępu do sądu. W orzeczeniach tych ETPCz potwierdził dodatkowo, że sam fakt delegowania przez państwo swoich obowiązków na podmioty prywatne w żadnym razie nie zwalnia tegoż państwa z odpowiedzialności za podejmowanie aktywnych działań dla zapewnienia poszanowania konwencyjnych wolności i praw jednostek. Odpowiedzialność państwa za przestrzeganie Konwencji utrzymuje się nawet po takim przekazaniu kompetencji; forma wykonywania

tych obowiązków jest bowiem bez znaczenia. W kontekście orzeczeń regulacyjnych należy też zwrócić uwagę na sprawę *Związek Nauczycielstwa Polskiego przeciwko Polsce* (skarga Nr 42049/98, wyrok z 21 września 2004 r.), w której Trybunał również stwierdził naruszenie art. 6 § 1 Konwencji poprzez uniemożliwienie skarżącemu skorzystania z sądowej ochrony praw majątkowych, naruszonych właśnie orzeczeniem Komisji Majątkowej.

Wskazuje się również, że także i procedura administracyjna skonstruowana jest w taki sposób, by zawsze, w każdej sytuacji, zapewnić rozpoznanie sprawy administracyjnej przez właściwy organ; *de lege lata* nie istnieje sytuacja, w której postępowanie administracyjne nie może się toczyć z powodu braku organu (A. Jakubowski, *op.cit.*, s. 65-66). Zarówno przepisy o właściwości i o rozstrzygnięciu sporów kompetencyjnych, także negatywnych (art. 19-23 k.p.a.), przepisy określające, jakie czynności podejmuje organ w sytuacji, gdy właściwe są (również) inne organy (art. 66 § 1 - § 3 k.p.a.), jak i szczególne regulacje kolizyjne (art. 66 § 4 k.p.a., art. 199¹ k.p.c.) *implicite* zakładają, że zawsze jest organ właściwy do rozpoznania sprawy. Nie ma zatem sporu o to, czy on w ogóle istnieje, ale ewentualnie jedynie o to, który z organów potencjalnie właściwych powinien rozstrzygnąć daną sprawę.

Koncepcja ciągłości kompetencji administracji pojawiała się także w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych (w ocenie Rzecznika, tego typu sprawy są nieliczne przede wszystkim z powodu zupełnej wyjątkowości regulacji definitywnie znoszącej dany organ i niewprowadzających w tym zakresie żadnych przepisów przejściowych, co całkowicie zamyka dostęp do sądu). I tak m.in. w wyroku NSA z 21 grudnia 1999 r. (V SAB 147/99) wprost zauważono, że koncepcja ciągłości organu wywodzi się m.in. z konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i prawa i zapobiega przerzucaniu na obywateli negatywnych skutków zmian w strukturze administracji oraz przesunięć kompetencji poszczególnych organów. Wszelkie ustawowe zmiany właściwości nie mogą mieć wpływu na jedność zawisłej sprawy, co do której powinno załatwienie spoczywa na administracji jako takiej. Pojęcie sprawy administracyjnej nie może być zatem wyznaczone tylko ramami proceduralnej kompetencji organu. Co więcej, „zaniedbanie czy opieszałość legislatora dopuszczającego do sytuacji, gdy brak jest organu mającego realizować ustawowe kompetencje, nie może prowadzić do sanacji zaniedbań administracji”. W konkluzji NSA, odwołując się do wcześniejszych orzeczeń Sądu Najwyższego, wyraźnie stwierdził, że „gdyby Naczelny Sąd Administracyjny, odrzucając zasadę ciągłości kompetencji administracji, oddalił skargę lub uznał postępowanie za bezprzedmiotowe z uwagi na przekazanie kompetencji [tu: Szefa UOP] organowi w rzeczywistości nie funkcjonującemu, usankcjonowałby stan, mający swe źródło w delikcie konstytucyjnym”.

(2) Co do zasady ustalenie organu właściwego rzeczowo następuje według przepisów o zakresie jego działania (art. 20 k.p.a.). Jest to okoliczność zupełnie kluczowa dla zapewnienia formalnej poprawności postępowania (art. 19, art. 6, art. 156 § 1 pkt. 1 k.p.a.). W tym zakresie właściwość jest z reguły utożsamiana z kompetencją, a zatem definiowana jako zdolność do władczej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego przez rozstrzygnięcie o uprawnieniach bądź obowiązkach jednostki (por. m.in. uzasadnienie uchwały składu 7 sędziów NSA z 17 kwietnia 2012 r., sygn. II OPS 1/12; w doktrynie tak m.in. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 130 i nast. i tam cytowana literatura). Na tle art. 20 k.p.a. – a zatem dla potrzeb ustalenia organu właściwego do prowadzenia postępowania jurysdykcyjnego i jego zakończenia poprzez wiążące rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach strony – pogląd ten trudno podważyć.

W niniejszej sprawie mamy jednak do czynienia z całkowicie odmienną sytuacją, bowiem oczywiście nie zachodzi jakakolwiek potrzeba ustalenia organu właściwego do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej (regulacyjnej). Po pierwsze, *expressis verbis* czyni to przepis przejściowy, przekazując kompetencje orzecznicze sądownictwu powszechnemu (art. 4 ustawy nowelizującej). Po drugie, na tle sprawy niniejszej, postępowanie regulacyjne (administracyjne) zostało już zakończone wydaniem rozstrzygnięcia przez organ właściwy w rozumieniu art. 20 k.p.a. – jest to ostateczne orzeczenie Komisji Majątkowej. Istnieje jedynie potrzeba – a z punktu widzenia Konstytucji, konieczność – następczego skontrolowania legalności tego rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny. W tym zatem sensie organ wezwany do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie będzie już „konkretyzował” żadnej normy prawa materialnego – czynności te zostały już dokonane.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca też uwagę, że jakkolwiek w postępowaniu sądownoadministracyjnym strony – a zatem też i organ – mają równe prawa procesowe, to jednak zupełnie różny jest ich status konstytucyjny. To jedynie strony pierwotnego postępowania administracyjnego (regulacyjnego) chronione są wskazanymi wyżej gwarancjami konstytucyjnymi, ale już nie organ władzy publicznej. Jest on bowiem emanacją władzy państwa, którego działalność sąd administracyjny kontroluje, m.in. w celu ochrony praw podmiotów, o których sytuacji prawnej tenże organ władczo rozstrzygnął. Z tego punktu widzenia wydaje się, że w sytuacjach granicznych – jak m.in. niniejsza – konstytucyjnie dopuszczalne byłoby mniej rygorystyczne, a bardziej funkcjonalne podejście do konieczności zapewnienia następstwa prawnego po zlikwidowanym organie. W niniejszej sprawie jest to tym bardziej uzasadnione, że – ze względu na przekazanie spraw regulacyjnych sądownictwu powszechnemu – jeżeli ewentualnie sąd administracyjny uchyliłby orzeczenie regulacyjne, ustalony w niniejszym postępowaniu „następca” żadnej sprawy regulacyjnej oczywiście by nie rozstrzygał. Sugerowana ewentualna możliwość

udziału Ministra (Rady Ministrów) ograniczałaby się zatem tylko i wyłącznie do etapu sądowej kontroli orzeczenia regulacyjnego wydanego przez Komisję Majątkową – i tylko w wąskim zakresie formalnego uczestnictwa, uzasadnionego koniecznością zagwarantowania wszystkim stronom tego postępowania realnego, efektywnego prawa do sądu. Byłaby to zatem jedynie procesowa, czysto formalna legitymacja do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Także w razie ewentualnego uchylecia orzeczenia regulacyjnego – o ile niezawisły sąd ustaliłby, że doszło do naruszenia prawa – strony postępowania regulacyjnego nie pozostałyby bez środków ochrony. Konieczność zagwarantowania im drogi sądowej uzasadniałaby funkcjonalną wykładnię art. 4 ustawy likwidacyjnej, zgodnie z którym strony mają 6 miesięcy na skierowanie sprawy na drogę sądową. Termin ten biegnie bądź od daty otrzymania pisemnego powiadomienia o niezgodnieniu orzeczenia (art. 4 ust. 1), bądź też – od daty wejścia w życie ustawy – w sytuacji, gdy wniosek restytucyjny nie został jeszcze rozpatrzony. Jeżeli zatem doszłoby do uchylecia orzeczenia przez sąd, należałoby *per analogiam* uznać, że termin ten biegnie od daty doręczenia wyroku – jest to bowiem wiążące potwierdzenie okoliczności nierozstrzygnięcia sprawy regulacyjnej, która uzasadnia przekazanie sprawy do sądu powszechnego.

Jedynie dla porządku warto dodać, że przypadki „rozszczerzenia” organu nadzorczego i organu właściwego dla rozstrzygnięcia sprawy występują w systemie prawnym. W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że sprawa w postępowaniu nadzorczym prowadzonym na podstawie art. 156-159 k.p.a. jest procesowo sprawą nową, inną niż ta zakończona wydaniem kontrolowanej decyzji i o nieco innym zakresie. Może to uzasadniać odmienną właściwość organów, szczególnie wówczas, gdy w ramach zmian strukturalnych następuje przekazanie kompetencji (por. szczegółowe rozważania na ten temat m.in. w uzasadnieniu uchwały w sprawie II OPS 1/12). Także jednak i przedmiot sprawy sądowoadministracyjnej jest – w sensie procesowym – odmienny niż przedmiot sprawy rozstrzyganej w postępowaniu administracyjnym (nie jest to władcze rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednostek, ale jedynie kontrola legalności tego rozstrzygnięcia, w tym też i procedowania w sprawie jego wydania). *Mutatis mutandis*, także i z tego względu w sytuacjach granicznych, szczególnie gdy wymaga tego ochrona konstytucyjnych wartości i praw jednostek, dopuszczalne byłoby więc uznanie, że w okresie przejściowym może dojść do swoistego rozszczerzenia właściwości organów – inne są właściwe do rozpoznania sprawy, inne zaś – do procesowej substytucji na etapie sądowej kontroli. W podobny zresztą sposób funkcjonowała w systemie prawnym kontrola decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 27, poz. 250, ze zm.), tj. aktów własności ziemi, gdzie przez pewien okres niejako równolegle funkcjonowały dwa tryby postępowania w sprawach uwłaszczeniowych. W tym wypadku akurat proces

przekazywania kompetencji odbywał się na podstawie precyzyjnie konstruowanych przepisów przejściowych (por. w szczególności art. 8 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 11, poz. 81m, ze zm.).

(3) Funkcjonalnej więzi pomiędzy zlikwidowaną Komisją a działającym organem państwa, która mogłaby uzasadniać jego następstwo prawne w niniejszym postępowaniu – i to jedynie w bardzo wąskim, przedstawionym wyżej, czysto formalnym zakresie – można próbować doszukiwać się w rzeczywistym usytuowaniu Komisji względem innych organów władzy państwowej – czego Naczelny Sąd Administracyjny nie analizował, bazując przede wszystkim, co wówczas było zrozumiałe, na ustawowej podstawie kompetencyjnej zawartej w skąpych regulacjach intertemporalnych. Tymczasem analiza przepisów dotyczących organizacji prac Komisji, ich funkcjonowania w praktyce, a przede wszystkim – rzeczywisty wpływ tzw. strony rządowej (w połowie komponującej skład Komisji) na treść orzeczeń regulacyjnych, mogłaby uzasadniać wnioskowaną w *petitum* reasumpcję postanowienia z 25 listopada 2013 r., szczególnie w sytuacji beczynności prawodawcy i ewidentnej (oraz niekonstytucyjnej) luki w przepisach przejściowych. Okoliczności te nie były brane szerzej pod uwagę przy wydawaniu postanowienia z 25 listopada 2013 r.

Zdaniem Rzecznika, związek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z działalnością Komisji wynika nie tyle z – uznanych za nieistotne – czynności technicznych przy jej likwidacji, ale po pierwsze z zakresu działania Ministra, który kieruje działem administracji rządowej „wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne”. Jakkolwiek kierowanie działem oczywiście nie jest równoznaczne z kompetencją do wydawania rozstrzygnięć, to jednak w tej sprawie, jak już wyżej wskazano, Minister i tak nie prowadziłby żadnego jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Co jednak znacznie istotniejsze, Minister miał bezpośredni wpływ na rzeczywiste funkcjonowanie Komisji Majątkowej. Po pierwsze, wyznaczał połowę jej składu, według własnego uznania powołując lub odwołując członków tzw. strony rządowej oraz jednego z dwóch współprzewodniczących Komisji (do 1996 r. kompetencje te miał Minister-Szef Urzędu Rady Ministrów, który z kolei zastąpił Kierownika Urzędu do Spraw Wyznań – por. uchylony ustawą nowelizującą art. 62 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, t. jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1169, ze zm.). Również tryb funkcjonowania Komisji, do samego końca jej działalności, określały nie przepisy prawa powszechnego, ale Zarządzenie Ministra – a zatem akt o charakterze wewnętrznym, co również może świadczyć raczej o swoistym, bo nie sformalizowanym, wkomponowaniu Komisji w luźne struktury podległe naczelnym organom władzy wykonawczej (por. Zarządzenie Ministra-Szefa Urzędu RM 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. z 1990, Nr 5, poz. 39, ze zm.; później uprawnienia w tym zakresie także przejął MSWiA). Zarządzenie to przewidywało, że siedzibą Komisji jest Urząd Rady Ministrów w Warszawie (§ 3 ust. 1), a jej obsługę kancelaryjno-biurową zapewnia Urząd Rady Ministrów (Biuro do Spraw Wyznań) (po przekształceniu URM rolę tę zaczął pełnić właśnie minister właściwy do sprawy wyznań). Także rozporządzeniami Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji określano wysokość wynagrodzenia przysługującego członkom Komisji. Ministrowi przekazywano też – aczkolwiek nieregularnie – informacje i sprawozdania okresowe z działalności Komisji (por. *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. 47). Trudno nie dodać, że taką rolę Minister miał w stosunku do wszystkich komisji regulacyjnych rozpatrujących wnioski restytucyjne różnych kościołów i związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej – i funkcje te nadal sprawuje wobec kilku komisji jeszcze funkcjonujących.

Z tych wszystkich powodów możliwe byłoby uznanie, że organem państwa, którego właściwość czy zakres działania jest (był) najbliższy zlikwidowanej Komisji, pozostaje jednak Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, przy czym ponownie należy podkreślić, że „bliskość” ta uzasadniałaby jedynie formalne zastąpienie organu (i ewentualnie „obronę” wydanego rozstrzygnięcia) w celu dokończenia zawieszzonego postępowania sądowego – i jedynie ustalenie przez niezawisły sąd, czy ostateczne rozstrzygnięcie o konstytucyjnych prawach pozostaje zgodne z prawem, czy też nie.

Nie wydaje się też, by w tej sprawie zachodziło ryzyko naruszenia zasady tzw. przyjaznej autonomii państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych, wyrażonej w art. 25 Konstytucji RP. Ewentualny udział Ministra (Rady Ministrów) w postępowaniu sądoadministracyjnym nie oznaczałby rozstrzygnięcia przez „stronę rządową” o prawach podmiotów funkcjonujących w strukturach Kościoła Katolickiego, ani też o interpretacji czy wykonywaniu ustawy z 1989 r. – do czego wymagany byłby udział tzw. Komisji Wspólnej (art. 4 ust. 1 ustawy). Ogólna właściwość Komisji Wspólnej nie narusza bowiem „właściwości organów państwowych ani organów Kościoła, jak również kompetencji Stolicy Apostolskiej” (art. 4 ust. 2 ustawy). W ocenie Rzecznika kluczowe jest zaś przede wszystkim to, iż orzeczenia wydawane przez Komisję mają status formalnego rozstrzygnięcia wydanego przez organ władzy państwowej – mają moc sądowych tytułów egzekucyjnych (tak uchylony art. 63 ust. 4 zd. 3 ustawy), a zatem są (były) wydawane w imieniu państwa i sankcjonowane jego przymusem. Stanowiły również podstawę do dokonywania wpisów w księgach wieczystych i w ewidencji gruntów (uchylony art. 63 ust. 7 ustawy).

Rzecznik wnosi zatem o rozważenie przez Sąd reasumpcji postanowienia z 25 listopada 2013 r. i o ustalenie, że następcą prawnym Komisji Majątkowej pozostaje jednak

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, a w konsekwencji – o wezwanie Ministra do udziału w sprawie.

(4) Gdyby jednak skład orzekający poglądu tego nie podzielił, jak się wydaje, *de lege lata* jedyną możliwością dokończenia postępowania sądowego pozostaje odwołanie się do przywołanej wyżej zasady ciągłości administracji (sprawy administracyjnej). Próbując zastosować tę (konstytucyjną) zasadę do sytuacji definitywnej likwidacji organu, w literaturze zgłoszono postulat bezpośredniego odwołania się do Konstytucji, a w szczególności domniemań wynikających z art. 163, art. 164 ust. 3 oraz 146 ust. 2 (A. Jakubowski, *op.cit.*, s. 64 i nast.). Zgodnie z tym ostatnim przepisem, „do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”; analogiczne domniemanie, w zakresie zadań publicznych odnosi się do samorządu terytorialnego, a w jego ramach – do gminy (art. 163 i art. 164 ust. 3 Konstytucji). Nie są to jedynie zwykłe, wzruszalne domniemanie kompetencyjne; istotą tych konstrukcji pozostaje przeciwdziałanie próżni w sferze rządzenia (tak m.in. M. Wyrzykowski, *Osiem tez w sprawie systemu rządów premierowskich* [w:] B. Adamiak, J. Boć, K. Nowacki, M. Miemiec, *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga Jubileuszowa dla Profesora Jana Jendrośki*, Wrocław 1999, s. 438). „Z przywołanego przepisu wynika jedynie domniemanie właściwości Rady Ministrów w sprawach nieuregulowanych w przepisach rangi ustawowej (...). Tylko tam, gdzie ustaw takich brak, istnieje konstytucyjne domniemanie właściwości Rady Ministrów” (A. Herzog, *W kwestii zgodności z Konstytucją nowelizacji ustawy o prokuraturze. Polemika*, PiP Nr 22/2010, s. 108-115). Podkreśla się też, że katalog konstytucyjnych zadań Rady Ministrów nie ma charakteru zupełnego, ale otwarty (W. Odrowąż-Sypniewski, *Funkcja kontrolna Sejmu na tle zagadnienia rozdziału władzy publicznej i zasady nadrzędności Konstytucji*, Prz.Sejm. Nr 3/2008, s. 11-36).

Z kolei ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t. jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 392, ze zm.) w art. 2 ust. 1 stanowi, że „Rada Ministrów, wykonując ustanowione dla niej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustawach zadania i kompetencje, rozpatruje sprawy i podejmuje rozstrzygnięcia na posiedzeniach”. Nie rozwijając w tym miejscu teoretycznego problemu rozróżnienia „zadań” od „kompetencji”, a także „zakresu działania” organu warto jedynie, upraszczając, wskazać, że pojęcie „zadań” czy „zakresu działania” można powiązać z przypisanym organowi przedmiotem działalności. „Kompetencje” zaś to inaczej sposoby wykonywania (realizacji) tychże zadań, a zatem – wynikające z przepisów prawa materialnego określone uprawnienia władcze bądź obowiązek określonego postępowania, o czym była już wyżej mowa.

Okoliczności uzasadniające udział Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji jako procesowego substytutu zlikwidowanego organu mogłyby – *mutatis mutandis* –

odpowiednio uzasadniać udział Rady Ministrów jako organu o swoistej „właściwości koniecznej” w rozumieniu art. 146 ust. 2 Konstytucji RP, tj. wówczas, gdy żaden inny organ państwa nie jest właściwy. Minister, mimo sprawowanego kierownictwa nad określonym działem administracji rządowej i mimo opisanych wyżej pewnych kompetencji regulacyjnych, jest przecież jednocześnie członkiem Rady Ministrów, podległym jej Prezesowi. Dodatkowo, skład samej Komisji Majątkowej (i wszystkich pozostałych komisji) oraz jej działalność orzecznicza opierały się na zasadzie parytetu pomiędzy tzw. stroną kościelną oraz stroną rządową (nie „ministerialną”). Było to niewątpliwie uzasadnione wagą prawidłowego rozstrzygnięcia o wnioskach restytucyjnych Kościoła względem Państwa dla relacji pomiędzy oboma autonomicznymi podmiotami. Biorąc zatem pod uwagę wskazane wyżej aspekty funkcjonowania Komisji, trudno podważać pogląd o braku zasadniczego funkcjonalnego związku tzw. strony rządowej z jej działalnością.

Na związek Rady Ministrów ze sprawą, uzasadniającą jej formalne podstawienie procesowe w niniejszym postępowaniu, mogłyby dodatkowo wskazywać też okoliczności związane z procesem likwidacji Komisji – ale nie aspekty techniczne, a merytoryczne. Zniesienie Komisji Majątkowej nastąpiło w drodze ustawy, wniesionej do Sejmu jako projekt rządowy (Druk Sejmowy Sejmu VI kadencji Nr 3678) – a zatem to Rada Ministrów była inicjatorem nowelizacji zmieniającej zakres kompetencji organów państwa rozstrzygających sprawy regulacyjne (a w tym i zawierającej niekonstytucyjny przepis przejściowy). Także to Rada Ministrów zleciła Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przeprowadzenie kontroli w zakresie udziału przedstawicieli strony rządowej w pracach Komisji Majątkowej (tak: *Protokół ustaleń Rady Ministrów Nr 52/2010 z 30 listopada 2010 r.*), uznając zatem, że swoista kontrola funkcjonowania Komisji Majątkowej mieści się w zakresie sprawowanych przez Radę Ministrów zadań (w rozumieniu ww. art. 2 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów). Celem tej kontroli było m.in. „ustalenie, czy działania przedstawicieli strony rządowej w pracach Komisji były zgodne z prawem, rzetelne i celowe (...), czy udzielono Komisji właściwego wsparcia organizacyjnego” (*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. 2*). Zarówno udział przedstawicieli strony rządowej w kształtowaniu orzecznictwa Komisji Majątkowej, podejmowanie ww. czynności kontrolnych, jak i aktywny udział w procesie likwidacji organu z pewnością stanowi zatem przejaw realizacji polityki państwa – w rozumieniu art. 146 ust. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie zaś z art. 148 pkt. 1, pkt. 2 i pkt. 4 Konstytucji, to Prezes Rady Ministrów reprezentuje Radę Ministrów, kieruje jej pracami oraz zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów, a także określa sposoby jej wykonywania, co – w razie przyjęcia ograniczonego, formalnego procesowego uczestnictwa Rady Ministrów w niniejszym postępowaniu – uzasadnia wezwanie jej Prezesa do udziału w sprawie.

Ad. 3.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje jednocześnie na ewentualną możliwość zwrócenia się przez Naczelnego Sąd Administracyjny o kontrolę konstytucyjności przepisów przejściowych, których aktualna treść – z zastrzeżeniem argumentacji Rzecznika z pkt. 2 powyżej – zdaje się zamykać stronom dostęp do sądu, wbrew jednoznacznym tezom o niekonstytucyjności takiego rozwiązania, wynikającym z wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 25/10. Przepis przejściowy w oczywisty sposób narusza konstytucyjne zasady odnoszące się do sądowej ochrony własności podmiotów prawa prywatnego oraz własności samorządowej w demokratycznym państwie prawnym, o czym szczegółowo była mowa w pkt. 2 (1) powyżej (s. 6).

Norma z art. 2 ust. 1 ustawy likwidacyjnej, nie wskazująca wprost żadnego ogólnego następcy, ma oczywiście wpływ na wynik postępowania sądownoadministracyjnego, a zatem spełniona byłaby tu tzw. przesłanka funkcjonalna ewentualnego pytania prawnego kierowanego w trybie art. 4 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1157). To od przyjętego sposobu wykładni tego przepisu zależy, czy postępowanie sądownoadministracyjne zakończy się merytorycznym rozpoznaniem żądania z zakresu ochrony własności, czy też – jego umorzeniem, a zatem orzeczeniem formalnym o definitywnym zamknięciu drogi sądowej dla tej kategorii spraw.

Z punktu widzenia skuteczności ochrony praw stron postępowania regulacyjnego postulowane rozwiązanie wydaje się jednak mniej korzystne, z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, kolejne zawieszenie postępowania ponownie wydłuży okres rozpoznawania sprawy, i tak spoczywającej bez biegu od niemal ośmiu lat. Po drugie zaś, zarzut konstytucyjny (skądinąd oczywisty) odnosi się do braku stworzenia przez ustawodawcę normy o oczekiwanej treści. Nawet gdyby uznać, że nie jest to tzw. zaniechanie ustawodawcze (które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego), ale jedynie tzw. pominięcie, którego zakresową niekonstytucyjność Trybunał mógłby stwierdzić, powstaje problem realnej skuteczności ewentualnego wyroku TK. Nawet jeżeli więc sama jego sentencja stwierdzałaby, że np. art. 2 ustawy „jest niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim nie przewiduje ogólnego następcy Komisji” lub podobnie, praktyczny walor takiego orzeczenia byłby nikły, ponieważ i tak wymagałoby ono wykonania przez ustawodawcę, z którego beczynnością w tym zakresie sądy administracyjne (i strony) i tak zmagają się już od kilku lat.

Rzecznik wskazuje również, że jakkolwiek możliwe jest skierowanie analogicznego wniosku o kontrolę abstrakcyjną, skuteczniejszym instrumentem wydaje się wykorzystanie instrumentu z zakresu tzw. kontroli konkretnej, a zatem właśnie pytania prawnego. Po zniesieniu Komisji Majątkowej w 2011 r., co nastąpiło w toku postępowania w sprawie K 25/10, Rzecznik argumentował przed Trybunałem o potrzebie merytorycznego rozpoznania

sprawy właśnie ze względu na konieczność ochrony konstytucyjnych praw obywateli oraz ochrony samodzielności jednostek samorządowych (art. 39 ust. 3 uchylonej ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym – por. pismo procesowe Rzecznika z 26 czerwca 2012 r.). Rzecznik powoływał się również na sprawy zawieszono w sądach administracyjnych właśnie ze względu na oczekiwanie na wyrok TK (sprawa niniejsza: II OSK 687/07 i II OPS 1/08, a także inne sprawy indywidualne o sygnaturach: II OSK 742/07, II OSK 1736/08 oraz II OSK 1742/08). I pomimo tego, że przedmiotem kontroli w sprawie K 25/10 był przepis zamykający dostęp do sądu od orzeczeń Komisji Majątkowej (uchylony art. 63 ust. 8 w zw. z art. 64 ust. 4 zd. 3 ustawy z 1989 r.), a nie przepis przejściowy, argumentacja Rzecznika – z tego względu, że następowało to właśnie w sprawie z wniosku o kontrolę abstrakcyjną – Trybunału nie przekonała.

Dlatego też Rzecznik poddaje pod rozważenie Naczelnego Sadu Administracyjnego skorzystanie z możliwości zadania pytania prawnego, uzasadnionego potrzebą rozpoznania konkretnej i indywidualnej sprawy zawieszono przed sądem, a mianowicie: czy art. 2 ust. 1 ustawy z 2010 r., w zakresie, w jakim nie przewiduje ogólnego następcy zlikwidowanej Komisji Majątkowej, jest zgodny z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 165 ust. 1 i ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich powodów Rzecznik wnosi jak na wstępie.

Załączniki:

1. wystąpienie RPO do MSWiA z 31 marca 2015 r. (IV.7004.23.2014)
2. wystąpienie RPO do MSWiA z 28 października 2016 r. (IV.7004.23.2014)
3. 7 odpisów pisma wraz z załącznikami