



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 31 października 2019 r.

Pozycja 187

POSTANOWIENIE z dnia 24 lipca 2019 r. Sygn. akt Ts 58/18

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Michał Warciński,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Archidiecezji Poznańskiej w sprawie zgodności:

art. 62 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do 1 lutego 2011 r. w związku z art. 61 ust. 1 pkt 1-7 oraz art. 63 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2018 r., poz. 380, ze zm.) w związku z art. 2 ustawy z dnia 11 października 1991 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 107, poz. 459) w zakresie, w jakim przepisy te przewidują wygaśnięcie roszczeń regulacyjnych, a tym samym uniemożliwiających skutecznie ich dochodzenie na drodze sądowej, z

- 1) art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 w związku z Preambułą Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2, w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

nadać skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 29 marca 2018 r. (data nadania) Archidiecezja Poznańska (dalej: skarżąca) wystąpiła z żądaniami przytoczonymi w komparycji niniejszego postanowienia.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą.

Jak wynika ze złożonych odpisów decyzji i orzeczeń sądowych wydanych w sprawie skarżącego, 31 maja 1975 r. na mocy decyzji Naczelnika Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Urzędu Dzielnicy Poznań-Jeżyce (sygn. DZGT-W-1/15/75) nastąpiło wywłaszczenie Stolicy Arcybiskupiej w Poznaniu z własności działki położonej

przy ul. Zamenhoffa w Poznaniu. Przyznano jednocześnie odszkodowanie, do wypłaty którego zobowiązano Kombinat Aparatury Badawczej i Dydaktycznej „Kabid”. Decyzja ta została 12 listopada 1975 r. utrzymana w mocy przez Wydział Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Środowiska Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu.

Pismem z 10 października 2004 r. w imieniu Archidiecezji Poznańskiej wystąpiono do Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego w Poznaniu o zwrot nieruchomości położonej przy ul. Jana Pawła II. Starosta Poznański decyzją z 22 lipca 2009 r. orzekł, na podstawie przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603, ze zm.; dalej: u.g.n), o zwrocie tej nieruchomości Archidiecezji Poznańskiej.

Miasto Poznań złożyło odwołanie od tej decyzji, w wyniku czego Wojewoda Wielkopolski decyzją z 13 maja 2010 r. (nr SN III-3.77241-88/09) uchylił ją i umorzył postępowanie przed organem pierwszej instancji, wskazując, że kwestie przywrócenia kościelnym osobom prawnym własności upaństwowionych nieruchomości lub ich części regulują przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1989 r. Nr 29, poz. 154, ze zm., dalej: u.s.P.K.K.), nie zaś zastosowania przepisy u.g.n.

Zdaniem organu – jeśli wywłaszczenie miało miejsce po 23 maja 1991 r. (w myśl ustawy z dnia 11 października 1991 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej; Dz. U. 1991 r. Nr 107, poz. 459, dalej: ustawa zmieniająca – po 31 grudnia 1992 r.), to jest po upływie terminu składania wniosku o przeprowadzenie postępowania regulacyjnego, o którym mowa w art. 62 ust. 2 u.s.P.K.K., zastosowanie powinna mieć ustawa o gospodarce nieruchomościami. Gdy zaś wywłaszczenie miało miejsce przed 23 maja 1991 r. – należy zastosować art. 61 ust. 1 pkt 6 u.s.P.K.K., tj. wszcząć postępowanie regulacyjne na podstawie tej ustawy.

Archidiecezja Poznańska złożyła skargę od tej decyzji. Wyrokiem z 17 listopada 2010 r. (sygn. akt II SA/Po 438/10) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uchylił decyzję Wojewody Wielkopolskiego z 13 maja 2010 r. o umorzeniu postępowania wskazując, że adresatami norm ustawy o gospodarce nieruchomościami są wszystkie podmioty prawa mające pełną zdolność prawną, nie można więc wykluczyć spod jej działania Archidiecezji Poznańskiej.

Miasto Poznań złożyło skargę kasacyjną w sprawie, którą Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) wyrokiem z 17 lutego 2012 r. (sygn. akt I OSK 310/11) oddalił. NSA w uzasadnieniu wyroku wskazał, że kwestię zwrotu wywłaszczonych nieruchomości na rzecz osób kościelnych regulują ustawy: o gospodarce nieruchomościami oraz jako *lex specialis*, odnosząca się do osób prawnych Kościoła Katolickiego – o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Tym samym, w przypadku konfliktu, w pierwszej kolejności należy stosować przepisy u.s.P.K.K, przy czym warunkiem koniecznym do uzyskania zwrotu nieruchomości na podstawie tych przepisów jest niewypłacenie wyznaczonego odszkodowania lub nie odebranie go przez uprawnioną do tego osobę. NSA podniósł, że zgodnie z oświadczeniem pełnomocnika Kościoła Katolickiego, jego mocodawca nie otrzymał odszkodowania, które w myśl decyzji wywłaszczeniowej z 31 maja 1975 r. wypłacić powinien Kombinat Aparatury Badawczej i Dydaktycznej Kabid. Stwierdził też, że jeśli odszkodowanie nie zostało wypłacone lub odebrane – postępowanie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości powinno toczyć się na podstawie u.s.P.K.K. Jeśli zaś ustalone zostanie, że odszkodowanie zostało wypłacone – wtedy zastosowanie powinna mieć ustawa o gospodarce nieruchomościami. Art. 62 u.s.P.K.K. – jak uznał NSA – w którym określono termin końcowy składania wniosków o wszczęcie procedury regulacyjnej na 31 grudnia 1992 r., został uchylony przez art. 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). Nie można więc uznać, że Ar-

chidiecezja Poznańska, wystąpiwszy o zwrot nieruchomości 10 listopada 2004 r., przekroczyła termin określony w art. 62 u.s.P.K.K.

Decyzją z 21 listopada 2012 r. Wojewoda Wielkopolski (SN III.7515.1.61.2012.3), zgodnie ze wskazaniem NSA, w ramach postępowania odwoławczego podjął czynności mające na celu ustalenie, czy odszkodowanie ustalone w decyzji wywłaszczeniowej z 1975 r. zostało wypłacone oraz, czy Archidiecezja Poznańska składała wniosek o wszczęcie postępowania regulacyjnego na podstawie przepisów u.s.P.K.K. W związku z informacją pełnomocnika skarżącego, że Archidiecezja nie składała takiego wniosku, Wojewoda uznał, że prowadzone postępowanie jest bezprzedmiotowe, jako że wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości został oparty na złej podstawie prawnej (u.g.n.) i skierowany do niewłaściwego organu. W konsekwencji, decyzja Starosty Poznańskiego z 22 lipca 2009 r. w przedmiocie zwrotu Archidiecezji Poznańskiej spornej nieruchomości została uchylona.

Pismem skarżąca z 28 czerwca 2016 r. wniosła o wszczęcie postępowania regulacyjnego w oparciu o art. 61 ust. 1 pkt 6 u.s.P.K.K., w celu przywrócenia jej własności rzeczowej nieruchomości.

Sąd Okręgowy w Poznaniu, wyrokiem z 7 października 2016 r., I Wydział Cywilny (sygn. akt I C 739/16) oddalił powództwo. Stwierdził, że poza potwierdzoną okolicznością przejęcia przez Państwo nieruchomości należących do skarżącej, warunkiem wszczęcia postępowania regulacyjnego było, zgodnie z art. 62 u.s.P.K.K., złożenie do 31 grudnia 1992 r. wniosku o wszczęcie postępowania regulacyjnego, co nie zostało zrealizowane. Sąd uznał, że powyższy termin ma charakter materialnoprawny, zawity, a w związku z tym z jego upływem wygasa roszczenie, którego dotyczy.

Sąd Apelacyjny w Poznaniu I Wydział Cywilny wyrokiem z 19 grudnia 2017 r. (sygn. akt I ACa 434/17) oddalił apelację skarżącej. W uzasadnieniu wskazał na wyrok Sądu Najwyższego z 20 października 2016 r. (sygn. akt II CSK 794/15), w którym podkreślono, że określony w art. 62 ust. 3 u.s.P.K.K. dwuletni termin biegnący od wejścia ustawy na zgłoszenie do Komisji Majątkowej wniosków o wszczęcie postępowania regulacyjnego (przedłużony do 31 grudnia 1992 r. ustawą zmieniającą) był terminem o charakterze prekluzyjnym. Podniósł także, iż nie przeczy to przywołanemu przez skarżącą w apelacji uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 czerwca 2011 r. Jakkolwiek bowiem art. 62 u.s.P.K.K. w zakresie, w jakim wyznacza ramy działania Komisji Majątkowej ma charakter materialnoprawny i proceduralny, to treść ustępu 3 nie zawiera żadnych zakazów czy nakazów, nie można mu więc przypisać takiego charakteru.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca podniosła, że kwestionowane przepisy naruszają jej konstytucyjne prawo do własności (art. 64 ust. 1) w powiązaniu z zasadami: równej ochrony prawa własności i możliwości jego ograniczenia tylko w drodze ustawy (art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji), demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), jak również z prawem ochrony własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji) w związku z Preambułą Konstytucji, a także pozbawia ją konstytucyjnego prawa do skorzystania z drogi sądowej (art. 77 ust. 2 oraz niewskazany w *petitum*, a tylko w uzasadnieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji) w zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 31 października 2018 r. wezwał do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej, przez: wskazanie, jaka konstytucyjna wolność lub prawo skarżącej, wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji zostały naruszone oraz uzasadnienie tego zarzutu w relacji do przepisu związkowego oraz sprecyzowanie, w jaki sposób zaskarżone przepisy naruszają wskazane w skardze prawa i wolności.

Pismem z 20 listopada 2018 r. uzupełniono wskazane powyżej braki w skardze konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej jest ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Na etapie wstępnej kontroli Trybunał Konstytucyjny bada, czy skarga spełnia przesłanki, o których mowa w przywołanym przepisie Konstytucji oraz wymagania wskazane w art. 44, art. 53 i art. 77 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p. TK) a także, czy nie zachodzą okoliczności przewidziane w art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p. TK.

2. Skargę konstytucyjną w imieniu skarżącej sporządził i wniósł radca prawny. Do skargi załączono pełnomocnictwo, które zostało udzielone pełnomocnikowi przez uprawnionego do reprezentowania skarżącej Księdza Arcybiskupa Stanisława Gądeckiego, a tym samym przedłożone pełnomocnictwo skutecznie umocowało do sporządzenia i wniesienia w jej imieniu skargi konstytucyjnej.

3. Skarżąca wyczerpała przysługującą jej drogę prawną, ponieważ wyrok Sądu Apelacyjnego z 19 grudnia 2017 r. (sygn. akt I ACa 434/17) jest prawomocny i nie przysługują od niego żadne zwyczajne środki zaskarżenia.

4. Trybunał stwierdza, że skarżąca dochowała trzymiesięcznego terminu wniesienia skargi konstytucyjnej przewidzianego w art. 77 ust. 1 u.o.t.p. TK. Wyrok Sądu Apelacyjnego został doręczony skarżącej 26 stycznia 2018 r., a skargę wniesiono 29 marca 2018 r. (data nadania).

5. W skardze zakwestionowano art. 62 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w brzmieniu obowiązującym do 1 lutego 2011 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.; dalej: u.s.P.K.K.) w związku z art. 61 ust. 1 pkt 1-7 oraz art. 63 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2018 r., poz. 380, ze zm.) w związku z art. 2 ustawy z dnia 11 października 1991 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 107, poz. 459) w zakresie, w jakim przepisy te przewidują wygaśnięcie roszczeń regulacyjnych, a tym samym uniemożliwiających skutecznie ich dochodzenie na drodze sądowej

Skarżąca zarzuca, że tak ukształtowany stan prawny prowadzi do pozbawienia jej równej ochrony prawa własności od strony podmiotowej (ochrona własności kościelnych osób prawnych) w porównaniu z innymi podmiotami korzystającymi z prawa własności. Dostrzega też naruszenie zasady równej ochrony własności w aspekcie przedmiotowym – przez ograniczoną czasowo możliwość jej uzyskania. Skarżąca wskazuje, że poprzez wprowadzony w skarżonych przepisach zbyt krótki termin na zgłoszenie roszczenia mającego na celu przywrócenie prawa własności naruszona została też zasada proporcjonalności, a skarżąca pozbawiona jest możliwości dochodzenia jej praw. Tak ukształtowany stan prawny narusza również jej prawo do sądu, poprzez ograniczenie tego prawa terminem prekluzyjnym, który – wedle skarżącej – sąd zawsze bierze pod uwagę, z urzędu odmawiając rozstrzygnięcia sprawy. Skarżąca stwierdza, że w istniejącym stanie prawnym naruszona została zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż ochrona prawa własności w jej przypadku ma charakter pozorny a przepisy mają charakter niejednoznaczny. Konkludując odwołuje się do Preambuły Konstytucji podkreślając, że jej treść wskazuje kierunek wykładni

wymienionych powyżej zasad konstytucyjnych. Podnosi, że jej zapisy wskazują ustawodawcy konieczność naprawienia krzywd dokonanych w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w sprawach dotyczących stosunków własnościowych naruszanych z przyczyn ideologicznych przez ówczesne władze.

6. W ocenie Trybunału skarżąca prawidłowo określiła przedmiot kontroli (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK), wskazała, jakie przysługujące jej konstytucyjne prawa i w jaki sposób zostały – jej zdaniem – naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK), a także należycie uzasadniła sformułowane w skardze zarzuty (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p. TK).

7. Skoro złożona skarga spełnia wymagania przewidziane w u.o.t.p. TK, a nie zachodzą okoliczności określone w art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p. TK, to – na podstawie art. 61 ust. 2 u.o.t.p. TK – zasadne jest nadanie jej dalszego biegu.