

WYROK

z dnia 2 kwietnia 2003 r.

Sygn. akt K 13/02***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Safjan – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski
Wiesław Johann
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Andrzej Mączyński
Janusz Niemcewicz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak – sprawozdawca
Jerzy Stępień
Marian Zdyb
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Dorota Raczkowska,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Sejmu, Prokuratora Generalnego, a także Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, na rozprawie w dniu 2 kwietnia 2003 r., wniosku Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego o zbadanie zgodności:

art. 46 ust. 1 pkt 3, art. 48 ust. 2 pkt 3 i art. 49 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. Nr 66, poz. 287 ze zm.) z art. 2, art. 25 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

1. Art. 46 ust. 1 pkt 3 i art. 49 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. Nr 66, poz. 287, Nr 95, poz. 425, z 1993 r. Nr 7, poz. 34, z 1994 r. Nr 1, poz. 3, z 1997 r. Nr 28, poz. 153 i Nr 90, poz. 557 oraz z 1998 r. Nr 59, poz. 375 i Nr 106, poz. 668) są zgodne z art. 25 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie są niezgodne z art. 32 Konstytucji.

2. Art. 48 ust. 2 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim ma zastosowanie do nieruchomości, o których mowa w art. 47 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, jest

* Sentencja została ogłoszona dnia 14 kwietnia 2003 r. w Dz. U. Nr 62, poz. 577.

zgodny z art. 25 ust. 1 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) umorzyć postępowanie w sprawie zgodności art. 48 ust. 2 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 wyroku w zakresie, w jakim przepis ten ma zastosowanie do nieruchomości, o których mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2 lit. b i c tej ustawy, z art. 25 ust. 1, art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

1. Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny pismem z 15 lutego 2002 r. przedstawił wniosek o zbadanie zgodności art. 46 ust. 1 pkt 3, art. 48 ust. 2 pkt 3 i art. 49 ust. 1 i 2 ustawy z 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. Nr 66, poz. 287, z 1991 r. Nr 95, poz. 425, z 1993 r. Nr 7, poz. 34, z 1994 r. Nr 1, poz. 3, z 1997 r. Nr 28, poz. 153 i Nr 90, poz. 557 oraz z 1998 r. Nr 59, poz. 375 i Nr 106, poz. 668) z art. 2, art. 25 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie wnioskodawcy zaskarżone przepisy różnią się zasadniczo od unormowań prawnych spraw majątkowych przyjętych w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154 ze zm.) oraz od unormowań spraw majątkowych innych kościołów. Art. 60 ust. 1 ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego wprowadził zasadę, w myśl której nieruchomości lub ich części, pozostające w dniu wejścia w życie ustawy we władaniu kościelnych osób prawnych, stają się z mocy prawa ich własnością, jeżeli zostały spełnione przesłanki określone w pkt 1-5 tego przepisu. Zasada ta została podtrzymana w ustawach regulujących stosunek państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych. Art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego wyłączył spod postępowania regulacyjnego przed Komisją Majątkową nieruchomości, które były własnością diecezji, parafii, klasztorów lub innych instytucji grecko-katolickich, pozostające w dniu wejścia w życie cytowanej ustawy we władaniu innych kościołów i związków wyznaniowych.

W myśl art. 46 ust. 1 ustawy o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, nieruchomości lub ich części, pozostające w dniu wejścia w życie ustawy we władaniu kościelnych osób prawnych, stają się z mocy prawa ich własnością, jeżeli:

1) podlegały ustawie z dnia 23 czerwca 1939 r. o uregulowaniu stanu prawnego majątków Kościoła Prawosławnego (Dz. U. Nr 57, poz. 370), bez względu na to, czy w myśl tej ustawy przechodziły z mocy prawa na własność Państwa,

2) podlegały przejęciu na własność Państwa z mocy ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (Dz. U. Nr 9, poz. 87 i Nr 10, poz. 111, z 1969 r. Nr 13, poz. 95 i z 1989 r. Nr 29, poz. 154), a zostały pozostawione, wydzierżawione lub przekazane kościelnym osobom prawnym,

3) znajdują się na nich cmentarze grzebalne lub obiekty sakralne wraz z obiektami towarzyszącymi, z zastrzeżeniem art. 49; dotyczy to również obiektów położonych na obszarze m.st. Warszawy.

Art. 46 ust. 1 pkt 3 wyłącza nabycie własności nieruchomości, lub ich części, o których mowa w art. 49 ustawy.

W ocenie wnioskodawcy rażąco sprzeczny z porządkiem konstytucyjnym jest również art. 48 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej ustawy. Przepis ten nie pozwala, w odniesieniu do niektórych nieruchomości objętych postępowaniem regulacyjnym, na przyznanie Kościołowi Prawosławnemu odszkodowania w razie niemożności dokonania regulacji przewidzianych w art. 48 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy. Wyjątków takich nie wprowadza natomiast ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 24 czerwca 2002 r. wyraził pogląd, że:

1) art. 46 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 49 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego jest zgodny z art. 2, art. 25 ust. 1, art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji;

2) art. 48 ust. 2 pkt 3 wymienionej ustawy, w zakresie, w jakim wprowadza wyjątki, o których mowa w art. 47 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. b i c tej ustawy, jest niezgodny z art. 2, art. 25 ust. 1, art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego w art. 46 ust. 1 zaskarżonej ustawy została przyjęta zasada, że przejęcie własności określonych w nim nieruchomości uzależnione jest od faktycznego nimi władania. Jednocześnie ustawodawca ustanowił wyjątek od tej zasady. Polega on na odesłaniu do uregulowania w odrębnej ustawie statusu prawnego nieruchomości, pozostających we władaniu prawosławnych kościelnych osób prawnych, upaństwowionych na podstawie dekretu z 5 września 1947 r. o przejęciu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach wysiedlonych do ZSRR, a które były własnością instytucji Diecezji Przemyskiej obrządku grecko-katolickiego oraz Administracji Apostolskiej Łemkowszczyzny. Zasada władania nieruchomością została przyjęta bez wyjątku w ustawach odnoszących się do innych związków wyznaniowych. Jednakże na podstawie treści zaskarżonych art. 46 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 49 ustawy nie można wywodzić, że ustawodawca złamał tę zasadę i definitywnie wyłączył możliwość przejęcia na własność nieruchomości (lub ich części), o których mowa w tych przepisach. Można jedynie twierdzić, że nie uregulował tej kwestii na dzień wejścia omawianej ustawy w życie i odsunął jej regulację w czasie. Tym samym prawodawca w dalszym ciągu pozostawił Skarbowi Państwa nieruchomości objęte dekretem z 5 września 1947 r., a Kościołowi Prawosławnemu dotychczasowe prawa ich użytkowania, z możliwością zawarcia porozumienia, o którym mowa w art. 49 ust. 2 ustawy. Proces legislacyjny wskazuje, że intencją prawodawcy było dążenie do konsensusu pomiędzy Kościołami. Zdaniem Prokuratora Generalnego nie ma podstaw do kwestionowania zgodności art. 46 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 49 ustawy z zasadą równouprawnienia kościołów oraz zasadą równości wobec prawa i równej ochrony praw majątkowych, skoro treść zaskarżonych przepisów nie pozwala obecnie ocenić, czy zasady te zostały naruszone.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 48 ust. 2 pkt 3 ustawy z Konstytucją, Prokurator Generalny wyraził pogląd, że kwestionowany przepis w zakresie, w jakim wprowadza wyjątki w przyznawaniu odszkodowań jest niezgodny z zasadami ustrojowymi Konstytucji – demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i równouprawnienia Kościołów (art. 25 ust. 1 Konstytucji), a także z jej zasadami szczegółowymi – równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji) i równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Prokurator Generalny podniósł, że ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego oraz do Polskiego Autokefalicznego Kościoła

Prawosławnego zawierają jednobrzmiące przepisy, na podstawie których obu Kościołom przyznane zostało prawo nabywania, posiadania i zbywania mienia, nabywania innych praw oraz zarządzania swoim majątkiem. Ze względu na tę cechę wspólną wymienione Kościoły powinny zostać potraktowane identycznie przy ustanawianiu przepisów dotyczących postępowania regulacyjnego. Jednakże ustawodawca w postępowaniu regulacyjnym uprzywilejował Kościół Katolicki, stwarzając w art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego możliwość przyznania odszkodowania w każdym przypadku, w którym przywrócenie własności nieruchomości bądź przyznanie nieruchomości zamiennej było niemożliwe. Spowodował tym samym dyskryminację Kościoła Prawosławnego, którego uprawnienie odszkodowawcze ograniczył treścią zaskarżonego art. 48 ust. 2 pkt 3 ustawy.

3. Pismem z 4 października 2002 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyraził pogląd, że art. 46 ust. 1 pkt 3 i art. 49 ust. 1 i 2 ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, jest zgodny z art. 2, art. 25 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. W ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wątpliwości budzi również zarzut niekonstytucyjności art. 48 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podkreślił, że projekt ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego był przedmiotem prac w ramach zespołu redakcyjnego składającego się z przedstawicieli ministra właściwego do spraw wyznań oraz Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. Pierwotna treść art. 46 ust. 1 pkt. 3 projektu ustawy, uzgodniona w ramach zespołu redakcyjnego, nie zawierała zwrotu „z zastrzeżeniem art. 49”. Projekt uzgodniony w ramach zespołu redakcyjnego został przejęty przez grupę posłów i skierowany do Sejmu jako projekt poselski. Kwestionowane przez wnioskodawcę sformułowania zostały wprowadzone do art. 46 ustawy w trakcie prac nad projektem w parlamencie i miały na celu uniknięcie sporów między Kościołem Katolickim a Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym na tle tzw. mienia pounickiego. Minister zauważa jednak, że zaskarżony art. 49 ustawy nie przesądza o własności nieruchomości objętych tym przepisem – w tym zakresie odsyła wyłącznie do odrębnej regulacji. Równocześnie, w ustawie o Kościele Katolickim, nieruchomości te zostały wyłączone spod postępowania regulacyjnego, tym samym nie jest możliwy również ich zwrot, czy przyznanie własności nieruchomości zastępczej lub odszkodowania ich poprzedniemu właścicielowi. Minister zwraca również uwagę, że w sytuacji istniejącego w tej sprawie konfliktu pomiędzy Kościołem Katolickim obrządku bizantyńsko-ukraińskiego a Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym, zapowiedziana w art. 49 ust. 1 ustawy, regulacja stanu prawnego nieruchomości trudna jest do zrealizowania także obecnie.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 48 ust. 2 pkt 3 ustawy Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zwraca uwagę, że art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy odsyła do jej art. 46 ust. 1 pkt 1, a ten z kolei zawiera odesłanie do ustawy z dnia 23 czerwca 1939 r. o uregulowaniu stanu prawnego majątków Kościoła Prawosławnego (Dz. U. Nr 57, poz. 370). W myśl art. 3 ostatnio wymienionej ustawy określone nieruchomości uznane zostały za własność Skarbu Państwa w momencie wejścia w życie ustawy. W tej sytuacji uzasadnionym może być uregulowanie odmawiające prawa do odszkodowania za nieruchomości, które nie są we władaniu prawosławnych osób prawnych i które stały się już własnością Skarbu Państwa na podstawie wyżej wymienionej ustawy z 23 czerwca 1939 r. W ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji różnice w poszczególnych przepisach ustaw wyznaniowych wynikają z różnic w historycznym rozwoju kościołów i innych związków wyznaniowych, determinujących ich sytuację

majątkową.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyjaśnił, że w dotychczas zakończonych postępowaniach regulacyjnych nie miała miejsca sytuacja, w której miałyby zastosowanie art. 48 ust. 2 pkt 3 ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, tj. taka kiedy nie było możliwe przyznanie temu Kościołowi własności nieruchomości, o których mowa w art. 47 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. b) i c) ustawy lub nieruchomości zamiennej, a ze względu na zaskarżony przepis nie mogło być przyznane odszkodowanie.

W piśmie z 27 stycznia 2003 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazał, że obecnie trwa 12 postępowań regulacyjnych, w których ewentualne zastosowanie mógłby mieć art. 48 ust. 2 pkt 3 ustawy. We wszystkich 12 postępowaniach podstawą wniosków rewindykacyjnych jest art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy. Żadne z nich nie dotyczy zatem wydzielenia, w trybie art. 47 ust. 1 pkt 2 lit. b i c ustawy, z nieruchomości przejętych na podstawie ustawy z 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, gospodarstw rolnych dla biskupów diecezjalnych, Prawosławnego Seminarium Duchownego lub klasztorów. W jednym z toczących się postępowań przewiduje się przyznanie w najbliższym czasie odpowiedniej nieruchomości zamiennej. W odniesieniu do pozostałych postępowań ich dotychczasowy przebieg nie daje podstaw do sformułowania jednoznacznej oceny co do występowania realnych przeszkód uniemożliwiających przeniesienie na wnioskodawców nieruchomości zamiennych.

Pismem z 24 lutego 2003 r. Minister Administracji i Spraw Wewnętrznych wyjaśnił, że spośród trwających dwunastu postępowań 11 dotyczy nieruchomości, które podpadały pod regulację z art. 3 ustawy z dnia 23 czerwca 1939 r. o uregulowaniu stanu prawnego majątków Kościoła Prawosławnego (Dz. U. Nr 57, poz. 370), natomiast jedno postępowanie, dotyczy nieruchomości zabudowanych położonych w Tomaszowie Mazowieckim, które podpadały pod art. 2 tej ustawy.

4. W imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Marszałek Sejmu pismem z 26 marca 2003 r. wniósł o stwierdzenie, że:

1) przepis art. 46 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 49 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. Nr 66, poz. 287 ze zm.) jest zgodny z art. 2, art. 25 ust. 1, art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) przepis art. 48 ust. 2 pkt 3 ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w zakresie w jakim wprowadza wyjątki, o których mowa w art. 47 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. b) i c) – jest niezgodny z art. 2, art. 25 ust. 1, art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie Marszałka Sejmu, treść art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy nie pozwala na stwierdzenie, że została złamana zasada jednolitej regulacji majątkowej dla wszystkich wyznań. Ustawodawca, przyjmując konstrukcję prawną wyznaczoną w art. 49, odroczył jedynie regulację majątkową w tym zakresie. Nie jest uprawniony zarzut niekonstytucyjności przedmiotowych przepisów z powodu ich niejednolitości w systemie regulacji majątkowych kościołów i związków wyznaniowych, bowiem ich ocena jest możliwa jedynie po zakończeniu całościowej regulacji majątkowej Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, przepis art. 48 ust. 2 pkt 3 ustawy narusza zasadę równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych, bowiem wprowadza wyjątek od systemu regulacji wyznań w sferze odszkodowań, wyjątek dyskryminujący Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny. Ustawodawca odmiennie uregulował w tym zakresie sprawy majątkowe Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego.

II

Na rozprawie 2 kwietnia 2003 r. przedstawiciele uczestników postępowania oraz przedstawiciel Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji podtrzymali wcześniejsze pisemne stanowiska. Odpowiadali również na pytania Trybunału uzupełniając wcześniej przedstawione pisemnie informacje.

Przedstawiciel wnioskodawcy wskazał, że przedmiotem zaskarżenia jest art. 48 ust. 2 pkt 3 ustawy w całym swoim zakresie, a więc również w tej części, w jakiej dotyczy wyłączenia odszkodowań w postępowaniu regulacyjnym dotyczącym nieruchomości, o których mowa w art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy. Wyjaśnił, że obecnie nie toczy się żadne postępowanie regulacyjne (ani przed Komisją Regulacyjną ani w trybie postępowania administracyjnego), którego przedmiotem byłyby nieruchomości, o których mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2 lit. b i c ustawy. Art. 48 ust. 2 pkt 3 ustawy został zaskarżony także w zakresie, w jakim wyłącza możliwość przyznania odszkodowania co do tych nieruchomości, w nadziei, że przyszłe rozwiązania prawne pozwolą na składanie nowych wniosków, których przedmiot mogłyby być takie nieruchomości. Przedstawiciel wnioskodawcy przyznał również, iż istnieje różnica pomiędzy terminami: „przywrócenie własności” a „nieodpłatne przekazanie własności” występującymi w przepisach dotyczących postępowań regulacyjnych w ustawie o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz w ustawach o stosunku Państwa do innych kościołów. W odniesieniu do zaskarżonego art. 46 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 49 ustawy przedstawiciel wnioskodawcy wskazał, że zakwestionowana regulacja prawna była efektem kompromisu zawartego w momencie uchwalania ustawy – z jednej strony, ze względu na wolę Kościoła uzyskania ustawy regulującej jego status prawny, z drugiej, ze względu na wolę uniknięcia niepokojów społecznych, które mogłyby powstać w sytuacji przejmowania przez któryś z Kościołów obiektów sakralnych wymienionych w art. 49 ustawy. Zaznaczono, że obecnie wciąż istnieją poważne trudności w osiągnięciu porozumienia między Kościołem Prawosławnym a Kościołem Katolickim obrządku bizantyńsko-ukraińskiego co do tych nieruchomości i nie można wykluczyć niepokojów społecznych w przypadku arbitralnego, nie opartego na wcześniejszym porozumieniu Kościołów, rozstrzygnięcia kwestii statusu prawnego tych nieruchomości.

Przedstawiciel Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej podtrzymał wcześniejsze pisemne stanowisko Marszałka Sejmu. W odniesieniu do zakwestionowanych przez wnioskodawcę art. 46 ust. 1 pkt 3 i art. 49 ustawy, podkreślił, że są one wynikiem silnych kontrowersji między Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym a Kościołem Katolickim obrządku bizantyńsko-ukraińskiego, które ujawniły się podczas sejmowych prac nad ustawą. W debacie sejmowej podniesiono, że każda decyzja jaką Sejm mógłby podjąć, wywoła poczucie krzywdy jednej lub drugiej grupy. Każda decyzja może otworzyć drogę do sporów dzielących społeczność lokalne. Każda decyzja Sejmu będzie decyzją arbitralnie wkraczającą w sprawy lokalnych wspólnot religijnych. W toku dalszych prac nad projektem wskazano, że zagadnienia te należy rozwiązać w drodze ugody pomiędzy obu Kościołami. W konsekwencji uznano, że sprawa ta winna być wyłączona z regulacji omawianej ustawy. Z powyższych powodów zaskarżonych przepisów nie można uznać za niegodne z Konstytucją.

Przedstawiciel Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji rozwinął informacje dotyczące postępowań regulacyjnych dotyczących nieruchomości wymienionych w art. 47 ustawy. Wyjaśnił, że spośród 185 wniosków złożonych przez Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny do Szefa Urzędu Rady Ministrów o wszczęcie postępowań

regulacyjnych, w 62 przypadkach Kościół wniósł o ich przeniesienie do rozpatrzenia przez Komisję Regulacyjną. Postępowania przed Komisją Regulacyjną właściwie wygasają – większość została już zakończona, trwa jeszcze jedno postępowanie dotyczące budynków klasztornych położonych w Wirowie, w którym poszukiwana jest nieruchomość zastępcza. Pozostało natomiast niezakończonych 40 postępowań administracyjnych – wśród nich kilkanaście dotyczy nieruchomości, o których mowa w art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy. Tylko jedno postępowanie – dotyczące nieruchomości położonych w Tomaszowie Mazowieckim – obejmuje istniejącą nieruchomość budynkową, która niegdyś pozostawała we władaniu Kościoła. W pozostałych przypadkach nieruchomości są obecnie niezabudowane (istniejące wcześniej obiekty zostały zniszczone w okresie II Rzeczypospolitej), jedno postępowanie dotyczy cmentarza. Wszystkie postępowania, z wyjątkiem dotyczącego nieruchomości w Tomaszowie Mazowieckim, obejmują nieruchomości, które podpadały pod art. 3 ustawy z 23 czerwca 1939 r. o uregulowaniu stanu prawnego majątków Kościoła Prawosławnego, a zatem, w myśl tej ustawy, stały się własnością Skarbu Państwa. Także nieruchomości klasztorne w Wirowie podpadały pod art. 3 ustawy z 1939 r. Przedstawiciel Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wyjaśnił również, że ustawa stanowi o nieodpłatnym przekazaniu nieruchomości ze względu na to, że status prawny majątków Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego nie był uregulowany. Dlatego tylko nieliczne postępowania regulacyjne dotyczyły nieruchomości, w odniesieniu do których można mówić o „przywróceniu własności”. Zarówno w postępowaniu przed Komisją Regulacyjną, jak i w postępowaniach w trybie administracyjnym, zawsze poszukiwana jest możliwość przyznania nieruchomości zastępczej, jeżeli nie jest możliwe nieodpłatne przekazanie własności nieruchomości w celu przywrócenia w nich sprawowania kultu religijnego lub działalności charytatywno-opiekuńczej, oświatowo-wychowawczej, czy opiekuńczo wychowawczej. Natomiast w postępowaniach regulacyjnych w przedmiocie nieodpłatnego przekazania własności nieruchomości w celu przywrócenia w nich ww. rodzajów działalności, prowadzonych na podstawie art. 61 ust. 2 pkt 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, Komisja Regulacyjna przyjęła zasadę, że o ile nie jest możliwe przekazanie własności danej nieruchomości – bo nie ma substancji budynkowej – nie wypłaca się ani odszkodowania, ani nie przekazuje się własności nieruchomości zastępczej.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał w całości wcześniejsze pisemne stanowisko. Odnosząc się do wzorców kontroli konstytucyjności zaskarżonych przepisów przyznał jednak, że art. 25 ust. 1 Konstytucji pozostaje w relacji przepisu szczególnego do pozostałych wzorców kontroli wskazanych we wniosku – zwłaszcza do art. 32 Konstytucji i wobec tego w przedmiotowej sprawie art. 25 ust. 1 byłby wystarczającym wzorcem kontroli. Prokurator podniósł, że zasada równouprawnienia nie oznacza, aby jedyną cechą która nakazuje równe traktowanie był fakt, iż dany podmiot jest kościołem lub związkiem wyznaniowym, bowiem, w konkretnej sytuacji mogą istnieć cechy różnicujące kościoły, które będą uzasadniały odrębne ich traktowanie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W ocenie wnioskodawcy zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 2, art. 25 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, ponieważ naruszają konstytucyjną zasadę równości.

Oceniając zasadność zarzutu przedstawionego przez wnioskodawcę, należy zauważyć, że zasada równości została wyrażona w szeregu przepisów ustawy zasadniczej.

Z jednej strony, Konstytucja zawiera ogólny przepis – art. 32 – wyrażający zasadę równości, który nakazuje przestrzeganie tej zasady wszystkim organom władzy publicznej, z drugiej strony zawiera przepisy, które konkretyzują zasadę równości w określonych dziedzinach życia lub w odniesieniu do określonych stosunków społecznych. Przepisy szczegółowe Konstytucji nakazują poszanowanie zasady równości w następujących dziedzinach życia społecznego:

- dostępu do dóbr kultury (art. 6 ust. 1);
- zrzeszania się obywateli w partie polityczne (art. 11 ust. 1);
- działalności kościołów i związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1);
- dostępu do służby publicznej (art. 60);
- ochrony własności (art. 64 ust. 2);
- dostępu do świadczeń zdrowotnych (art. 68 ust. 2);
- dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4);
- w wyborach do Sejmu (art. 96 ust. 2) i organów samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 2), a także w wyborach prezydenckich (art. 127 ust. 1).

Ponadto, w myśl art. 33 Konstytucji, zasada równości oznacza w szczególności równouprawnienie kobiety i mężczyzny.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał znaczenie zasady równości. Zgodnie z ustalonym orzecnictwem Trybunału, zasada ta polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo, tj. bez różnicowań zarówno faworyzujących jak i dyskryminujących. Jednocześnie zasada równości zakłada odmienne traktowanie tych podmiotów prawa, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Badając zgodność regulacji prawnej z konstytucyjną zasadą równości, należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo określonych podmiotów, a więc czy możliwe jest wskazanie wspólnej cechy istotnej lub faktycznej uzasadniającej równe traktowanie tych podmiotów. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Odstępstwo takie jest dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy warunki. Po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione. Muszą one mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku ich różnego traktowania. Po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych.

Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał bliżej niektóre wątpliwości interpretacyjne, jakie mogą pojawiać się na gruncie art. 32 Konstytucji. W wyroku z 23 października 2001 r., K. 22/01, Trybunał analizował relację między oboma ustępami wymienionego artykułu. Stwierdził wówczas, że „art. 32 stanowi całość normatywną. Ust. 1 wymienionego artykułu formułuje w sposób ogólny zasadę równości jako normę konstytucyjną adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej – zarówno do organów stosujących prawo, jak i do organów stanowiących prawo. Ust. 2 precyzuje bliżej znaczenie konstytucyjnej zasady równości. Po pierwsze, art. 32 ust. 2 wyraża uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia – zarówno w życiu politycznym, społecznym jak i gospodarczym. Po drugie, art. 32 ust. 2 określa bliżej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa. W myśl tego przepisu żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty” (OTK ZU nr 7/2001, s. 1080).

Trybunał rozważał również zakres podmiotowy zasady równości. Stwierdził, że zasada ta odnosi się zarówno do osób fizycznych, jak i do osób prawnych, a także do innych podmiotów występujących w obrocie prawnym (wyroki z: 24 lutego 1999 r., SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, s. 158-159, 18 kwietnia 2000 r., K. 23/99, OTK ZU nr 3/2000, s. 450).

Fakt, że zasada równości została wyrażona w szeregu przepisów konstytucyjnych, nasuwa pytanie o relację, jaka zachodzi między art. 32 Konstytucji a szczegółowymi przepisami gwarantującymi przestrzeganie zasady równości w określonych dziedzinach życia. Analiza unormowań konstytucyjnych prowadzi do wniosku, że znaczenie przepisów szczegółowych nie polega na wprowadzaniu wyjątków od ogólnych uregulowań konstytucyjnych, ale na potwierdzeniu obowiązywania omawianej zasady w wymienionych w nich dziedzinach życia.

Odrębnego rozważenia wymaga relacja między art. 32 Konstytucji a art. 25 regulującym status kościołów i innych związków wyznaniowych. Przepis ten formułuje w szczególności zasady:

- równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych;
- bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych światopoglądowych i filozoficznych;
- swobody wyrażania przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych w życiu publicznych;
- poszanowania autonomii i wzajemnej niezależności państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych;
- współdziałania państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych dla dobra człowieka i dobra wspólnego;
- regulacji stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi w drodze dwustronnej.

Konstytucyjny status kościołów i związków wyznaniowych nie został jednoznacznie wyjaśniony w doktrynie. Nie podlega jednak dyskusji, że Konstytucja uregulowała status wspólnot religijnych w sposób szczególny, różny od innych podmiotów prawa, ustanawiając specyficzne gwarancje ich praw. Do istotnych elementów tego statusu należy zasada stanowienia regulacji prawnych dotyczących tych wspólnot w drodze dwustronnej. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określa umowa międzynarodowa ze Stolicą Apostolską oraz ustawy. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami i związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalane na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Wymóg wcześniejszej umowy między Radą Ministrów a przedstawicielami kościoła stosuje się również do uchwalania ustaw regulujących stosunek Państwa do Kościoła Katolickiego. Zdaniem przedstawicieli doktryny prawa, art. 25 ust. 5 Konstytucji oznacza, że umowa zawierana przez Radę Ministrów z właściwymi przedstawicielami kościołów i związków wyznaniowych determinuje poważnie, lub wręcz przesądza, treść przyszłej ustawy partykularnej (Z. Witkowski, *Opinia w sprawie zagadnień prawnych wynikających z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, Przegląd Legislacyjny nr 2 z 2000 r., s. 104). Każdy kościół i związek wyznaniowy może wystąpić do Rady Ministrów z wnioskiem o podjęcie rozmów w celu zawarcia umowy dotyczącej jego statusu. Fakt, że zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych została wyrażona w art. 25 ust. 1 Konstytucji, koresponduje z ich szczególnym statusem konstytucyjnym. Regulacja konstytucyjna zawarta w art. 25 w sposób całościowy normuje sprawy związane z równouprawnieniem kościołów i z tego względu nie zachodzi potrzeba odwoływania się w tym zakresie do art. 32 Konstytucji.

Zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych oznacza, że wszystkie kościoły i związki wyznaniowe posiadające wspólną cechę istotną powinny być traktowane równo. Jednocześnie zasada ta zakłada odmienne traktowanie kościołów i związków wyznaniowych, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej z punktu widzenia danej regulacji.

Z art. 25 Konstytucji wynika ponadto dla organów władzy publicznej obowiązek poszukiwania w sferze stosunków z kościołami i związkami wyznaniowymi rozwiązań prawodawczych o charakterze konsensualnym, które znajdują akceptację adresatów. Ustawodawca nie może zatem podejmować jednostronnych ingerencji w sferę stosunków między poszczególnymi kościołami i związkami wyznaniowymi. Konstytucja pozostawia szeroki zakres swobody zainteresowanym kościołom i związkom wyznaniowym oraz Radzie Ministrów w zakresie kształtowania treści prawodawstwa, które ich dotyczy. Swoboda ta nie jest jednak nieograniczona, ponieważ przyjęte rozwiązania prawne muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi, w tym m.in. z zasadą równości jednostek oraz zasadą równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych.

2. Pierwszy z zarzutów przedstawionych przez wnioskodawcę dotyczy art. 46 ust. 1 pkt 3 i art. 49 ust. 1 i 2 ustawy z 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego.

Należy wyjaśnić, że po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. nieruchomości znajdujące się we władaniu Kościoła Prawosławnego, które stanowiły własność państwa rosyjskiego, stały się własnością polskiego Skarbu Państwa. Stanowił tak art. XII Traktatu Pokoju między Polską a Rosją i Ukrainą, podpisanego w Rydze 18 marca 1921 r. Część tych nieruchomości, mimo przejścia własności na Skarb Państwa Polskiego, została pozostawiona we władaniu Kościoła. Równocześnie, po 11 listopada 1918 r., osoby prawne Kościoła Prawosławnego mogły nabywać na własność nowe nieruchomości – potwierdza to art. 7 ustawy z 23 czerwca 1939 r. o uregulowaniu stanu prawnego majątków Kościoła Prawosławnego (Dz. U. Nr 57, poz. 370). W konsekwencji, w okresie II Rzeczypospolitej, we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego pozostawały zarówno nieruchomości będące własnością Skarbu Państwa, jak i nieruchomości których właścicielem był ten Kościół. Status prawny i sprawy majątkowe Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego zostały uregulowane dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 listopada 1938 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. Nr 88, poz. 597) oraz ustawą z dnia 23 czerwca 1939 r. o uregulowaniu stanu prawnego majątków Kościoła Prawosławnego (Dz. U. Nr 57, poz. 370). Na podstawie przepisów tej ustawy nieruchomości oraz prawa rzeczowe, które 19 listopada 1938 r. znajdowały się w posiadaniu osób prawnych Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego zostały uznane za własność tych osób prawnych. Również nieruchomości i prawa rzeczowe objęte w zarząd państwowy na podstawie dekretu z dnia 16 grudnia 1918 r. (Dz.P.P.P. Nr 21, poz. 67), bądź przejęte na własność Państwa na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1920 r. (Dz.U.R.P. z 1921 r. Nr 4, poz. 17), które 19 listopada 1938 r. znajdowały się – za wiedzą i bez sprzeciwu właściwych władz państwowych – w faktycznym i spokojnym władaniu osób prawnych Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, zostały uznane za własność tych osób. Inne nieruchomości uznane zostały za własność Skarbu Państwa (art. 3 ustawy z 23 czerwca 1939 r.). W wyniku wybuchu drugiej wojny światowej ustawa nie została zrealizowana. W efekcie, po drugiej wojnie światowej nieruchomości i prawa rzeczowe, które na podstawie ustawy miały stać się własnością osób prawnych Kościoła Prawosławnego, pozostały własnością Skarbu Państwa. W latach 1944-1989 polskie organy władzy publicznej podejmowały, na podstawie różnych aktów

prawnych, rozmaite formy ingerencji w sferę praw majątkowych Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. Przejęcie nieruchomości przez państwo nastąpiło m.in. na podstawie ustawy z 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (Dz. U. Nr 9, poz. 87 i Nr 10, poz. 111, z 1969 r. Nr 13, poz. 95 i z 1989 r. Nr 29, poz. 154). Z treści ustawy wynika, że miała ona zastosowanie do tzw. nieruchomości ziemskich, które stanowiły własność kościołów i związków wyznaniowych.

Sprawy majątkowe Kościoła Prawosławnego uregulowała ustawa z 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego.

Na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy Kościół Prawosławny nabył prawo własności nieruchomości, pozostających w jego władaniu w dniu wejścia w życie ustawy. Zaskarżony art. 49 ustawy w ust. 1 wyłącza z zakresu regulacji, o której mowa w art. 46, nieruchomości lub ich części, które w dniu jej wejścia w życie wprawdzie znajdowały się we władaniu osób prawnych Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, ale w przeszłości były własnością diecezji, parafii, klasztorów lub innych instytucji grecko-katolickich (unickich) Diecezji Przemyskiej obrządku grecko-katolickiego oraz Administracji Apostolskiej Łemkowszczyzny, a następnie przeszły na własność Państwa na podstawie dekretu z 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostającego po osobach przesiedlonych do ZSRR. Ustawodawca przewiduje jednocześnie wydanie odrębnej ustawy, która ureguluje status tych nieruchomości. Regulacja prawna zawarta w zaskarżonych przepisach ma zatem – zgodnie z postanowieniem ustawodawcy – charakter przejściowy. Zaskarżone przepisy mają to znaczenie, że odsuwają w czasie definitywne uregulowanie statusu wymienionych w nich nieruchomości. Należy dodać, że do chwili obecnej unormowania przewidziane w art. 49 ustawy nie zostały ustanowione.

W świetle art. 25 Konstytucji, uregulowanie spraw majątkowych wymaga porozumienia między Radą Ministrów a zainteresowanym kościołem lub związkiem wyznaniowym. Wynika stąd, że w sytuacji, gdy dana sprawa dotyczy dwóch lub więcej kościołów lub związków wyznaniowych niezbędne jest porozumienie ze wszystkimi zainteresowanymi wspólnotami religijnymi. Zainteresowane kościoły i związki wyznaniowe mogą wystąpić do Rady Ministrów o wszczęcie negocjacji w sprawie zawarcia odpowiednich umów w celu ustanowienia stosownych regulacji prawnych.

Należy zwrócić uwagę, że zaskarżone przepisy nie spowodowały sytuacji, w której status prawny wymienionych w nich nieruchomości byłby nieuregulowany. W konsekwencji ich wejścia w życie, wymienione w nich nieruchomości pozostały własnością Skarbu Państwa do czasu wydania odrębnej ustawy. Kościół Prawosławny zachował prawo użytkowania tych nieruchomości. Ustawa przewiduje ponadto możliwość wspólnego użytkowania świątyń przez Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny i Kościół Katolicki obrządku bizantyńsko-ukraińskiego na mocy porozumienia biskupów diecezjalnych. Należy dodać, że art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego wyłączył możliwość dochodzenia przez Kościół Katolicki utraconego prawa własności tych nieruchomości. Obowiązujące przepisy utrzymują zatem istniejący stan prawny i faktyczny.

Z materiałów parlamentarnych wynika, że zaskarżone przepisy dotyczą w praktyce dwudziestu trzech obiektów sakralnych (z informacji przekazanych na rozprawie, że dwudziestu jeden). Chodzi tutaj o obiekty, które w przeszłości stanowiły własność diecezji, parafii, klasztorów lub innych instytucji grecko-katolickich (unickich) Diecezji Przemyskiej obrządku grecko-katolickiego oraz Administracji Apostolskiej Łemkowszczyzny. 5 września 1947 r. wydany został dekret o przejściu na własność Państwa mienia pozostającego po osobach przesiedlonych do ZSRR (Dz. U. Nr 59, poz. 318, z 1949 r. Nr 53, poz. 404 oraz z 1969 r. Nr 13, poz. 95). W myśl art. 1 ust. 2 zd. 1

powołanego dekretu „na własność Skarbu Państwa przechodzi również mienie osób prawnych, których istnienie lub działalność wskutek przesiedlenia do Z.S.R.R. ich członków lub osób tą działalnością objętych stała się bezprzedmiotowa.” Na podstawie tego przepisu Państwo przejęło na własność mienie diecezji, parafii, klasztorów lub innych instytucji grecko-katolickich (unickich) Diecezji Przemyskiej obrządku grecko-katolickiego oraz Administracji Apostolskiej Łemkowszczyzny. Część z tych nieruchomości została później udostępniona Polskiemu Autokefalicznemu Kościołowi Prawosławnemu. Na tym tle powstał spór między Kościołem Katolickim obrządku bizantyńsko-ukraińskiego a Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym o wymienione nieruchomości.

3. Obecnie obowiązujące regulacje dotyczące spraw majątkowych kościołów i związków wyznaniowych zapoczątkowała ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154 ze zm.). Wymieniona ustawa w sposób całościowy uregulowała sprawy majątkowe Kościoła Katolickiego. Ustawodawca wprowadził dwie zasadnicze procedury mające na celu regulację spraw majątkowych Kościoła.

Po pierwsze, unormował sprawy nieruchomości kościelnych będących w posiadaniu kościelnych osób prawnych, których stan prawny był niepewny lub sporny. W myśl art. 60 ust. 1 ustawy, określonego rodzaju nieruchomości lub ich części (wymienione szczegółowo w pkt 1-5 art. 60 ust. 1 ustawy), pozostające w dniu wejścia w życie ustawy we władaniu kościelnych osób prawnych, stały się z mocy prawa ich własnością. Przykładowo, w myśl art. 60 ust. 1 pkt 5 tej ustawy, własnością Kościoła Katolickiego stały się pozostające w jego władaniu nieruchomości, na których znajdują się cmentarze lub obiekty sakralne wraz z budynkami towarzyszącymi; dotyczy to również obiektów położonych na obszarze miasta stołecznego Warszawy, nie dotyczy natomiast kościołów garnizonowych. Stwierdzenie przejścia własności wymienionych nieruchomości lub ich części następowało w drodze decyzji wojewody. Celem tych rozwiązań było definitywne zakończenie sporów i usunięcie ewentualnych wątpliwości, dotyczących praw własności wymienionych nieruchomości.

Po drugie, ustawodawca uregulował tryb przywrócenia kościelnym osobom prawnym własności wymienionych w ustawie rodzajów nieruchomości, które zostały upaństwowione, a których posiadanie Kościół utracił. Na wniosek kościelnych osób prawnych, złożony w ustawowym terminie, wszczynane było postępowanie regulacyjne w przedmiocie przywrócenia własności upaństwowionych nieruchomości lub ich części. Regulacja, przeprowadzana przez Komisję Majątkową, może polegać na: przywróceniu kościelnym osobom prawnym własności nieruchomości wymienionych w ustawie, przyznaniu odpowiedniej nieruchomości zamiennej, gdyby przywrócenie własności natrafiało na trudne do przewyciężenia przeszkody, przyznaniu odszkodowania ustalonego według przepisów o wywłaszczaniu nieruchomości, w razie niemożności przywrócenia własności przyznania nieruchomości zamiennej.

Kolejno uchwalane ustawy o stosunku Państwa do poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych zawierały przepisy mające na celu uregulowanie spraw majątkowych wspólnot religijnych. Ustawodawca z jednej strony ustanawiał przepisy przewidujące nabycie z mocy prawa własności nieruchomości będących we władaniu kościelnych osób prawnych, a z drugiej strony wprowadzał postępowanie dotyczące przekazania lub przywrócenia własności określonych w ustawach nieruchomości, które nie pozostawały we władaniu kościołów i związków wyznaniowych.

Analiza przepisów ustaw o stosunku Państwa do poszczególnych kościołów prowadzi do wniosku, że przesłanki nabycia z mocy prawa własności nieruchomości

pozostających we władaniu kościołów nie zostały ujęte w sposób w pełni jednolity, co wiąże się ze specyfiką sytuacji poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych. Ogólna formuła została zawarta w ustawie z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 41, poz. 251 ze zm.). W myśl art. 29 ust. 1 tej ustawy własnością gmin żydowskich lub Związku Gmin stały się wszystkie nieruchomości lub ich części pozostające w dniu wejścia w życie ustawy w ich władaniu. Nieco bardziej szczegółowo przesłanki nabycia własności określa art. 33 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1995 r. Nr 97, poz. 482 ze zm.) oraz art. 33a ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1995 r. Nr 97, poz. 481 ze zm.). Na mocy tych przepisów własnością wymienionych Kościołów i ich osób prawnych stały się z mocy prawa wszystkie nieruchomości lub ich części pozostające w ich władaniu, o ile nie narusza to praw niepaństwowych i niesamorządowych osób trzecich. Nabycie własności nie obejmuje w tym przypadku wszystkich nieruchomości, które znajdują się we władaniu osób prawnych danego kościoła. Pozostałe ustawy przewidują dodatkowe przesłanki nabycia własności z mocy prawa. Należy zauważyć, że przepisy ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 41, poz. 253 ze zm.) oraz ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 41, poz. 254 ze zm.), stanowią *expressis verbis*, że nabycie własności z mocy prawa następuje jedynie wówczas, gdy nie narusza to praw niepaństwowych i niesamorządowych osób trzecich. Poza ustawą z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego (Dz. U. z 1995 r. Nr 97, poz. 479 ze zm.), ustawy regulujące stosunek państwa do poszczególnych kościołów przewidują nabycie własności nieruchomości, na których znajdują się cmentarze lub obiekty sakralne, znajdujących się we władaniu osób prawnych danego Kościoła, bez względu na to, czy stanowiły one w przeszłości własność osób prawnych danego kościoła. Szczególny wyjątek od zasady, że nieruchomości znajdujące się we władaniu osób prawnych danego kościoła przechodzą na ich własność przewiduje art. 60 ust. 1 pkt 5 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. W myśl tego przepisu, kościoły garnizonowe znajdujące się we władaniu osób prawnych Kościoła Katolickiego nie stały się ich własnością.

Wymienione wyżej ustawy nie zawierają wyjątków podobnych do art. 46 ust. 1 pkt 3 i art. 49 ust. 1 i 2 ustawy z 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego.

4. W rozpoznawanej sprawie istotne znaczenie ma przebieg postępowania ustawodawczego. Poselski projekt ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (druk sejmowy X kadencja, nr 588) nie przewidywał żadnych szczególnych regulacji dla nieruchomości pozostających we władaniu kościelnych osób prawnych, które przeszły na własność Państwa na podstawie dekretu z 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR, a były własnością diecezji, parafii, klasztorów lub innych instytucji grecko-katolickich (unickich) Diecezji Przemyskiej obrządku grecko-katolickiego oraz Administracji Apostolskiej Łemkowszczyzny. Sprawa wymienionych nieruchomości stanowiła przedmiot sporów w toku prac komisji sejmowych. Projekt przedstawiony przez komisję był w tym zakresie zbieżny z projektem poselskim. Sejm przyjął jednak poprawki, które zmieniły treść art. 49 ustawy, przewidując szczególny tryb dla uregulowania statusu prawnego wymienionych nieruchomości. Status tych

nieruchomości miał zostać uregulowany w trybie decyzji Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów wydawanej na podstawie zawartej do 31 grudnia 1991 r. ugody pomiędzy biskupem diecezjalnym Diecezji Przemyskiej obrządku bizantyńsko-ukraińskiego i biskupem diecezjalnym Diecezji Przemysko-Nowosądeckiej Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. W sytuacji, w której ugoda nie została zawarta, decyzję miał podejmować Minister-Szef Urzędu Rady Ministrów, kierując się następującymi zasadami:

1) w miejscowościach, w których znajdują się dwa obiekty sakralne należące w przeszłości do Kościoła Katolickiego obrządku greckokatolickiego, a jeden jest aktualnie w posiadaniu Kościoła Prawosławnego, miał przejść na własność Kościoła Prawosławnego;

2) w miejscowościach, w których Kościół Prawosławny jest w posiadaniu dwóch obiektów sakralnych należących w przeszłości do Kościoła Katolickiego obrządku greckokatolickiego, jeden z nich – wskazany przez biskupa prawosławnego – miał zostać przekazany Kościołowi Katolickiemu obrządku greckokatolickiego,

3) obiekty sakralne miały przejść na własność Kościoła Prawosławnego, jeżeli na danym terenie są one niezbędne dla sprawowania prawosławnego kultu wśród okolicznej ludności prawosławnej, okoliczna zaś ludność greckokatolicka ma inne możliwości zaspokajania swego kultu religijnego.

Ustawa uchwalona przez Sejm spotkała się jednak ze sprzeciwem przedstawicieli Kościoła Katolickiego obrządku bizantyńsko-ukraińskiego. W toku prac w Senacie Komisje Praw Człowieka i Praworządności oraz Inicjatyw i Prac Ustawodawczych zaproponowały, aby regulacja stanu prawnego następowała w drodze uchwały Rady Ministrów wydanej na podstawie ustaleń Komisji Regulacyjnej, złożonej z dwóch przedstawicieli Kościoła Prawosławnego, dwóch przedstawicieli Kościoła Katolickiego oraz przewodniczącego wyznaczonego przez Prezesa Rady Ministrów na wspólny wniosek członków Komisji Regulacyjnej. Art. 49 w obecnym brzmieniu został zaproponowany w jednym z wniosków mniejszości zgłoszonych w Senacie. Wniosek ten został przyjęty przez tę Izbę, w efekcie przepis artykułu 49 – w obecnym brzmieniu – został zaproponowany w uchwale z 20 czerwca 1991 r. o stanowisku Senatu w sprawie ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. W uzasadnieniu uchwały Senat zwracał uwagę, że sens przyjętej propozycji polega na pozostawieniu uregulowania statusu spornych nieruchomości w odrębnej ustawie. Rozwiązanie to było wynikiem kompromisu i akceptacji uzyskanej podczas prac Senatu od obu zainteresowanych stron, tj. od Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego i Kościoła Katolickiego obrządku bizantyńsko-ukraińskiego (druk sejmowy, X kadencja, nr 940). Na porozumienie między oboma Kościołami co do treści poprawki zaproponowanej przez Senat zwracał uwagę również poseł sprawozdawca (Sprawozdanie stenograficzne z 66 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 4 i 5 lipca 1991 r., s. 67). Poprawka ta została przyjęta przez Sejm na 66. posiedzeniu 4 lipca 1991 r.

5. Jak wspomniano wyżej, celem zaskarżonych przepisów, a także analogicznych przepisów zawartych w ustawach o stosunku Państwa do poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych, było usunięcie niepewności oraz rozstrzygnięcie sporów między wspólnotami religijnymi a Państwem co do statusu nieruchomości znajdujących się we władaniu osób prawnych kościołów i związków wyznaniowych. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wspólną cechą istotną uzasadniającą równe traktowanie kościołów i związków wyznaniowych w zakresie regulacji ich stanu majątkowego jest z jednej strony fakt władania przez kościelne osoby prawne w dniu wejścia w życie ustawy o stosunku państwa do danego kościoła nieruchomościami, a z drugiej strony brak sporów między kościołami i związkami wyznaniowymi o te nieruchomości. Istnienie sporu między

dwoma kościołami lub większą liczbą kościołów stanowi fakt, który w istotny sposób rzutuje na proces regulacji spraw majątkowych i uzasadnia przyjęcie szczególnych regulacji prawnych w odniesieniu do nieruchomości spornych. Takie określenie wspólnej cechy istotnej znajduje uzasadnienie w art. 25 Konstytucji, który przewiduje normowanie statusu kościołów i związków wyznaniowych, w tym również spraw spornych między nimi, w trybie dwustronnym, w drodze ustaw uchwalanych na podstawie umów zawieranych przez Radę Ministrów z władzami danego kościoła. Ustawodawca nie może w związku z tym rozwiązywać sporów między kościołami i związkami wyznaniowymi w sposób jednostronny, narzucając określone rozwiązania stronom. Powinien natomiast preferować regulacje oparte na porozumieniu między stronami. Z przedstawionych względów zaskarżone przepisy nie prowadzą do różnicowania podmiotów posiadających wspólną cechę istotną. Tym samym nie naruszają zasad wyrażonych w art. 25 ust. 1 Konstytucji.

Rozstrzygnięcie, którego domaga się wnioskodawca wyłączałoby, wyraźnie przewidziany w art. 25 ust. 5 Konstytucji, wymóg regulacji spraw kościołów i związków wyznaniowych na podstawie porozumień zawartych przez Radę Ministrów z właściwymi kościołami i związkami wyznaniowymi. W rozważanej sprawie niezbędność takiego porozumienia jest tym bardziej wyraźna, że sprawa dotyczy kwestii, na którą społeczności obu Kościołów – Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz Kościoła Katolickiego obrządku ukraińsko-bizantyńskiego – są szczególnie uwrażliwione.

6. Wnioskodawca wskazał jako wzorzec kontroli zaskarżonych przepisów także art. 64 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że własność i inne prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Należy w związku z tym zauważyć, że nieruchomości, których dotyczy kwestionowany przepis nie stanowiły w przeszłości własności (w rozumieniu prawa cywilnego) Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. Natomiast prawa majątkowe, które przysługiwały Kościołowi Prawosławnemu do obiektów, o których mowa w art. 49 ustawy, nie zostały w żaden sposób naruszone przez zaskarżone przepisy. W ocenie Trybunału nie ma zatem podstaw dla stwierdzenia, że zaskarżone regulacje pozbawiły Kościół Prawosławny równej z innymi kościołami i związkami wyznaniowymi ochrony przysługujących mu praw majątkowych i prawa własności. Z tych też przyczyn Trybunał nie dopatrył się naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji.

7. Drugi zarzut przedstawiony przez wnioskodawcę dotyczy art. 48 ust. 2 pkt 3 ustawy. W myśl art. 47 ust. 1 ustawy, na wniosek kościelnych osób prawnych wszczyna się postępowanie w przedmiocie nieodpłatnego przekazania im na własność nie pozostających w ich władaniu nieruchomości lub ich części:

1) o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 1 w celu przywrócenia w nich sprawowania kultu religijnego lub działalności oświatowo-wychowawczej, opiekuńczo-wychowawczej i charytatywno-opiekuńczej,

2) o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 2 w celu wydzielenia w nich:

- a) gospodarstw rolnych proboszczów, jeżeli nie wydzielono ich wcześniej,
- b) gospodarstw rolnych do 50 ha dla biskupów diecezjalnych i
Prawosławnego Seminarium Duchownego,
- c) gospodarstw rolnych do 5 ha na potrzeby klasztorów,

3) przejętych po 1948 r. w trybie egzekucji zaległości podatkowych,

4) wywłaszczonych, jeżeli odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość nie zostało wypłacone lub nie zostało podjęte,

5) przejętych we władanie państwowych jednostek organizacyjnych bez tytułu prawnego, bez względu na późniejsze ustawodawstwo konwalidujące te przejęcia.

Wnioski, o których mowa w art. 47 ust. 1, mogły być składane w terminie dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy do Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów. Roszczenia nie zgłoszone w tym terminie wygasły (art. 48 ust. 1).

Art. 48 ust. 2 ustawy stanowi:

„Minister-Szef Urzędu Rady Ministrów wydając decyzję może:

- 1) przywrócić własność nieruchomości, o których mowa w art. 47 ust. 1,
- 2) przenieść własność nieruchomości zamiennej, gdy przywrócenie własności natrafiało na trudne do przezwyciężenia przeszkody,
- 3) przyznać odszkodowanie według przepisów o wywłaszczaniu nieruchomości w razie niemożności dokonania regulacji przewidzianych w pkt 1 i 2, z wyjątkiem nieruchomości, o których mowa w art. 47 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. b) i c)”.

Ustawa przewidywała pierwotnie uregulowanie spraw majątkowych Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów. Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 1998 r. Nr 59, poz. 375) dodała do ustawy z 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego art. 48a, przewidujący szczególny tryb postępowania regulacyjnego. W myśl nowego przepisu, wnioski kościelnych osób prawnych wniesione w trybie określonym w art. 47 ust. 1, w stosunku do których nie zostały zakończone postępowania administracyjne, stają się przedmiotem postępowania regulacyjnego wszczynanego na wniosek jednej ze stron dotychczasowego postępowania. Ustawodawca stworzył tym samym możliwość prowadzenia postępowania przed Komisją Regulacyjną do Spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, w skład której wchodzi po dwóch przedstawicieli Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Prawosławnego Metropolity Warszawskiego i Całej Polski.

Analizując w zakresie zaskarżenia przepisy ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, należy zwrócić uwagę na pewną niespójność art. 47 i art. 48 ustawy. W art. 47 ust. 1 ustawy mowa jest o „nieodpłatnym przekazaniu nieruchomości na własność”. Poszczególne punkty tego przepisu wskazują, że regulacja może dotyczyć zarówno nieruchomości, które nie były własnością Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, jak również do nieruchomości, które stanowiły jego własność. Art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy dotyczy nieruchomości, które podlegały omówionej wyżej ustawie z 23 czerwca 1939 r. o uregulowaniu stanu prawnego majątków Kościoła Prawosławnego. Obejmuje zatem zarówno nieruchomości, które w myśl przepisów ustawy z 23 czerwca 1939 r. zostały uznane za własność osób prawnych Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, jak i te nieruchomości, które na mocy tej ustawy zostały uznane za własność Skarbu Państwa. Jeśli chodzi o nieruchomości, które stanowiły w przeszłości własność Kościoła Prawosławnego, regulacja powinna polegać na przywróceniu własności a nie na jej nieodpłatnym przekazaniu, tymczasem art. 47 ust. 1 stanowi, że postępowanie wszczyna się w przedmiocie nieodpłatnego przekazania własności nieruchomości. W art. 48 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy, który normuje sposób zakończenia postępowania regulacyjnego, mowa jest natomiast o przywróceniu własności nieruchomości, co sugeruje, że przepisy te mają zastosowanie wyłącznie do nieruchomości, które w przeszłości stanowiły własność Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. W odniesieniu do nieruchomości, które nie stanowiły własności Kościoła nie można bowiem mówić o „przywróceniu własności”. Należy jednak uznać, że także w odniesieniu do tych nieruchomości art. 48

ust. 1 pkt 1 ustawy ma zastosowanie, a regulacja polega w tym wypadku na nieodpłatnym przekazaniu własności nieruchomości, które nie były własnością Kościoła, jednak w przeszłości były przezeń użytkowane.

Ustawodawca, w zaskarżonym przepisie – art. 48 ust. 2 pkt 3 – wyłączył możliwość uzyskania odszkodowania w przypadku nieruchomości nie pozostających obecnie we władaniu Kościoła, wykorzystywanych w przeszłości na cele kultu religijnego lub działalności oświatowo-wychowawczej, opiekuńczo-wychowawczej i charytatywno-opiekuńczej, które podlegały ustawie z 23 czerwca 1939 r. o uregulowaniu stanu prawnego majątków Kościoła Prawosławnego, bez wskazania, czy wyłączenie to dotyczy tylko nieruchomości, które, myśl tej ustawy uznane zostały za własność Skarbu Państwa. Ustawodawca wyłączył również wypłatę odszkodowania w przypadku niemożności wydzielenia gospodarstw rolnych dla biskupów diecezjalnych, seminarium duchownego i klasztorów z nieruchomości, które podlegały przejęciu na własność Państwa z mocy ustawy o dobrach martwej ręki.

8. W myśl art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Przepisu tego nie stosuje się jednak, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Przepisy dotyczące nieodpłatnego przekazania nieruchomości odnoszą się do konkretnych stanów faktycznych z przeszłości. Ustawodawca ustanowił terminy dotyczące dochodzenia uprawnień do nieodpłatnego nabycia własności nieruchomości. W myśl art. 48 ust. 1 ustawy o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, wnioski o przeprowadzenie postępowań regulacyjnych (w tym postępowań w sprawie wydzielenia odpowiednich gospodarstw rolnych dla biskupów diecezjalnych, seminarium duchownego i klasztorów), mogły być składane w terminie dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy. Roszczenia nie zgłoszone w tym terminie wygasły.

Z wyjaśnień Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, potwierdzonych na rozprawie przez wnioskodawcę, wynika, że obecnie nie toczy się żadne postępowanie regulacyjne, którego przedmiotem byłoby wydzielenie gospodarstw rolnych na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 2 lit. b i c ustawy. Również w żadnym z dotychczas zakończonych postępowań regulacyjnych art. 48 ust. 2 pkt 3 ustawy nie miał zastosowania. Wynika stąd, że art. 48 ust. 2 pkt 3 ustawy w zakresie, w jakim ma zastosowanie do nieruchomości, o których mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2 lit. b i c ustawy, utracił moc obowiązującą. Jednocześnie, w świetle przedstawionych okoliczności, wydanie orzeczenia w tym zakresie nie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw, bowiem jedyne postępowanie regulacyjne prowadzone w sprawie wydzielenia gospodarstwa rolnego dla klasztoru prawosławnego zostało w przeszłości zakończone przyznaniem nieruchomości zamiennej – zatem art. 48 ust. 2 pkt 3 ustawy nie znalazł w nim zastosowania.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny może badać zgodność zaskarżonego przepisu z Konstytucją wyłącznie w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości, o których mowa w art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego.

9. Ocena zasadności zarzutu niezgodności z Konstytucją art. 48 ust. 2 pkt 3 ustawy, w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości wymienionych w art. 47 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, wymaga porównania zaskarżonego przepisu z przepisami dotyczącymi

postępowania regulacyjnego zawartymi w ustawach o stosunku Państwa do poszczególnych kościołów, a także w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 2000 r. Nr 26, poz. 319).

Art. 61 ust. 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego przewiduje postępowanie regulacyjne, mające na celu przywrócenie kościelnym osobom prawnym własności upaństwowionych nieruchomości lub ich części. Postępowanie to obejmuje nieruchomości lub ich części, których rodzaje szczegółowo określone są w pkt 1-9 art. 61 ust. 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Przedmiotem postępowania regulacyjnego może być również, zgodnie z art. 61 ust. 2 pkt 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, przekazanie własności nieruchomości lub ich części w celu przywrócenia w nich sprawowania kultu religijnego lub działalności kościelnych osób prawnych w zakresie, o którym mowa w art. 20 i 39 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

W myśl ustawy regulacja o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, zarówno co do przywrócenia, jak i przekazania własności nieruchomości, może polegać na przywróceniu kościelnym osobom prawnym własności nieruchomości wymienionych we wniosku, przyznaniu odpowiedniej nieruchomości zamiennnej, gdyby przywrócenie własności natrafiało na trudne do przewyciężenia przeszkody lub przyznaniu odszkodowania ustalonego według przepisów o wywłaszczaniu nieruchomości, w razie niemożności dokonania regulacji w innych formach. Z uzyskanych z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji informacji wynika, że prowadząc postępowania w sprawach, o których mowa w art. 61 ust. 2 pkt 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, Komisja Majątkowa (art. 62 ust. 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego), nie przyznawała nieruchomości zamiennych ani odszkodowania, w sytuacji, gdy nie było możliwe przekazanie własności nieruchomości wskazanych we wniosku Kościoła. Przyjmowano bowiem, że w takim wypadku niemożność zwrotu konkretnej nieruchomości powoduje niemożność realizacji celu przepisu, który mówił o przywróceniu sprawowania kultu lub określonej działalności w danej nieruchomości.

Przywrócenie własności nieruchomości innym kościołom unormowane zostało w szeregu przepisów ustaw regulujących stosunek Państwa do tych kościołów. Kwestia ta została uregulowana w:

- art. 40 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1994 r. Nr 73, poz. 323 ze zm.);

- art. 24 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1994 r. Nr 73, poz. 324 ze zm.);

- art. 34 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1995 r. Nr 97, poz. 481 ze zm.);

- art. 36 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1995 r. Nr 97, poz. 479 ze zm.);

- art. 40 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1995 r. Nr 97, poz. 480 ze zm.).

Wprawdzie art. 30 ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej przewiduje przeniesienie na rzecz gmin żydowskich lub Związku Gmin własności nieruchomości lub ich części przejętych przez Państwo a nie przywrócenie własności, ale dotyczy nieruchomości, które 1 września 1939 r. były

własnością wyznaniowych żydowskich osób prawnych działających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Należy zwrócić uwagę, że pozostałe ustawy regulujące status kościołów i związków wyznaniowych nie zawierają odrębnych przepisów, które przewidywałyby przywrócenie własności nieruchomości.

Liczne ustawy o stosunku Państwa do kościołów przewidują również nieodpłatne przekazanie kościołom własności określonych rodzajów nieruchomości. Regulację w tym zakresie przewidują przywołane wyżej ustawy o stosunku Państwa do: Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego (art. 41 ustawy), Kościoła Ewangelicko-Reformowanego (art. 26 ustawy), Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego (art. 34a ustawy), Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego (art. 36a ustawy), Kościoła Chrześcijan Baptystów (art. 40 ust. 3 i art. 43 ustawy), Kościoła Polskokatolickiego (art. 34), Kościoła Zielonoświątkowego (art. 36).

Art. 33 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej przyznał Kościołowi prawo nieodpłatnego użytkowania wieczystego konkretnej nieruchomości położonej w Warszawie. Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 41, poz. 252 ze zm.) i ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej nie przewidują nieodpłatnego przekazania nieruchomości.

Odrębne rozwiązania dotyczą postępowania regulacyjnego na Ziemiach Zachodnich i Północnych. W świetle przepisów ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania przedmiotem postępowania regulacyjnego może być również nieodpłatne przekazanie na własność nieruchomości lub ich części, które były własnością kościelnych osób prawnych działających do 1945 r. na Ziemiach Zachodnich i Północnych, w celu przywrócenia w nich sprawowania kultu religijnego, działalności oświatowo-wychowawczej, charytatywno-opiekuńczej i opiekuńczo-wychowawczej. W razie niemożności dokonania przedstawionej regulacji postępowanie ulega umorzeniu. Podobnie stanowi ustawa o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej. Obejmuje ona zakresem postępowania regulacyjnego m.in. cmentarze żydowskie oraz nieruchomości lub ich części, stanowiące na Ziemiach Zachodnich i Północnych 30 stycznia 1933 r. własność gmin synagogałnych i innych wyznaniowych żydowskich osób prawnych oraz nieruchomości i ich części, których stan prawny nie jest ustalony. W przypadku wymienionych nieruchomości regulacja może polegać wyłącznie na przekazaniu nieruchomości lub ich części. W razie niemożności dokonania takiej regulacji postępowanie podlega umorzeniu. Ustawodawca nie przewiduje zatem w opisanych przypadkach przeniesienia własności nieruchomości zamiennej ani wypłaty odszkodowania.

Ustawy regulujące status poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych uchwalane były na podstawie porozumień zawieranych przez reprezentantów Rady Ministrów z ich przedstawicielami. Stanowią one wyraz kompromisu między roszczeniami kościołów i związków wyznaniowych a możliwościami naprawienia przez Państwo wyrządzonych szkód. Biorąc pod uwagę duże różnice uwarunkowań historycznych, liczebności, struktury i działalności poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych, ustawodawca zmuszony był ustanawiać odmienne unormowania dotyczące regulacji spraw majątkowych kościołów i związków wyznaniowych.

Analiza przepisów ustaw prowadzi do wniosku, że możliwość uzyskania odszkodowania w razie niemożności nieodpłatnego przekazania na własność nieruchomości została przewidziana w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego oraz ustawie o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. Jak wspomniano wyżej, w praktyce stosowania ustawy o stosunku

Państwa do Kościoła Katolickiego, odszkodowania nie były wypłacane w razie niemożności nieodpłatnego przekazania na własność nieruchomości w celu przywrócenia sprawowania w nich kultu lub działalności charytatywnej, opiekuńczej i wychowawczej.

10. Celem przedstawionych wyżej unormowań jest naprawienie szkód wyrządzonych w przeszłości kościołom i związkom wyznaniowym. Nie można zgodzić się z poglądem Prokuratora Generalnego, że jednobrzmiące przepisy odnośnie nabywania, zbywania i zarządzania przez Kościoły mieniem, zawarte w ustawie o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, stanowią cechę wspólną uzasadniającą identyczne traktowanie przy ustanawianiu przepisów dotyczących postępowania regulacyjnego. Postępowania regulacyjne unormowane porównywanymi ustawami dotyczą bowiem całkowicie odmiennych stanów faktycznych i prawnych, ukształtowanych historycznie. Wspólną cechą istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa jest natomiast fakt naruszenia w przeszłości własności nieruchomości i innych praw majątkowych przysługujących kościołom i związkom wyznaniowym. Wszystkie kościoły i związki wyznaniowe, których prawo własności nieruchomości zostało naruszone, powinny być traktowane według jednakowej miary, tj. bez różnicowań faworyzujących lub dyskryminujących w zakresie środków mających na celu naprawienie wyrządzonych szkód.

Poszukując odpowiedzi na pytanie, czy zaskarżony przepis spełnia te wymogi należy zwrócić uwagę na sytuację Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. Inaczej niż w przypadku innych kościołów i związków wyznaniowych, przepisy ustawy dotyczą przede wszystkim nieruchomości, które nie stanowiły przedmiotu własności Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. Ustawa pozwala, w szerszym zakresie niż w przypadku innych kościołów, nie tylko na odzyskanie własności, ale również na definitywne nabycie własności nieruchomości, które nie stanowiły wcześniej własności Kościoła Prawosławnego. W takim przypadku brak jest podstaw do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w razie niemożności nabycia własności danej nieruchomości lub uzyskania nieruchomości zastępczej.

Po drugie, znaczenie z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy ma treść powołanej wyżej ustawy z 23 czerwca 1939 r. o uregulowaniu stanu prawnego majątków Kościoła Prawosławnego. Celem ustawy było definitywne rozstrzygnięcie kwestii majątkowych pojawiających się w stosunkach między Państwem a Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym. W ustawie znalazły się m.in. przepisy, które uznały określone w niej nieruchomości za własność Skarbu Państwa. Art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego stanowi podstawę do wszczęcia postępowań regulacyjnych w odniesieniu do nieruchomości, które podlegały ustawie z dnia 23 czerwca 1939 r. o uregulowaniu stanu prawnego majątków Kościoła Prawosławnego (Dz. U. Nr 57, poz. 370). Chodzi tu również o takie nieruchomości, które w myśl tej ustawy zostały uznane za własność Skarbu Państwa. Zaskarżona ustawa umożliwia więc nabycie własności także nieruchomości uznanych za własność Skarbu Państwa na podstawie przepisów tej ostatniej ustawy.

Po trzecie, należy zwrócić uwagę, że zakwestionowane rozwiązanie stanowiło przedmiot uzgodnień między Rządem a Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym. Złożony w Sejmie projekt ustawy, który w zakresie regulacji zawartej w art. 48 ust. 2 pkt 3 nie został zmieniony w toku procesu legislacyjnego, był efektem prac wspólnego państwowo-kościelnego zespołu redakcyjnego (uzasadnienie projektu ustawy, druk nr 588, X kadencja Sejmu), jego „poszczególne zapisy zostały wynegocjowane, uzgodnione i zaakceptowane zarówno przez stronę kościelną, jak i rządową”

(Sprawozdanie stenograficzne z 54 posiedzenia Sejmu 21 marca 1991 r., s. 113). Przedstawiciele Kościoła uczestniczyli również w pracach parlamentarnych nad ustawą. Jak wspomniano wyżej, fakt osiągnięcia porozumienia w określonej kwestii między Państwem a danym kościołem lub związkiem wyznaniowym, wprowadzie nie przesądza o konstytucyjności uzgodnionych rozwiązań prawnych, może jednak odzwierciedlać odmienną sytuację danego kościoła lub związku wyznaniowego.

Istotną wskazówkę interpretacyjną stanowi tutaj treść art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji, które wyrażają zasadę uregulowania stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi w drodze dwustronnej. Konstytucja gwarantuje kościołom i związkom wyznaniowym równe prawa do zawarcia umów w sprawie unormowania ich stosunków z Państwem, a w szczególności równość w prowadzeniu negocjacji, w których dochodzi do wspólnych ustaleń co do ukształtowania wzajemnych stosunków.

Jednym z celów omawianej regulacji konstytucyjnej, stwarzającej obowiązek negocjowania rozwiązań prawnych dotyczących danego kościoła z jego przedstawicielami, jest dostosowanie treści ustawodawstwa dotyczącego spraw wyznaniowych do specyfiki poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych. Wyklucza to identyczność rozwiązań dotyczących poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych. Prawodawca konstytucyjny zakłada tym samym różnicowanie regulacji prawnych w takim zakresie, w jakim jest to uzasadnione odmienną sytuacją faktyczną poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych. Zasada równouprawnienia, w zakresie objętym zaskarżonym przepisem, realizuje się w konsekwencji również przez uzgodnienie, w wyniku negocjacji, regulacji prawnych uwzględniających historyczne ukształtowanie sytuacji kościołów i związków wyznaniowych.

Z przebiegu rozprawy wynika, że zaskarżony przepis, wyłączający możliwość dochodzenia odszkodowania, nie ma w praktyce zastosowania w postępowaniach regulacyjnych dotyczących nieruchomości, które stanowiły w przeszłości własność Kościoła Prawosławnego. Mógłby mieć natomiast zastosowanie w odniesieniu do dwóch nieruchomości w Tomaszowie Mazowieckim, które, według oświadczenia przedstawicieli Kościoła złożonego w postępowaniu regulacyjnym, podpadały pod art. 2 ustawy z 23 czerwca 1939 r., a które obecnie są przedmiotem postępowania regulacyjnego o nieodpłatne przekazanie ich własności. Także i w tym wypadku istnieje jednak możliwość zaoferowania Polskiemu Autokefalicznemu Kościołowi Prawosławnemu nieruchomości zastępczych. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, jeśli nawet zakwestionowany przepis mógłby prowadzić do różnicowania podmiotów, to w tym przypadku taki zarzut nie może być postawiony. Co więcej takie różnicowanie byłoby dopuszczalne na gruncie przepisów Konstytucji. Wyłączenie możliwości uzyskania odszkodowania, przy zachowaniu prawa do nabycia własności danej nieruchomości lub nieruchomości zamienną wiąże się z historycznie ukształtowaną sytuacją prawną majątków Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego i koresponduje z objęciem postępowaniem regulacyjnym szerszego zakresu nieruchomości niż w przypadku innych kościołów – także takich, które nigdy w przeszłości nie stanowiły własności Kościoła Prawosławnego. Wprowadzone różnicowanie pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma prawna. Znajduje ono oparcie w konstytucyjnej zasadzie sprawiedliwości społecznej oraz przepisach konstytucyjnych nakazujących stanowienie regulacji prawnych dotyczących poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych stosownie do ich specyfiki i ich historycznie ukształtowanej sytuacji. Należy też mieć na uwadze, że – jak wynika z informacji udzielonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w odniesieniu do trwających postępowań regulacyjnych – ich dotychczasowy przebieg nie daje podstaw do sformułowania jednoznacznej oceny co do występowania realnych przeszkód uniemożliwiających zakończenie postępowań nabyciem

przez Kościół własności nieruchomości lub przyznaniem mu własności nieruchomości zamiennych.

W świetle przedstawionych argumentów zaskarżony przepis jest zgodny z art. 25 ust. 1 i nie jest niezgodny z art. 32, ani z art. 64 ust. 2 Konstytucji, stanowiącym o równej ochronie własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia.

11. Wnioskodawca wskazuje jako podstawę kontroli art. 2 Konstytucji. Z uzasadnienia wniosku wynika jednak, że naruszenie tej zasady polega – w jego ocenie – na naruszeniu zasady równości. Można stąd wyciągnąć wniosek, że wymieniony przepis konstytucyjny został powołany wyłącznie jako podstawa dla dekodowania zasady równości. Mamy zatem sytuację, w której wnioskodawca wskazuje jako podstawę kontroli normę konstytucyjną wyrażoną w odrębnym przepisie a jednocześnie wyprowadza tę samą normę może z ogólnej zasady konstytucyjnej, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego powoływanie jako podstawy kontroli tego ostatniego przepisu jest w rozpoznawanej sprawie – zbędne. Art. 2 stanowi natomiast konieczną podstawę kontroli konstytucyjności, w razie podniesienia zarzutu naruszenia tych zasad konstytucyjnych wynikających z wymienionego przepisu, które nie zostały wyrażone w przepisach szczegółowych.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.