

Warszawa, dnia 14 stycznia 2003 r

Opinia prawna

w sprawie skargi konstytucyjnej Okręgu Gdańskiego Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt SK 25/02)

Pełnomocnik Okręgu Gdańskiego Kościoła Chrześcijan Baptystów w RP złożył do Trybunału Konstytucyjnego skargę konstytucyjną wnosząc o stwierdzenie niezgodności art. 7 pkt. 1 ustawy z 26 czerwca 1997 roku o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 59, poz. 375) z art. 2, 25 i 64 Konstytucji RP.

Zdaniem Skarżącego regulacja prawna zawarta w zaskarżonym przepisie:

1) uniemożliwia Okręgowi Gdańskiemu Kościoła Chrześcijan Baptystów w RP dochodzenie roszczeń o przywrócenie własności upaństwowionych nieruchomości Kościoła,

2) narusza zasadę ochrony praw nabytych,

3) narusza ustawowe procedury wprowadzania zmian do ustawy z 30 czerwca 1995 roku o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w RP (Dz. U. Nr 97, poz.480 ze zm.).

W art. 4 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów (zwana dalej ustawą baptystyczną) w brzmieniu obowiązującym do dnia 28 maja 1998 roku, (to jest do dnia wejścia w życie zaskarżonego artykułu 7 pkt. 1 ustawy o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw, zmieniającej ten przepis) unormowano kwestię następstwa prawnego kościelnych osób prawnych, stanowiąc:

*„Kościoł i jego osoby prawne są następcami prawnymi zborów, organizacji i gmin baptystycznych działających na **obecnym** terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed dniem 1 września 1939 roku.”*

Przepis ten uznawał więc następstwo prawne wymienionych podmiotów w granicach obejmujących tzw. „Ziemie Odzyskane”.

Zaskarżony przepis zmienił art. 4 ustawy o stosunku Państwa od Kościoła Chrześcijan Baptystów w RP, nadając mu brzmienie:

„Kościół i jego osoby prawne są następcami prawnymi zborów, organizacji i gmin baptystycznych działających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed dniem 1 września 1939 r”.

Zmiana ta oznacza, iż Kościół Chrześcijan Baptystów i jego osoby prawne są następcami prawnymi zborów, organizacji i gmin baptystycznych działających jedynie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w jej granicach z przed dniem 1 września 1939 roku, czyli z wyłączeniem tzw. „Ziem Odzyskanych”. Po nowelizacji z 1997 roku, działanie ustawy **nie dotyczy** więc obiektów należących do Kościoła Baptystów położonych na ziemiach które stanowią wprawdzie część obecnego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ale **nie stanowiły** części tego terytorium przed 1 wrześniem 1939 roku.

Zmiana ta ogranicza możliwość realizacji ustanowionego w ustawie baptystycznej (art. 40 i nast.) sposobu przywrócenia Kościołowi własności upaństwowionych nieruchomości. Art. 40 ustawy ust. 1 umożliwia bowiem wszczęcie postępowania w przedmiocie przywrócenia (Kościołowi lub jego osobom prawnym) upaństwowionych nieruchomości lub ich części, nie pozostających w ich władaniu, o których mowa w art. 39 ust. 1 pkt 1, bez względu na podstawę prawną i tryb upaństwowienia, z wyłączeniem nieruchomości wywłaszczonych po 1945r., za które odszkodowanie zostało podjęte¹. Art. 39 ust. 1 pkt 1 odwołuje się zaś do zasady następstwa prawnego ustalonej w powołanym wyżej art. 4 ustawy.

Skarżący wywodzi, że zmiana artykułu 4 ustawy poprzez nadanie mu obecnej treści spowodowała wydanie niekorzystnej dla Skarżącego decyzji orzekającej o odmowie przywrócenia własności nieruchomości w Kwidzynie. Podstawą odmownych decyzji jest bowiem przyjęcie jednolitego stanowiska iż Kościół Baptystów w RP nie jest następcą prawnym Kościoła Baptystów z przed 31 września 1939 roku na terenach, które nie leżały w granicach Rzeczypospolitej Polskiej przed tym dniem.

Decyzje zapadłe w sprawie, mimo tego, że stosowne wnioski wniesione były pod rządami ustawy w uprzednim jej brzmieniu (korzystnym dla Skarżącego) były jednak wydane pod rządami ustawy już znowelizowanej zaskarżonym przepisem i

¹ Art. 41 ustawił ograniczenie czasowe dla składania wniosków w sprawie rewindykacji.

(w braku innych regulacji mających charakter przejściowy) uwzględniały prawo obowiązujące w dniu wydania decyzji.

W ocenie Skarżącego zmiana nastąpiła z naruszeniem trybu przewidzianego w art. 1 ust. 3 ustawy w związku z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP. Z art. 25 ust. 5 Konstytucji wynika, że w obu przypadkach tj. tworzenia ustawy i wprowadzania do niej zmian konieczne jest uprzednie przeprowadzenie stosownych konsultacji i uzgodnień ze strona kościelną, kończących się zawarciem umowy pomiędzy Radą Ministrów a przedstawicielami Kościoła, poprzedzającej uchwalenie ustawy. Z kolei, według art. 1 ust. 3 ustawy baptystycznej wprowadzanie zmian do ustawy wymaga uzyskania opinii Prezydium Rady Kościoła.

Zdaniem Skarżącego tryb wprowadzenia zmiany przeczy idei wynikającej z art. 25 ust. 5 Konstytucji ale również stanowi obejście tego przepisu poprzez naruszenie art. 1 ust. 3 ustawy baptystycznej.

Jak wywodzi dalej Skarżący, art. 64 ust. 2 Konstytucji formułuje zasadę, że prawo do własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia a także ekspektatywy praw maksymalnie ukształtowanych podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Tymczasem przyjęte rozwiązanie legislacyjne jest nie do pogodzenia z zasadą przyzwoitej legislacji, ponieważ jest ono obciążone retroaktywną i zarazem niekorzystną ingerencją w prawa nabyte, a co najmniej ekspektatywę praw maksymalnie ukształtowanych. Rozwiązanie to jest sprzeczne z zasadą zaufania obywatela do Państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą sprawiedliwości społecznej a także zasadą ochrony praw będących w toku, które to zasady wyprowadza się z art. 2 Konstytucji. Skarżący zarzuca także brak przepisów przejściowych, w oparciu o które można byłoby złożone wcześniej wnioski rozpatrywać na podstawie przepisu prawa obowiązującego w jego pierwszym brzmieniu, korzystniejszym dla uczestników postępowania.

Podniesiony przez Skarżącego zarzut niezgodności dokonanej zmiany art. 4 ustawy baptystycznej z 25 ust. 5 Konstytucji RP uważamy za nietrafny. Wskazany przepis Konstytucji istotnie przewiduje regułę, w myśl której istnieje obowiązek zawierania pomiędzy właściwymi przedstawicielami kościołów i związków wyznaniowych a Radą Ministrów umów poprzedzających ustawowe regulacje w tym obszarze. Przepis ten w momencie uchwalania zaskarżonej ustawy jeszcze jednak nie obowiązywał. Obowiązywał natomiast, uregulowany w art. 1 ust. 3

ustawy baptystycznej obowiązek zasięgnięcia uprzedniej opinii Prezydium Rady Kościoła odnośnie wszelkich zmian tejże ustawy. Z powołanego przepisu nie wynika jednak, aby taka opinia miała charakter wiążący. Rozstrzygające w tej kwestii jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 maja 1998r., kiedy to TK wypowiedział się w kwestii konstytucyjności zaskarżonej ustawy z dnia 26 czerwca 1997r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw.

Niniejsza ustawa była już bowiem przedmiotem orzeczenia TK na skutek wniosku Prezydenta RP o zbadanie w trybie kontroli prewencyjnej. W wyroku z dnia 5 maja 1998r. (sygn. Akt K 35/97, publ. OTK ZU nr 3(18)98) Trybunał uznał, że zaskarżone przepisy art. 6 pkt 3, art. 7 pkt 4. Art. 8 pkt 2, art. 9 pkt 2, art. 10 pkt 2, art. 11, art. 12 pkt 2 i art. 13 pkt 2 ustawy zgodne są z art. 25 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Wśród zaskarżonych przepisów nie ma, jak widać, art. 7 pkt 1, będącego przedmiotem skargi konstytucyjnej, niemniej jednak niektóre spostrzeżenia TK zawarte w uzasadnieniu orzeczenia można odnieść wprost do zarzutów podniesionych w skardze a odnoszących się do obowiązku uzyskania opinii. W szczególności zawarto tam następujące stwierdzenie:

„Projekt zaskarżonej ustawy został poddany konsultacji z kościołami i związkami wyznaniowymi. Spełnione więc zostały wymogi trybu legislacyjnego wprowadzania zmian w ustawach regulujących stosunki państwa z poszczególnymi kościołami i związkami wyznaniowymi, obowiązujące w dacie uchwalenia tej ustawy, a więc przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997r. Choć większość kościołów wyraziła stanowisko krytyczne wobec projektu wykreślenia z poszczególnych ustaw, regulujących stosunki państwa z tymi kościołami, przepisów dotyczących wystawiania na świadectwie szkolnym ocen z religii, prowadzonej w punktach katechetycznych, to nie było ono wiążące dla ustawodawcy”.²

Tak więc, zarzut naruszenia procedury uchwalania zaskarżonej ustawy został już przez TK raz rozważony i w efekcie tych rozważań odrzucony.

² Dla porządku należy zaznaczyć, że do tego wyroku zdanie odrębne złożył sędzia TK Andrzej Mączyński. Pisze w nim między innymi: "nie mogę zgodzić się z tym fragmentem uzasadnienia wyroku, w którym zostało napisane, że projekt zaskarżonej ustawy został poddany konsultacji z kościołami i związkami wyznaniowymi. A zatem spełnione zostały wymogi trybu legislacyjnego wprowadzenia zmian w ustawach regulujących stosunki państwa z poszczególnymi kościołami i związkami wyznaniowymi, przy czym nie wskazano dowodów uzasadniających to stwierdzenie".

Kolejny podnoszony w skardze zarzut dotyczy naruszenia zasady ochrony praw nabytych, wywodzącej się ze wskazanego w skardze artykułu 2 Konstytucji RP. W orzecznictwie TK wielokrotnie podkreślano konstytucyjną rangę nakazu poszanowania praw nabytych polegającego na zakazie pozbawiania obywateli praw podmiotowych i ekspektatyw ukształtowanych przez ustawy wydane w wyniku realizacji praw podstawowych lub na zakazie ich ograniczania w stopniu naruszającym istotę danego prawa bez pełnego ekwiwalentu praw (uprawnień) utraconych (por. orzeczenie z dnia 11 lutego 1988r. w sprawie K 3/88).³

W sprawie K 14/91 TK stwierdził m.in., omawianą zasadą objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych ostatecznie decyzji, przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto*, zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie; gdy chodzi o ekspektatywę praw, to jest konieczne objęcie ochroną ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy, bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy.⁴

Analizując w tym kontekście zaskarżony przepis należy stwierdzić, że przed jego wejściem w życie, Kościół Chrześcijan Baptystów posiadał ekspektatywę wynikającą z ówczesnego brzmienia artykułu 4 ustawy z 30 czerwca 1995 roku o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów oraz art. 39 i 40 ustawy. Będąc mianowicie następcą prawnym zborów, organizacji i gmin baptystycznych działających na obecnym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej - miał ów Kościół, w myśl art. 40 w związku z art. 39 ust. 1 pkt i art. 4 ustawy, prawną podstawę do domagania się rewindykacji wobec nieruchomości stanowiących własność Kościoła Baptystów przed 1 wrześniem 1939 roku **także** na terenie zachodnich i północnych Ziemi Odzyskanych. Zaskarżony przepis Kościół Baptystów tego prawa niewątpliwie pozbawił. Ustawodawca nie uwzględnił przy tym wynikającej z zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa konieczności należytego zabezpieczenia „interesów w toku”. Brak odpowiednich przepisów przejściowych

³ .Cyt za J Oniszczyk „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w Orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego”
Wyd. Zakamycze r. 2000 str. 77.

⁴ Tamże s. 78.

spowodował, że wniosek w tej sprawie wniesiony przed wejściem w życie zmiany art. 4, rozstrzygnięty został na podstawie przepisów zmienionych. Zasada ochrony praw nabytych nie ma wprawdzie, charakteru absolutnego i odstępstwa od niej są dopuszczalne, uzasadnieniem takiego odstępstwa powinna być jednak potrzeba zapewnienia realizacji innej wartości istotnej dla systemu prawnego⁵.

W konsekwencji należy więc stwierdzić, że zarzut naruszenia zasady praw nabytych, sformułowany w skardze w odniesieniu do zaskarżonego przepisu uważamy za uzasadniony.

Zarzut naruszenia art. 64 Konstytucji ustanawiającego zasadę równej dla wszystkich ochrony własności i dziedziczenia jest zaś uzasadniony w tyle, że w odniesieniu do praw o charakterze majątkowym zasada ochrony praw słusznie nabytych znajduje dodatkowe potwierdzenie w art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Sporządzili: Małgorzata Bajor-Stachańczyk, Maciej Kosiński.

⁵ Tamże s. 92