

112/10/A/2005

WYROK

z dnia 8 listopada 2005 r.

Sygn. akt SK 25/02*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Grzybowski – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska
Adam Jamróz – sprawozdawca
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Janusz Niemcewicz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 25 października 2005 r., skargi konstytucyjnej Okręgu Gdańskiego Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1998 r. Nr 59, poz. 375) z art. 2, art. 25 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1998 r. Nr 59, poz. 375) jest zgodny z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 25 ust. 3 i 5 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

1. W skardze konstytucyjnej z 9 kwietnia 2002 r. Okręg Gdański Kościoła Chrześcijan Baptystów w RP wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1998 r. Nr 59, poz. 375; dalej: ustawa nowelizująca) z art. 2, art. 25 i art. 64 Konstytucji.

Skargę złożono w związku z następującym stanem faktycznym.

W dniu 15 kwietnia 1997 r. Rada Okręgu Gdańskiego Kościoła Baptystów RP, na podstawie art. 4 i art. 40 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 97, poz. 480 ze zm.; dalej: ustawa nowelizowana), wystąpiła do Wojewody Elbląskiego z wnioskiem o przywrócenie własności nieruchomości położonej w Kwidzynie. Wniosek ten złożony został przed

* Sentencja została ogłoszona dnia 16 listopada 2005 r. w Dz. U. Nr 225, poz. 1939.

upływem terminu, określonego w art. 41 ust. 2 tej ustawy, którego przekroczenie skutkowałoby wygaśnięciem roszczenia o przywrócenie własności nieruchomości. Po wszczęciu postępowania w tej sprawie, na mocy art. 7 pkt 1 ustawy nowelizującej nastąpiła zmiana art. 4 ustawy nowelizowanej. Znowelizowany przepis przewiduje, że Kościół Chrześcijan Baptystów i jego osoby prawne są następcami prawnymi jedynie tych zborów, organizacji i gmin baptystycznych, które działały na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed 1 września 1939 r.

W konsekwencji tej zmiany, Wojewoda Pomorski, decyzją z 3 marca 2000 r. (SOC. V. 101/2000), nie wyraził zgody na przywrócenie własności nieruchomości położonej w Kwidzynie, argumentując, że przepisy art. 4 i art. 40 ustawy nowelizowanej nie mają w tej sprawie zastosowania, ponieważ przedmiotowa nieruchomość w dniu 31 sierpnia 1939 r. pozostawała poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej i była we władaniu osób prawnych funkcjonujących na terytorium III Rzeszy Niemieckiej. Stanowisko to podtrzymał Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w decyzji z 31 maja 2000 r. W.P- 0212/17/2000). W jej uzasadnieniu podkreślił, że dla oceny prawnej wniosku skarżących bez znaczenia jest fakt jego złożenia przed dniem wejścia w życie nowelizacji art. 4 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów, tj. przed 30 maja 1998 r., albowiem organy administracji publicznej są związane prawem obowiązującym w dniu wydania decyzji administracyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z 18 grudnia 2001 r. (sygn. akt I SA 1333/00), oddalił skargę uznając, że organom administracyjnym orzekającym w sprawie nie można postawić zarzutu naruszenia prawa, gdyż przepisy ustawy nowelizującej nie zawierają przepisów międzyczasowych, odnoszących się do postępowania w sprawie przywrócenia własności nieruchomości, wszczętego pod rządem poprzedniej ustawy i niezakończonego decyzją do czasu wejścia w życie ustawy nowelizującej.

W skardze konstytucyjnej Okręg Gdański Kościoła Chrześcijan Baptystów w RP zarzucił naruszenie zasady ochrony praw nabytych, przez uniemożliwienie dochodzenia roszczeń o przywrócenie własności upaństwowionych nieruchomości Kościoła oraz naruszenie procedury wprowadzania zmian do ustawy nowelizowanej.

Zdaniem skarżącego, zmiana art. 4 ustawy nowelizowanej nastąpiła z naruszeniem trybu przewidzianego w art. 1 ust. 3 tej ustawy w związku z art. 25 ust. 5 Konstytucji. Z wymienionych wzorców wynika, że tworzenie ustawy oraz wprowadzanie do niej zmian wymaga stosownych konsultacji i uzgodnień ze stroną kościelną, kończących się zawarciem pomiędzy Radą Ministrów a przedstawicielami Kościoła umowy, poprzedzającej uchwalenie ustawy. Pomimo wniesienia, w trakcie prac parlamentarnych nad nowelizacją ustawy, zdecydowanego sprzeciwu do projektowanej zmiany (pismo Rady Kościoła Chrześcijan Baptystów z 12 czerwca 1997 r. adresowane do Marszałka Sejmu – w aktach sprawy), dokonano nowelizacji art. 4 ustawy.

Skarżący zarzuca również, że kwestionowana regulacja obciążona jest retroaktywną i zarazem niekorzystną ingerencją w prawa nabyte, a co najmniej w ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną, przez co jest sprzeczna z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Ustawodawca, wprowadzając kwestionowany przepis, nie wskazał odpowiedniej procedury, w ramach której miałyby zostać rozpoznane wnioski złożone na podstawie przepisów wcześniej obowiązujących. Brak przepisów przejściowych – argumentuje skarżący – spowodował nie tylko pozbawienie go przyznanej uprzednio możliwości dochodzenia swoich praw w zakresie zwrotu znacjonalizowanego mienia, ale również, w sposób bezprecedensowy, przyczynił się do wydania negatywnej decyzji w sprawie, w której wniosek złożony został przed zmianą art. 4 ustawy nowelizowanej.

Okręg Gdański Kościoła Chrześcijan Baptystów domaga się także kontroli zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 64 Konstytucji, powołując się w uzasadnieniu skargi na treść ust. 2 tego artykułu (zasada równej ochrony praw majątkowych) i wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98 oraz z art. 25 Konstytucji (odnosząc się w uzasadnieniu skargi w zasadzie wyłącznie do art. 25 ust. 3 i ust. 5 Konstytucji).

Dodatkowo skarżący podniósł, że pomimo tego, iż przedmiotem oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny nie jest sposób prowadzonego przez organ administracyjny postępowania wskazać należy, „że wyłączną przyczyną nieprzywrócenia Skarżącemu prawa własności było sprzeczne z prawem zachowanie się organu administracji państwowej, który zgodnie z art. 7 Konstytucji powinien działać na podstawie i w granicach prawa, w tym w granicach terminów właściwych dla załatwiania spraw administracyjnych”.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich, korzystając z uprawnienia przewidzianego w art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zgłosił swój udział w niniejszym postępowaniu. W piśmie z 7 sierpnia 2002 r. przedstawił stanowisko, iż „Artykuł 7 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1998 r. Nr 59, poz. 375) w zakresie, w jakim zmienia krąg poprzedników prawnych Kościoła Chrześcijan Baptystów w RP oraz jego osób prawnych, nie regulując równocześnie sytuacji podmiotów, które w przepisanej terminie złożyły wniosek o przywrócenie im własności upaństwowionych nieruchomości lub ich części, niepozostających w ich władaniu w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 97, poz. 480 ze zm.), ale będących we władaniu zborów, organizacji i gmin baptystycznych działających na obecnym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed dniem 1 września 1939 r., i postępowania w tych sprawach nie zostały zakończone ostateczną decyzją administracyjną do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r., w szczególności nie zapewniając Kościołowi Chrześcijan Baptystów w RP i jego osobom prawnym realizacji ekspektatywy przywrócenia własności nieruchomości lub ich części będących we władaniu zborów, organizacji i gmin baptystycznych działających na obecnym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 września 1939 r. i zarazem niedziałających w granicach Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 września 1939 r. – narusza art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.”.

Pismem z 21 października 2003 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że wycofuje się z udziału w postępowaniu.

3. Prokurator Generalny w pisemnym stanowisku z 18 października 2002 r. wyraził pogląd, że art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 1998 r. Nr 59, poz. 375) jest zgodny z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 25 ust. 3 i 5 Konstytucji.

Prokurator Generalny, ustosunkowując się do skargi konstytucyjnej Okręgu Gdańskiego Kościoła Chrześcijan Baptystów w RP, w pierwszej kolejności odniósł się do zarzutu dotyczącego trybu uchwalenia zakwestionowanego przepisu.

Przed wszystkim rozważył, czy art. 25 ust. 5 Konstytucji, dotyczący trybu uchwalania ustaw regulujących stosunki pomiędzy Rzeczypospolitą Polską a kościołami, może stanowić podstawę zarzutu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności, z uwagi na treść art. 79 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że przepis art. 25 ust.

5 Konstytucji adresowany jest przede wszystkim do ustawodawcy, na którego został nałożony obowiązek dotrzymania określonego w nim trybu uchwalania ustaw. Z trybem tym ściśle wiąże się jednak uprawnienie kościołów do zawierania umów z Radą Ministrów, a następnie obowiązek ustawodawcy ich realizacji w ustawach. Norma art. 25 ust. 5 Konstytucji kształtuje więc procedurę stanowienia ustaw także z uwzględnieniem praw podmiotowych kościołów w tym zakresie, co – zdaniem Prokuratora Generalnego – uzasadnia dopuszczalność powołania się na tę normę w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną.

Jednocześnie Prokurator Generalny uznał, że nieuprawniony jest zarzut skarżącego, iż uchwalenie art. 7 pkt 1 ustawy nowelizującej nastąpiło z naruszeniem procedury przewidzianej w art. 1 ust. 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w RP.

W myśl art. 1 ust. 3 ustawy nowelizowanej wszelkie zmiany tej ustawy wymagają uprzedniej opinii Prezydium Rady Kościoła. Pojęcie „opinia” wskazuje, że decyzja Prezydium Rady w sprawie projektowanej zmiany ustawy nie ma charakteru wiążącego, a jest jedynie wyrazem prezentowanego poglądu. W tej sytuacji, wymogu uprzedniego zasięgnięcia opinii Prezydium Rady nie można utożsamiać z koniecznością uzyskania przez prawodawcę zgody na wprowadzenie zmiany do projektu ustawy. Prokurator Generalny przypomniał, że ustawa nowelizująca poddana została ocenie Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli uprzedniej, tj. przed jej podpisaniem. W wyroku wydanym 5 maja 1998 r. Trybunał stwierdził, że spełnione zostały wymogi trybu legislacyjnego wprowadzenia 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 1997 r. (sygn. K. 35/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 32, s. 192). Trybunał dokonał oceny prawidłowości trybu legislacyjnego rozpatrywanej ustawy w oparciu o wymagania obowiązujące w dacie jej uchwalenia. Nie można zatem obecnie zarzucać ustawodawcy braku zastosowania trybu przewidzianego w art. 25 ust. 5 Konstytucji, skoro art. 7 ust. 1 ustawy nowelizującej uchwalony został 26 czerwca 1997 r., a więc przed wejściem w życie Konstytucji. Tym samym należy uznać, że zakwestionowany przepis nie jest niezgodny z art. 25 ust. 5 Konstytucji, gdyż nie może on – w tym zakresie – zostać poddany konstytucyjnej kontroli.

Jednocześnie Prokurator Generalny stwierdził, że zarzut naruszenia procedury uchwalania ustaw nie wymaga odwoływania się do normy konstytucyjnej o tak ogólnym charakterze, jak wyrażona w art. 25 ust. 3, skoro przepis art. 25 ust. 5 Konstytucji odnosi się wprost do tego zagadnienia.

Przechodząc do merytorycznej oceny zmiany art. 4 ustawy nowelizowanej, Prokurator Generalny doszedł do wniosku, że zmiana wprowadzona na podstawie art. 7 pkt 1 ustawy nowelizującej, nie polega na zniesieniu instytucji następstwa prawnego. Wyznaczono jedynie inny terytorialny zakres tego następstwa przyjmując, że nie dotyczy ono tych zborów, organizacji i gmin baptystycznych, które działały (do 1 września 1939 r.) na terytorium nienależącym ówczesnie do Rzeczypospolitej Polskiej. Skarżący może więc nadal powoływać się na instytucję następstwa prawnego w sprawach majątkowych, z wyłączeniem przypadków, gdy dana nieruchomość jest położona na obszarze obejmującym tzw. Ziemię Zachodnie i Północne.

Analiza przepisów ustaw regulujących stosunki pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami i związkami wyznaniowymi wskazuje, że jedynie ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 97, poz. 479 ze zm.) zawierała, w art. 4, podobną regulację o następstwie prawnym, jak w przypadku Kościoła Chrześcijan Baptystów.

Przepis ten również został zmieniony, na podstawie art. 6 pkt 1 ustawy nowelizującej. Obecnie, żadna z ustaw regulujących sprawy majątkowe kościołów i związków wyznaniowych nie przewiduje możliwości przywrócenia kościołom własności upaństwowionych nieruchomości położonych na Ziemiach Zachodnich i Północnych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, uznanie zasady wyrażonej w art. 25 ust. 1 Konstytucji za wartość o ustrojowym znaczeniu dla stosunków pomiędzy państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi pozwala przyjąć, że ustawodawca dla zapewnienia jej realizacji był konstytucyjnie legitymowany do zmiany art. 4 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów, nawet gdyby zmianę tę ocenić jako ingerencję w prawa nabyte czy w ekspektatywę tych praw. Nie mają zatem istotnego znaczenia ustalenia, czy w przypadku skarżącego mamy do czynienia z prawem nabytym, czy jedynie jego ekspektatywą. Ochrona praw nabytych – jak wielokrotnie stwierdzał Trybunał Konstytucyjny – nie ma charakteru absolutnego, nie oznacza więc nienaruszalności tych praw. Odstępstwo od praw nabytych jest natomiast dopuszczalne wówczas, gdy zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości znajdującej oparcie w Konstytucji.

W konsekwencji przedstawionego poglądu nie można zarzucać, jak czyni to skarżący, że dokonanie zmiany art. 4 ustawy nowelizowanej nastąpiło bez wprowadzenia stosownej regulacji przejściowej, w oparciu o którą można by było złożone wcześniej wnioski rewindykacyjne rozpatrywać na podstawie przepisu w jego pierwotnym brzmieniu. Skoro bowiem ustawodawca uznał, że wcześniejsza regulacja stanowiła wyłom w jednakowym traktowaniu innych kościołów i związków wyznaniowych, to dopuszczenie w okresie przejściowym do realizacji roszczeń rewindykacyjnych Kościoła Chrześcijan Baptystów na terenach Ziemi Zachodnich i Północnych byłoby dalszą akceptacją nierównego, a tym samym niesprawiedliwego traktowania kościołów i związków wyznaniowych pod tym względem.

Ostatecznie, Prokurator Generalny uznał za nietrafny zarzut naruszenia, przez art. 7 pkt 1 ustawy nowelizującej, zasady ochrony praw nabytych, składającej się na zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa, zawartych w treści normatywnej art. 2 Konstytucji. W ocenie Prokuratora Generalnego, nie zasługuje na uwzględnienie także zarzut naruszenia zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych, wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji ściśle koresponduje z art. 25 ust. 1 Konstytucji. Jeśli ustawodawca, ingerując w prawa nabyte (czy ich ekspektatywę), doprowadził do stanu równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych, to – tym samym – nie można mówić o naruszeniu równości praw w aspekcie majątkowym, do którego odnosi się art. 64 ust. 2 Konstytucji. Skarżący natomiast w uzasadnieniu wniosku nie ustosunkował się do art. 25 ust. 1, 2 i 4 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. Dlatego też wyrażone we wstępie stanowisko nie obejmuje wymienionych wzorców konstytucyjnej kontroli zaskarżonego przepisu.

Dodatkowo, Prokurator Generalny zauważył, że badaniu Trybunału Konstytucyjnego nie podlega fakt, iż na skutek beczynności organu administracji państwowej Okręg Gdański Kościoła Chrześcijan Baptystów w RP nie skorzystał z przywileju, który przewidywał art. 4 ustawy nowelizowanej w jego pierwotnym brzmieniu.

4. Pismem z 29 lipca 2003 r., w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, stanowisko przedstawił Marszałek Sejmu. Wniósł o stwierdzenie, że art. 7 pkt 1 ustawy z 26 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw jest zgodny z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 25 ust. 5 Konstytucji.

W pierwszym rzędzie Marszałek Sejmu zaznaczył, że nie jest trafny stawiany przez skarżącego zarzut niezgodności art. 7 pkt 1 ustawy nowelizującej z art. 25 ust. 5 Konstytucji. Wymieniony wzorzec konstytucyjny nie obowiązywał bowiem w momencie uchwalania tej ustawy. Tryb wprowadzania zmian do ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej regulował wówczas art. 1 ust. 3 tej ustawy. Przepis ten nakładał obowiązek zasięgnięcia uprzedniej opinii Prezydium Rady Kościoła odnośnie wszelkich zmian w ustawie. Zdaniem Sejmu, opinia taka nie ma jednak charakteru wiążącego. Podniesiono, że zachowanie trybu konsultacji, przy uchwalaniu ustawy nowelizującej, zostało potwierdzone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 maja 1998 r. (sygn. K. 35/97).

Odnosząc się do zarzutu niezgodności kwestionowanego przez skarżącego przepisu z zasadą ochrony praw nabytych, Marszałek Sejmu stwierdził, że przed wejściem w życie tego przepisu Kościół Chrześcijan Baptystów posiadał ekspektatywę wynikającą z ówczesnego brzmienia art. 4 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 39 i art. 40 tej ustawy. Będąc następcą prawnym zborów, organizacji i gmin baptystycznych działających na obecnym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Kościół Chrześcijan Baptystów miał, w myśl art. 40 w związku z art. 39 i art. 4 ustawy nowelizowanej, prawną podstawę domagania się rewindykacji nieruchomości stanowiących własność Kościoła Chrześcijan Baptystów przed 1 września 1939 r., także położonych na terytorium Ziemi Odzyskanych. Zaskarżony przepis niewątpliwie pozbawił Kościół tego prawa. Jednakże, zdaniem Sejmu, z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych, jest istotne, aby sfera uprawnień przysługujących poszczególnym kościołom i związkom wyznaniowym była poddana jednolitej regulacji. Takie rozumienie zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych przemawia za stanowiskiem, że nowelizacja art. 4, zawarta w zaskarżonym art. 7 pkt 1 ustawy nowelizującej, nie narusza zasady ochrony praw nabytych. Przedmiotowa regulacja spowodowała, zdaniem Sejmu, że art. 4 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej stał się zgodny z zasadą równouprawnienia kościołów wyrażoną w art. 25 Konstytucji.

5. W odpowiedzi na pismo skierowane przez Trybunał Konstytucyjny do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, stanowisko w sprawie przedstawił, w piśmie z 28 sierpnia 2003 r., Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wskazał w nim, że zarzuty skarżącego są bezzasadne. Przepis art. 4 ustawy nowelizowanej, w brzmieniu obowiązującym przed jego zmianą dokonaną zaskarżonym przepisem ustawy z 26 czerwca 1997 r., stanowił bowiem, obok art. 4 ustawy z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego, regulację wyjątkową. Żadna z innych ustaw o stosunku państwa do poszczególnych kościołów nie uznawała, w przeciwieństwie do tego przepisu, następstwa prawnego kościelnych osób prawnych na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Co do zasady, na Ziemiach Zachodnich i Północnych, które przed dniem 1 września 1939 r. nie wchodziły w skład terytorium Państwa Polskiego, niedopuszczalne jest bowiem uznanie następstwa prawnego kościelnych osób prawnych i co za tym idzie zastosowanie konstrukcji przywrócenia własności nieruchomości. Zaskarżona nowelizacja przywracając stan zgodny ze wspomnianą zasadą, nie uznając następstwa prawnego powojennych kościelnych osób prawnych po przedwojennych osobach prawnych na Ziemiach Zachodnich i Północnych, prowadzi tym samym do realizacji konstytucyjnej zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych. Zdaniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, przyjęte w wyniku noweli rozwiązanie nie dyskryminuje Kościoła Chrześcijan Baptystów. Kościół ten i jego osoby prawne posiadają prawo dochodzenia swoich roszczeń na zasadach wspólnych dla

wszystkich kościołów i związków wyznaniowych. Idei praw nabytych, których naruszenie zarzuca skarżący, nie można rozpatrywać w oderwaniu od oceny słuszności tych praw. W ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, nie można uznać za zasadne domaganie się przez skarżącego ochrony praw nabytych w sytuacji przywrócenia przez ustawodawcę stanu prawnego zgodnego z zasadą równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie zgodził się również z zarzutem naruszenia ustawowej procedury wprowadzenia zmian do ustawy nowelizowanej. Posiedzenia podkomisji sejmowej, na których wprowadzona została zmiana zawarta w zaskarżonym przepisie, odbywały się z udziałem przedstawicieli zainteresowanych kościołów, którzy mieli pełną możliwość wyrażania opinii w dotyczących ich sprawach. Kościół Chrześcijan Baptystów, wyrażając, w piśmie z 3 maja 1997 r., swój sprzeciw wobec nowelizacji ustawy dotyczącej tego Kościoła potwierdza, że brał udział w pracach legislacyjnych nad zaskarżoną ustawą. Nie mogą mieć tu również zastosowania wymogi określone w art. 25 ust. 5 Konstytucji, gdyż ustawa, której przepis zaskarżono do Trybunału Konstytucyjnego została uchwalona przed wejściem w życie nowej Konstytucji.

Dodatkowo wskazano, że osoby prawne Kościoła Chrześcijan Baptystów nie uzyskały żadnych pozytywnych rozstrzygnięć w przedmiocie zwrotu nieruchomości na podstawie art. 40 ust. 1 w zw. z art. 4 ustawy z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej, w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej zaskarżonym przepisem. Toczy się natomiast 16 postępowań prowadzonych w trybie administracyjnym i 43 postępowania regulacyjne przed Międzykościelną Komisją Regulacyjną, w których zastosowanie może mieć art. 4 ustawy nowelizowanej w aktualnym brzmieniu.

6. Pismem z 24 maja 2004 r. Wojewoda Pomorski poinformował, że nieruchomość, która była przedmiotem postępowania w sprawie przywrócenia własności Radzie Okręgu Gdańskiego Kościoła Chrześcijan Baptystów, jest nieruchomością zabudowaną, nieposiadającą funkcji sakralnej. Wpisy do ksiąg wieczystych jako właścicieli ujawniają: w 1/3 Gminę Miasta Kwidzyn (w użytkowaniu wieczystym Zakładu Poligraficzno-Papierniczego sp. z o.o.) oraz w 2/3 Skarb Państwa (w zarządzie Lasów Państwowych – Nadleśnictwo Kwidzyn).

7. Z dokumentacji dotyczącej przedmiotowej nieruchomości, nadesłanej przez Sąd Rejonowy w Kwidzynie wynika, że nie zachowały się dokumenty ani księgi wieczyste z terenu miasta Kwidzyna sprzed 1 września 1939 r., natomiast z akt księgi wieczystej prowadzonej dla rzeczonyj nieruchomości, założonej 27 kwietnia 1964 r. wynika, że właścicielem wpisanym w zaginionej księdze był Związek Ewangelicki Wolnych Gminnych Kościołów w Niemczech. Nieruchomość przeszła na własność Skarbu Państwa na mocy art. 2 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87). Przejęcie własności zostało wpisane w nowourządzonej księdze wieczystej kw nr 7374 na mocy postanowienia Sądu Powiatowego w Sztumie z 27 kwietnia 1964 r.

II

Na rozprawie 25 października 2005 r. pełnomocnik skarżącej doprecyzował, że wnosi o zbadanie zgodności zaskarżonego przepisu z normami wynikającymi z art. 2, art. 25 ust. 3 i 5 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji (w *petitum* skargi wskazane zostały jako wzorce kontroli art. 2, art. 25 i art. 64 Konstytucji). Ustosunkowując się do stanowisk wyrażonych przez pozostałych uczestników postępowania, pełnomocnik skarżącej podtrzymał

stanowisko wyrażone w skardze stwierdzając, że zasada równouprawnienia kościołów wyrażona w art. 25 ust. 1 Konstytucji nie powinna być rozumiana jako nakazująca identyczne traktowanie wszystkich kościołów, gdyż ich sytuacja jest odmienna choćby ze względu na uwarunkowania historyczne. Ponadto zasada równouprawnienia kościołów powinna być, w rozważanej sytuacji, raczej przyczyną rozszerzenia uprawnień przyznanych Kościołowi Chrześcijan Baptystów na inne Kościoły, niż uzasadnieniem odebrania kościołowi praw słuszenie nabytych, w niezmienionej sytuacji społecznej i ustrojowej. Odnosząc się do pytań Trybunału Konstytucyjnego skarżący stwierdził, że jest, w rozumieniu art. 4 ustawy nowelizowanej, następcą prawnym Związku Ewangelickiego Wolnych Gminnych Kościołów w Niemczech.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał swoje wcześniejsze pisemne stanowisko. Dodatkowo zwrócił uwagę, że możliwa jest systemowa wykładnia art. 4 ustawy nowelizowanej, która prowadzi do wniosku, iż zaskarżona nowelizacja nie zmieniała faktycznie stanu prawnego. Proponowana przez Prokuratora Generalnego wykładnia systemowa uwzględnia przepisy dekretu z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i ponemieckich rozumiane zgodnie z wykładnią dokonaną przez Sąd Najwyższy w uchwale z 1959 r. oraz przepisy ustawy z dnia 23 czerwca 1971 r. o przejściu na osoby prawne Kościoła Rzymskokatolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych własności niektórych nieruchomości położonych na Ziemiach Zachodnich i Północnych (Dz. U. Nr 16, poz. 156). Z takiej systemowej wykładni wynika, że nie może być mowy o „przywróceniu własności” na mocy art. 40 w związku z art. 4 ustawy nowelizowanej, gdyż przedmiotowa nieruchomość nigdy nie stanowiła własności osób prawnych Kościoła Chrześcijan Baptystów. Przedstawiciel Prokuratora podkreślił, że w przypadku przyjęcia odmiennej wykładni za dopuszczalnością zmiany dokonanej przez zaskarżony przepis przemawiałaby z kolei zasada równouprawnienia kościołów wymagająca jednolitego traktowania kościołów w sferze majątkowej, a także możliwość odbierania praw niesłuszenie nabytych.

Odmienne niż we wcześniejszym piśmie Prokurator stwierdził, że zaskarżony przepis nie naruszył zasady praw nabytych. Zarazem w wystąpieniu końcowym podtrzymał pogląd, że zakwestionowany przepis nie jest niezgodny z art. 25 ust. 3 i 5 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Na rozprawę nie stawił się, prawidłowo powiadomiony, przedstawiciel Sejmu.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Okręg Gdański Kościoła Chrześcijan Baptystów w RP wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1998 r. Nr 59, poz. 375; dalej ustawa nowelizująca) z art. 2, art. 25 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej podniesiono przede wszystkim zarzut, że tryb uchwalania ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 97, poz. 480 ze zm.; dalej ustawa nowelizowana) w związku z art. 25 ust. 5 Konstytucji. Zdaniem skarżącego, z przepisów tych wynika, że zarówno w przypadku uchwalania ustawy, jak i jej zmian, konieczne jest uprzednie przeprowadzenie stosownych konsultacji i uzgodnień ze stroną kościelną, kończących się zawarciem umowy pomiędzy Radą Ministrów a przedstawicielami Kościoła, poprzedzającej uchwalenie ustawy. Skarżący zarzuca też, że

wprowadzenie zmian do ustawy wymaga uzyskania opinii Prezydium Rady Kościoła, czego nie uwzględniono w postępowaniu ustawodawczym.

Trybunał Konstytucyjny uważa za uzasadnione, aby w pierwszej kolejności rozważyć te zarzuty proceduralne. Jeżeli bowiem ich rozpatrzenie doprowadziłoby do wniosku, że zaskarżony przepis został uchwalony z naruszeniem przepisów procedury, stałoby się to wystarczającą przesłanką dla uznania jego niekonstytucyjności.

Trybunał Konstytucyjny, przy badaniu konstytucyjności ustaw, ocenia nie tylko ich materialną (treściową) zgodność z normami wyższego rzędu, ale także jest uprawniony do zbadania, czy zostały one uchwalone z dochowaniem trybu wymaganego przepisami prawa do ich stanowienia. W obecnym stanie prawnym wynika to wprost z art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK). W wyroku z 24 czerwca 1998 r. (sygn. K. 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52, s. 336) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jest legitymowany do badania, czy dochowano tych wszystkich wymogów trybu ustawodawczego, które znajdują swe uzasadnienie na poziomie konstytucyjnym, nawet niezależnie od zakresu zarzutów, jakie stawia wnioskodawca. Daje to podstawę do badania przez Trybunał Konstytucyjny wszystkich elementów procedury prawodawczej, które sformułowane zostały w przepisach o randze ustawowej oraz w przepisach regulaminów parlamentarnych. Z tego względu fakt, że uprawnienie kościołów do opiniowania projektów lub zmian ustawy ma charakter ustawowy (przewidziane jest w art. 1 ust. 3 ustawy nowelizowanej) nie wyklucza kompetencji Trybunału do zbadania, czy warunek taki został spełniony. Każdy organ władzy publicznej, w tym także Sejm, działa bowiem na podstawie i w granicach prawa. Przepis art. 7 Konstytucji stanowi gwarancję zachowania trybu uchwalania ustaw, określonego w Konstytucji i ustawach.

2. Należy zwrócić uwagę, że przepisy nowelizujące ustawy o stosunku Państwa do poszczególnych kościołów, dla których procedura wymaga opinii kościołów, były już przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (w trybie kontroli prewencyjnej) w sprawie o sygn. K. 35/97, także z punktu widzenia zgodności z art. 25 Konstytucji. W uzasadnieniu wyroku z 5 maja 1998 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „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 uchwalania tej ustawy, a więc przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.”. Trybunał dodał, że krytyczne stanowisko niektórych kościołów wobec projektu nie było wiążące dla ustawodawcy (OTK ZU nr 3/1998, poz. 32, s. 192).

W świetle art. 1 ust. 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijańskich w Rzeczypospolitej Polskiej, „wszelkie zmiany niniejszej ustawy wymagają uprzedniej opinii Prezydium Rady Kościoła”.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 marca 1998 r. stwierdził, że określenia „w porozumieniu”, „w uzgodnieniu”, „za zgodą”, „przy udziale”, „po zasięgnięciu opinii” itp. występują dość często w przepisach prawnych upoważniających organ prawotwórczy do stanowienia prawa. „Wyrażają one więzy współzależności pomiędzy różnymi podmiotami, z których jeden jest organem stanowiącym prawo. W wypadku, gdy określenia te wiązane są nie wyłącznie z organami państwa, lecz z podmiotami o charakterze społecznym, w doktrynie prawa fakt ten kwalifikuje się jako przejaw uspołecznienia procesu tworzenia prawa. Użycie powyższych pojęć w przepisach dotyczących działalności prawotwórczej określa cechy tej działalności – winna się ona odbyć przy współdziałaniu innych, poza organem prawotwórczym, podmiotów”. Jednocześnie Trybunał stwierdził, że

„współuczestnictwo określonych podmiotów, występujące we wskazanych formach, odnosi się do kształtowania treści aktów normatywnych w stadium prac przygotowawczych jeszcze przed wydaniem aktu. Zakłada ono nie tylko obowiązek zapewnienia przez organ prawotwórczy informacji o projekcie decyzji prawotwórczej, lecz również dyskusję o merytorycznej treści tego projektu, możliwość prezentowania różnych stanowisk, próby ich ujednoczenia i wzajemnego dostosowywania do oczekiwań partnerów tej dyskusji – wreszcie wypracowanie ostatecznej, w miarę możliwości wspólnej i optymalnej decyzji prawotwórczej” (sygn. U. 23/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 11). Uzyskanie powszechnej zgody na proponowane rozwiązania nie zawsze jest jednak możliwe.

Trybunał Konstytucyjny, na tle niniejszej sprawy przypomina pogląd, wyrażony w sprawie o sygn. K. 3/98, że uchwalanie ustaw należy z mocy Konstytucji do Sejmu, a rola podmiotów, którym przyznano prawo opinii ogranicza się do zajęcia stanowiska, pozwalającego Sejmowi na orientację w ich poglądach (OTK ZU nr 4/1998, poz. 52, s. 338).

3. Ocena, czy uczyniono zadość art. 1 ust. 3 ustawy nowelizowanej wymagała zbadania przebiegu prac nad ustawą z 26 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw.

Poselski projekt ustawy nowelizującej (druk sejmowy nr 1680 z 23 kwietnia 1996 r.) w odniesieniu do Kościoła Chrześcijan Baptystów przewidywał prowadzenie postępowania przed Komisjami Regulacyjnymi w sprawie zwrotu utraconych po 1945 r. nieruchomości kościelnych (art. 5 pkt 1-5 projektu). Żadna z proponowanych w projekcie zmian w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów nie dotyczyła art. 4 tej ustawy. Z dyskusji przeprowadzonej podczas I czytania wynika, że treść projektu w tym kształcie została uzgodniona z zainteresowanymi kościołami (sprawozdanie stenograficzne z 80. posiedzenia Sejmu w dniu 31 maja 1996 r., s. 278).

Zmiana dotycząca art. 4 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów pojawiła się w sprawozdaniu dwu połączonych komisji: Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Ustawodawczej, które odbyły wspólne posiedzenie 18 lutego 1997 r. (druk sejmowy nr 2174 z 18 lutego 1997 r.). Komisje zaakceptowały przedłożoną przez podkomisję poprawkę zawartą w art. 7 pkt 1 projektu ustawy. Poprawka głosiła: „art. 4 otrzymuje 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.”. W trakcie wspólnego posiedzenia obu komisji nie zgłoszono żadnych uwag do proponowanej treści art. 7 pkt 1 projektu ustawy nowelizującej. Należy podkreślić, że w posiedzeniu tym brał m.in. udział przedstawiciel Kościoła Chrześcijan Baptystów (Biuletyn z posiedzenia komisji nr 3373/II). Także w toku dalszych prac legislacyjnych nie zgłaszano uwag ani poprawek dotyczących omawianego przepisu (por. sprawozdania stenograficzne Sejmu z posiedzenia nr 110 w dniu 25 czerwca 1997 r. – II i III czytanie, posiedzenie nr 114 w dniu 28 sierpnia 1997 r. – głosowanie nad uchwałą Senatu).

W świetle dokonanych ustaleń stwierdzić można, że w toku prac legislacyjnych przedstawiciel Kościoła Chrześcijan Baptystów miał możliwość przedstawienia opinii i zgłaszania uwag do projektu ustawy. Sam skarżący stwierdza też, że strona kościelna wniosła „zdecydowany sprzeciw”, zawarty w piśmie Rady Kościoła z 12 czerwca 1997 r. skierowanym do Marszałka Sejmu RP (str. 3 skargi). Z punktu widzenia zasad trybu legislacyjnego, złożenie takiego sprzeciwu nie obliuguje ustawodawcy do jego uwzględnienia. Potwierdza natomiast, że Kościół Chrześcijan Baptystów miał możliwość ustosunkowania się do zmian proponowanych w dotyczącej go ustawie, w tym do zmiany dotyczącej art. 4 tej ustawy. Potwierdza to również treść, dołączonej do skargi, uchwały

Międzykonferencyjnego Zjazdu Delegatów Kościoła Chrześcijan Baptystów w RP z 3 maja 1997 r., która odnosi się wprost do projektowanej zmiany art. 4 ustawy nowelizowanej. Ponadto, jak wynika z informacji udzielonej Prokuratorowi Generalnemu przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w posiedzeniach podkomisji nadzwyczajnej, powołanej przez Sejm w styczniu 1997 r., procedującej nad zmianami do ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w RP, brali udział przedstawiciele zainteresowanych Kościołów, którzy mieli pełną możliwość dyskusji i wyrażania opinii w sprawach ich dotyczących.

Mając powyższe na względzie Trybunał Konstytucyjny doszedł do przekonania, że zmiana art. 4 ustawy z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w RP, dokonana przez art. 7 pkt 1 ustawy nowelizującej nie naruszyła art. 1 pkt 3 ustawy nowelizowanej dotyczącego trybu zmiany ustawy. Kościół Chrześcijan Baptystów miał możliwość wyrażenia uprzedniej opinii, która nie mogła mieć charakteru wiążącego.

Badany przepis nie mógł również naruszyć art. 25 ust. 5 Konstytucji z 1997 r., nieobowiązującego jeszcze w dniu uchwalenia ustawy nowelizującej. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżony przepis nie jest niezgodny z art. 25 ust. 5 Konstytucji. Te same ustalenia dotyczą zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 25 ust. 3 Konstytucji, który to przepis skarżący przywołuje w związku z zarzutem wprowadzenia niekorzystnych dla Kościoła zmian, bez wcześniejszych uzgodnień i uzyskania opinii tegoż Kościoła. Zatem i do art. 25 ust. 3 Konstytucji skarżący odnosi się jako do przepisu regulującego procedurę stanowienia ustaw regulujących status kościołów. Zdaniem Trybunału art. 25 ust. 3 Konstytucji ma znaczenie szersze niż proceduralne. Jednakże w tym zakresie skarżący nie przedstawił stosownej argumentacji. Natomiast traktowanie art. 25 ust. 3 Konstytucji jako normy proceduralnej musi prowadzić do stwierdzenia, że zaskarżony przepis ustawy nie jest z nią niezgodny, bowiem został uchwalony przed wejściem w życie Konstytucji.

4. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 4 ustawy nowelizowanej, Kościołowi Chrześcijan Baptystów i jego osobom prawnym przyznane zostało następstwo prawne zborów, organizacji i gmin baptystycznych działających na obecnym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed 1 września 1939 r. Następstwo prawne dotyczyło zatem zborów, organizacji i gmin baptystycznych, które działały także na terytorium, pozostającym przed wymienioną datą, poza ówczesnymi granicami Polski. Przepis ten, łącznie z art. 40 ust. 1 ustawy, dawał Kościołowi podstawę do wystąpienia o przywrócenie własności upaństwowionych nieruchomości (lub ich części) niepozostających w ich władaniu, a które były we władaniu jego poprzedników prawnych w dniu 31 sierpnia 1939 r. W omawianej sprawie, skarżący mógł zatem ubiegać się o przywrócenie własności nieruchomości, która przed 1 września 1939 r. pozostawała poza granicami Polski. Zgodnie z art. 41 ustawy nowelizowanej, wnioski o wszczęcie postępowania w przedmiocie przywrócenia Kościołowi własności upaństwowionych nieruchomości mogły być zgłaszane w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie tej ustawy (czyli do 7 września 1997 r.), a roszczenia niezgłoszone w tym terminie wygasły. Decyzje w przedmiocie przywrócenia własności nieruchomości wydawał wojewoda właściwy ze względu na miejsce położenia nieruchomości (art. 41 ust. 1 ustawy). Decyzje te stanowiły, w myśl art. 42 ust. 1 ustawy, podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych i ewidencji gruntów.

Analiza przepisów ustaw regulujących stosunki pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami i związkami wyznaniowymi wskazuje, że jedynie ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w

Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 97, poz. 479 ze zm.) zawierała, w art. 4, regulację o następstwie prawnym podobną, jak w przypadku Kościoła Chrześcijan Baptystów. Przepis ten również został zmieniony, na podstawie art. 6 pkt 1 ustawy nowelizującej. Obecnie, żadna z ustaw regulujących sprawy majątkowe kościołów i związków wyznaniowych nie przewiduje możliwości przywrócenia kościołom własności upaństwowionych nieruchomości położonych na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Wskazuje na to określony w nich zakres nieruchomości podlegających przywróceniu. Ustawy te dopuszczają natomiast uzyskanie praw właścicielskich na tych terenach w formie przekazania własności nieruchomości (lub ich części), gdy przekazanie to ma służyć – w ogólnym ujęciu – sprawowaniu kultu religijnego, prowadzeniu działalności oświatowo-wychowawczej, charytatywno-opiekuńczej, czy też ma na celu utworzenie lub powiększenie gospodarstwa rolnego kościelnych osób prawnych (por. art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej – Dz. U. Nr 73, poz. 323 ze zm.; art. 26b ust. 1 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej – Dz. U. Nr 73, poz. 324 ze zm.; art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej – Dz. U. Nr 41, poz. 251 ze zm.; art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej – Dz. U. Nr 97, poz. 482 ze zm.). Forma przekazania własności nieruchomości (lub ich części) została przewidziana również w ustawie dotyczącej Kościoła Chrześcijan Baptystów (art. 43 ust. 1 pkt 2).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, dzieląc stanowisko Sejmu i Prokuratora Generalnego, że nowelizacja art. 4 ustawy z 30 czerwca 1995 r. dokonana w zaskarżonym przepisie, spowodowała wprowadzenie w sporach o przywrócenie własności nieruchomości (lub ich części), na obszarach Ziemi Zachodnich i Północnych, przyłączonych do Polski po II wojnie światowej, jednolitej i równoprawnej dla wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych, regulacji prawnej.

5. Na skutek zmiany wprowadzonej przez zaskarżony przepis art. 7 pkt 1 ustawy nowelizującej, zmienione zostało – jak wspomniano – brzmienie art. 4 ustawy nowelizowanej. W myśl nowej regulacji Kościół i jego osoby prawne są następcami prawnymi zborów, organizacji i gmin baptystycznych, działających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed 1 września 1939 r. Regulacja ta zmieniła zatem krąg podmiotów, których następcą prawnym jest Kościół Chrześcijan Baptystów i jego osoby prawne, wyłączając z tego kręgu podmioty, które przed 1 września 1939 r. działały na terenach Ziemi Zachodnich i Północnych, wchodzących wówczas w skład terytorium III Rzeszy Niemieckiej. Należy zauważyć, że skarżący nie kwestionuje konstytucyjności samej zmiany, ale za niekonstytucyjne uważa dokonanie jej bez wprowadzenia stosownej procedury, w ramach której miałyby zostać rozpoznane wnioski złożone na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów, tj. art. 4 (w pierwotnym brzmieniu), w zw. z art. 40 ust. 1 i art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy nowelizowanej. Skarżący podnosi, że „brak przepisów przejściowych spowodował, iż w tych samych, niezmiennych okolicznościach faktycznych, Kościół i jego osoby prawne nie tylko pozbawione zostały przyznanej uprzednio i ograniczonej czasowo możliwości dochodzenia swoich praw w zakresie zwrotu znacjonalizowanego mienia (...), ale również w sposób precedensowy przyczynił się do wydania negatywnej decyzji w sprawie, w której wniosek złożony został przed zmianą przepisu [art. 4 ustawy], tj. w sytuacji, gdy istniały ustawowe przesłanki do zwrotu nieruchomości”. Tak wprowadzonej zmianie skarżący zarzuca naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady sprawiedliwości

społecznej, wyrażonych w art. 2 Konstytucji. Zarzuca także naruszenie art. 64 ust. 2 Konstytucji i wynikającej stąd równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia, a więc także maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy nabycia tego rodzaju praw.

Wobec zarzutu nieistnienia stosownej regulacji przejściowej Trybunał w pierwszym rzędzie zbadał, czy rzeczywiście, wraz z zaskarżoną zmianą kręgu poprzedników prawnych Kościoła i jego osób prawnych, nie została wprowadzona regulacja normująca załatwianie spraw związanych z wnioskami kościelnych osób prawnych, złożonymi w trybie art. 40 ustawy nowelizowanej, a nierozpoznanymi do dnia utraty mocy obowiązującej art. 4 ustawy nowelizowanej w jego pierwotnym brzmieniu i dotyczącymi nieruchomości położonych na Ziemiach Północnych i Zachodnich, tzn. nieruchomości należących do podmiotów, które nowelizacja wykluczyła z kręgu poprzedników prawnych Kościoła Chrześcijan Baptystów i jego osób prawnych.

Zmiany dotyczące Kościoła Chrześcijan Baptystów w ustawie nowelizowanej zostały uregulowane w art. 7 ustawy nowelizującej. Zmiany te, oprócz omówionej zmiany art. 4 ustawy nowelizowanej, dotyczyły między innymi: wprowadzenia możliwości rozpoznania wniosków wniesionych przez kościelne osoby prawne w trybie art. 40 ustawy nowelizowanej, w stosunku do których nie zostały zakończone postępowania administracyjne, w postępowaniu regulacyjnym określonym w dziale IIIa ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (art. 7 pkt 6 ustawy nowelizującej dodający art. 42a do ustawy nowelizowanej); oraz przedłużenia terminu, w jakim mogły być składane wnioski o nieodpłatne przekazanie nieruchomości, o których mowa w art. 43 ustawy (art. 7 pkt 7 ustawy nowelizującej). Sytuacji Kościoła Chrześcijan Baptystów dotyczy również art. 14 ustawy nowelizującej, który stanowi, że wnioski o przeniesienie postępowania w sprawie przywrócenia własności nieruchomości z postępowania administracyjnego do postępowania przed Międzykościelną Komisją Regulacyjną można składać w terminie 3 miesięcy od wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Kluczowy przy rozpatrywaniu problemu regulacji przejściowej przepis art. 7 pkt 6 ustawy nowelizującej brzmi: „Wnioski kościelnych osób prawnych wniesione w trybie określonym w art. 40, w stosunku do których nie zostały zakończone postępowania administracyjne, na wniosek jednej ze stron w dotychczasowym postępowaniu stają się z mocy prawa przedmiotem postępowania regulacyjnego, określonego w dziale IIIa ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (...)”. Jednakże przepis ten, a także wspomniany wyżej przepis art. 14 ustawy nowelizującej, ze względu na zmienioną treść art. 4 ustawy nowelizowanej, nie dotyczą postępowań w sprawach nieruchomości położonych na obszarach, które nie znajdowały się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed 1 września 1939 r.

O tym, że wymienione przepisy nie regulują skutków zmiany art. 4 ustawy nowelizowanej wobec postępowań prowadzonych dotąd przez wojewodów, świadczą wyraźnie także przepisy normujące działanie Komisji Regulacyjnej, które stanowią, że „tworzy się Międzykościelną Komisję Regulacyjną, zwaną dalej «Komisją», w celu ostatecznego uregulowania spraw majątkowych między Państwem a kościołami i ich osobami prawnymi, które zgłosiły roszczenia w trybie i na zasadach określonych w: (...) art. 40-42 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 38a ust. 1 pkt 3 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania).

Oznacza to, że Komisja, rozpoznając wnioski o przywrócenie własności nieruchomości, działa na podstawie tych samych przepisów prawa, na podstawie których decyzję wydałby wojewoda, gdyby postępowanie nie zostało przeniesione do

postępowania regulacyjnego; a więc także w oparciu o art. 4 ustawy nowelizowanej w brzmieniu nadanym przez zaskarżony przepis art. 7 pkt 1 ustawy nowelizującej, do którego to przepisu wprost odsyła art. 39 ust. 1 pkt 1, a poprzez to odesłanie, również art. 40 ust. 1 ustawy nowelizowanej.

Ustawodawca istotnie nie uregulował więc w przepisach przejściowych skutków nowelizacji ustawy dla trwających postępowań, prowadzonych w sprawie przywrócenia własności nieruchomości. Dlatego też organy i sąd orzekające w sprawie skarżącego zastosowały prawo obowiązujące w chwili orzekania.

Skarżący zakwestionował art. 7 pkt 1 ustawy nowelizującej podnosząc, iż zmieniając art. 4 ustawy nowelizowanej ustawodawca nie sformułował przepisu przejściowego, dotyczącego postępowań wszczętych w trybie art. 40 ustawy nowelizowanej i niezakończonych do czasu wejścia w życie ustawy nowelizującej.

W świetle swego dotychczasowego orzecznictwa, Trybunał Konstytucyjny uznaje zaskarżony przepis za regulację niepełną, a nie za zaniechanie ustawodawcze, dzięki czemu jest możliwe zbadanie zarzutu braku przepisów przejściowych. Regulacja niepełna oznacza bowiem, iż respektując kompetencje ustawodawcy do wyboru materii normowanej, dopuszcza się zaskarżenie pominięcia ustawodawcy w zakresie materii przez niego wybranej. Inaczej jest natomiast w przypadku zaniechania ustawodawczego. Jego zaskarżenie nie jest możliwe, gdyż dotyczyłoby zakresu, którego ustawodawca nie wybrał do przedmiotu regulacji. Trybunał Konstytucyjny kontynuuje w tej kwestii swą dotychczasową linię orzeczniczą.

W orzeczeniu z 3 grudnia 1996 r. (sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52, s. 499) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na nie wydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z konstytucją powinien był unormować”. Trybunał potwierdził taką linię orzeczniczą pod rządami Konstytucji z 1997 r. (zwłaszcza wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. K. 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33, s. 198; 30 maja 2000 r., sygn. K. 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112, s. 595 i 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256, s. 1240). Oznacza to, że parlamentowi przysługuje swoboda co do wyboru materii podlegającej regulacji w drodze stanowienia ustaw. Jednak regulacja wybranej materii musi być dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych.

6. Zdaniem skarżącego, wskutek braku przepisów przejściowych dotyczących postępowań o przywrócenie własności nieruchomości, rozpoczętych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, nastąpiła „retroaktywna” a zarazem niekorzystna ingerencja w prawa nabyte, „a co najmniej w ekspektatywę praw maksymalnie ukształtowanych”, co jest sprzeczne z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej, tzn. z zasadami wyrażonymi w art. 2 Konstytucji. Nastąpiło również – jego zdaniem – naruszenie art. 64 ust. 2 Konstytucji głoszącego zasadę równej ochrony prawa własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w rozpoznawanej sprawie, mimo braku przepisów przejściowych, nie można jednak stwierdzić naruszenia praw nabytych, co podnosi skarżący. Nie powstało bowiem po stronie skarżącego Okręgu Gdańskiego

Kościół Chrześcijan Baptystów żadne prawo podmiotowe, a w szczególności prawo własności.

Przepis art. 4 ustawy nowelizowanej, w brzmieniu nadanym przez zaskarżony przepis ustawy nowelizującej stanowi, że Kościół i jego osoby prawne są następcami prawnymi zborów, organizacji i gmin baptystycznych działających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed dniem 1 września 1939 r. Z przepisu tego wynika, iż chodzi o następstwo prawne po zborach, organizacjach i gminach baptystycznych działających przed 1 września 1939 r., Kościoła lub jego osób prawnych. Skarżący Okręg Gdański Kościoła Chrześcijan Baptystów jest istotnie osobą prawną, ale w świetle dokumentów, a także przeprowadzonej rozprawy jest rzeczą niepodważalną, iż właścicielem przedmiotowej nieruchomości przed 1 września 1939 r. nie był Kościół Chrześcijan Baptystów lub jego osoba prawna (w tym także gmina baptystyczna), lecz Związek Ewangelicki Wolnych Gminnych Kościołów w Niemczech. Skarżący stwierdził na rozprawie, że wspomniany wyżej Związek był osobą prawną typu korporacyjnego, korporacją religijną z pewnym substratem majątkowym, jak świątynie i inne nieruchomości, w tym również ta, która jest przedmiotem postępowania. Związek taki kontynuuje swoją działalność na terenie Republiki Federalnej Niemiec. Skarżący stwierdził, że Związek Kościoła Baptystów w Niemczech nie miał (jako taki) osobowości prawnej przed 1 września 1939 r. Skarżący (Okręg Gdański Kościoła Chrześcijan Baptystów) nie potrafił też wykazać, aby był następcą prawnym wspomnianego Związku Ewangelickiego Wolnych Gminnych Kościołów w Niemczech.

W świetle powyższych ustaleń Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nie została spełniona istotna przesłanka przywrócenia własności nieruchomości skarżącemu, wynikająca z art. 4 ustawy nowelizowanej. Trybunał nie podziela więc poglądu skarżącego, iż jest on następcą prawnym w odniesieniu do przedmiotowej nieruchomości po Związku Ewangelickim Wolnych Gminnych Kościołów w Niemczech. Nawet gdyby przyjąć, że z przepisu art. 4 ustawy nowelizowanej wynika nabycie własności z mocy prawa (którego to poglądu Trybunał nie podziela), to brak istotnej przesłanki, tj. wynikającego z ustawy następstwa prawnego, wyklucza nabycie z mocy prawa przedmiotowej nieruchomości. Trybunał nie podziela więc, przedstawionego przez skarżącego na rozprawie, poglądu, iż „istniały ustawowe przesłanki zwrotu nieruchomości”.

Trybunał pragnie też nadmienić, że jest rzeczą bezsporną, iż przedmiotowa nieruchomość została przejęta przez Skarb Państwa na mocy dekretu z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich i obecnie nie pozostaje we władaniu Kościoła Baptystów i jego osób prawnych. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny przypomina, przywołaną przez Prokuratora Generalnego na rozprawie uchwałę Sądu Najwyższego z 19 grudnia 1959 r., dotyczącą interpretacji art. 2 ust. 4 wspomnianego dekretu. W myśl tego przepisu „majątek niemieckich i gdańskich osób prawnych prawa publicznego (art. 2 ust. 1 lit. c) przechodzi z mocy samego prawa na własność odpowiednich polskich osób prawnych”. We wspomnianej uchwale Sąd Najwyższy stwierdził, że jednostki organizacyjne związków wyznaniowych działających na terenie ówczesnej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie mogą być uważane za odpowiednie osoby prawne w rozumieniu art. 2 ust. 4 dekretu i tym samym majątek owych osób prawnych staje się własnością Skarbu Państwa.

Powyższe ustalenia wskazują, że skarżący nie nabył przedmiotowej nieruchomości również na podstawie dekretu z 1946 r., którego skutków skarżący skądinąd nie kwestionuje.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie istniała również po stronie skarżącego maksymalnie ukształtowana ekspektatywa prawa własności przedmiotowej nieruchomości, do czasu wejścia w życie znowelizowanej ustawy. Trybunał nie podziela poglądu skarżącego, iż na podstawie przepisu art. 4 ustawy nowelizowanej „doszło do nabycia przez

skarżącego, co najmniej ekspektatywy prawa maksymalnie ukształtowanego, a to poprzez złożenie w terminie ustawowym wniosku rewindykacyjnego”. Skarżący (na rozprawie) oparł swoje twierdzenie również na tym, że „przeprowadzone zostało w pełni postępowanie wyjaśniające fakt następstwa prawnego po Związku Ewangelickim Wolnych Gminnych Kościołów, którego prawo własności przed 1 września 1939 r. zostało potwierdzone. Skarżący twierdzi również, że „przeprowadzone zostało całe postępowanie administracyjne, został wyjaśniony w pełni stan faktyczny”, a fakt następstwa prawnego skarżącego po Związku Ewangelickim Wolnych Gminnych Kościołów w Niemczech nie został zanegowany – co oznacza, iż doszło do maksymalnego ukształtowania ekspektatywy prawa własności. Z powyższych twierdzeń skarżący wyciąga wniosek, interpretując zarazem art. 4 ustawy nowelizowanej, że jedynie beczynność wojewody i niewydanie decyzji nie pozwoliło na przywrócenie własności przedmiotowej nieruchomości skarżącemu, gdyż jeszcze przed wejściem w życie nowelizacji nastąpiło maksymalne ukształtowanie ekspektatywy prawa własności skarżącego.

Teza o istnieniu po stronie skarżącego, na tle dawnego brzmienia art. 4 ustawy nowelizowanej, maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy prawa własności jest bezzasadna z dwóch przyczyn. Pierwsza z nich ma charakter generalny i abstrakcyjny, gdyż wynika z samej konstrukcji prawnej przyjętej w ustawie, druga – z okoliczności faktycznych konkretnego przypadku.

Przyjęta w ustawie konstrukcja „przywrócenia własności upaństwowionych nieruchomości” ma szczególny charakter i – jak słusznie podkreślił skarżący – jest wieloetapowa. Na wstępie trzeba podkreślić zasadniczą różnicę konstrukcji przyjętej w art. 39 i art. 40 ustawy nowelizowanej. Zestawienie tych przepisów wskazuje, że o ile w przypadkach regulowanych w art. 39 ustawy nabycie nieruchomości pozostających we władaniu Kościoła nastąpiło *ex lege* w chwili wejścia w życie ustawy i – w konsekwencji – decyzja wojewody „stwierdzająca” nabycie ma charakter deklaracyjny, o tyle w sytuacjach będących przedmiotem regulacji w art. 40 ustawy o nabyciu prawa decyduje konstytucyjna decyzja wojewody. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, o maksymalnie ukształtowanej ekspektatywie można mówić tylko w pierwszym przypadku, w okresie przed wydaniem decyzji stwierdzającej nabycie prawa własności. Wojewoda bowiem kontroluje tylko spełnienie przesłanek i – w razie ich spełnienia – powinien wydać stosowną decyzję. Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja na tle art. 40 ustawy nowelizowanej. Także i w tym przypadku ewentualne nabycie własności przebiega w kilku etapach, co mogłoby sugerować, że – przy spełnieniu niektórych z nich – powstaje ekspektatywa prawa. Rozstrzygające dla ustalenia braku tejże ekspektatywy jest dostrzeżenie, że – jak wynika z treści art. 40 ustawy nowelizowanej, zwłaszcza z ust. 2 – wojewodzie służy szeroki margines oceny okoliczności faktycznych i możliwości przywrócenia własności. Sam fakt bycia następcą prawnym w rozumieniu art. 4 ustawy stanowi zaledwie podstawę wszczęcia przez Kościół starań o przywrócenie własności, nie obliguje jednak wojewody do podjęcia decyzji zgodnej z wnioskiem. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie w każdym wypadku etapowego dochodzenia do własności powstaje ekspektatywa tego prawa na etapie poprzedzającym ostateczną decyzję. W konsekwencji trzeba uznać, że choć Kościół oczywiście mógł oczekiwać pozytywnej dla siebie decyzji, to tego oczekiwania na pewno nie da się zakwalifikować jako oczekiwania prawnie chronionego, a tym bardziej – jako ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, która – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – pozostaje pod ochroną prawa.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, już sama konstrukcja nabycia nieruchomości przewidziana w art. 40 ustawy nowelizowanej eliminuje możliwość powoływania się przez następców prawnych (w rozumieniu art. 4 ustawy) na przysługującą im ekspektatywę. W niniejszej sprawie jednak argumentem ostatecznie rozstrzygającym o braku zasadności

skargi są okoliczności faktyczne, a mianowicie – brak owego następstwa prawnego po stronie skarżącego. Jak wynika z wyżej poczynionych ustaleń faktycznych, skarżący nie jest następcą prawnym Związku Ewangelickiego. Skarżący nie spełnia zatem podstawowej przesłanki ustawowej, od której uzależniona jest możliwość wszczęcia starań o przywrócenie własności. Gdyby zatem postępowanie administracyjne wszczęte przez skarżącego zakończyło się pod rządem art. 4 ustawy w brzmieniu sprzed nowelizacji, decyzja wojewody byłaby zapewne negatywna dla skarżącego. Jej uzasadnienie wydaje się oczywiste; jest nim niespełnienie podstawowego warunku ustawowego pozwalającego na pozytywne rozstrzygnięcie sprawy o przywrócenie własności. Nawet zatem na tle art. 4 ustawy nowelizowanej w jego dawnym brzmieniu skarżący nie miał podstaw, by racjonalnie oczekiwać na uzyskanie prawa. Zmiana treści art. 4 ustawy nowelizowanej nie miała więc zasadniczego wpływu na jego sytuację prawną w tym zakresie. Ujmując rzecz najprościej, trzeba powiedzieć, że skarżący wszczął starania o uzyskanie prawa do nieruchomości, której ani on, ani jego poprzednicy prawni nigdy nie byli właścicielami. Tymczasem art. 40 ustawy nowelizowanej traktuje o przywróceniu własności, a zatem dotyczy podmiotów, które w przeszłości były same lub „przez swych poprzedników” właścicielami nieruchomości, o których zwrot zabiegają.

Stanowisko powyższe, znajdujące potwierdzenie we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału, ma oparcie w doktrynie prawa. Jeżeli nabycie prawa następuje etapami, a jeden z elementów stanu faktycznego prowadzących do jego nabycia już się urzeczywistnił, nie oznacza to jeszcze, że w każdej takiej sytuacji istnieje ekspektatywa w prawnym znaczeniu tego słowa. Trafnie wskazuje się, że niezbędne jest odróżnienie ekspektatywy prawnej od czysto faktycznej nadziei czy też szansy, perspektywy nabycia (powstania) prawa podmiotowego (por. K. Gandor, *Prawa podmiotowe tymczasowe (ekspektatywy)*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1968, s. 12, 13 i cytowana tam literatura). Zgodnie z piśmiennictwem, przywoływanym w orzecznictwie Trybunału (por. cytowany wyżej wyrok w sprawie o sygn. SK 7/00, a także wyrok z 28 października 2003 r., w sprawie o sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82), o oczekiwaniu (ekspektatywie) w znaczeniu prawnym można mówić, „gdy ze zrealizowanymi już składnikami złożonego stanu faktycznego, prowadzącego do powstania (nabycia) prawa podmiotowego, porządek prawny łączy nie jakiegokolwiek skutki prawne, lecz takie, których całokształt stwarza oczekującemu – po pierwsze – silne stanowisko prawne, służące określonej celowi praktycznemu; silne, bo do pewnego stopnia zabezpieczone (aczkolwiek nie zawsze w sposób stanowczy) i – po drugie – takie stanowisko, które spełnia prawnie uznane samodzielne funkcje, a więc funkcje niezależne od prawa podmiotowego, którego nabycie poprzedza” (K. Gandor, *op.cit.*, s. 13).

W świetle powyższej analizy Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nie została naruszona zasada ochrony słusznie nabytych praw wynikająca z art. 2 Konstytucji, a przez to również zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Skarżący nie nabył bowiem ani prawa własności przedmiotowej nieruchomości, ani też, chronionej konstytucyjnie, maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy tego prawa.

Przepis art. 7 pkt 1 ustawy nowelizującej, w ustalonym zakresie zaskarżenia, nie naruszył również przepisu art. 64 ust. 2 Konstytucji, głoszącego równą dla wszystkich ochronę prawną własności, prawa dziedziczenia oraz innych praw majątkowych. W tym kontekście Trybunał pragnie przypomnieć, że zaskarżony przepis wprowadził jednolitą, równoprawną regulację kwestii majątkowych wszystkich kościołów.

7. Skarżący wskazywał także na naruszenie przez zaskarżony przepis, wynikającej z art. 2 Konstytucji, zasady ochrony interesów w toku, będącej elementem generalnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W rozpatrywanej skardze nie dowiedziono, że naruszone zostało konstytucyjnie chronione prawo własności, ani też, poddana analogicznej ochronie, maksymalnie ukształtowana ekspektatywa tego prawa. Skarżący nie dowiódł też istnienia innego, dającego się wyprowadzić z zasady państwa prawnego, konkretnego podmiotowego prawa czy wolności o randze konstytucyjnej. Samo wskazanie zasad poprawnej legislacji, wywiedzionych z art. 2 Konstytucji, jako norm skierowanych do prawodawcy, nie spełnia wymogu określenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego, które zostały naruszone.

Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że w rozpatrywanej sprawie dokonane wyżej ustalenia dotyczące zastosowania zasady ochrony praw słusznie nabytych, jako wzorca kontroli konstytucyjnej do wskazywanego przez skarżącego naruszenia prawa własności lub co najmniej maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy tego prawa, odnoszą się także odpowiednio do zasady ochrony interesów w toku. W szczególności, skoro Trybunał Konstytucyjny ustalił, że, w toku postępowania w sprawie przywrócenia własności przedmiotowej nieruchomości skarżącemu, nie doszło nawet do maksymalnego ukształtowania się ekspektatywy prawa własności po stronie skarżącego, która podlegałaby ochronie konstytucyjnej w postępowaniu przed Trybunałem, to nie doszło zarazem do naruszenia interesów w toku. W postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną ochrona interesów w toku może bowiem dotyczyć ochrony wolności lub praw konstytucyjnych lub maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw takich praw.

Dlatego Trybunał stwierdził, że zaskarżony przepis, w zakresie dotyczącym omawianej sprawy, nie naruszył konstytucyjnej zasady ochrony interesów w toku.

8. W skardze podniesiony też został zarzut opieszałości organów administracji państwowej wyrażony nawet konkluzją, iż „wyłączną przyczyną nieprzywrócenia skarżącemu prawa własności było sprzeczne z prawem zachowanie się organu administracji państwowej, który zgodnie z art. 7 Konstytucji powinien działać na podstawie i w granicach prawa, w tym w granicach terminów właściwych dla załatwiania spraw administracyjnych”. Na tle tak sformułowanego zarzutu podkreślić należy, że skarga konstytucyjna inicjując generalną i abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności określonych norm prawnych – jest narzędziem kontroli zgodności tych norm z Konstytucją. Nie służy natomiast usuwaniu skutków naruszeń prawa występujących w toku jego stosowania. Nie budzi wątpliwości, że beczynność administracji jest zjawiskiem nagannym, a w niektórych sytuacjach wymaga wyciągnięcia konsekwencji wobec osób odpowiedzialnych za opieszale działanie. Służą temu jednak inne środki niż skarga konstytucyjna. Trybunał Konstytucyjny stwierdzał niejednokrotnie, że „uregulowana w art. 79 ust. 1 Konstytucji instytucja skargi konstytucyjnej nie ma bowiem charakteru skargi na stosowanie prawa przez organy publiczne, a tym bardziej na działania faktyczne podejmowane przez te organy, chociażby owe działania wkraczały w sferę praw lub wolności konstytucyjnych” (postanowienie z 12 września 2000 r., sygn. Ts 20/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 213).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.