

150/10/A/2006

WYROK

z dnia 14 listopada 2006 r.

Sygn. akt SK 41/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Adam Jamróz – przewodniczący
Marian Grzybowski
Marek Mazurkiewicz
Andrzej Mączyński – sprawozdawca
Janusz Niemcewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 14 listopada 2006 r., skargi konstytucyjnej Stowarzyszenia Dziennikarzy Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

art. 5, art. 6 oraz art. 7 ustawy z dnia 25 października 1990 r. o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego (Dz. U. z 1996 r. Nr 143, poz. 661 ze zm.) z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 5 ust. 1, 2 i 3, art. 6 oraz art. 7 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 25 października 1990 r. o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego (Dz. U. z 1996 r. Nr 143, poz. 661, z 1997 r. Nr 82, poz. 518, z 1998 r. Nr 162, poz. 1113 oraz z 2002 r. Nr 153, poz. 1271) są zgodne z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2 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, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

UZASADNIENIE:

I

1. Stowarzyszenie Dziennikarzy Rzeczypospolitej Polskiej wniosło do Trybunału Konstytucyjnego skargę konstytucyjną o stwierdzenie, że art. 5, art. 6 oraz art. 7 ustawy z

* Sentencja została ogłoszona dnia 24 listopada 2006 r. w Dz. U. Nr 213, poz. 1569.

dnia 25 października 1990 r. o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego (Dz. U. z 1996 r. Nr 143, poz. 661 ze zm.; dalej: ustawa rewindykacyjna) są sprzeczne z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 46, art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji.

1.1. Po wstępnym rozpoznaniu skargi konstytucyjnej postanowieniem z 12 listopada 2003 r. (sygn. Ts 32/03) sędzia Trybunału Konstytucyjnego odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Stowarzyszenie Dziennikarzy Rzeczypospolitej Polskiej złożyło zażalenie na to postanowienie. W uzasadnieniu zażalenia skarżący stwierdził m.in., że uznaje oczywistą bezzasadność zarzutu dotyczącego niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 46 Konstytucji.

Postanowieniem z 12 lipca 2004 r. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił zażalenie skarżącego.

1.2. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich wystąpiło do Społecznej Komisji Rewindykacyjnej o zwrot majątku utraconego w wyniku wprowadzenia stanu wojennego. Majątek tego Stowarzyszenia został przejęty przez Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (obecnie Stowarzyszenie Dziennikarzy Rzeczypospolitej Polskiej) na podstawie decyzji Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z 25 maja 1982 r. Stowarzyszenie Dziennikarzy Rzeczypospolitej Polskiej było uczestnikiem postępowania przed Społeczną Komisją Rewindykacyjną, która w orzeczeniu z 11 września 2001 r. (sygn. akt KR-051/286/91) – sprostowanym postanowieniem z 24 października 2001 r. – uznała, że uprawnionym do odzyskania majątku Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich rozwiązanego 19 marca 1982 r. jest obecnie działające Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich, a także zobowiązała Stowarzyszenie Dziennikarzy Rzeczypospolitej Polskiej do zapłaty temu Stowarzyszeniu określonej kwoty z odsetkami oraz do wydania określonej nieruchomości, uznając, że prawo wieczystego użytkowania tej nieruchomości przysługuje także temu Stowarzyszeniu. Stowarzyszenie Dziennikarzy Rzeczypospolitej Polskiej wystąpiło z wnioskiem o usunięcie naruszenia prawa w powołanym orzeczeniu. Społeczna Komisja Rewindykacyjna w orzeczeniu z 24 października 2001 r. (sygn. akt jak wyżej) nie uwzględniła tego wniosku i utrzymała w mocy orzeczenie z 11 września 2001 r. Stowarzyszenie Dziennikarzy Rzeczypospolitej Polskiej kolejno wystąpiło ze skargą na orzeczenie Społecznej Komisji Rewindykacyjnej z 11 września 2001 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego. NSA wyrokiem z 26 września 2002 r. (sygn. akt II SA 3836/01) oddalił tę skargę.

1.3. Jako uzasadnienie skargi konstytucyjnej zostały przytoczone następujące argumenty:

Ustawa rewindykacyjna przekazała rozstrzygnięcie spraw o charakterze cywilnoprawnym organowi pozasądowemu, tj. Społecznej Komisji Rewindykacyjnej. Rozstrzygnięcia w przedmiocie stosunków majątkowych między związkami zawodowymi i organizacjami społecznymi z całą pewnością nie mają charakteru sprawy administracyjnej i nie powinny zapadać w trybie postępowania administracyjnego. Ewentualnie tylko w tym zakresie, który dotyczył odszkodowania lub zwrotu majątku przez państwo na rzecz tych, którzy ten majątek utracili, ustawodawca mógł nadać procedurom charakter postępowania administracyjnego, ale nie mógł nawet i w tym zakresie wykluczyć kontroli sądowej.

Skarżący, jako podmiot istniejący na podstawie prawa i korzystający z prawem przyznanych praw podmiotowych w szerokim tego słowa znaczeniu, ma konstytucyjne

prawo do tego, aby jego prawa, obowiązki oraz sytuacja prawna, w tym także status uczestnika lub strony w postępowaniach prawnych, mogących powodować jednostronną decyzję wydaną w imieniu państwa, pozbawienie lub ograniczenie dotychczas posiadanych uprawnień, praw majątkowych i mienia, były regulowane w sposób uwzględniający wszystkie elementy demokratycznego państwa prawnego. Z prawa tego, zawartego w art. 2 Konstytucji, wynika, że skarżący nie może być poddany orzecznictwu mającemu moc decyzji administracyjnej, dochodzącemu do skutku w toku postępowania przed organem działającym przy Ministrze Pracy i Polityki Socjalnej, mocą którego to orzecznictwa decyduje się o zwrocie mienia będącego w posiadaniu skarżącego na rzecz innych podmiotów, w tym rozstrzyga się także o wzajemnych rozliczeniach między skarżącym a osobami trzecimi, o obowiązku zapłaty określonych kwot z odsetkami na rzecz innego podmiotu, o pozbawieniu prawa użytkowania wieczystego, o obowiązku wydania konkretnej nieruchomości innej osobie prawnej. Rozstrzyganie o tak istotnych prawach podmiotowych oddano w ręce składom orzekającym, w których tylko jedna osoba – przewodniczący, powinien posiadać wyższe wykształcenie prawnicze i dawać gwarancję bezstronnego rozstrzygnięcia spraw.

W praktyce legislacyjnej można wskazać takie rozstrzygnięcia respektujące zasadę demokratycznego państwa prawnego, w sytuacjach w których przewidywało się możliwość orzekania o rozwiązaniu umów skutecznie zawartych lub oznaczenia sposobu i wysokości wyrównania strat (por. np. ustawa z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych, Dz. U. Nr 44, poz. 255 ze zm.; dalej: ustawa o zwrocie korzyści).

Ustawa rewindykacyjna jest także niezgodna z wynikającym z art. 2 Konstytucji prawem do przyzwoitej legislacji nie tylko w znaczeniu formalnym, ale także materialnym, gdyż narusza system podziału kompetencji między poszczególnymi segmentami władzy podzielonej, stanowiąc jego zaprzeczenie.

Zakwestionowane przepisy ustawy rewindykacyjnej naruszają prawo do równego traktowania i niedyskryminowania przez państwo w zakresie dostępu do bezstronnego, niezawisłego i niezależnego rozstrzygnięcia o prawach podmiotowych (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Każdy podmiot powinien mieć równy dostęp z innymi do postępowania sądowego w dziedzinie spraw, które nie są sprawami administracyjnymi, bądź nie mają charakteru sprawy indywidualnej związanej z prawem podmiotowym, czy roszczeniem odnoszącym się do konkretnego podmiotu (rozstrzygnięcie w sprawach indywidualnych). Tam gdzie rozstrzygnięcie ma charakter sprawy cywilnej obowiązywać powinny jednakowe reguły rozpatrywania takich spraw i orzekania o nich. Tymczasem kwestionowane przepisy ustawy rewindykacyjnej ustanawiają pozasądowy tryb postępowania i orzekania w sprawach o charakterze cywilnym, przekazując owe rozpatrywanie i orzekanie organom administracyjnym.

Regulacje dotyczące orzekania przez Społeczną Komisję Rewindykacyjną są niezgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji, który gwarantuje prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Społeczna Komisja Rewindykacyjna przy Ministrze Pracy i Polityki Społecznej nie jest ani niezawisła, ani niezależna i nie musi być całkowicie bezstronna.

Art. 46 Konstytucji stanowi, że przepadek rzeczy może nastąpić wyłącznie na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Z kolei art. 77 ust. 2 Konstytucji zakazuje zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Skarżący ma zatem prawo do obrony przed sądem swoich racji co do legalnego posiadania przedmiotów majątkowych nabytych na mocy stosownych decyzji sądowych i administracyjnych. Jednostronne, administracyjne orzeczenie o ograniczeniu praw majątkowych wydane na podstawie ustawy rewindykacyjnej narusza wskazane wzorce konstytucyjne.

Zgodnie z art. 7 ustawy rewindykacyjnej orzeczenie Społecznej Komisji Rewindykacyjnej jest ostateczne z dniem jego wydania i stanowi tytuł do wszczęcia postępowania egzekucyjnego w administracji. Takie uregulowanie jest niezgodne z art. 78 Konstytucji, gwarantującym prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydawanych w pierwszej instancji.

1.4. W skardze konstytucyjnej skarżący wniósł o wydanie przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia tymczasowego o wstrzymaniu wykonania orzeczenia Społecznej Komisji rewindykacyjnej. Wniosek ten nie został rozpoznany, ponieważ skarżący nie zastosował się do wezwania Trybunału Konstytucyjnego.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 16 listopada 2004 r. stwierdził, że art. 5, art. 6 i art. 7 ustawy rewindykacyjnej są zgodne z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji. Uzasadnienie swego stanowiska oparł na następujących argumentach:

Każdy z zaskarżonych artykułów składa się z kilku ustępów. Skarżący nie precyzuje, które z nich konkretnie (i dlaczego) budzą konstytucyjne zastrzeżenia, chociaż niektóre z nich – z punktu widzenia zgodności z zasadami wynikającymi z przytoczonych w skardze przepisów Konstytucji – nie pozostają z nimi w żadnym związku. Treść skargi wskazuje natomiast, że skarżącemu chodzi w istocie o to, że ustawodawca do rozpoznania sporów – związanych z roszczeniami o zwrot majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego – przewidział odrębny tryb postępowania, różniący się od postępowania określonego w procedurze sądowej.

Zaskarżone przepisy w sposób odmienny niż w przypadku majątkowych sporów rozpoznawanych przez sądy powszechne regulują tryb postępowania w sprawach związanych z roszczeniami o zwrot majątku, o którym mowa w ustawie rewindykacyjnej. Nie oznacza to jednak naruszenia zasad, o których mowa w przytoczonych przez skarżącego wzorcach kontroli konstytucyjnej. Nie można bowiem podzielić poglądu, że procedura ta godzi w szeroko pojęte prawo do sądu oraz że ogranicza prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

W przedmiotowej sprawie, mimo że postępowanie przed sądem musi być poprzedzone postępowaniem przed Społeczną Komisją Rewindykacyjną, zainteresowana strona może zwrócić się do sądu ze stosowną skargą. Ostateczne rozstrzygnięcie należeć będzie zatem do niezawisłego sądu. Należy zaznaczyć, że nie ma znaczenia, że nie jest to sąd powszechny. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 176 ust. 2 Konstytucji – „Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy”, przy czym – zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji – „Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”. Oznacza to, że kognicję poszczególnych rodzajów sądów określa ustawodawca. Przede wszystkim, należy podkreślić, że sądy administracyjne – z woli ustrojodawcy – spełniają konstytucyjny wymóg „prawa do sądu”.

Art. 78 Konstytucji zapewnia z kolei, że każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, zaś wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżenia określa ustawa. Analiza kwestionowanych przepisów ustawy rewindykacyjnej prowadzi do wniosku, że także w tym zakresie nie budzą one zastrzeżeń. Art. 78 Konstytucji nie wprowadza bowiem konieczności dwuinstancyjności postępowania sądowego. Zasada taka wynika natomiast z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Jednak – jak wskazano w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97 (OTK ZU nr 7/1998, poz. 117) – zasada ta dotyczy spraw rozpoznawanych przez sądy „od początku do końca”. Oczywiście nie można wykluczyć, że w określonej sytuacji

brak dwuinstancyjności może uzasadniać zarzut niekonstytucyjności danego przepisu, jeśli nie zawiera on mechanizmu gwarantującego realizację prawa do sądu. W rozważanej sprawie okoliczności takie nie zachodzą, a ponadto przepis ten nie został wskazany w skardze, jako wzorzec konstytucyjnej kontroli. Brak zatem podstaw do uznania, że kwestionowane przepisy są niezgodne z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji.

Jeśli chodzi o zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji, jest on o tyle nieuzasadniony, że skarżący naruszenie zasady trójpodziału władzy upatruje, w istocie, w naruszeniu prawa do sądu.

Co do zarzutu naruszenia zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), nie można zgodzić się z poglądem, że przemawia za tym zróżnicowanie procedur. Z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii).

Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna. Jeżeli nawet prawodawca różnicuje podmioty prawa, wprowadzając odstępstwo od zasady równości, nie oznacza to jeszcze naruszenia art. 32 Konstytucji. Takie zróżnicowanie jest dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione określone warunki. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału, jest to: pozostawanie kryterium zróżnicowania w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, pozostawanie w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego zróżnicowania oraz pozostawanie w związku z innymi wartościami czy normami konstytucyjnym, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Wprowadzenie odrębnej procedury dochodzenia roszczeń związanych z żądaniem zwrotu majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne, w wyniku wprowadzenia stanu wojennego, spełnia te kryteria. Poza tym omawiana regulacja prawna traktuje jednakowo wszystkich, którzy charakteryzują się określoną cechą wspólną.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 29 lipca 2004 r. poinformował, że nie zgłasza swego udziału w niniejszej sprawie.

4. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 14 kwietnia 2006 r., stwierdził, że art. 5, art. 6 i art. 7 ustawy rewindykacyjnej są zgodne z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji.

Uzasadnienie stanowiska Sejmu zostało oparte na następujących argumentach:

Zadaniem Społecznej Komisji Rewindykacyjnej jest rozpoznawanie i rozstrzyganie w sprawach o zwrot składników majątku związków zawodowych i organizacji społecznych, odebranych im w wyniku wprowadzenia stanu wojennego, a także tych, które przekazano innym strukturom związkowym lub jednostkom organizacyjnym na podstawie dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz. U. Nr 29, poz. 154 ze zm.) oraz ustawy z dnia 8 października 1982 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 1985 r. Nr 54, poz. 277 ze zm.) i wydanych na ich podstawie przepisów wykonawczych, a także innych przepisów szczególnych stanu wojennego. Orzeczenie Społecznej Komisji Rewindykacyjnej ma moc decyzji administracyjnej i stanowi tytuł do wszczęcia postępowania egzekucyjnego w administracji. Na orzeczenie Społecznej Komisji Rewindykacyjnej przysługuje skarga do sądu administracyjnego, przed wniesieniem której należy zwrócić się do Społecznej Komisji Rewindykacyjnej z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa. Społeczna Komisja Rewindykacyjna może ją uwzględnić przez uchylenie lub zmianę dotychczasowego orzeczenia. Od orzeczenia Społecznej Komisji

Rewindykacyjnej uwzględniającego wezwanie służy skarga do sądu administracyjnego już z pominięciem trybu wezwania. W sprawach rozpatrywanych ponownie przez Społeczną Komisję Rewindykacyjną w wyniku uchylecia orzeczenia przez sąd administracyjny Komisja ta nie może wydać orzeczenia mniej korzystnego dla strony skarżącej niż orzeczenie uchylone, chyba że skargę wnosił również inny uczestnik postępowania.

Tak ukształtowane postępowanie odbiega od sądowego postępowania w sprawach cywilnych, ale jest bardzo zbliżone do obecnie obowiązujących postępowań szczególnych w sprawach majątkowych, takich jak postępowania przed: Komisją Majątkową powołaną na mocy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154 ze zm.), Komisją Regulacyjną do Spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Komisją Regulacyjną do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich, Międzykościelną Komisją Regulacyjną powołaną na mocy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 ze zm.) czy Krajową Komisją Uwłaszczeniową, jako organu odwoławczego od decyzji wojewodów, powołaną na mocy ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.). Wskazane wyżej postępowania charakteryzują się pewnymi cechami wspólnymi: są majątkowymi postępowaniami regulacyjnymi; powstawały na mocy ustaw szczególnych, uchwalonych w pierwszych przełomowych latach zmiany ustrojowej w Polsce; wprowadzały wyjątki w przeobrażeniach własnościowych, w przedmiotowym przypadku miało to na celu zlikwidowanie skutków decyzji ustawodawczych i administracyjnych podjętych w okresie obowiązywania stanu wojennego.

Odnosząc się do pierwszego wskazanego w skardze konstytucyjnej wzorca kontroli należy zauważyć, że podstawę skargi zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji może stanowić jedynie naruszenie takich norm Konstytucji, które są źródłem wolności lub praw podmiotowych jednostki. Skarżący podnosi, że w przedmiotowej sprawie podstawą kontroli może być samoistnie zastosowana zasada demokratycznego państwa prawnego, wywodząc z niej zasadę trójpodziału władzy i kompetencji, w istocie jednak naruszenie art. 2 upatrując w naruszeniu prawa do sądu. Opierając się na wielokrotnie przedstawianej w orzecznictwie Trybunału wykładni art. 2 Konstytucji należy stwierdzić, że w przedmiotowej sprawie nie ma potrzeby powoływania – jako podstawy kontroli – zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego, w sytuacji gdy rozstrzygnięcie ma charakter sprawy cywilnej obowiązywać winny jednakowe zasady rozpatrywania tych spraw i orzekania o nich. Wnioski takie skarżący wywodzi z analizy spraw poddanych regulacji zakwestionowanej ustawy tj. spraw dotyczących przesunięć majątkowych oraz z porównania ich z przepisami ustawy o zwrocie korzyści. Zdaniem Sejmu w przedmiotowej sprawie nie można mówić o naruszeniu konstytucyjnej zasady równości w oparciu o pobieżną analizę dwóch ustaw, które w sposób odmienny kształtują swój zakres obowiązywania i krąg podmiotów, których dotyczą. Celem kwestionowanej ustawy jest regulacja własności składników majątku odebranych związkom zawodowym i organizacjom społecznym lub przekazanych innym strukturom związkowym lub jednostkom organizacyjnym. Tymczasem ustawa o zwrocie korzyści umożliwia sądowe oznaczenie sposobu i wysokości wyrównania strat, jeżeli skutek czynności prawnej lub decyzji administracyjnej przenoszącej własność lub inne prawo majątkowe na niepaństwowe osoby prawne lub osoby fizyczne, osoby te uzyskały niesłusznie korzyść z majątku Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się na możliwość odstępstwa od zasady równości w przypadku podmiotów podobnych, jeżeli spełnione są następujące warunki: 1) kryterium przyjęte za podstawę różnicowania pozostaje w

racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesu, który zostaje naruszony w wyniku przyjętego różnicowania; 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi. Jeżeli nawet uzna się, że zamiarem ustawodawcy było wprowadzenie regulacji dochodzenia roszczeń odmiennej od powszechnie obowiązujących, to jej odmienność, ze względu na charakter poddanych materii ustawy spraw i ich kontekst historyczny, była zamierzona, usprawiedliwiona i zgodna ze wskazanymi wyżej kryteriami.

Co do zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów ustawy z prawem do sądu należy wskazać, że art. 5 ustawy był już przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego w orzeczeniu z 25 lutego 1992 r. (sygn. K. 4/91). Trybunał podkreślił, że: „Zasadą wyprowadzoną przez Trybunał Konstytucyjny z Konstytucji jest prawo obywateli do sądu. Realizacja tej zasady stanowi materię ustaw zwykłych. Skoro więc w ustawie rewindykacyjnej od decyzji Społecznej Komisji Rewindykacyjnej przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego, to konstytucyjne prawo do sądu jest zachowane, mimo że zakres orzekania NSA, który bada tylko zgodność decyzji z prawem, jest węższy w porównaniu z zakresem orzekania sądów powszechnych i bez względu na to, że problematyka ustawy rewindykacyjnej ma charakter cywilny. Ponadto należy uwzględnić okoliczność (...), że Społeczna Komisja Rewindykacyjna działa faktycznie jako organ pojednawczy i w większości wypadków w drodze koncyliacyjnej doprowadza do polubownego załatwienia sporu między związkiem zawodowym rewindykującym i związkiem zobowiązanym”. W świetle tych uwag należy uznać, że z punktu widzenia charakteru regulowanej materii bardziej racjonalnym i merytorycznie uzasadnionym byłoby ustanowienie kompetencji sądu powszechnego w przedmiotowej sprawie, ale obowiązująca już przeszło 15 lat regulacja nie uchybia przepisom Konstytucji.

W przedmiotowej sprawie nie można wskazywać również na naruszenie przepisów art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji. Nie jest istotne, że sprawy stanowiące przedmiot ustawy zostały przekazane sądom administracyjnym. Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji określenie ustroju i właściwości sądów administracyjnych pozostawione zostało materii ustawowej.

Istotą naruszenia art. 78 Konstytucji jest sytuacja, w której następnie, w stosunku do wydawanego orzeczenia lub decyzji administracyjnej, pojawia się niemożność zaskarżenia takich rozstrzygnięć w sądowym lub administracyjnym toku instancji. Analiza zakwestionowanych przepisów prowadzi do wniosku, że nie mamy do czynienia z niemożnością sądowej kontroli decyzji Społecznej Komisji Rewindykacyjnej.

II

Podczas rozprawy przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska zawarte w pismach procesowych.

Przedstawiciel Stowarzyszenia Dziennikarzy Rzeczypospolitej Polskiej doprecyzował ogólnie określony w *petitum* przedmiot skargi konstytucyjnej wskazując, że skarżący kwestionuje konstytucyjność art. 5 ust. 1 i 2, art. 6 oraz art. 7 ust. 1, 2 i 3 ustawy rewindykacyjnej. Jednocześnie stwierdził, że wycofuje zarzut niezgodności wskazanych przepisów z art. 46 Konstytucji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W skardze konstytucyjnej jako przedmiot zawartych w niej zarzutów wskazano trzy kolejne artykuły ustawy rewindykacyjnej, tj. art. 5, art. 6 i art. 7. Każdy z tych artykułów podzielony jest na ustępy. Art. 5 liczy cztery ustępy, art. 6 – dwa, art. 7 – aż siedem ustępów. Poszczególne ustępy dotyczą różnorodnej problematyki, a w skardze konstytucyjnej zabrakło systematycznego uzasadnienia niekonstytucyjności wszystkich norm prawnych, które wynikają z zakwestionowanych przepisów. Z uzasadnienia skargi wynika, że niezgodny z Konstytucją jest „całokształt” regulacji, a poszczególne jej elementy mają tylko to potwierdzać. Pod tym względem skargę uznać należy za sformułowaną bardzo niedokładnie i nieprecyzyjnie, przy założeniu tylko jednej „tezy przewodniej”, mającej być zbiorczym uzasadnieniem niekonstytucyjności ogółu zakwestionowanych przepisów.

W początkowej części skargi zatytułowanej „Określenie przedmiotu skargi konstytucyjnej” (s. 1-2) stwierdzono, że dotyczy ona przede wszystkim „przyznania Społecznej Komisji Rewindykacyjnej kompetencji do prowadzenia postępowania o zwrot majątku”, a także „określenia sposobu prowadzenia postępowania przed komisją”, „składu zespołu orzekającego” oraz „przyznania orzeczeniom Komisji mocy decyzji administracyjnych ostatecznych z dniem ich wydania i stanowiących tytuł do wszczęcia postępowania egzekucyjnego w administracji”.

Uwzględnivszy treść uzasadnienia skargi konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny uznał, że w istocie przedmiotem skargi są normy prawne, które dotyczą czterech zagadnień:

- 1) kompetencji Społecznej Komisji Rewindykacyjnej i jej statusu prawnego – art. 5 ust. 1 ustawy rewindykacyjnej;
- 2) postępowania przed Komisją – art. 6 ust. 1 ustawy rewindykacyjnej;
- 3) składu całej Komisji oraz składu zespołu orzekającego w konkretnej sprawie – art. 5 ust. 2 i 3 i art. 6 ust. 2 ustawy rewindykacyjnej;
- 4) charakteru prawnego i skutków orzeczeń Społecznej Komisji Rewindykacyjnej – art. 7 ust. 1, 2 i 3 ustawy rewindykacyjnej.

W skardze w istocie nie zakwestionowano zatem art. 5 ust. 4 oraz art. 7 ust. 4, 6 i 7 ustawy rewindykacyjnej. Przepisy te są naturalnie ściśle związane z przedmiotem sprawy, ale faktycznie nie postawiono regulacji w nich zawartej zarzutu niezgodności z Konstytucją. Potwierdził to umocowany przedstawiciel skarżącego podczas rozprawy. W zakresie dotyczącym tych przepisów postępowanie podlega umorzeniu z powodu niedopuszczalności merytorycznego orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

2. Wskazane w skardze przepisy Konstytucji (art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 46 oraz art. 77 ust. 2 i art. 78) nie zostały odniesione do poszczególnych zaskarżonych przepisów ustawy, ale wskazano je „blokowo”.

W obszernych i skomplikowanych stylistycznie wywodach (zawierających liczne powtórzenia) wskazano przede wszystkim, że zakwestionowana regulacja narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego przez takie uregulowanie orzekania o prawach i wolnościach konstytucyjnych, które nie zapewnia bezstronności, niezawisłości i niezależności organu orzekającego, oraz takie „dysponowanie kompetencji”, które nie respektuje usytuowania określonego organu w strukturze „podzielonej władzy”. W skardze nie uzasadniono przy tym zarzutu naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego oraz nie wskazano jako wzorca art. 10 ust. 1 Konstytucji, w którym wyrażona została zasada podziału władzy.

Z kolei zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji jest ściśle powiązany z zarzutem naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji. Najważniejszym założeniem skarżącego w tym zakresie jest teza, zgodnie z którą przez przyznanie kompetencji Społecznej Komisji Rewindykacyjnej do orzekania w przedmiocie zwrotu majątku doszło do naruszenia (względnie niedopuszczalnego ograniczenia) prawa do sądu. Należy podkreślić, że wnioskodawca nie wskazał jako wzorca art. 175 ust. 1 Konstytucji.

Poza tym upoważnienie organu administracji do orzekania w sprawach, które reguluje ustawa rewindykacyjna, zdaniem skarżącego narusza również art. 77 ust. 2 Konstytucji, ponieważ traktować to należy jako zamknięcie drogi sądowej.

Wreszcie zarzut naruszenia art. 78 Konstytucji opiera się na założeniu, że Konstytucja gwarantuje co najmniej dwuinstancyjność postępowania kończącego się wydaniem decyzji lub orzeczenia, natomiast od orzeczenia Społecznej Komisji Rewindykacyjnej nie przysługuje odwołanie.

Należy podkreślić, że twierdzenia skargi opierają się przede wszystkim na „wybiórczej” analizie treści ustawy rewindykacyjnej przy zupełnym braku odniesień do ważnych przepisów związkowych (np. kodeksu postępowania administracyjnego, rozporządzenia wykonawczego). Poza tym skarżący w ogóle nie rozważył, jakie skutki dla zasadności skargi ma wskazana w samej ustawie możliwość złożenia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

3. Przy analizie zarzutu naruszenia Konstytucji przez art. 5 ustawy rewindykacyjnej Trybunał w pierwszej kolejności szukał odpowiedzi na pytanie, czy ustawodawca – niezależnie od szczegółowej regulacji prawnej statusu Społecznej Komisji Rewindykacyjnej – nie naruszył konstytucyjnie określonego zakresu właściwości sądów, a tym samym nie ograniczył przez to prawa do sądu i nie wprowadził niezgodnego z Konstytucją zróżnicowania w zakresie korzystania z tego prawa podmiotowego.

Punktem wyjścia musi być stwierdzenie, że Społeczna Komisja Rewindykacyjna nie może być z oczywistych względów w żadnym razie uznana za sąd, ale stanowi w istocie jeden z tzw. podmiotów administrujących (zob. np. J. Lipski, *Wykaz podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Raport nr 207, s. 22). Świadczy o tym po pierwsze jej ustawowe umiejscowienie, działa ona „przy Ministrze Pracy i Polityki Socjalnej”, który sam jest naczelnym organem administracji. Po drugie, jej zadania i kompetencje ujęte zostały w sposób zbliżony do organów administracji. Wydaje ona orzeczenia o mocy decyzji administracyjnych, które wykonywane są w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 7 ust. 1 i 2 ustawy), do postępowania przed Komisją stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (art. 8 ustawy). Potwierdza to dodatkowo również sposób jej powoływania, bowiem to Minister Pracy i Polityki Społecznej w porozumieniu z innymi ministrami sprawującymi nadzór nad organizacjami społecznymi wyznacza członków Komisji, a samodzielnie wyznacza przewodniczącego i jego zastępcę. Wreszcie komisja składa temu ministrowi sprawozdanie ze swej pracy. Tak więc Społeczna Komisja Rewindykacyjna jest instytucją administracyjną, organem administracji publicznej, której ustawodawca powierzył szczególne uprawnienia jurysdykcyjne (orzecznicze) w ściśle oznaczonym zakresie.

Drugim założeniem, jakie musiał przyjąć Trybunał, jest stwierdzenie, że uprawnienia jurysdykcyjne Społecznej Komisji Rewindykacyjnej dotyczą praw i obowiązków o charakterze zasadniczo cywilnym (prywatnoprawnym). Obowiązek zwrotu „wszystkich składników majątku” (art. 1 ust. 1 ustawy rewindykacyjnej) obciąża (obciążał) bowiem organizacje związkowe i inne jednostki organizacyjne, które przejęły majątek odebrany w wyniku wprowadzenia stanu wojennego oraz ich następców prawnych (art. 1

ust. 2 i 3 ustawy rewindykacyjnej). Rozstrzygnięcie Komisji odnosi się więc zarówno pod względem podmiotowym (związki zawodowe, inne organizacje społeczne) jak i przedmiotowym (składniki majątku, w szczególności własność i inne prawa majątkowe) do sfery prawa prywatnego (cywilnego).

Dlatego nie ulega wątpliwości, że *prima facie* sprawy z zakresu ustawy rewindykacyjnej powinny być rozpatrywane przez sądy. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje w pełni stanowisko utrwalone w dotychczasowym orzecznictwie, zgodnie z którym art. 45 ust. 1 Konstytucji winien być interpretowany w nawiązaniu do art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), oraz art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167). Zatem rozpoznawanie spraw cywilnych winno zasadniczo należeć do sądów w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji.

Zwrócić należy jednak uwagę, że prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji nie musi być ujmowane w sposób absolutnie wykluczający orzecznictwo organów administracji w sprawach o charakterze prywatnoprawnym lub w sprawach o istotnych skutkach w zakresie prawa cywilnego. „Warunkową” dopuszczalność tego rodzaju rozwiązań potwierdził Trybunał Konstytucyjny jeszcze pod rządami „małej Konstytucji” w orzeczeniu z 13 marca 1996 r. (sygn. K 11/95, OTK ZU nr 2/1996, poz. 9).

Również standardy prawnomiędzynarodowe, wynikające ze wskazanych wyżej dokumentów, nie stoją na przeszkodzie takiej regulacji, o ile spełnione są pewne warunki, a w szczególności zapewniona jest należyta kontrola sądowa. Zgodnie ze stanowiskiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wymagane jest przyjęcie jednego z dwóch systemów:

- organy orzekające w sprawach cywilnych same są sądami;
- organy orzekające nie są sądami, ale poddane są kontroli organu sądowego mającego pełną jurysdykcję i dającego gwarancje wynikające z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka (zob. orzeczenie w sprawie *Albert i Le Compte v. Belgia* z 10 lutego 1983 r.).

Pogląd taki przyjąć należy również na gruncie art. 45 ust. 1 w związku art. 175 ust. 1 Konstytucji. Ogólnie stwierdzić można, że orzecznictwo organów pozasądowych w sprawach o charakterze cywilnym jest oczywiście wyjątkiem od reguły, a dopuszczalność tego rodzaju regulacji nie jest nieograniczona. Ustawodawca może wprowadzać (i również w innych niż zakwestionowana sytuacja wprowadza – zob. np. art. 160 § 4 kodeksu postępowania administracyjnego) rozwiązania prawne przewidujące rozstrzygnięcie określonego rodzaju spraw cywilnych przez organy administracji publicznej, o ile występuje pewien racjonalny związek przedmiotu danej kategorii spraw z działalnością instytucji władzy publicznej i z prawem publicznym (administracyjnym). Prawo do sądu oznaczać musi w tym przypadku, że dopiero ostateczne i prawomocne rozstrzygnięcie określonej sprawy należy do niezależnego sądu, który ocenia legalność wcześniejszego rozstrzygnięcia organu pozasądowego. Podkreślić należy znaczenie drugiego warunku konstytucyjności takiej regulacji, polegające na tym, że rozwiązanie prawne przewidujące obligatoryjną procedurę przedsądową, a więc wykluczające możliwość bezpośredniego dochodzenia roszczeń o charakterze cywilnoprawnym przed sądem, nie mogą prowadzić do obniżenia standardów, jakie wynikają z art. 45 Konstytucji. Chodzi przede wszystkim o to, aby nie prowadziły do sytuacji, w której konieczność wyczerpania drogi przedsądowej stanowić będzie w istocie obejście prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki. Procedura przedsądowa nie może więc z samego założenia nadmiernie opóźnić momentu rozpatrzenia sprawy przez sąd. Ponadto przepisy proceduralne regulujące postępowania przed sądem muszą gwarantować, że kontrola sądowa będzie efektywna, tj. wykluczone zostaną rozwiązania proceduralne, które

ograniczałyby kontrolę sądową i wskazywałyby, iż wyrok sądu może w wyniku ich zastosowania nie być sprawiedliwy, biorąc pod uwagę materialne pojmowanie zasady sprawiedliwości. Chodzi tu w szczególności o zasadnicze wykluczenie ograniczeń zakresu kognicji sądu oraz zakazów dowodowych.

Patrząc na zakwestionowaną regulację z tego punktu widzenia nie można pominąć tego, że dotyczy ona bezpośrednio także organów państwa, państwowych jednostek organizacyjnych (art. 1 ust. 2 ustawy) oraz Skarbu Państwa, w imieniu którego jako *statio fisci* występuje wojewoda. Podkreślić należy również, że wprowadzenie subsydiarnej odpowiedzialności Skarbu Państwa za zwrot majątku (art. 1 ust. 4 ustawy rewindykacyjnej) oznaczało, że państwo było zainteresowane przebiegiem i wynikiem każdego postępowania w sprawie zwrotu majątku na podstawie ustawy rewindykacyjnej – niezależnie do tego, kto domagał się zwrotu i od jakiego podmiotu. Ustalenie bowiem, że podmiot niepaństwowy nie jest zobowiązany do zwrotu, aktualizowało obowiązek Skarbu Państwa. Tego rodzaju sytuacja nie występuje w „typowych” sprawach cywilnych. Mamy tu więc do czynienia z sytuacją szczególną również z czysto formalnego punktu widzenia.

Poza tym uwzględnić należy *ratio legis* przyjętej regulacji i historyczne podłoże samej instytucji zwrotu majątku utraconego w wyniku stanu wojennego. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego w niniejszym postępowaniu nie obejmuje oceny legalności wprowadzenia stanu wojennego, ani legalności konkretnych aktów normatywnych wydanych podczas jego obowiązywania, a tym bardziej rozstrzygnięć indywidualnych. Jednak nie ulega wątpliwości i jest faktem powszechnie znanym, że działania organów państwa, które konstytucyjnie rzecz biorąc było państwem socjalistycznym (art. 1 Konstytucji PRL z 1952 r. w brzmieniu obowiązującym od 1976 r., tekst pierwotny określał PRL jako „państwo demokracji ludowej”) opierały się na zupełnie innych podstawach niż zasada demokratycznego państwa prawnego. Przy ocenie obowiązujących rozwiązań prawnych nie można nie brać pod uwagę tego, że służyć one mogą (w pewnym sensie nadzwyczajnemu) przywróceniu stanu zgodnego ze standardami demokratycznego państwa prawnego. Pamiętać należy, że odebranie majątku w związku (jak mówi ustawa rewindykacyjna „w wyniku”) z wprowadzeniem stanu wojennego nastąpiło bezpośrednio w drodze ustawodawczej lub na drodze „czysto administracyjnej” bez możliwości ochrony sądowej. Zwrócić należy poza tym uwagę, że składniki majątkowe będące własnością związków zawodowych i organizacji społecznych traktowane były przed 1989 r. jako tzw. własność społeczna, a nie własność prywatna. Dlatego też przekazanie tego mienia należącego do rozwiązanych organizacji nastąpiło w drodze administracyjnej, a nie na podstawie orzeczeń sądowych. Z tych przede wszystkim powodów uzasadnić można regulację, która ma na celu przywrócenie stanu poprzedniego również przez działalność administracji, a nie tylko poprzez działania samych zainteresowanych i organów wymiaru sprawiedliwości. Orzekanie o zwrocie mienia przez związki zawodowe i organizacje społeczne na rzecz innych związków zawodowych i organizacji społecznych może być traktowane w tym przypadku jako wykonanie przez administrację państwową zobowiązań wynikających faktycznie z jej wcześniejszych działań – obecnie ocenianych negatywnie i nagannie. Mamy tu więc do czynienia z istotnymi związkami ingerencji administracyjnej z zakwestionowaną regulacją.

Zwrócić należy również uwagę, że „droga administracyjna” jest w tym przypadku korzystniejsza dla organizacji starających się o zwrot. W postępowaniu administracyjnym obowiązuje bowiem zasada oficjalności (art. 7 i art. 77 k.p.a.), a przecież nie można nie zauważyć, że organizacje starające się o zwrot są faktycznie w gorszym położeniu, gdyż nie działały przez dłuższy czas lub nie miały oficjalnych struktur, oraz zostały pozbawione swoich archiwów i zbiorów dokumentów.

Ustawodawca zapewnił przy tym kontrolę sądową. Naczelny Sąd Administracyjny jest i był w momencie orzekania w sprawie skarżącego sądem wyraźnie wymienionym w Konstytucji (art. 184).

Należy podkreślić, że w sprawach objętych ustawą rewindykacyjną nie mamy do czynienia z tzw. uznaniem administracyjnym, co istotnie osłabia efektywność kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny, a zarazem stanowi pewne ograniczenie prawa do sądu. Oznacza to w świetle poglądów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, że nie doszło do naruszenia prawa do sądu, ponieważ Naczelny Sąd Administracyjny mógł w sprawie zająć wiążące stanowisko nie tylko w zakresie oceny prawnej faktów ustalonych przez organy administracji, ale również co do sposobu wykładni i zastosowania przepisów ustawy rewindykacyjnej (zob. orzeczenie ETPC w sprawie *Fischer v. Austria*).

Postępowanie przed Komisją nie przyczynia się również – biorąc pod uwagę przepisy k.p.a. dotyczące terminów załatwienia spraw, które znajdują tu zastosowanie – do nadmiernego przedłużenia postępowania, nawet biorąc pod uwagę wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Bliższa analiza pozwala więc stwierdzić, że zakwestionowana regulacja art. 5 ustawy rewindykacyjnej nie narusza zasad, w oparciu o które dopuszczalne jest powierzenie orzekania w sprawach o skutkach cywilnoprawnych organom pozasądowym. Ma tu miejsce realny związek z działalnością organów administracji publicznej, nie tylko „historyczny”, ale również aktualny, zapewniona została bowiem efektywna kontrola sądowa i nie doszło do nieuzasadnionego odsunięcia w czasie rozpatrzenia sprawy przez niezawisły sąd.

Należy jeszcze zaznaczyć, że w rozstrzyganej kwestii wypowiedział się już Trybunał Konstytucyjny. W orzeczeniu z 25 lutego 1992 r. (sygn. K 4/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 2) stwierdził wprost, że „Skoro więc w ustawie rewindykacyjnej od decyzji Społecznej Komisji Rewindykacyjnej przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego, to konstytucyjne prawo do sądu jest zachowane”. Co prawda konstytucyjna regulacja prawa do sądu uległa w 1997 r. pewnym zmianom, jednak nie dotyczyły one istoty rzeczy, a zatem ówczesne stanowisko Trybunału należy podtrzymać również pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności Trybunał stwierdził, że art. 5 ust. 1 ustawy rewindykacyjnej nie narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W konsekwencji powyższych ustaleń nie jest uzasadniony zarzut naruszenia zasady równości wobec prawa. Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, zasada ta nakazuje „równo traktować równych, podobnych – podobnie, a nierównych – nierówno”. Jak stwierdzono powyżej organizacja społeczna, co do której podniesione zostało przed Społeczną Komisją Rewindykacyjną roszczenie o zwrot majątku na podstawie zakwestionowanej ustawy, nie jest „równa” osobom wobec których roszczenia takie podnoszone są na podstawie przepisów prawa cywilnego (przede wszystkim art. 222 § 1 k.c.). Istotną okolicznością różnicującą jest sposób nabycia mienia, tj. przekazanie go im w drodze rozstrzygnięć organów państwowych, które z kolei same odebrały go organizacjom społecznym w związku ze wprowadzeniem stanu wojennego. Należy tu podkreślić, że kwestia zgodności z Konstytucją materialnoprawnych uregulowań ustawy rewindykacyjnej pozostaje poza ramami niniejszego postępowania. Trybunał Konstytucyjny musi więc w niniejszym postępowaniu uwzględnić zróżnicowanie w tej dziedzinie, a oceniać może tylko to, czy zróżnicowanie proceduralne jest adekwatne do regulacji z zakresu prawa materialnego, będącej jego podstawą. W przedmiotowej sprawie stwierdzić należy, że nadzwyczajny charakter instytucji zwrotu majątku organizacji społecznych, który został im odebrany w wyniku stanu wojennego uzasadniał przyjęcie różnych od zwyczajnych środków prawnych.

Należy podkreślić, że zróżnicowanie w zakresie prawa do sądu nie dotyczyło elementów istotnych z punktu widzenia elementów tego prawa wskazanych w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Rysują się tutaj dwie podstawowe różnice w porównaniu z „typową” cywilnoprawną procedurą w sprawach o wydanie rzeczy. Otóż w postępowaniu cywilnym z powództwem do sądu występuje osoba, która domaga się wydania rzeczy i ona winna wykazać zasadność swojego żądania, natomiast tryb postępowania wprowadzony w ustawie rewindykacyjnej zakłada, że wnioskujący o zwrot winien wskazać przedmiot swojego roszczenia oraz je uzasadnić, bowiem zgodnie z ogólnymi zasadami kodeksu postępowania administracyjnego Społeczna Komisja Rewindykacyjna ma obowiązek z urzędu podjąć wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (art. 7 k.p.a.). Oznacza to odmienne niż w postępowaniu cywilnym rozłożenie ciężaru dowodu. Z punktu widzenia organizacji, wobec której wystąpiono z roszczeniem o zwrot, jest to zatem oddziaływanie pośrednie, które nie prowadzi do pogorszenia się jej sytuacji prawnej, ponieważ Społeczna Komisja Rewindykacyjna ma obowiązek uwzględnić z urzędu także fakty przemawiające za bezzasadnością wniosku o zwrot majątku.

Natomiast w sytuacji, gdy Społeczna Komisja Rewindykacyjna wyda orzeczenie korzystne dla wnioskodawcy, mamy to czynienia z faktycznym częściowym „odwróceniem ról” w postępowaniu sadowoadministracyjnym w porównaniu z postępowaniem cywilnym, ponieważ to organizacja zobowiązana do zwrotu musi wystąpić do sądu o uchylenie decyzji Społecznej Komisji Rewindykacyjnej. Jednak z uwagi na zasadę niezwiązania NSA granicami skargi skutki tego rozwiązania nie mogą być ocenione jako jednoznacznie negatywne dla organizacji zobowiązanej do zwrotu w orzeczeniu Społecznej Komisji Rewindykacyjnej. Z punktu widzenia rozwiązań prawnych nie można tu zatem mówić o dyskryminacji ani o nieuprawnionym zróżnicowaniu w dostępie do sądu.

Dodać należy, że potencjalnie istotna kwestia zróżnicowania środków odwoławczych w postępowaniu sądowym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym przed 1 stycznia 2004 r. i w postępowaniu cywilnym pozostaje poza zakresem niniejszego postępowania, albowiem przepisy wskazane w skardze jako wzorce konstytucyjne nie dotyczą tego zagadnienia. W szczególności skarżący nie powołał się na zróżnicowanie związane z treścią art. 176 oraz art. 78 Konstytucji odniesionego do postępowania przed NSA.

Należy również podkreślić, że analogia do ustawy z 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych (Dz. U. Nr 44, poz. 255 ze zm.) nie jest trafna. Z punktu widzenia przepisów konstytucyjnych dotyczących własności i innych praw majątkowych stwierdzić należy, że innemu reżimowi prawnemu podlega regulacja przewidująca pozbawienie (w potocznym tego słowa znaczeniu) prawa własności lub innych praw majątkowych na rzecz Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych, a nieco innemu relacje między osobami fizycznymi i prawnymi prawa prywatnego, z których nie wynikają roszczenia wobec nich po stronie Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych. Jeżeli organ administracji miałby zatem orzekać o zwrocie własności lub innych praw majątkowych na rzecz Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych, to nie jest to sytuacja tożsama z orzekaniem o zwrocie w stosunkach między osobami prawnymi prawa prywatnego.

Dopuszczalność nadania organowi pozasądowemu uprawnień do orzekania na podstawie ustawy rewindykacyjnej nie przesądza jeszcze, czy ustawowa regulacja dotycząca kształtu Społecznej Komisji Rewindykacyjnej odpowiada wymogom zasady państwa prawnego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że organy administracji, którym powierzono uprawnienia jurysdykcyjne, muszą spełniać warunki, które zapewniać mają najogólniej rzecz ujmując rzetelność i sprawność ich działań (zob. wstęp do Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.).

Przyjmując więc *prima facie*, że ustawodawca mógł upoważnić organ pozasądowy do orzekania (pod kontrolą NSA) w sprawach opisanych w ustawie rewindykacyjnej, sprawdzić należy, czy konkretne rozwiązania ustawowe nie naruszały Konstytucji.

Zwrócić jednak trzeba uwagę, że oczywiście nieuzasadnione jest odnoszenie do Komisji konstytucyjnych założeń dotyczących sądów. Jest to – jak już wskazano – organ administracji. W tym więc zakresie zarzuty naruszenia art. 45 ust. 1, art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 Konstytucji uznać należy za nieuzasadnione i nieadekwatne do oceny regulacji dotyczącej statusu, powoływania członków i procedury postępowania przed Społeczną Komisją Rewindykacyjną.

W tym zakresie w skardze sformułowany został jednak również zarzut naruszenia zasady państwa prawnego przez ustawowe określenie statusu prawnego Komisji w sposób, który nie odpowiada jej kompetencjom, oraz sposobu powoływania członków Komisji i członków poszczególnych zespołów orzekających, który nie zapewnia ich obiektywizmu i bezstronności. Zarzut ten uznać należy w istocie za zakwestionowanie zgodności ustawy z wynikająca z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasada ta obejmuje bowiem również nakaz dążenia do takiego ukształtowania pozycji i składu organów państwowych i takiego określenia kompetencji poszczególnych funkcjonariuszy publicznych, aby zapewnić przekonanie, iż w sposób „obiektywny” i „bezstronny” wykonują oni swoje powierzone przez prawo zadania i stosują obowiązujące prawo, a nie kierują się interesem prywatnym swoim lub osób trzecich. Bez tego podstawowego założenia dotyczącego funkcjonariuszy publicznych zasada ochrony zaufania do państwa i prawa oraz zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji) nie mogłyby pełnić swojej roli. Oczywiście jest, że konstytucyjny nakaz realizacji zasady ochrony zaufania do państwa i prawa byłby ułomny, gdyby zasadę tę odnosić tylko do treści przepisów prawa, a nie do praktyki jego stosowania.

Jeśli chodzi o status prawny Społecznej Komisji Rewindykacyjnej, to istotnie nie jest organem samodzielnym pod względem organizacyjnym (i budżetowo-finansowym). Działa – jak już wspomniano – przy Ministrze Pracy i Polityki Socjalnej, nie ma własnego budżetu a koszty jej działalności pokrywane są z budżetu ministerstwa „obsługującego” tego ministra. Samo „afiliowanie” Komisji przy Ministrze Pracy i Polityki Socjalnej nie stanowi jednak samo w sobie naruszenia Konstytucji. Również trudno uważać to za skarżącym za „niską rangę” w strukturze organów państwowych, zresztą ranga taka nie przesądzała by kwestii niezgodności z Konstytucją.

Istotna, a zupełnie pominięta przez skarżącego, jest natomiast kwestia zasady bezstronności rozstrzygania spraw, wynikająca z art. 6 ust. 2 ustawy rewindykacyjnej. Skoro przewodniczącym zespołu orzekającego ma być osoba dająca gwarancję bezstronnego rozstrzygania spraw, to oczywiście jest, że zasada taka obowiązuje w postępowaniu przed Komisją. Potwierdzeniem tego może być również stosowanie w tym postępowaniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Nie bez znaczenia jest wymaganie posiadania przez przewodniczącego Komisji wyższego wykształcenia prawniczego, co oznacza, że powinien on w należyty i zgodny z przepisami postępowania administracyjnego sposób dokonać doboru członków składu orzekającego w konkretnej sprawie.

Ustawa wskazuje, że Komisja jako taka jest organem kolegialnym, a także iż zadania orzecznicze wykonuje kolegialnie, choć nie w pełnym składzie. Trzyosobowy zespół orzekający w konkretnej sprawie powoływany jest przez Przewodniczącego. Z Konstytucji trudno byłoby wyprowadzić zakaz takiego rozwiązania, biorąc pod uwagę, że analogiczne w istocie rzeczy rozwiązanie funkcjonuje również co do innych organów administracji, jakimi są samorządowe kolegia odwoławcze. Zgodnie z ustawą z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79,

poz. 856 ze zm.) w skład kolegium wchodzi: Prezes, Wiceprezes oraz pozostali członkowie, natomiast orzeka ono w składach trzyosobowych, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Konstytucyjność tego rozwiązania, przejętego zresztą z procedury sądowej, nie była nigdy kwestionowana.

Wydaje się, że – przynajmniej z formalnego punktu widzenia – nie doszło do naruszenia zasady bezstronności członków składu orzekającego Społecznej Komisji Rewindykacyjnej. Wynika to z art. 27 k.p.a. w związku z art. 8 ustawy. Zgodnie z tą regulacją członek organu kolegialnego podlega wyłączeniu w przypadkach określonych w art. 24 § 1 k.p.a. (tzw. *iudex inhabilis*) oraz w sytuacji, gdy zostanie uprawdopodobnione istnienie okoliczności nie wymienionych w art. 24 § 1 k.p.a., które mogą wywołać wątpliwość co do bezstronności członka organu kolegialnego (tzw. *iudex suspectus*). O wyłączeniu decyduje przewodniczący Komisji na wniosek członka, strony postępowania a także z urzędu. W takiej sytuacji, biorąc pod uwagę ustawową zasadę bezstronności, Przewodniczący Społecznej Komisji Rewindykacyjnej (podobnie jak przewodniczący zespołów orzekających) ma również obowiązek czuwać również nad bezstronnością członków poszczególnych zespołów orzekających. przesłanki wyłączenia są zbliżone do okoliczności wskazanych w cywilnym prawie sądowym jako podstawa wyłączenia sędziego (art. 48 i art. 49 k.p.c.). Należy tu podkreślić, że gwarancje niezależności członków administracyjnych organów orzekających nie muszą być tak daleko posunięte jak gwarancje niezawisłości sędziowskiej.

Jeśli chodzi o sprawę wykształcenia prawniczego, to skarżący upraszcza sprawę stwierdzając, że brak wymagania wykształcenia prawniczego po stronie członków Komisji. Przewodniczący każdego zespołu orzekającego (oraz połowa ogólnego składu Komisji) winni się takimi kwalifikacjami legitymować. Stwierdzić należy, że zasada państwa prawnego nie oznacza, iż wszystkie organy jurysdykcyjne winny być obsadzone przez osoby, które ukończyły wyższe studia prawnicze. Wymaganie takie byłoby zresztą w praktyce wręcz niemożliwe do spełnienia. Przy założeniu, że i tak głównym instrumentem kontroli działalności jurysdykcyjnej administracji jest orzecznictwo sądów administracyjnych obsadzonych wyłącznie przez osoby o wysokich kwalifikacjach fachowych, wymaganie tego również od funkcjonariuszy administracji byłoby z punktu widzenia zasady państwa prawnego zbyt daleko idące, co nie oznacza, iż z prakseologicznego punktu widzenia nie można tego uznać za pożądane.

4. Sformułowane w skardze zarzuty dotyczące art. 6 ust. 1 i 2 ustawy rewindykacyjnej, a więc regulacji postępowania przed Komisją, uznać należy za oczywiście bezzasadne. Kolegialność orzekania, dopuszczalność posiedzeń wyjazdowych oraz zasada obiektywizmu i fachowości przewodniczącego zespołu orzekającego nie mogą przecież świadczyć o naruszeniu wskazanych w skardze norm konstytucyjnych. Problem, czy są one wystarczające z punktu widzenia zasady państwa prawnego, został już rozważony wcześniej.

W zakresie postępowania przed Komisją podstawowy, istotny zarzut skarżącego sprowadza się do naruszenia art. 78 Konstytucji. Zwrócić należy uwagę, iż istotnie od orzeczenia Społecznej Komisji Rewindykacyjnej nie przysługuje środek odwoławczy (środek zaskarżenia) w ramach administracyjnego toku instancji. Stylistyka art. 78 zdanie 1 Konstytucji sugerowałaby, że zapewnia on zasadniczo prawo zaskarżenia orzeczeń (i decyzji) do organu „drugiej instancji”, a więc w ramach pewnej struktury organów państwowych. Powstaje jednak pytanie, czy zaskarżeniem w rozumieniu tego przepisu nie jest także złożenie skargi do sądu administracyjnego, a więc czy pojęcia „zaskarżenia” nie rozumieć szeroko.

Niezależnie od odpowiedzi na powyższe pytanie, stwierdzić należy, że nie wpływa ona w sposób rozstrzygający na ocenę niniejszej sprawy, ponieważ Konstytucja dopuszcza ustawowe określenie wyjątków od reguły zawartej w art. 78 zdanie 1. Wyjątki te stanowią instytucję odrębną od możliwości ograniczania korzystania z praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji nie jest samoistnym prawem konstytucyjnym, ale jednym ze środków ochrony tych praw (i wolności). Oznacza to, że do art. 78 Konstytucji nie można wprost stosować wymagań ustanowionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc wyjątki, o których wspomina się w zdaniu drugim art. 78, mogą być wprowadzane z innych przyczyn niż konieczność ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, zaś ustawodawca ma tutaj większy stopień swobody, przy czym uwzględnić trzeba, iż ograniczenie prawa opartego na art. 78 Konstytucji dotyczy także regulacji z art. 176 ust. 1 Konstytucji, dotyczącego zresztą tylko postępowania sądowego. Uzasadnieniem dla wykluczenia prawa do zaskarżania orzeczeń organów administracji może być to, że brak jest w strukturze organów administracji instytucji, które mogłyby w sposób rzetelny i nienaruszający zasad organizacji administracji pełnić rolę organów nadzoru. Taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie, ustawodawca zdecydował bowiem o powołaniu Społecznej Komisji Rewindykacyjnej specjalnie w celu koncentracji orzecznictwa w sprawach objętych ustawą rewindykacyjną w rękach jednego centralnego wyspecjalizowanego organu. Stąd też decyzja o eliminacji toku instancji w ramach administracji. Wprowadzenie zatem w tym przypadku wyjątku od zasady określonej w art. 78 zdanie 1 Konstytucji nie miało znamion arbitralności, oczywiście przy uwzględnieniu również możliwości złożenia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Na zakończenie stwierdzić należy, że również zarzut naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji (niezależnie od tego, z którego z zaskarżonych przepisów zakaz taki miałby wynikać) uznać należy za oczywiście bezzasadny. Przepis ten ustanawia zakaz zamykania drogi sądowej w sprawach naruszeń wolności lub praw. Sformułowanie tego przepisu wskazuje wyraźnie, że w każdej sprawie, gdy jakaś osoba jest przekonana, iż doszło do naruszenia przysługujących jej wolności lub praw, droga sądowa nie tylko „jest otwarta”, ale i nie może być „zamknięta”. Użycie przez ustawodawcę konstytucyjnego wyrażenia nie oznacza jednak, że droga sądowa ma być otwarta w każdym czasie i w każdym stadium danej sprawy. Art. 7 ust. 3 ustawy rewindykacyjnej stwierdza jednoznacznie, iż na orzeczenie Społecznej Komisji Rewindykacyjnej przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Stanowi to – niezależnie od ogólnych przepisów o właściwości sądów administracyjnych – jednoznaczne potwierdzenie, że droga sądowa nie jest w sprawach z zakresu zakwestionowanej ustawy ani wyłączona, ani zamknięta.

Należy podkreślić, że kontrola sprawowana przez sądy administracyjne stanowi zgodnie z art. 184 Konstytucji w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji zasadniczą formę realizację prawa do drogi sądowej w sytuacji sporów dotyczących legalności działań organów administracji publicznej (zob. wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., sygn. K. 11/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 97). Skoro zatem skarżący miał prawo zwrócenia się do Naczelnego Sądu Administracyjnego (co więcej – z prawa tego skorzystał a sąd rozpatrzył sprawę co do istoty, nie będąc związany granicami skargi), przy czym możliwość tę mają zgodnie z jednoznacznym przepisem ustawy wszystkie strony postępowania toczącego się przed Społeczną Komisją Rewindykacyjną, to stwierdzić należy, że art. 77 ust. 2 nie został naruszony, a stwierdzenie to ma niemal charakter oczywisty.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.