

Rewindykacja nieruchomości związków wyznaniowych w Polsce – doświadczenia trzydziestu lat budowania demokratycznego państwa prawnego

Revindication of religious organizations' properties in Poland:
Thirty years' experience of building a democratic state ruled by law

DARIUSZ WALENCIK*

 <https://orcid.org/0000-0002-1027-3980>

Streszczenie: Celem tego artykułu jest analiza przepisów, na mocy których odbywa się w Polsce po 1989 r. rewindykacja nieruchomości osób prawnych związków wyznaniowych upaństwowionych w okresie Polski Ludowej. Omówiono w nim zarówno tryby, jak i sposoby regulacji spraw majątkowych wyznaniowych osób prawnych, uwzględniając liczne zmiany stanu prawnego wprowadzane kolejnymi nowelizacjami przepisów oraz ewolucję ich wykładni dokonywanej przez judykaturę i doktrynę. Zwrócono szczególną uwagę na dyskusyjne kwestie prawne, w tym na nieuprawnione zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych związków wyznaniowych.

Przeprowadzone w artykule analizy prowadzą do wniosku, że ustawodawca konsekwentnie uwłaszczył wszystkie wyznaniowe osoby prawne, stosując zasadę *status quo*. Zastrzeżenia budzą jedynie przepisy art. 60 ust. 6 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego i art. 35 ust. 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego, zgodnie z którymi skarga na niewydanie przez wojewodę decyzji jest dopuszczalna po upływie 2 lat od daty wszczęcia postępowania administracyjnego.

Wprowadzone do polskiego systemu prawnego przepisami ustawy z 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego postępowanie regulacyjne, powielone następnie w przepisach ustaw o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego oraz gmin wyznaniowych żydowskich, a także w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, było pod wieloma względami oryginalne i nowatorskie. Stwarzało bowiem możliwość pozasądowego dochodzenia roszczeń z udziałem zainteresowanych – wyznaniowych osób prawnych i państwa. Z perspektywy czasu postępowanie regulacyjne można postrzegać jako instrument sprawiedliwości tranzycyjnej. Z upływem lat w wyniku zaniedbań ustawodawcy instrument ten stał się jednak coraz bardziej niespójny z obowiązującą Konstytucją RP i wyznaczonymi przez nią standardami.

Odnośnie do możliwości przekazania nieruchomości rolnych osobom prawnym związków wyznaniowych na Ziemiach Zachodnich i Północnych Polski nie ustanowiono terminu *ad quem* dla składania wniosków w przypadku osób prawnych Kościoła Katolickiego, ale równocześnie wprowadzono dodatkowe kryteria obstrzegające oraz zawężono krąg podmiotów uprawnionych do przekazania nieruchomości.

* Ks. dr hab., prof. UO, Zespół Badawczy Prawa Wyznaniowego „Law & Religion”, Instytut Nauk Prawnych, Uniwersytet Opolski, ul. Katowicka 87a, 45-067 Opole, e-mail: dwalencik@uni.opole.pl.

Negatywnie należy ocenić stworzenie w 2004 r. możliwości składania nowych wniosków rewindykacyjnych przez osoby prawne Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Kościoła Ewangelicko-Reformowanego oraz Kościoła Chrześcijań Baptystów w trakcie przekształcenia postępowania administracyjnego w postępowanie regulacyjne.

Zasygnalizowane zastrzeżenia są w głównej mierze efektem braku po przemianach ustrojowych systemowego rozwiązania problemu rewindykacji nie tylko mienia związków wyznaniowych, ale przede wszystkim pozostałych podmiotów. Uporządkowanie stosunków własnościowych w Polsce, w tym również zrekomensowanie strat będących wynikiem działalności władz komunistycznych, mimo upływu 30 lat od zmiany systemu politycznego, pozostaje sprawą ostatecznie nierozwiązaną.

Słowa kluczowe: kościoły i inne związki wyznaniowe; nacjonalizacja; rewindykacja; uwłaszczenie; postępowanie regulacyjne

Abstract: This article analyzes the provisions under which the property of legal entities of religious organizations in Poland nationalized during the Polish People's Republic is revindicated after the year 1989. The paper discusses models and methods of regulating the property matters of church legal entities, taking into account numerous changes in the legal status due to subsequent amendments to the provisions as well as the evolution of their interpretation by the judiciary and doctrine. Special attention is paid to debatable legal issues, including the unauthorized differentiation of the legal situations of individual religious organizations.

It can be concluded that the legislator has consistently enfranchised all church legal entities by applying the *status quo* principle. The only provisions that raise objections are those of Art. 60 para. 6 of the Act on the relationship between the State and the Catholic Church and Art. 35 para. 3 of the Act on the relationship between the State and the Evangelical Methodist Church, according to which a complaint to a voivode on the failure to issue a decision can be submitted after a period of two years from the date of initiation of administrative proceedings.

The regulatory proceedings introduced into the Polish legal system by the provisions of the Act of 1989 on the relationship between the State and the Catholic Church, duplicated in the provisions of the Acts on the relationship between the State and the Polish Autocephalous Orthodox Church, Evangelical Church of the Augsburg Confession, and Jewish Religious Communities, as well as in the Act on guarantees of freedom of conscience and religion were original and innovative in many respects. Based on the proceedings, it was possible to pursue claims out-of-court with the participation of the interested parties, that is, church legal entities and the State. In retrospect, the regulatory proceedings can be considered an instrument of transitional justice. Over the years, however, as a result of the negligence of the legislator, that instrument has become increasingly inconsistent with the 1997 Constitution of the Republic of Poland and the standards set by it.

With regard to the possibility of transferring agricultural property located in the Western and Northern Territories of Poland to legal entities of religious organizations, no *ad quem* deadline to submit applications has been established for legal entities of the Catholic Church. Meanwhile, additional restrictive criteria have been introduced and the list of entities authorized to transfer the property narrowed down. Allowing legal entities of the Polish Autocephalous Orthodox Church, Evangelical Reformed Church, and Baptist Church to file new revindication requests in 2004 in the course of transforming the administrative proceedings into regulatory proceedings should be assessed negatively.

The objections raised are mainly the result of the lack of a post-transition systemic solution to the issue of revindication not only of the property of religious organizations but, most of all, other entities. Even though 30 years have passed since the change in the political system in Poland, regulating property

relations, including compensation for losses resulting from the activities of the communist authorities, remains an unsolved issue.

Key words: churches and other religious organizations; nationalization; revindication; enfranchisement; regulatory proceedings

Wprowadzenie

Ograniczanie praw majątkowych związków wyznaniowych było w okresie Polski Ludowej, tzn. w latach 1944–1989, jednym z elementów walki władzy komunistycznej z religią. Przejawem tego była konfiskata mienia osób prawnych kościołów i innych związków wyznaniowych, dokonywana zarówno w majestacie obowiązującego wówczas prawa, jak i z jego naruszeniem. Ustawodawstwo wyznaniowe, uchwalone na przełomie lat 80. i 90. XX w. w ramach zmian ustroju w Polsce, nie mogło pominąć efektów długotrwałej, restrykcyjnej polityki władz komunistycznych w stosunku do mienia związków wyznaniowych. W rezultacie znalazły się w nim także przepisy dotyczące regulacji sytuacji majątkowej tych podmiotów. W ustawach o stosunku państwa do poszczególnych związków wyznaniowych (tzw. ustawach wyznaniowych indywidualnych)¹ oraz w usta-

¹ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1347 z późn. zm., dalej: u.K.K.; ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1726 z późn. zm., dalej: u.P.A.K.P.; ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2015 r. poz. 43, dalej: u.K.E.A.; ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 483 z późn. zm., dalej: u.K.E.R.; ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1712 z późn. zm., dalej: u.K.E.M.; ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 169 z późn. zm., dalej: u.K.C.B.; ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1889 z późn. zm., dalej: u.K.A.D.S.; ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1599 z późn. zm., dalej: u.K.P.; ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1798, dalej: u.g.w.ż.; ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 44 z późn. zm., dalej: u.K.K.M.; ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 14 z późn. zm., dalej: u.K.S.M.;

wie z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania² (tzw. ustawie wyznaniowej generalnej) sprecyzowano warunki ubiegania się przez osoby prawne związków wyznaniowych o przywrócenie im własności upaństwowionych nieruchomości lub ich części bądź też o przekazanie im własności nieruchomości, w tym nieruchomości zamiennych, lub przyznanie im rekompensaty finansowej. W celu realizacji wymienionych roszczeń ustanowiono dwa pozasądowe tryby³. Pierwszy z nich jest trybem administracyjnym. W drodze decyzji wojewody właściwego ze względu na położenie nieruchomości stwierdza się, że nieruchomości lub ich części, pozostające w dniu wejścia w życie danej ustawy indywidualnej we władaniu wyznaniowej osoby prawnej, po spełnieniu określonych w tej samej ustawie dodatkowych przesłanek, stały się z mocy prawa jej własnością (uwłaszczenie). Ponadto wojewoda lub inny organ wykonujący, w imieniu Skarbu Państwa, prawa wynikające z własności nieruchomości albo organy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie swoich właściwości mogą nieodpłatnie przekazać własność nieruchomości lub ich części związkowi wyznaniowemu lub jego osobom prawnym. Warunkiem skorzystania z tej możliwości jest niezbędność nieruchomości do sprawowania kultu religijnego lub prowadzenia działalności charytatywno-opiekuńczej bądź oświatowo-wychowawczej albo też zamiar spożytkowania jej w celu utworzenia lub limitowanego powiększenia gospodarstwa rolnego wyznaniowej osoby prawnej, działającej na Ziemiach Zachodnich i Północnych Polski (przekazanie nieruchomości)⁴. Drugi tryb, określany jako postępowanie

ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 13, dalej: u.K.Z.

² Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1435 z późn. zm., dalej: u.g.w.s.w.

³ W tekście pomijam kwestie unormowane przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 7, poz. 43). Jest to pierwsza odrębna, *stricte* wyznaniowa ustawa uchwalona po wejściu w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej: Konstytucja RP). Zawarty w niej kompromis zakończył wieloletni spór pomiędzy Kościołem Prawosławnym a Kościołem Katolickim obrządku greckokatolickiego odnośnie do prawa własności 22 pounickich obiektów sakralnych. Stąd też z momentem przejścia własności ze Skarbu Państwa na właściwe kościelne osoby prawne wygasły ich wszelkie dalsze roszczenia majątkowe wobec Skarbu Państwa, jak też wzajemnie wobec siebie. Szerzej na ten temat zob. Bielecki 2015, 185–263; Piszcz-Czapla 2010, 279–323; Podolska-Meducka 2017, 113–127; Leszczyński, Walencik 2018, 109–125.

⁴ Jako Ziemię Zachodnie i Północne określane są tereny włączone do Polski po II wojnie światowej w następstwie porozumienia Stanów Zjednoczonych, ZSRR i Wielkiej Brytanii, zawartego

regulacyjne, stosowany jest przed komisjami regulacyjnymi, złożonymi z przedstawicieli wyznaczonych w równej liczbie przez związek wyznaniowy i ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych. Znajduje on zastosowanie w stosunku do nieruchomości upaństwowionych w okolicznościach określonych przez ustawy wyznaniowe i ma na celu przywrócenie podmiotom wyznaniowym na ich wnioszek prawa własności tych nieruchomości.

Przepisy dotyczące regulacji spraw majątkowych związków wyznaniowych były wielokrotnie nowelizowane, co w konsekwencji doprowadziło do zróżnicowania sytuacji prawnej związków wyznaniowych. I tak, ustawy o stosunku państwa do: Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, Kościoła Ewangelicko-Reformowanego, Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego, Kościoła Chrześcijan Baptystów i Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego zawierają przepisy odnoszące się do trzech kwestii: uwłaszczenia osób prawnych tychże związków wyznaniowych, możliwości przekazania im nieruchomości oraz składania wniosków rewindykacyjnych rozpatrywanych w postępowaniach przed komisjami regulacyjnymi. W odniesieniu do niektórych z wymienionych związków wyznaniowych omawiane przepisy obejmują również nieruchomości tożsamyh religijnie, ale w przeszłości oddzielnych organizacyjnie związków wyznaniowych⁵. Ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego normuje dziś zasady uwłaszczenia osób prawnych tego związku wyznaniowego, możliwości przekazania im nieruchomości na Ziemiach Zachodnich i Północnych oraz postępowania regulacyjnego prowadzonego przed sądami powszechnymi. Ustawy o stosunku państwa do Kościoła Polskokatolickiego i Kościoła Zielonoświątkowego zawierają unormowania odnoszące się do uwłaszczenia ich osób prawnych oraz możliwości przekazania im nieruchomości, zaś ustawa o stosunku państwa do gmin wyznaniowych żydowskich zawiera przepisy dotyczące uwłaszczenia i postępowania regulacyjnego. W ustawach o stosunku

podczas konferencji w Poczdamie (lipiec–sierpień 1945 r.). Chodzi więc o obszar obejmujący dużą część Śląska, ziemi lubuskiej, Pomorza Zachodniego ze Szczecinem, Pomorza Wschodniego z Gdańskiem oraz południową część Prus Wschodnich, czyli Warmię i Mazury – łącznie 102 855 km².

⁵ Zob. art. 39 u.K.E.A.; art. 35 i 36a u.K.E.M.; art. 34a u.K.A.D.S.; art. 35 u.K.Z.; Binemann-Zdanowicz 2017, 70–87; Zawisłak 2020, 387–419.

państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów i Kościoła Katolickiego Mariawitów zamieszczono jedynie przepisy dotyczące uwłaszczenia osób prawnych tych związków wyznaniowych. Z kolei w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania znajdują się tylko przepisy dotyczące postępowania regulacyjnego, przy czym jego przedmiotem może być także przekazanie nieruchomości na Ziemiach Zachodnich i Północnych (art. 38b u.g.w.s.w.). Wreszcie, przepisy: art. 33 u.K.S.M., art. 34 u.K.A.D.S., art. 36 u.K.E.M.⁶ stanowią wprost o przywróceniu im własności (ewentualnie bezpłatnego użytkowania wieczystego) wymienionych w tych przepisach konkretnych nieruchomości.

1. Uwłaszczenie

W ustawach regulujących sytuację prawną poszczególnych związków wyznaniowych w dość zróżnicowany sposób określono zakres przedmiotowy uwłaszczenia (to jest przesłanki, którym muszą odpowiadać nieruchomości)⁷. Różnice te wynikają ze stanowiska władz danych związków wyznaniowych w sprawach majątkowych oraz skali nacjonalizacji ich nieruchomości w okresie Polski Ludowej. Wśród kategorii nieruchomości podlegających uwłaszczeniu najczęściej wskazywano na nieruchomości, które podlegały przepisom ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego⁸ oraz dekretu z dnia 24 kwietnia 1952 r. o zniesieniu fundacji⁹, o ile zostały one pozostawione, wydzierżawione, wynajęte lub przekazane osobom prawnym związków wyznaniowych, a także nieruchomości, na których znajdują się cmentarze lub obiekty sakralne wraz z budynkami towarzyszącymi. W ustawach o stosunku

⁶ W celu wykonania tego przepisu zostało wydane zarządzenie Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu regulacji w przedmiocie przywrócenia Kościołowi Ewangelicko-Metodystycznemu w Rzeczypospolitej Polskiej władania nieruchomością położoną w Krakowie przy ul. Straszewskiego nr 20, M.P. z 1996 r. Nr 39, poz. 389.

⁷ Zob. art. 60 u.K.K.; art. 46 u.P.A.K.P.; art. 39 u.K.E.A.; art. 23 u.K.E.R.; art. 35 u.K.E.M.; art. 39 u.K.C.B.; art. 33a u.K.A.D.S.; art. 33 u.K.P.; art. 29 u.g.w.ż.; art. 29 u.K.K.M.; art. 32 u.K.S.M.; art. 35 u.K.Z.

⁸ Dz. U. z 1950 r. Nr 9, poz. 87 z późn. zm.

⁹ Dz. U. z 1952 r. Nr 25, poz. 172 z późn. zm.

państwa do Kościoła Polskokatolickiego (art. 33 u.K.P.), Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego (art. 33a u.K.A.D.S.) oraz gmin wyznaniowych żydowskich (art. 29 u.g.w.ż.) w ogóle zrezygnowano przy tym z określania dodatkowych kryteriów, które muszą spełniać nieruchomości podlegające uwłaszczeniu.

Warunkiem *sine qua non* uwłaszczenia we wszystkich przypadkach jest władanie daną nieruchomością lub jej częścią, stanowiącą obecnie własność Skarbu Państwa, przez osobę prawną danego związku wyznaniowego w dniu wejścia w życie właściwej ustawy indywidualnej¹⁰. W przepisach ustaw wyznaniowych nie dookreśla się, że chodzi o „władanie faktyczne”. Nie można więc przyjąć, że jakiegokolwiek posiadanie rzeczy (władztwo faktyczne w rozumieniu Kodeksu cywilnego¹¹), w tym także posiadanie zależne (np. wynikające z umowy najmu), stanowi spełnienie przesłanki, z którą ustawodawca wiąże nabycie własności tej rzeczy. Skłania to do przyjęcia stanowiska, iż nabycie z mocy prawa własności nieruchomości mogło dotyczyć tylko takiego rodzaju władania mieniem Skarbu Państwa, które dawało władającemu możliwość samodzielnego korzystania z nieruchomości zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki, a więc posiadało cechy właściwe dla wykonywania władztwa przez właściciela, dające mu w określonym zakresie również możliwość rozporządzania nią (np. poprzez zawarcie umowy najmu czy dzierżawy)¹².

We wszystkich ustawach normujących uwłaszczenie osób prawnych związków wyznaniowych przyjęto jednolitą regułę, iż stwierdzenie przejścia własności nieruchomości lub ich części na wyznaniowe osoby prawne następuje na ich wniosek w drodze deklaratoryjnej decyzji wojewody właściwego ze względu na położenie nieruchomości. Pomimo że decyzja ta ma charakter deklaratoryjny, to za znajdujące do niej zastosowanie, oprócz przepisów właściwej ustawy wyznaniowej, należy uznać też

¹⁰ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 lipca 2003 r., I SA 3217/01, niepublikowany oraz następujące wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 1 sierpnia 2006 r., I SA/Wa 664/06, LEX nr 276579; z dnia 9 grudnia 2009 r., I SA/Wa 1301/09, LEX nr 582704; z dnia 4 listopada 2015 r., I SA/Wa 1004/15, LEX nr 2030491; z dnia 3 listopada 2020 r., I SA/Wa 1228/20, LEX nr 3173813.

¹¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1360.

¹² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2002 r., III RN 206/01, LEX nr 78677 oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 10 sierpnia 2006 r., I SA/Wa 650/06, LEX nr 276575 i z dnia 20 lipca 2017 r., I SA/Wa 477/17, LEX nr 2356386.

unormowania ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹³ i ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁴. Do wniosku o uwłaszczenie należy dołączyć dokumenty potwierdzające spełnienie przesłanek ustawowych, aktualny odpis z księgi wieczystej (wydany nie później niż na 3 miesiące przed złożeniem wniosku) oraz wypis z rejestru gruntów wraz z opisem i mapą. Wniosek nie podlega opłacie skarbowej¹⁵.

Stronami postępowania są: Skarb Państwa, osoba prawna związku wyznaniowego, czyli podmiot władający gruntem, oraz podmiot, który legitymuje się określonym prawem rzeczowym do gruntu (np. prawem użytkowania wieczystego). Uwzględnienie tego ostatniego uzasadnione jest tym, że nabycie przez wyznaniową osobę prawną własności w omawianym trybie oddziałuje także na sytuację prawną podmiotów trzecich¹⁶.

W razie niekorzystnego rozstrzygnięcia sprawy (wydanie decyzji negatywnej), wyznaniowa osoba prawna może wnieść odwołanie do ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Odwołanie wnosi się za pośrednictwem wojewody, który wydał decyzję (art. 127 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z jego art. 17 pkt 2 i art. 129 § 1 i 2). Z kolei w razie niekorzystnego rozstrzygnięcia sprawy przez ministra strona może zaskarżyć decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który orzeka jako sąd I instancji. Na podstawie art. 173 § 1 p.p.s.a. od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Przy wydawaniu decyzji uwłaszczeniowej przez wojewodę, w kontekście terminu na załatwienie sprawy, istotne znaczenie ma art. 35 § 4 k.p.a. Stanowi on, że przepisy szczególne mogą określać inne terminy niż określone w art. 35 § 3 k.p.a. Za taki przepis szczególny należy uznać

¹³ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, dalej: k.p.a.

¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm., dalej: p.p.s.a.

¹⁵ Zob. art. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2142) w związku z przepisami ustaw indywidualnych wprowadzającymi takie zwolnienie.

¹⁶ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 1990 r., II SA 502/90, ONSA1990, Nr 2/3, poz. 54; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 grudnia 2009 r., I SA/Wa 1411/09, LEX nr 582711; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 19 czerwca 2020 r., V ACa 370/19, LEX nr 3160250.

art. 60 ust. 6 u.K.K. i art. 35 ust. 3 u.K.E.M., zgodnie z którymi skarga na niewydanie decyzji jest dopuszczalna po upływie 2 lat od daty wszczęcia postępowania administracyjnego. Stanowi to ewenement w polskim prawie i ma zastosowanie tylko w przypadku tych dwóch związków wyznaniowych – Kościoła Katolickiego i Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego. Moim zdaniem przepisy te winny być postrzegane jako niezgodne z zasadą równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych.

W razie zbiegu postępowania uwłaszczeniowego z innym postępowaniem administracyjnym lub sądowym, dotyczącym ustalenia stanu prawnego uwłaszczanych nieruchomości, to drugie ulega zawieszeniu do czasu wydania decyzji przez właściwego wojewodę. W takim przypadku sądy lub organy administracji przekazują mu też akta postępowania. Po wydaniu decyzji ostatecznej wojewoda zawiadamia o niej sąd lub organ administracji, który zawiesił postępowanie, i dokonuje zwrotu akt sprawy. Wydanie ostatecznej decyzji w przedmiocie uwłaszczenia jest podstawą dla sądu lub organu administracji do umorzenia zawieszonych postępowań.

Nabycie własności nieruchomości lub ich części w drodze uwłaszczenia jest wolne od podatków i opłat związanych z tym przejściem własności. Natomiast wynikające z niego wnioski o wpisy do ksiąg wieczystych i o ich zakładanie są wolne od opłat sądowych¹⁷.

2. Postępowanie regulacyjne

Zakres przedmiotowy postępowania regulacyjnego również został zawężony do najważniejszych kategorii upaństwowionych w przeszłości nieruchomości związków wyznaniowych. Postępowanie to objęło m.in. nieruchomości przejęte w toku wykonywania powoływanej wyżej ustawy o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (jeżeli nie wydzielono z nich należnych w myśl tej ustawy gospodarstw rolnych proboszczów), nieruchomości przejęte po 1948 r. w trybie egzekucji zaległości podatkowych, nieruchomości wywłaszczone (jeżeli odszkodowanie za wywłaszczoną

¹⁷ Szerzej na temat uwłaszczenia wyznaniowych osób prawnych zob. Walencik 2006, 133–153; Walencik 2007a, 339–349; Walencik 2009d, 163–188; Walencik 2013, 235–246.

nieruchomość nie zostało wypłacone lub nie zostało podjęte), nieruchomości upaństwowione na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy¹⁸ oraz nieruchomości przejęte we władanie państwowych jednostek organizacyjnych bez tytułu prawnego (bez względu na późniejsze ustawodawstwo konwalidujące te przejęcia). Przedmiotem postępowania regulacyjnego mogło być również przekazanie własności nieruchomości lub ich części w celu przywrócenia w nich sprawowania kultu religijnego lub działalności o charakterze oświatowym bądź charytatywnym¹⁹. Rozwiązania te są wynikiem przyjęcia zasady częściowej rewindykacji majątku związków wyznaniowych, stanowiąc wyraz kompromisu między roszczeniami tych podmiotów a możliwościami naprawienia szkód wyrządzonych przez państwo.

O wnioskach rewindykacyjnych – z wyjątkiem wniosków złożonych przez osoby prawne Kościoła Katolickiego – rozstrzygają państwowo-kościelne komisje mieszane, złożone na zasadzie parytetu. W odniesieniu do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego²⁰, Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego²¹ i gmin wyznaniowych żydowskich²² powołano odpowiednie komisje regulacyjne. Do rozpatrywania wniosków złożonych przez osoby prawne pozostałych związków wyznaniowych ustanowiono

¹⁸ Dz. U. z 1945 r. Nr 50, poz. 279.

¹⁹ Zob. art. 47 ust. 1 u.P.A.K.P.; art. 40–41 u.K.E.A.; art. 24 u.K.E.R.; art. 36a u.K.E.M.; art. 40 u.K.C.B.; art. 34a u.K.A.D.S.; art. 30 u.g.w.ż.; art. 38a–38b u.g.w.s.w.

²⁰ Zob. art. 48a ust. 2 u.P.A.K.P. oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 maja 1999 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania Komisji Regulacyjnej do Spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Dz. U. z 1999 r. Nr 45, poz. 456. Szerzej na ten temat zob. Bendza 2007, 87–100; Bendza 2009, 145–245; Walencik 2008a, 63–74; Walencik 2008c, 100–110.

²¹ Zob. art. 43 ust. 1 u.K.E.A. oraz zarządzenie Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 12 października 1994 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego w przedmiocie przywrócenia osobom prawnym Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej własności nieruchomości lub ich części, M.P. z 1994 r. Nr 55, poz. 461. Szerzej na ten temat zob. Binemann-Zdanowicz 2009, 372–400; Binemann-Zdanowicz 2020; Sławiński 2008, 349–365.

²² Zob. art. 32 ust. 1 u.g.w.ż. oraz zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 października 1997 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich, M.P. z 1997 r. Nr 77, poz. 730. Szerzej na ten temat zob. Czohara 2012, 226–268.

zaś Międzykościelną Komisję Regulacyjną²³. Od 28 kwietnia 1990 r.²⁴ do 28 lutego 2011 r. działała także Komisja Majątkowa, która rozpatrywała wnioski rewindykacyjne osób prawnych Kościoła Katolickiego²⁵. Podstawowe regulacje prawne odnoszące się do tego postępowania zawarte były w uchylonych art. 61–64 u.K.K. oraz w zarządzeniu Ministra – Szeffa Urzędu Rady Ministrów z dnia 8 lutego 1990 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego w przedmiocie przywrócenia osobom prawnym Kościoła Katolickiego własności nieruchomości lub ich części²⁶. Do postępowań regulacyjnych stosuje się także enumeratywnie wyliczone przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Należy podkreślić, że pomimo prawie 21 lat działalności Komisji Majątkowej przepisy dotyczące jej funkcjonowania nie były stopniowo dostosowywane do nowych uwarunkowań gospodarczych, ekonomicznych oraz zmieniającego się porządku prawnego w Polsce. Tym samym stawały się one coraz bardziej niespójne z obowiązującą od 1997 r. Konstytucją RP i wyznaczonymi przez nią standardami (np. brak dwuinstancyjności postępowania, brak możliwości odwołania się do sądu od orzeczenia zespołu orzekającego komisji). Był to skutek wieloletnich zaniedbań władzy prawodawczej, która nie podjęła wysiłku dostosowania przedkonstytucyjnej ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego do wymogów nowej polskiej ustawy zasadniczej²⁷. Natomiast w praktyce prowadzenia postępowań przed Komisją Majątkową stosowane były uzgodnienia przyjęte przez Komisję Wspólną Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski. Protokoły ustaleń Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski dotyczyły:

²³ Zob. art. 38a ust. 1 u.g.w.s.w. oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego przed Międzykościelną Komisją Regulacyjną, Dz. U. z 2004 r. Nr 279, poz. 2768. Szerzej na ten temat zob. Zamirski 2018, 179–195; Zamirski 2020, 739–753.

²⁴ Jest to data powołania pierwszych członków Komisji Majątkowej. Formalnie Komisja Majątkowa istniała od 23 maja 1989 r., ale zarządzenie w sprawie szczegółowego trybu prowadzonych przed nią postępowań regulacyjnych (określające m.in. liczbę jej członków) weszło w życie dopiero w dniu 16 lutego 1990 r.

²⁵ Szerzej na temat Komisji Majątkowej zob. Pelc 1995, 103–137; Walencik 2008b.

²⁶ M.P. z 1990 r. Nr 5, poz. 39.

²⁷ Zob. zdanie odrębne sędzi Trybunału Konstytucyjnego S. Wronkowskiej-Jaskiewicz do wyroku tego Trybunału z dnia 8 czerwca 2011 r., K 3/09), OTK-A 2011, Nr 5, poz. 39, 47.

- zasad dokonywania wycen nieruchomości w postępowaniach przed Komisją Majątkową (22 czerwca 2001 r.);
- objęcia postępowaniem regulacyjnym nieruchomości osób prawnych Kościoła Katolickiego położonych na terenach Ziemi Zachodnich i Północnych (3 lipca 2006 r.);
- usprawnienia funkcjonowania Komisji Majątkowej (25 czerwca 2009 r.)²⁸.

Wątpliwości budzi, czy Komisja Wspólna była uprawniona do regulowania kwestii, które były lub powinny być określone w przepisach ustawy lub zarządzenia (a po 17 października 1997 r.²⁹ – rozporządzenia). Niemniej Komisja Majątkowa prowadziła postępowania w oparciu o te ustalenia, mimo że nie miały one charakteru wiążących norm prawnych. Zasygnalizowane zaniedbania prawodawcy skutkowały nieprawidłowościami w działaniu Komisji Majątkowej, które spotkały się z krytyką przedstawicieli doktryny prawa³⁰ i zostały nagłośnione w mediach. W konsekwencji doszło do jej likwidacji.

Pozostałe komisje regulacyjne nadal orzekają, chociaż funkcjonują na takich samych zasadach jak Komisja Majątkowa. Jest to ewidentnym przykładem naruszenia konstytucyjnej zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1 Konstytucji RP)³¹. Trzeba jednak podkreślić, że działają one według zmienionej interpretacji postępowania regulacyjnego. Otóż w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmowano pierwotnie, że orzeczenia komisji regulacyjnych nie są decyzjami administracyjnymi wydanymi przez „inny podmiot” w rozumieniu art. 1 pkt 2 k.p.a. i nie przysługuje na nie skarga do sądu administracyjnego³². Przepisy ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego (w czasie wydawania wyroku już uchylone) i ustawy o stosunku państwa do gmin wyznaniowych żydowskich regulujące te kwestie stały

²⁸ Borecki, Janik (oprac.) 2011, 209–211, 265–266, 364–365. Szerzej na ten temat zob. Walencik 2013, 289–290.

²⁹ Jest to data wejścia w życie Konstytucji RP.

³⁰ Szerzej na ten temat zob. Wąsowski 2007, 39–53; Wąsowski 2008, 163–178; Borecki 2009, 399–413; Borecki 2012, 121–140; Walencik 2009a, 487–501; Walencik 2009b, 171–181; Łętowska 2011, 3–19; Łętowska 2012, 141–164; Łętowska 2017, 209–221.

³¹ Zob. Sobczyk 2012, 235–246.

³² Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 września 1991 r., I SA 768/91, LEX nr 26069; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r., II OSK 1570/06, ONSA WSA 2008, Nr 6, poz. 116; postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

się przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Ten wyrokiem z dnia 13 marca 2013 r.³³ orzekł, że art. 33 ust. 5 w zw. z art. 33 ust. 2 zdanie trzecie u.g.w.ż. rozumiany w ten sposób, że nie wyłącza innych niż odwołanie środków prawnych od orzeczenia Komisji Regulacyjnej do spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich, jest zgodny z art. 165 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny nie przesądził jednak, czy orzeczenia wydane przez tę komisję stanowią decyzję, czy też rozstrzygnięcie o cechach aktu administracyjnego *sensu largo* (pkt 3.4.8 uzasadnienia). Uznał natomiast, że sformułowanie „[o]d orzeczenia zespołu orzekającego nie przysługuje odwołanie”³⁴ oznacza, że postępowanie jest jednoinstancyjne, co nie wyłącza wniesienia wniosku o wznowienie czy stwierdzenie nieważności orzeczenia (pkt 3.4.11 uzasadnienia). Trybunał wywiódł, że ustawodawca w art. 33 ust. 5 u.g.w.ż. nie wykluczył dopuszczalności sądowej kontroli zgodności z prawem wydanego orzeczenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym (pkt 3.4.12 uzasadnienia). Stanowisko to powtórzone zostało we wnioskach (pkt 3.5 uzasadnienia). Ze względu na analogiczne rozwiązania prawne obowiązujące w odniesieniu do Komisji Regulacyjnej do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Komisji Regulacyjnej do spraw Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego oraz Międzykościelnej Komisji Regulacyjnej należy aktualnie przyjąć takie samo rozumienie tych przepisów.

Kwestię charakteru prawnego orzeczenia komisji regulacyjnej rozstrzygnął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 14 kwietnia 2015 r.³⁵ Sąd ten wskazał, że orzeczenie komisji jest decyzją administracyjną. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 28 kwietnia 2017 r.³⁶ oddalił skargę kasacyjną od powyższego wyroku, uznając, że sąd pierwszej instancji zasadnie przyjął, iż orzeczenie komisji jest decyzją. Odmienne jednak niż sąd I instancji uznał, że termin

w Warszawie: z dnia 23 stycznia 2007 r., I SA/Wa 65/07, LEX nr 1007561; z dnia 23 stycznia 2007 r., I SA/Wa 66/07, LEX nr 1007563 oraz z dnia 14 sierpnia 2008 r., I SA/Wa 895/08, LEX nr 1039626.

³³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2013 r., K 25/10, OTK-A 2013, Nr 3, poz. 27.

³⁴ Takie samo sformułowanie występuje w art. 48a ust. 12 u.P.A.K.P., art. 45 ust. 5 u.K.E.R., art. 38d ust. 9 u.g.w.s.w.

³⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2015 r., I SA/Wa 2479/14, LEX nr 1818589.

³⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2017 r., II OSK 2099/15, LEX nr 2315653.

do wniesienia skargi na tę decyzję wynosi 30 dni od dnia jej doręczenia, a skarga winna być wniesiona za pośrednictwem organu, który ją wydał.

Należy także przypomnieć, iż osoby prawne Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Kościoła Ewangelicko-Reformowanego oraz Kościoła Chrześcijan Baptystów mogły najpierw dochodzić swoich roszczeń rewindykacyjnych w drodze postępowania administracyjnego³⁷. Dopiero w wyniku nowelizacji przeprowadzonej w dniu 26 czerwca 1997 r. uzyskały one prawo do wystąpienia w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej z wnioskami o wszczęcie postępowania regulacyjnego, którego przedmiotem mogły się stać sprawy o przywrócenie własności upaństwowionych nieruchomości, pod warunkiem, że postępowania administracyjne, w których te sprawy były wcześniej rozpatrywane, nie zostały zakończone³⁸. Przewidziany przez tę nowelizację trzymiesięczny termin okazał się jednak nierealistyczny. Dlatego ustawodawca na mocy art. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania³⁹ przedłużył go z trzech miesięcy do dwóch lat⁴⁰.

Dokonując oceny omówionych nowelizacji, należy podkreślić, iż stworzenie osobom prawnym Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Kościoła Ewangelicko-Reformowanego oraz Kościoła Chrześcijan Baptystów możliwości składania wniosków mających na celu „przekształcenie” trybu administracyjnego w bardziej korzystny tryb regulacyjny było działaniem ustawodawcy zmierzającym do równoprawnego traktowania wszystkich związków wyznaniowych. Jeśli ustanowiony w 1997 r. trzymiesięczny termin do składania wniosków o takie „przekształcenie” okazał się w praktyce terminem zbyt krótkim, to zasadne wydawało się podjęcie przez ustawodawcę działań zmierzających do jego wydłużenia (co w praktyce oznaczało również jego przywrócenie). Dążenie do takiego celu miało bowiem służyć faktycznej realizacji zamierzeń, które były inspiracją ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r., a które nie zostały osiągnięte z uwagi na brak realizmu. Wydaje się zatem, iż art. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności

³⁷ Zob. art. 48 ust. 1 u.P.A.K.P.; art. 24 ust. 5 w zw. z art. 23 ust. 2 u.K.E.R.; art. 41 u.K.C.B.

³⁸ Zob. art. 3, 5, 7 i 14 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.

³⁹ Dz. U. z 2004 r. Nr 145, poz. 1534.

⁴⁰ Szerzej na ten temat zob. Walencik 2007b, 181–200; Walencik 2007c, 67–85.

sumienia i wyznania miał na celu naprawienie swoistego błędu ustawodawcy. Jeśli zatem ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. miała zrównać sytuację prawną poszczególnych związków wyznaniowych w zakresie trybu postępowania, w jakim mogły one dochodzić swoich roszczeń rewindykacyjnych, to ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r., mająca na celu sanowanie błędów, jakim było wyznaczenie zbyt krótkiego terminu na składanie wniosków „przekształcających” postępowanie administracyjne w regulacyjne, również powinna być postrzegana jako zgodna – w tym zakresie – z zasadą równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych.

Odrębnej oceny wymaga jednak stworzenie możliwości składania „nowych” wniosków rewindykacyjnych. Konsekwencją takiego unormowania było to, że wymienionym Kościołom przysługiwał łącznie czteroletni termin do składania wniosków rewindykacyjnych (pierwotny dwuletni termin na składanie wniosków rozpatrywanych w postępowaniu administracyjnym, które mogło następnie zostać przekształcone w postępowanie regulacyjne, oraz nowy dwuletni termin na składanie dodatkowych wniosków rewindykacyjnych, które rozpatrywane są w trybie regulacyjnym). W tym miejscu trzeba się zgodzić z opinią prawną W. Odrowąża-Sypniewskiego, iż

[...] nie sposób [...] uznać, że okoliczność, iż wnioski rewindykacyjne osób prawnych Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Kościoła Ewangelicko-Reformowanego oraz Kościoła Chrześcijań Baptystów pierwotnie nie były rozpatrywane w postępowaniu regulacyjnym, lecz w postępowaniu administracyjnym w istotny sposób rzutuje na proces regulacji spraw majątkowych i uzasadnia przyjęcie regulacji różnicujących tak zasadniczo pozycję prawną poszczególnych kościołów w zakresie terminu, w którym realizowane mogą być roszczenia rewindykacyjne⁴¹.

W mojej ocenie art. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w zakresie, w jakim odnosi się do stworzenia możliwości składania przez wymienione Kościoły dodatkowych wniosków rewindykacyjnych, winien być postrzegany jako niezgodny z zasadą równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1 Konstytucji RP).

⁴¹ Zob. Odrowąż-Sypniewski 2004, 8.

Statystyka spraw rozpatrywanych w postępowaniu regulacyjnym przed komisjami regulacyjnymi przedstawia się następująco. Liczba wniosków, które wpłynęły do Komisji Majątkowej wynosi 3075, z tego 48 zakwalifikowano jako złożone po upływie ustawowego terminu, a w 11 przypadkach nie zachowały się akta spraw. W wyniku prowadzonych postępowań regulacyjnych Komisja Majątkowa wydała 3655 rozstrzygnięć⁴², w tym 1807 orzeczeń, 1666 ugód, 164 zawiadomienia o niezgodnieniu orzeczenia w sprawie, 2 postanowienia oraz wystosowała 16 pism. Ponadto 230 spraw nie zostało zakończonych. Na mocy rozstrzygnięć Komisji Majątkowej zwrócono bądź przekazano osobom prawnym Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej nieruchomości o łącznej powierzchni 65 705,2221 ha oraz wypłacono 141 694 863,83 zł⁴³ odszkodowań i rekompensat⁴⁴.

Do Komisji Regulacyjnej do spraw Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego wpłynęły 1182 wnioski o wszczęcie postępowania regulacyjnego w sprawach przywrócenia własności nieruchomości oraz nieodpłatnego przekazania własności nieruchomości na rzecz osób prawnych Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej. W ramach postępowań przed komisją zawarto 186 ugód, wydano 147 orzeczeń o przywróceniu własności nieruchomości bądź przyznaniu nieruchomości zamiennej, 532 sprawy zakończono umorzeniem postępowania lub oddaleniem wniosku regulacyjnego z powodu braku podstaw prawnych do jego rozpatrywania przed Komisją Regulacyjną, wydano 3 orzeczenia o zawieszeniu postępowania, a w 15 sprawach nie uzgodniono orzeczenia. Do rozpatrzenia przez Komisję Regulacyjną na dzień 1 kwietnia 2020 r. pozostało 199 wniosków.

Do Komisji Regulacyjnej do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego wpłynęły ogółem 472 wnioski (w tym 9 wniosków zbiorczych z nieruchomościami położonymi w 275 miejscowościach). Zostało wszczętych 566 spraw. Według stanu na dzień 1 czerwca 2020 r. do rozpatrzenia pozostało 191 spraw. W pozostałych sprawach 254 postępowania zostały zakończone ugodą, zawarto 62 częściowe ugody, 17 postępowań zakończono orzeczeniem o odszkodowaniu, wydano również

⁴² Liczba ta obejmuje przypadki, w których rozstrzygnięcie odnosi się do kilku połączonych spraw lub spraw tożsamyh (dwu lub więcej wniosków dotyczących tego samego roszczenia), ale rozpatrywanych oddzielnie.

⁴³ Podana kwota uwzględnia denominację z 1995 r.

⁴⁴ Zob. Walencik 2013, 348–349.

częściowe orzeczenie o odszkodowaniu, 18 postępowań zostało zakończonych orzeczeniem o przeniesieniu lub przekazaniu nieruchomości; wydano też 4 orzeczenia częściowe, 76 postępowań zakończono wydaniem orzeczenia o umorzeniu postępowania, a 3 postępowania zakończono wydaniem orzeczenia o oddaleniu wniosku. W 7 sprawach komisja nie uzgodniła orzeczenia.

Do Komisji Regulacyjnej do spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich złożono 5544 wnioski, zostały wszczęte 5504 postępowania (40 wniosków zostało odrzuconych ze względu na ich złożenie przez podmioty nieuprawnione). Całkowicie lub częściowo zostały zakończone 2854 postępowania w tym: 669 – zakończono ugodą, 539 – orzeczeniem (całkowicie lub częściowo) uwzględniającym wniosek, 1018 – wydaniem orzeczenia o umorzeniu postępowania regulacyjnego, 553 – orzeczeniem o oddaleniu/odrzuconiu wniosku, a w 107 sprawach nie uzgodniono orzeczenia. Zawieszono 71 postępowań regulacyjnych. Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. do rozpatrzenia pozostało 2650 spraw.

Do Międzykościelnej Komisji Regulacyjnej wpłynęło ogółem 170 spraw, w tym 90 zostało zakończonych. Komisja zakończyła prace dotyczące rewindykacji mienia z wniosków Towarzystwa Biblijnego w Polsce, Kościoła Ewangelicznych Chrześcijan, Kościoła Anglikańskiego, Kościoła Zielonoświątkowego oraz Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego. Wnioski Towarzystwa Biblijnego w Polsce oraz Kościoła Ewangelicznych Chrześcijan nie zostały uwzględnione. Na dzień 31 stycznia 2020 r. było prowadzonych 80 postępowań z wniosków: Kościoła Chrześcijan Baptystów (48 spraw), Kościoła Nowoapostolskiego (19 spraw), Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego (8 spraw), Muzułmańskiego Związku Religijnego (1 sprawa) oraz Kościoła Ewangelicko-Reformowanego (4 sprawy)⁴⁵.

⁴⁵ Zob. odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Błażeja Pobożego z dnia 31 lipca 2020 r. na interpelację nr 3112 w sprawie finansowania Kościołów i związków wyznaniowych w Polsce, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BS69SP> [dostęp: 30.05.2022].

3. Nowelizacja z dnia 16 grudnia 2010 roku i jej konsekwencje

Na mocy ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁶ uchylono art. 62, art. 63 ust. 4–8, art. 64, art. 65 oraz art. 67 u.K.K.⁴⁷ W art. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. postanowiono też, że z dniem 1 marca 2011 r. znosi się Komisję Majątkową (zakończyła ona prace 28 lutego 2011 r.). Działalność komisji od wejścia w życie ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. miała polegać na przedstawieniu do 28 lutego 2011 r. ministrowi właściwemu do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, Sekretariatowi Konferencji Episkopatu Polski oraz Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski sprawozdania ze swojej działalności (art. 2 ust. 2 i 3). Komisja Majątkowa, stosownie do art. 3 omawianej ustawy, miała przekazać wskazanemu wyżej ministrowi również dokumentację zgromadzoną w toku prowadzonych przez nią postępowań regulacyjnych. Ponadto miała zawiadomić pisemnie uczestników postępowań regulacyjnych o nierozpatrzeniu przed dniem 1 lutego 2011 r. wniosków złożonych na podstawie art. 62 ust. 3 zdanie pierwsze u.K.K. oraz art. 2 ustawy zmieniającej z dnia 11 października 1991 r.⁴⁸ Na podstawie przepisów art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. uczestnicy postępowań regulacyjnych, w przypadku których zespół orzekający lub Komisja Majątkowa w jej pełnym składzie nie uzgodniły orzeczenia przed dniem 1 lutego 2011 r. – w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania o tym pisemnego zawiadomienia – mogli wystąpić o podjęcie zawieszonego postępowania sądowego lub administracyjnego. Jeżeli postępowanie takie nie było wszczęte, podmioty te mogły wystąpić do sądu o zasądzenie roszczenia. Rozpoznając sprawę, sąd zobligowany jest do stosowania przepisów art. 63 ust. 1–3 u.K.K. Zaś w sytuacji nierozpatrzenia wniosków o wszczęcie postępowania regulacyjnego stosuje się odpowiednio przepis

⁴⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 18, poz. 89.

⁴⁷ Tym samym uległo likwidacji jedynie postępowanie regulacyjne prowadzone przed Komisją Majątkową, natomiast przepisy dotyczące możliwości uwłaszczenia kościelnych osób prawnych, a także możliwości nieodpłatnego przekazania nieruchomości kościelnym osobom prawnym, które podjęły działalność na Ziemiach Zachodnich i Północnych po 8 maja 1945 r., pozostają w mocy nawet po zakończeniu postępowań sądowych wszczętych na zasadach określonych w art. 4 ust. 1 i 2 noweli.

⁴⁸ Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1991 r. Nr 107, poz. 459.

art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r., z tym że termin w nim wskazany liczy się od dnia wejścia w życie tejże ustawy, czyli od 1 lutego 2011 r. Terminy do wytoczenia powództwa przez kościelne osoby prawne, które przed dniem 1 lutego 2011 r. otrzymały zawiadomienie o niezgodnieniu orzeczenia przez Komisję Majątkową lub których wnioski przed dniem 1 lutego 2011 r. nie zostały przez nią rozpatrzone, są terminami ustawowymi. Ich niedotrzymanie skutkuje zatem wygaśnięciem roszczeń o kontynuowanie postępowania.

Analiza przepisów ustawy nowelizującej prowadzi do następujących konstatacji. Po pierwsze, ustawa zmieniająca została przygotowana w pośpiechu i bez należytej analizy jej konsekwencji⁴⁹. W szczególności brak w niej przepisów przejściowych, jak również norm dostosowujących sytuację prawną uczestników postępowania regulacyjnego przed Komisją Majątkową do potrzeb procesu cywilnego. Chodzi tu zwłaszcza o sposób przechodzenia z trybu regulacyjnego przed Komisją Majątkową do trybu postępowania rewindykacyjnego jako szczególnego postępowania cywilnego, który wymaga aktywności ze strony kościelnych osób prawnych. Przepisy znówelizowanej ustawy nie zabezpieczają także w sposób należyty interesów jednostek samorządu terytorialnego i osób trzecich, których praw może dotyczyć postępowanie. Niedookreślone pozostają ponadto zasady orzekania w sprawie i zakres samodzielności jurysdykcyjnej sądu⁵⁰. Trudno zrozumieć, jakie przyczyny kierowały ustawodawcą, który zdecydował, że nierozpatrzone przez Komisję Majątkową wnioski nie zostaną automatycznie przekazane właściwym sądom lub organom administracji, w tym sądom lub organom administracji, przed którymi toczyło się już odpowiednie postępowanie. Takie zakończenie sprawy w toku i uzależnienie dalszego postępowania od aktywności strony (powoda) nie ma uzasadnienia merytorycznego. Jest też sprzeczne z zasadami rządzącymi zmianą trybu postępowania w wyniku zmian ustawy. By nie być gołosłownym, wystarczy przypomnieć, że akta wszczętych spraw sądowych lub postępowań administracyjnych objętych zakresem kognicji Komisji Majątkowej przekazywano jej z urzędu, a postępowania te zostały zawieszone na mocy art. 61 ust. 4 u.K.K.

⁴⁹ Walencik 2011, 36–48; Piszcz-Czapla 2013, 321–339.

⁵⁰ Jaślikowski 2022.

Po drugie, wydaje się, że ustawodawca zdecydował się na poddanie postępowania rewindykacyjnego niewłaściwemu trybowi postępowania cywilnego. Znacznie bardziej właściwe byłoby rozpoznanie sprawy w trybie nieprocesowym. Przemawia za tym kilka faktów. Kryterium podstawowym przekazania sprawy jest istnienie „interesu publicznego w stopniu narzucającym konieczność udzielenia szczególnej ochrony prawnej oznaczonym przez prawo materialne stosunkom prawnym w sprawach, w których stwierdza się brak istnienia dwóch przeciwstawnych podmiotów”⁵¹, jak również, co do zasady, brak sporu o prawo⁵². W sprawach objętych postępowaniem rewindykacyjnym interes publiczny wyraża się potrzebą zlikwidowania stanu naruszenia praworządności spowodowanego nadużyciami ze strony władzy publicznej i uregulowania stosunków własnościowych w odniesieniu do zagrabionego mienia kościelnego. Jeśli chodzi o brak przeciwstawnych podmiotów postępowania, to należy stwierdzić, że w sprawach rewindykacyjnych problemem jest nie tyle spór o to, czy dochodzona w danej sprawie rewindykacja winna nastąpić (brak sporu o prawo), co raczej ustalenie sposobu rewindykacji i podmiotu, kosztem którego ma ona nastąpić. Z punktu widzenia kościelnej osoby prawnej jest obojętne, który z pozwanych straci część swego majątku, zaś po stronie pozwanych występuje wyraźna sprzeczność interesów. Każdy z pozwanych zainteresowany jest wykazaniem, że to nie jego majątek powinien zostać uszczuplony, będzie więc zainteresowany nie tyle wykazywaniem bezzasadności roszczenia powoda, co wskazywaniem, że to z majątku współpозwanych należy zaspokoić jego roszczenie. Dodatkowo należy zauważyć, że liczba podmiotów potencjalnie zainteresowanych w sprawie będzie znaczna i niekiedy trudna do ustalenia. Udziałem w postępowaniu będą bowiem zainteresowane takie podmioty, których nieruchomości zostaną objęte postępowaniem, jak i takie, których praw i obowiązków może dotyczyć rozstrzygnięcie (osoby trzecie mające rzeczowe lub obligacyjne prawo do rzeczy). Przyjęcie nieprocesowego trybu rozpoznawania sprawy pozwoliłoby też na jaśniejsze określenie sytuacji prawnej uczestników postępowania, bez odwoływania się do trudnych w tym przypadku do zastosowania przepisów o współuczestnictwie i interwencji ubocznej.

⁵¹ Korzan 1997, 14.

⁵² Tamże.

Również przyznanie sądowi większych uprawnień, jeśli chodzi o orzekanie, nie budzi wątpliwości w postępowaniu nieprocesowym. W tym trybie nie rodzi zastrzeżeń sytuacja, w której sąd nie jest związany treścią wniosku (np. w sprawach o stwierdzenie nabycia spadku – art. 677 Kodeksu postępowania cywilnego⁵³). Odpadłaby też potrzeba orzekania w przedmiocie kosztów ze względu na to, że w tym trybie postępowania każdy uczestnik sam ponosi koszty związane z udziałem w sprawie. *Last but not least* wypada zwrócić uwagę na okoliczność, że pewne elementy charakterystyczne dla postępowania nieprocesowego, jak brak stron (zamiast nich występowali uczestnicy i zainteresowani), pojawiały się już w postępowaniu przed Komisją Majątkową. Przeniesienie postępowań do trybu nieprocesowego byłoby więc zgodne z logiką dotychczasowej regulacji, a jednocześnie zapewniłoby uczestnikom prawo do rozpoznania ich sprawy przez niezawisły sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym⁵⁴.

Po trzecie, celem ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. była jedynie likwidacja Komisji Majątkowej, a nie samego postępowania regulacyjnego. Postępowanie to w przypadku wniosków, które nie zostały rozpatrzone przez Komisję Majątkową, za wolą wnioskodawców jest kontynuowane, tyle że przed sądami powszechnymi, a celem tego postępowania jest rozstrzygnięcie powództwa o ukształtowanie prawa⁵⁵. Osoby prawne Kościoła Katolickiego, ale też pozostali uczestnicy postępowania regulacyjnego, których sprawy aktualnie rozpoznają sądy powszechne, korzystają w pełni z prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Mogą zatem skorzystać z określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego środków odwoławczych od wydanego przez sąd orzeczenia, w tym również doprowadzić do jego zmiany bądź uchylenia. Natomiast uczestnicy postępowań regulacyjnych prowadzonych przed komisjami regulacyjnymi mogą skorzystać ze środków zaskarżenia przewidzianych w toku procedury administracyjnej⁵⁶. Tym samym przepisy ustaw wyznaniowych, mimo użytego w ich tre-

⁵³ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz. U. 2021 r. poz. 1805 z późn. zm.

⁵⁴ Szerzej na ten temat zob. Stec, Walencik 2011, 23–50; Walencik 2013, 293–307.

⁵⁵ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 8 maja 2013 r., I ACa 880/12, LEX nr 1344023; wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 19 kwietnia 2021 r., I ACa 587/18, LEX nr 3210886.

⁵⁶ Aktualnie (po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2013 r., K 25/10) pogląd o jednolitym mediacyjno-polubownym charakterze postępowania regulacyjnego czy opinia – którą sam wcześniej przyjmowałem – że postępowanie regulacyjne oznacza „*sui generis*” tryb

ści sformułowania: „Od orzeczenia zespołu orzekającego nie przysługuje odwołanie” (art. 33. ust. 5 u.g.w.ż.), nie wykluczają wniesienia do komisji regulacyjnych wniosku o wznowienie postępowania (art. 148 k.p.a.) ze względu na wadliwości proceduralne przy wydawaniu orzeczenia. Nie jest także wykluczone wniesienie wniosku o stwierdzenie nieważności orzeczenia komisji (art. 157 § 2 k.p.a.) ze względu na wadliwości materialne, przy czym korzystanie z tych środków uzależnione jest od innych przesłanek wskazanych w tych przepisach. Nie jest wreszcie wykluczone uchylene lub zmiana ostatecznego orzeczenia komisji, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony (art. 154 i art. 155 k.p.a.). Jednoinstancyjność postępowania regulacyjnego nie jest też przeszkodą w dochodzeniu praw na drodze sądowej i nie wyklucza możliwości kwestionowania zgodności wydanego orzeczenia z prawem w postępowaniu sądowoadministracyjnym⁵⁷. Odmiennie potraktowano natomiast te podmioty, których sprawy Komisja Majątkowa już rozpatrzyła. O ile bowiem w przypadku spraw zakończonych orzeczeniem zespołu orzekającego Komisji Majątkowej lub zawartą przed nim ugodą, których nie zaskarżono do sądu, wydaje się, że są one ostatecznie zamknięte, o tyle w stosunku do spraw, w których, co prawda, zespół orzekający Komisji Majątkowej wydał orzeczenie, natomiast to rozstrzygnięcie zakwestionowano przed sądem administracyjnym⁵⁸, mamy do czynienia z brakiem adekwatnych środków prawnych. Umorzenie postępowań w sprawie Komisji Majątkowej przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz jej likwidacja w 2011 r. nie wpłynęły bowiem na zakończenie postępowań przed sądami administracyjnymi, które

polubowno-jurysdykcyjny” o cechach arbitrażu (zob. Walencik 2009c, 387–389), wymaga weryfikacji. Trybunał stanął bowiem na stanowisku – wbrew utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych – że działalność komisji regulacyjnych stanowi przejaw szeroko pojętej działalności administracji publicznej. Komisje jednostronnie i władczo rozstrzygają o sytuacji prawnej indywidualnych podmiotów znajdujących się poza komisją i strukturą administracji rządowej. Orzeczenie Komisji Regulacyjnej ma więc cechy zewnętrznego aktu administracyjnego. Wydawanie zaś aktów administracyjnych dokonywane jest w trybie postępowania administracyjnego. Z zasad ogólnych prawa administracyjnego wynika zatem, że postępowanie regulacyjne prowadzące do wydania orzeczenia przez zespół orzekający stanowi postępowanie administracyjne.

⁵⁷ Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2013 r., K 25/10.

⁵⁸ Przykładowo J. Lipski w *Opinii prawnej z 2 listopada 2009 r. na temat skutków rozstrzygnięć Komisji Majątkowej działającej na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej* (BAS-WAL-2135/09) (cyt. za: Kościelny 2010) przedstawia argumenty przemawiające za powierzeniem kontroli nad orzeczeniami Komisji Majątkowej sądom administracyjnym.

były zobowiązane rozpoznać skierowane do nich skargi. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 29 stycznia 2015 r.⁵⁹, do ustawodawcy należało określenie ogólnego następcy prawnego Komisji Majątkowej. Co więcej, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie można przyjąć *a priori*, że brak następcy prawnego Komisji Majątkowej był definitywny i nieusuwalny, gdyż ustawodawca mógł wskazać w drodze ustawy podmiot, któremu przysługiwałyby kompetencje Komisji Majątkowej⁶⁰. Brak działania ustawodawcy doprowadził jednak do upływu trzyletniego terminu, o którym mowa w art. 130 § 1 zdanie drugie p.p.s.a. i tym samym do umorzenia postępowań przed sądami administracyjnymi. W tym przypadku mamy do czynienia nie tylko z naruszeniem zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych (prowadzenie postępowań regulacyjnych przez różne podmioty i w różnych procedurach: albo sądy powszechne i procedura cywilna, albo komisje regulacyjne, a następnie sądy administracyjne i procedura administracyjna oraz sądowo-administracyjna), ale przede wszystkim z pozbawieniem zainteresowanych podmiotów prawa do rozpoznania sporu przez bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

4. Przekazanie nieruchomości

Ustawy wyznaniowe indywidualne, z wyjątkiem ustaw o stosunku państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów, Kościoła Katolickiego Mariawitów oraz Kościoła Katolickiego i gmin wyznaniowych żydowskich (które zawierają pewne odrębności), stanowią, że wojewoda lub inny organ wykonujący w imieniu Skarbu Państwa prawa wynikające z własności nieruchomości albo organy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie

⁵⁹ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 stycznia 2015 r., II OSK 687/07, LEX nr 1769991.

⁶⁰ Nie wystąpiła zatem przesłanka do umorzenia postępowania kasacyjnego w tej konkretnej sprawie przed upływem trzyletniego terminu, o którym stanowi przepis art. 130 § 1 zdanie drugie p.p.s.a. Termin ten rozpoczął bieg od dnia wydania przez Naczelny Sąd Administracyjny postanowienia o odmowie podjęcia zawieszzonego postępowania z uwagi na utratę zdolności sądowej przez Komisję Majątkową, tj. od dnia 25 listopada 2013 r. Z postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 listopada 2013 r. (II OPS 1/08, LEX nr 1391695) wynika bowiem, że od daty jego wydania przyczyną zawieszenia postępowania stała się utrata zdolności sądowej przez organ, którego działanie było przedmiotem skargi.

swoich właściwości, mogą na wniosek wyznaniowych osób prawnych nieodpłatnie przekazać związkowi wyznaniowemu lub jego osobom prawnym własność nieruchomości lub ich części. Możliwość ta jest uwarunkowana niezbędnością nieruchomości do sprawowania kultu religijnego lub prowadzenia działalności charytatywno-opiekuńczej lub oświatowo-wychowawczej bądź w celu utworzenia lub powiększenia gospodarstwa rolnego wyznaniowej osoby prawnej, działającej na Ziemiach Zachodnich i Północnych, ale o powierzchni do 15 ha użytków rolnych⁶¹. Nieodpłatne przekazanie na własność nieruchomości lub ich części, które były własnością kościelnych osób prawnych, działających do 1945 r. na Ziemiach Zachodnich i Północnych Polski, w celu przywrócenia w nich sprawowania kultu religijnego, działalności oświatowo-wychowawczej, charytatywno-opiekuńczej i opiekuńczo-wychowawczej może być – na mocy art. 38b ust. 1 u.g.w.s.w. – przedmiotem postępowania regulacyjnego przed Międzykościelną Komisją Regulacyjną. W razie niemożności dokonania regulacji w trakcie tego postępowania ulega ono umorzeniu (art. 38b ust. 2 u.g.w.s.w.).

W ustawie o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego przewidziano możliwość nieodpłatnego przekazania na własność kościelnym osobom prawnym, które po dniu 8 maja 1945 r. podjęły działalność na Ziemiach Zachodnich i Północnych, gruntów znajdujących się w zasobach Państwowego Funduszu Ziemi albo w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. Jeżeli grunty te znajdują się w zarządzie lub użytkowaniu osób prawnych, przekazanie na własność może nastąpić wyłącznie za zgodą tych osób. Wielkość przekazanej nieruchomości rolnej, wraz z gruntami rolnymi będącymi już własnością wnioskodawcy, nie może przekraczać w odniesieniu do: gospodarstw rolnych parafii – 15 ha, gospodarstw rolnych diecezji – 50 ha, gospodarstw rolnych seminariów duchownych, diecezjalnych i zakonnych – 50 ha, gospodarstw rolnych domów zgromadzeń zakonnych – 5 ha (chyba że domy te prowadzą działalność charytatywno-opiekuńczą lub oświatowo-wychowawczą; w tych przypadkach mogą być przekazane nieruchomości rolne o powierzchni do 50 ha). Przekazanie na własność nieruchomości następuje w drodze decyzji wojewody właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości, wydanej za zgodą Prezesa Agencji

⁶¹ Zob. art. 48e u.P.A.K.P.; art. 45a u.K.E.A.; art. 26b u.K.E.R.; art. 37 u.K.E.M.; art. 43 u.K.C.B.; art. 35 u.K.A.D.S.; art. 34 u.K.P.; art. 36 u.K.Z.

Własności Rolnej Skarbu Państwa⁶². Decyzja ta stanowi podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych (zob. art. 70a u.K.K.).

Z kolei przepis art. 30 ust. 2 u.g.w.ż. stanowi, iż na wniosek gminy żydowskiej lub Związku Gmin wszczyna się postępowanie regulacyjne w przedmiocie przekazania własności nieruchomości lub ich części, stanowiących na Ziemiach Zachodnich i Północnych w dniu 30 stycznia 1933 r. własność gmin synagogałnych, działających na podstawie tytułu II ustawy z dnia 23 lipca 1847 r. o stosunkach Żydów i innych wyznaniowych żydowskich osób prawnych⁶³, lub nieruchomości i ich części, których stan prawny nie jest ustalony: 1) jeżeli w dniu 30 stycznia 1933 r. znajdowały się na nich cmentarze żydowskie lub synagogi; 2) które stanowiły uprzednio siedziby gmin synagogałnych w miejscowościach, będących w dniu wejścia w życie ustawy siedzibami gmin żydowskich; 3) w celu przywrócenia kultu religijnego, działalności oświatowo-wychowawczej i charytatywno-opiekuńczej. Wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie przekazania nieruchomości może nastąpić tylko na wniosek uprawnionych osób prawnych. Do wniosku należy dołączyć: oświadczenie o wielkości aktualnie posiadanych gruntów rolnych lub ich braku; oświadczenie o prowadzeniu na będących własnością wnioskodawcy gruntach rolnych gospodarstwa rolnego, a w przypadku, gdy nie posiada on gruntów rolnych, oświadczenie, że zamierza takie gospodarstwo prowadzić; wypis z ewidencji gruntów i budynków wszystkich nieruchomości stanowiących własność wnioskodawcy; wskazanie nieruchomości, których przekazaniem wnioskodawca jest zainteresowany. Wniosek może dotyczyć wyłącznie gruntów rolnych niezabudowanych i podlega opłacie skarbowej.

Jedynie przepisy ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego zawierają unormowanie, zgodnie z którym przekazanie na własność nieruchomości, o których mowa w art. 70a ust. 1 i 2 u.K.K., następuje w drodze decyzji wojewody właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości, wydanej za zgodą Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych⁶⁴.

⁶² W aktualnym stanie prawnym: Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Zbiór Ustaw Pruskich z 1847 r. Nr 30, s. 263.

⁶⁴ Zob. art. 5 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. z 1994 r. Nr 1, poz. 3. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 461 z późn. zm.) ilekroć w dotychczasowych przepisach jest mowa o Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, należy przez to rozumieć Agencję

Wojewoda wydaje decyzję dopiero po zakończeniu postępowania organu współdziałającego, tzn. gdy stanowisko (postanowienie) Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (upoważnionego właściwego dyrektora jego oddziału terenowego) stanie się ostateczne⁶⁵. Do decyzji wojewody wydanych w trybie art. 70a ust. 3 u.K.K. nie stosuje się regulacji z art. 35 § 4 k.p.a. w zw. z art. 60 ust. 6 zdanie drugie u.K.K., dotyczących możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na niewydanie decyzji po upływie 2 lat od daty wszczęcia postępowania administracyjnego. W tym przypadku mają zastosowanie wyłącznie terminy określone w Kodeksie postępowania administracyjnego. Ustawodawca przy nieodpłatnym przekazaniu na własność nieruchomości rolnych nie przyznał też osobom prawnym Kościoła Katolickiego zwolnień od podatków i opłat, o których mowa w art. 60 ust. 7 u.K.K.

W dniu 22 stycznia 2009 r. grupa posłów na Sejm RP zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności m.in. przepisów art. 70a ust. 1 i 2 u.K.K. z art. 25 ust. 1 i 2 Konstytucji RP⁶⁶. Zdaniem wnioskodawców przepisy art. 70a ust. 1 i 2 u.K.K. stwarzają bowiem osobom prawnym Kościoła Katolickiego najlepsze możliwości utworzenia lub powiększenia areálu gospodarstw rolnych na Ziemiach Zachodnich i Północnych Polski, ponieważ prawo do składania wniosków o przyznanie nieruchomości rolnych nie jest ograniczone żadnym terminem. Ponadto w przypadku Kościoła Katolickiego najszerszy jest zakres osób prawnych mogących występować z tego rodzaju wnioskami. Dla porównania, w przypadku kilku innych uprawnionych związków wyznaniowych wnioski o przyznanie nieruchomości rolnych mogą dotyczyć tylko parafii (zborów, gmin). Wreszcie w odniesieniu do osób prawnych

Nieruchomości Rolnych, która jednak została zniesiona z dniem 31 sierpnia 2017 r. W jej miejsce z dniem 1 września 2017 r. utworzono Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (art. 45 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Dz. U. z 2017 r. poz. 624 z późn. zm.), który z mocy prawa wstąpił w ogół praw i obowiązków zniesionej Agencji (art. 46).

⁶⁵ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2009 r., II OSK 1792/07, LEX nr 486226; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 9 lipca 2020 r., II SA/Ol 88/20, LEX nr 3035287.

⁶⁶ Wniosek grupy posłów na Sejm RP VI Kadencji z dnia 22 stycznia 2009 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP oraz Europejską konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności niektórych przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, kserokopia w posiadaniu autora.

Kościół Katolicki przyjęto najwyższe normy obszarowe – do 50 ha. Innym uprawnionym związkom wyznaniowym mogą być przyznane nieruchomości rolne na utworzenie lub uzupełnienie gospodarstw rolnych parafii (gmin, zborów) do 15 ha. Poza tym przytłaczająca większość związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej nie może korzystać z analogicznych możliwości powiększenia swego stanu posiadania w zakresie nieruchomości rolnych na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 czerwca 2011 r.⁶⁷ stwierdził jednak, że art. 70a ust. 1–2 u.K.K. miał na celu zrekompensowanie szkód wynikających ze zmiany granic Rzeczypospolitej. Znaczna część nieruchomości kościelnych osób prawnych po II wojnie światowej pozostała bowiem poza granicą Polski. Poza tym zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych nie zakłada identycznego traktowania wszystkich wspólnot religijnych. Stanowi ona gwarancję, że organy władzy publicznej stworzą ramy prawne, które umożliwią realizację równouprawnienia, w zależności od właściwości i cech poszczególnych kościołów i innych związków wyznaniowych. Zróżnicowania prawne mogą wynikać z istniejących pomiędzy nimi różnic faktycznych. Zasada równouprawnienia nie tworzy ekspektatywy uzyskania równości faktycznej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego tam, gdzie istnieją różnice między związkami wyznaniowymi, podmioty te należy potraktować w sposób odmienny. A odmienności mogą wynikać ze zróżnicowania faktycznej liczby wyznawców i stopnia ugruntowania poszczególnych wspólnot w dziejach państwa. Trybunał Konstytucyjny przypomniał równocześnie, że zarzut nierównego traktowania kościołów i innych związków wyznaniowych w odniesieniu do nieruchomości na Ziemiach Zachodnich i Północnych Polski był już przedmiotem jego rozważań w wyroku z dnia 2 kwietnia 2003 r.⁶⁸ Trybunał uznał wówczas, że regulacja prawna zapewnia równą ochronę praw majątkowych wszystkich związków wyznaniowych. Aktualnie żadna z ustaw regulujących sprawy majątkowe kościołów i innych związków wyznaniowych nie przewiduje możliwości przywrócenia wspólnotom religijnym własności upaństwowionych nieruchomości położonych na Ziemiach Zachodnich

⁶⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2011 r., K 3/09, OTK-A 2011, Nr 5, poz. 39.

⁶⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, OTK-A 2003, Nr 4, poz. 28.

i Północnych. Prawo dopuszcza natomiast uzyskanie praw właścicielskich na tych terenach w formie przekazania własności nieruchomości lub ich części, gdy przekazanie to ma służyć określonym celom (sprawowanie kultu religijnego, prowadzenie działalności oświatowo-wychowawczej, charytatywno-opiekuńczej, utworzenie lub powiększenie gospodarstwa rolnego kościelnej osoby prawnej).

Trybunał Konstytucyjny zaznaczył także, że unormowania ustaw o stosunku państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych nie regulują w sposób jednolity dla wszystkich wspólnot religijnych materii uzyskiwania własności na Ziemiach Zachodnich i Północnych Polski. Stan taki nie jest jednak równoznaczny z naruszeniem zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych. Ustawy regulujące status poszczególnych związków wyznaniowych uchwalane były bowiem na podstawie porozumień zawieranych przez reprezentantów Rady Ministrów z ich przedstawicielami. Ustawodawca, tworząc ustawy wyznaniowe, uwzględniał uwarunkowania historyczne, liczebność, strukturę i zakres działalności poszczególnych wspólnot religijnych. Odmienności w procedurach i kryteriach przyznawania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa wynikają ze specyfiki danego kościoła lub innego związku wyznaniowego. Takie zróżnicowanie mieści się w zakresie art. 25 ust. 1 Konstytucji RP. Tym samym Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 70a ust. 1–2 u.K.K. jest zgodny z zasadą równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych⁶⁹.

Trzeba stwierdzić, że ustawodawca rzeczywiście wprowadził niejednorodny sposób regulacji spraw majątkowych związków wyznaniowych na obszarze Ziem Zachodnich i Północnych Polski. Konsekwentnie jedynie uwłaszczył wszystkie wyznaniowe osoby prawne, stosując zasadę *status quo*. Natomiast zróżnicował stan prawny dotyczący nieodpłatnego przekazania związkowi wyznaniowemu lub jego osobom prawnym własności nieruchomości lub ich części. Brak adekwatnych przepisów w ustawach o stosunku państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów oraz Kościoła Katolickiego Mariawitów należy tłumaczyć tym, iż władze zwierzchnie tych Kościołów zrezygnowały z idei ich przyjmowania. Fakt, iż

⁶⁹ Zob. komunikat prasowy Trybunału Konstytucyjnego po rozprawie dotyczącej Komisji Majątkowej (K 3/09), http://www.trybunal.gov.pl/rozprawy/2011/k_03_09.htm [dostęp: 30.05.2022]; uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2011 r., K 3/09.

nieodpłatne przekazanie własności nieruchomości lub ich części gminom wyznaniowym żydowskim jest przedmiotem postępowania regulacyjnego, można tłumaczyć Holokaustem. Spowodował on, że liczba członków gmin wyznaniowych żydowskich, zwłaszcza mających siedzibę na omawianym obszarze, którzy przeżyli II wojnę światową, była niewielka, a dokumentacja dotycząca własności nieruchomości tychże gmin zachowała się w szczątkowej postaci. Stąd też zadanie to powierzono właściwej komisji regulacyjnej (ustalenie stanu faktycznego sprawy jest obowiązkiem tej komisji, a nie wnioskodawcy), która może stosować wszelkie środki dowodowe, tzn. może skorzystać z każdego źródła prawdziwych informacji umożliwiających dowodzenie. Niezrozumiałe jest natomiast wprowadzenie dodatkowych obostrzeń w ustawie o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego. Mianowicie, z wnioskiem o nieodpłatne przekazanie nieruchomości mogą wystąpić tylko kościelne osoby prawne, które po dniu 8 maja 1945 r. podjęły działalność na Ziemiach Zachodnich i Północnych. A co z kościelnymi osobami prawnymi, które na tym obszarze działają nieprzerwanie (np. od czasów pruskich) lub podjęły działalność przed datą wymienioną w ustawie? Ponadto przekazane mogą zostać jedynie grunty znajdujące się w zasobach Państwowego Funduszu Ziemi albo w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa i tylko w drodze decyzji wojewody właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości, wydanej za zgodą Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Uprawnienia takiego zatem nie posiadają organy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie swoich właściwości, co jest zagwarantowane w pozostałych ustawach wyznaniowych, zawierających przepisy dotyczące możliwości nieodpłatnego przekazania nieruchomości. Rodzi się także pytanie o *ratio legis* przepisu nakazującego uzyskanie przez wojewodę zgody Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa na nieodpłatne przekazanie nieruchomości. Jeżeli przepis ten miał chronić interesy Skarbu Państwa przed „nadmiernym rozdawnictwem”, to dlaczego dotyczy on tylko osób prawnych Kościoła Katolickiego? Kolejnym przykładem zróżnicowania stanu prawnego (a nawet zagubienia się prawodawcy) jest przepis art. 38b ust. 1 u.g.w.s.w. oraz brak analogicznych rozwiązań w ustawie o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego. Wymieniony art. 38b ust. 1 u.g.w.s.w. stanowi, iż przedmiotem postępowania regulacyjnego przed Międzykościelną Komisją Regulacyjną może

być również nieodpłatne przekazanie na własność nieruchomości lub ich części, które były własnością wyznaniowych osób prawnych, działających do 1945 r. na Ziemiach Zachodnich i Północnych Polski, w celu przywrócenia w nich sprawowania kultu religijnego, działalności oświatowo-wychowawczej, charytatywno-opiekuńczej i opiekuńczo-wychowawczej. Gramatyczna wykładnia art. 38a ust. 2 u.g.w.s.w. prowadzi do wniosku, że roszczenia majątkowe wobec państwa do Międzykościelnej Komisji Regulacyjnej mogły również zgłaszać w terminie do dnia 31 grudnia 1998 r. osoby prawne Kościoła Katolickiego. Taka wykładnia suponuje jednakże nieracjonalność ustawodawcy, bo po cóż w takim razie powoływał do istnienia Komisję Majątkową dla rozpatrywania roszczeń osób prawnych Kościoła Katolickiego? *Ratio legis* przepisu ustanawiającego Międzykościelną Komisję Regulacyjną stanowiło ostateczne uregulowanie spraw majątkowych między państwem a Kościołem Ewangelicko-Reformowanym, Kościołem Ewangelicko-Metodystycznym, Kościołem Chrześcijan Baptystów, Kościołem Adwentystów Dnia Siódmego i ich osobami prawnymi, które zgłosiły uprzednio roszczenia rewindykacyjne w trybie postępowania administracyjnego (zob. art. 38a ust. 1 u.g.w.s.w.), a ponadto ostateczne uregulowanie spraw majątkowych między państwem a związkami wyznaniowymi, a nawet krajowymi organizacjami międzykościelnymi, które do tej pory nie miały takiej możliwości (zob. art. 38a ust. 2 u.g.w.s.w.). Zatem osoby prawne Kościoła Katolickiego swoje roszczenia (także te dotyczące obszaru Ziem Zachodnich i Północnych) powinny zgłaszać do Komisji Majątkowej. I tak też czyniły, przy czym do 2006 r. ich wnioski odrzucano jako bezzasadne. Dopiero na mocy protokołu ustaleń Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski z dnia 29 marca 2006 r. zdecydowano, że regulacja spraw majątkowych Kościoła Katolickiego może obejmować roszczenia kościelnych osób prawnych z terenów Ziem Zachodnich i Północnych⁷⁰ (wątpliwości budzi przy tym oczywiście sprawa czy Komisja Wspólna była uprawniona do

⁷⁰ Protokół ustaleń Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski dotyczący objęcia postępowaniem regulacyjnym nieruchomości osób prawnych Kościoła Katolickiego położonych na terenach Ziem Zachodnich i Północnych z 3 lipca 2006 r., zob. Borecki, Janik (oprac.) 2011, 265–266; pismo Ministra Sprawiedliwości Z. Ziobry do bp. S. Wielgusa, współprzewodniczącego Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu RP i Episkopatu Polski z dnia 21 kwietnia 2006 r., zob. tamże, 268–271.

rozstrzygania kwestii, które powinny być uregulowane w drodze ustawy). Wreszcie we wszystkich ustawach zawierających przepisy dotyczące nieodpłatnego przekazania związkowi wyznaniowemu lub jego osobom prawnym własności nieruchomości lub ich części – oprócz ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego – ustanowiono zawite terminy składania wniosków w tej kwestii⁷¹.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, trudno zgodzić się z konstatacją Trybunału Konstytucyjnego, że odmienności w procedurach i kryteriach przyznawania osobom prawnym związków wyznaniowych nieruchomości rolnych Skarbu Państwa na Ziemiach Zachodnich i Północnych Polski mieszczą się w zakresie zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych. Brak ustanowienia terminu *ad quem* dla składania wniosków o przekazanie nieruchomości rolnych – co Trybunał Konstytucyjny zauważył – tylko w przypadku jednego związku wyznaniowego jest nieuprawnionym zróżnicowaniem faworyzującym. Natomiast wprowadzenie w przypadku tego samego związku wyznaniowego dodatkowych kryteriów obostrzających (zgoda Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa) i zawężenie kręgu organów uprawnionych do przekazania nieruchomości (wyłącznie wojewoda, z jednoczesnym pominięciem organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ich właściwości) – do czego Trybunał Konstytucyjny w ogóle się nie odniósł – jest nieuprawnionym zróżnicowaniem dyskryminującym⁷².

Zakończenie

Zgodnie z danymi Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 1992 r. do dnia 31 grudnia 2019 r. przywrócono bądź przekazano kościelnym osobom prawnym nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa o następującej powierzchni: Kościół Katolicki – 82 570 ha, Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny – 6156 ha, Kościół Ewangelicko-Augsburski – 498 ha, Kościół Ewangelicko-Reformowany – 11 ha, Kościół Ewangelicko-Methodystyczny – 239 ha, Kościół

⁷¹ Zob. cytowany wyżej wniosek grupy posłów na Sejm RP VI Kadencji z dnia 22 stycznia 2009 r., 15.

⁷² Szerzej na ten temat zob. Zieliński 2010, 5–24; Walencik 2010, 167–187; Walencik 2013, 246–255.

Chrześcijan Baptystów – 252 ha, Kościół Adwentystów Dnia Siódmego – 21 ha, Kościół Polskokatolicki – 138 ha, Kościół Zielonoświątkowy – 385 ha⁷³. Dane te nie uwzględniają nieruchomości będących w zasobach jednostek samorządu terytorialnego oraz Skarbu Państwa reprezentowanego przez inne podmioty (starostowie, wojewodowie, ministrowie), a także wypłaconych odszkodowań pieniężnych. Dają jednak obraz sporej skali zwrotu nieruchomości przejętych przez państwo od związków wyznaniowych w okresie Polski Ludowej. Tym bardziej więc razi niedoskonałość przepisów, które w tych sprawach znajdowały zastosowanie.

Przeprowadzona analiza przepisów indywidualnych ustaw wyznaniowych uchwalanych od 1989 r. oraz ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, a także ich licznych nowelizacji, uwzględniająca wykładnię tych norm dokonywaną przez judykaturę, prowadzi do następujących wniosków. *De lege lata* ustawodawca konsekwentnie uwłaszczył wszystkie wyznaniowe osoby prawne, stosując zasadę *status quo*. Zastrzeżenia budzą jedynie przepisy art. 60 ust. 6 u.K.K. i art. 35 ust. 3 u.K.E.M., zgodnie z którymi skarga na niewydanie przez wojewodę decyzji jest dopuszczalna po upływie 2 lat od daty wszczęcia postępowania administracyjnego.

Postępowanie regulacyjne wprowadzone do polskiego systemu prawnego przepisami ustawy z 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego, następnie powielone w przepisach ustaw o stosunku państwa do: Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego oraz gmin wyznaniowych żydowskich, a także ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, było pod wieloma względami oryginalne i nowatorskie. Stwarzało bowiem możliwość pozasądowego dochodzenia roszczeń z udziałem zainteresowanych – wyznaniowych osób prawnych i państwa. Z perspektywy czasu postępowanie regulacyjne można postrzegać jako instrument sprawiedliwości tranzycyjnej. Z upływem lat w wyniku zaniedbań ustawodawcy instrument ten stawał się jednak coraz bardziej niespójny z obowiązującą Konstytucją RP i wyznaczonymi przez nią standardami. Ponadto uchwalane nowelizacje i interpretacyjny wyrok Trybunału Konstytucyjnego

⁷³ Zob. odpowiedź Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Jana Krzysztofa Ardanowskiego z dnia 12 sierpnia 2020 r. na interpelację nr 8852 w sprawie ubiegania się o nieruchomości rolne z zasobu Skarbu Państwa przez niektóre kościoły i inne związki wyznaniowe, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTBSEHWT/%24FILE/i08852-o1.pdf> [dostęp: 30.05.2022].

z dnia 13 marca 2013 r. (K 25/10) wprowadziły istotne zmiany proceduralne. Otóż niezakończone przed Komisją Majątkową sprawy osób prawnych Kościoła Katolickiego rozpatrywane były w postępowaniu cywilnym przed sądami powszechnymi. W przypadku zaś spraw, w których zespół orzekający Komisji Majątkowej wydał orzeczenie, które następnie zostało zakwestionowane przed sądem administracyjnym, brak było jakichkolwiek relewantnych regulacji prawnych, zwłaszcza wskazujących następce prawnego zlikwidowanej Komisji Majątkowej. Natomiast wnioski osób prawnych innych związków wyznaniowych są nadal rozpatrywane w postępowaniu jednoinstancyjnym przed komisjami regulacyjnymi. Zmieniła się jednak wykładnia przepisów normujących przebieg tego postępowania. Aktualnie brak możliwości odwołania od orzeczenia danej komisji regulacyjnej nie wyklucza wniesienia do tejże komisji wniosku o wznowienie postępowania (art. 148 k.p.a.), o stwierdzenie nieważności orzeczenia komisji (art. 157 § 2 k.p.a.) czy o uchylenie lub zmianę ostatecznego orzeczenia komisji, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony (art. 154 i art. 155 k.p.a.). Jednoinstancyjność postępowania regulacyjnego nie jest też przeszkodą w dochodzeniu praw na drodze sądowej i nie wyklucza możliwości kwestionowania zgodności wydanego orzeczenia z prawem w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Odnośnie do możliwości przekazania nieruchomości rolnych osobom prawnym związków wyznaniowych na Ziemiach Zachodnich i Północnych Polski nie ustanowiono terminu *ad quem* dla składania wniosków w przypadku osób prawnych Kościoła Katolickiego. Równocześnie jednak wprowadzono dodatkowe kryteria obostrzające oraz zawężono krąg podmiotów uprawnionych do przekazania nieruchomości. Ponadto należy negatywnie ocenić stworzenie w 2004 r. możliwości składania nowych wniosków rewindykacyjnych przez osoby prawne Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Kościoła Ewangelicko-Reformowanego oraz Kościoła Chrześcijan Baptystów w trakcie przekształcenia postępowania administracyjnego w postępowanie regulacyjne.

Biorąc pod uwagę przeprowadzone analizy, należy zgłosić zastrzeżenie co do zgodności obowiązujących rozwiązań prawnych nie tylko z zasadą równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1 Konstytucji RP), ale także z zasadą równego traktowania podmiotów prawa – uczestników postępowań (art. 32 Konstytucji RP).

W przypadku zaś spraw, w których zespół orzekający Komisji Majątkowej wydał orzeczenie i to rozstrzygnięcie zakwestionowano przed sądem administracyjnym, mamy również do czynienia z pozbawieniem prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Zasygnalizowane zastrzeżenia są w głównej mierze efektem braku po przemianach ustrojowych systemowego rozwiązania problemu rewindykacji nie tylko mienia związków wyznaniowych, ale przede wszystkim pozostałych podmiotów. Uporządkowanie stosunków własnościowych w Polsce, w tym również zrekompensowanie strat będących wynikiem działalności władz komunistycznych, mimo upływu 30 lat od zmiany systemu politycznego, pozostaje sprawą ostatecznie nierozwiązaną. W Polsce po 1989 r. nie podjęto się kompleksowej restytucji dokonanej w czasach komunizmu nacjonalizacji mienia prywatnego i uchwalenia (mimo kilku prób), mogącej rozwiązać ten problem, powszechnej ustawy reprivatyzacyjnej. Od upadku PRL rewindykacja przejętego przez państwo mienia prywatnego odbywa się natomiast na podstawie decyzji administracyjnych i orzeczeń sądów, w sytuacji gdy wywłaszczano ówczesnych właścicieli z pogwałceniem panujących w tamtym czasie przepisów. Jedynie w przypadku związków wyznaniowych i tzw. mienia zabużańskiego uchwalono odpowiednie przepisy rangi ustawowej.

Bibliografia

- Bendza, Włodzimierz. 2007. „Komisja Regulacyjna do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w świetle przepisów prawa i orzecznictwa”. *Prawo i Religia* 1: 87–100.
- Bendza, Włodzimierz. 2009. *Regulacja kościelnych spraw majątkowych na przykładzie Kościoła prawosławnego w Polsce*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Bielecki, Marek. 2015. *Stan prawny nieruchomości Archidiecezji Przemysko-Warszawskiej w latach 1944–2014*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Binemann-Zdanowicz, Dawid. 2009. „Roszczenia majątkowe Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej w świetle ustawy z 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej”. W: *Polski protestantyzm w czasach nazizmu i komunizmu*, red. Jarosław Kłaczek, 372–400. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Binemann-Zdanowicz, Dawid. 2017. „Historyczno-prawne aspekty włączenia działających w II RP Kościołów ewangelickich konfesji luterkańskiej i ewangelicko-unijnej do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej”. *Gdański Rocznik Ewangelicki* 11: 70–87.

- Binemann-Zdanowicz, Dawid. 2020. *Uregulowanie stanu prawnego nieruchomości Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w III RP*. Warszawa–Bielsko-Biała: Wydawnictwo Naukowe Chrześcijańskiej Akademii Teologicznej w Warszawie, Ośrodek Wydawniczy „Augustana”.
- Borecki, Paweł. 2009. „Konstytucyjność wybranych regulacji spraw majątkowych Kościoła Katolickiego”. W: *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, red. Paweł Borecki, Andrzej Czohara, Tadeusz J. Zieliński, 399–413. Warszawa: LexisNexis.
- Borecki, Paweł. 2012. „Problem prawa własności a funkcjonowanie kościołów i innych związków wyznaniowych w Polsce”. W: *Prawne granice wolności sumienia i wyznania*, red. Roman Wieruszewski, Mirosław Wyrzykowski, Lena Kondratiewa-Bryzik, 121–140. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Borecki, Paweł, Czesław Janik (oprac.). 2011. *Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski w archiwaliach z lat 1989–2010*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Czohara, Andrzej. 2012. „Komentarz do art. 32–35”. W: Andrzej Czohara, Tadeusz J. Zieliński, *Ustawa o stosunku państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce. Komentarz*, 226–268. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Jaślikowski, Marek. 2022. *Duch Komisji Majątkowej unosi się nad postępowaniem cywilnym*, <https://www.prawo.pl/prawo/koscielna-komisja-majatkowa-nie-istnieje-ale-sa-sprawy-w-sadach,513019.html> [dostęp: 30.05.2022].
- Korzan, Kazimierz. 1997. *Postępowanie nieprocesowe*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Kościelny, Paweł. 2010. *Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 3004)*, <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3004> [dostęp: 30.05.2022].
- Łeszczyński, Adam, Dariusz Walencik. 2018. „Osoby prawne Kościoła greckokatolickiego w Polsce jako strona powodowa postępowania sądowo-regulacyjnego”. *Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego* 1: 109–125.
- Łętowska, Ewa. 2011. „Uprawnienia gmin w świetle skutków orzeczenia TK o Kościelnej Komisji Majątkowej”. *Państwo i Prawo* 9: 3–19.
- Łętowska, Ewa. 2012. „Nieodzowność wykładni dynamicznej przy ocenie reżimu prawnego Kościelnej Komisji Majątkowej (przyczynek do braków w metodach prawniczej analizy problemu)”. W: *Prawne granice wolności sumienia i wyznania*, red. Roman Wieruszewski, Mirosław Wyrzykowski, Lena Kondratiewa-Bryzik, 141–164. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

- Łętowska, Ewa. 2017. „Dynamika rewindykacji historycznych na przykładzie działania Komisji Majątkowej – zamierzona czy przypadkowa?”. W: *Wymiały wolności religijnej we współczesnej Europie*, red. Piotr Szymaniec, 209–221. Wałbrzych: Wydawnictwo Uczelniane Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Angelusa Silesiusa.
- Odrowąż-Sypniewski, Wojciech. 2004. *Opinia prawna na temat zgodności art. 2 projektu ustawy o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (druk nr 1806) z art. 25 i art. 32 konstytucji*, [http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/\(\\$All\)/C27E08FFD79414A0C1256E010029931D/\\$File/I2643-03.rtf?](http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/($All)/C27E08FFD79414A0C1256E010029931D/$File/I2643-03.rtf?) [dostęp: 30.05.2022].
- Pelc, Paweł. 1995. „Kwestia zwrotu mienia kościelnych osób prawnych w świetle ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej”. *Prawo Kanoniczne* 1/2: 103–137.
- Piszczyk-Czapla, Monika. 2010. „Proces uchwalania ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego”. *Studia z Prawa Wyznaniowego* 13: 279–323.
- Piszczyk-Czapla, Monika. 2013. „Likwidacja Komisji Majątkowej – zagadnienia legislacyjne”. W: *Finansowanie Kościołów i innych związków wyznaniowych*, red. Paweł Sobczyk, Krzysztof Warchałowski, 321–339. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR.
- Podolska-Meducka, Aldona. 2017. „Spór o cerkwie”. W: *Problemy repriywatyzacji*, red. Anna Jarosz-Nojszewska, Paulina Legutko-Kobus, 113–127. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH – Szkoła Główna Handlowa.
- Sławiński, Wojciech. 2008. „Działalność Komisji regulacyjnej ds. majątku Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP w świetle przepisów prawa i praktyki. Zarys problematyki”. *Roczniki Nauk Prawnych* 2: 349–365.
- Sobczyk, Paweł. 2012. „Proceduralna niekonstytucyjność nowelizacji ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej”. *Studia Politologiczne* 23: 235–246.
- Stec, Piotr, Dariusz Walencik. 2011. „Rewindykacja nieruchomości osób prawnych Kościoła Katolickiego w postępowaniu przed sądami powszechnymi”. *Przegląd Prawa Wyznaniowego* 3: 23–50.
- Walencik, Dariusz. 2006. „Regulacja stanu prawnego nieruchomości Kościoła katolickiego w Polsce w drodze decyzji administracyjnych a prawa nabyte osób trzecich”. *Studia z Prawa Wyznaniowego* 9: 133–153.
- Walencik, Dariusz. 2007a. „Regulacja stanu prawnego nieruchomości Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w trybie administracyjnym”. *Śląskie Studia Historyczno-Teologiczne* 2: 339–349.

- Walencik, Dariusz. 2007b. „Ścieżka legislacyjna projektu ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego”. *Studia z Prawa Wyznaniowego* 10: 181–200.
- Walencik, Dariusz. 2007c. „Zmiany w ustawie o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego dotyczące regulacji spraw majątkowych”. *Prawo i Religia* 1: 67–85.
- Walencik, Dariusz. 2008a. „Postępowanie regulacyjne przed Komisją Regulacyjną do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego”. *Śląskie Studia Historyczno-Teologiczne* 1: 63–74.
- Walencik, Dariusz. 2008b. *Rewindykacja nieruchomości Kościoła katolickiego w postępowaniu przed Komisją Majątkową*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Walencik, Dariusz. 2008c. „Zakres przedmiotowy postępowania regulacyjnego dla Kościoła prawosławnego”. *Państwo i Prawo* 5: 100–110.
- Walencik, Dariusz. 2009a. „Czy działalność komisji regulacyjnych jest niezgodna z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej?”. W: *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, red. Paweł Borecki, Andrzej Czohara, Tadeusz J. Zieliński, 487–501. Warszawa: LexisNexis.
- Walencik, Dariusz. 2009b. „Kwestia bezstronności członków komisji regulacyjnych”. W: *Bezstronność religijna, światopoglądowa i filozoficzna władz Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Tadeusz J. Zieliński, 171–181. Warszawa: Chrześcijańska Akademia Teologiczna.
- Walencik, Dariusz. 2009c. „Regulacja spraw majątkowych gmin wyznaniowych żydowskich”. W: *Prawo wyznaniowe w Polsce (1998–2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, red. Dariusz Walencik, 371–390. Katowice–Bielsko-Biała: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowości i Finansów w Bielsku-Białej.
- Walencik, Dariusz. 2009d. „Zakres uwłaszczenia osób prawnych Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego”. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 6: 163–188.
- Walencik, Dariusz. 2010. „Regulacja stanu prawnego nieruchomości związków wyznaniowych na Ziemiach Zachodnich i Północnych jako praktyczna realizacja zasady wolności religijnej”. W: *Idea wolności w ujęciu historycznym i prawnym. Wybrane zagadnienia*, red. Ewa Kozerska, Piotr Sadowski, Andrzej Szymański, 167–187. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Walencik, Dariusz. 2011. „Nowelizacja ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w kontekście zasady bilateralności”. *Forum Prawnicze* 2: 36–48.
- Walencik, Dariusz. 2013. *Nieruchomości Kościoła katolickiego w Polsce w latach 1918–2012. Regulacje prawne – nacjonalizacja – rewindykacja*. Katowice: Drukarnia Archidiecezjalna w Katowicach.

- Wąsowski, Krzysztof A. 2007. „Status prawny Komisji Majątkowej. Regulacja roszczeń Kościoła katolickiego na gruncie prawa polskiego”. *Annales Canonici* 3: 39–53.
- Wąsowski, Krzysztof A. 2008. „Orzecznictwo Komisji Majątkowej – publiczno-prawne cechy arbitrażu”. W: *Orzecznictwo w systemie prawa*, red. Tomasz Bąkowski, Krzysztof Grajewski, Jarosław Warylewski, 163–178. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Zamirski, Konrad. 2018. „Rewindykacja mienia Kościoła Anglikańskiego w Polsce przed Międzykościelną Komisją Regulacyjną”. *Przegląd Prawa Wyznaniowego* 10: 179–195.
- Zamirski, Konrad. 2020. „Rewindykacja mienia Kościoła Chrześcijan Baptystów w RP przed Międzykościelną Komisją Regulacyjną – aspekty prawne”. W: *Człowiek – Państwo – Kościół. Księga jubileuszowa dedykowana Księdzu Profesorowi Arturowi Mezglewskiemu*, red. Paweł Sobczyk, Piotr Steczkowski, 739–753. Lublin: Wydawnictwo Academicon.
- Zawiślak, Michał. 2020. „Problem rewindykacji kościelnej nieruchomości Polskiego Kościoła Ewangelicznych Chrześcijan Baptystów we Wrocławiu”. *Studia z Prawa Wyznaniowego* 23: 387–419.
- Zieliński, Tadeusz J. 2010. „Rewindykacja nieruchomości Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego na terenie Gdańska po 1989 r. (postępowania przed Komisją Regulacyjną)”. *Studia z Prawa Wyznaniowego* 13: 5–24.