

Dariusz Walencik

Postępowanie regulacyjne przed Komisją Regulacyjną do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego

Śląskie Studia Historyczno-Teologiczne 41/1, 63-74

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Ks. DARIUSZ WALENCIK

Uniwersytet Opolski

POSTĘPOWANIE REGULACYJNE PRZED KOMISJĄ REGULACYJNĄ DO SPRAW POLSKIEGO AUTOKEFALICZNEGO KOŚCIOŁA PRAWOSŁAWNEGO

1. Wprowadzenie

Osoby prawne Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (PAKP), zgodnie z art. 48 ustawy o stosunku państwa do tegoż Kościoła,¹ uzyskały prawo do składania wniosków o przywrócenie im własności upaństwowionych w przeszłości nieruchomości. Wnioski te rozpatrywane były w trybie postępowania administracyjnego². Następnie na mocy art. 2 i 14 ustawy z dnia 26 VI 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw³ przyznano im uprawnienie do wystąpienia, w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie tejże ustawy, z wnioskami o „przekształcenie” dotychczasowego trybu administracyjnego w tryb postępowania regulacyjnego w sprawach, które nie zostały do tego czasu zakończone. Przewidziany przez tę nowelizację trzymiesięczny okres okazał się nierealistyczny. Dlatego ustawodawca na mocy art. 2 ustawy z dnia 30 IV 2004 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁴ przedłużył go z trzech miesięcy do dwóch lat. Wymienione akty prawne wraz z rozporządzeniami doń wykonawczymi normują zakres oraz sposób przeprowadzenia postępowania regulacyjnego, którego celem jest rozstrzygnięcie zadawnionych spraw majątkowych PAKP. Przedmiotem tego artykułu będzie zasadniczo analiza kwestii proceduralnych związanych z postępowaniem regulacyjnym przed Komisją Regulacyjną do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. Z kolei przesłanki materialne warunkujące jego wszczęcie stanowią treść oddzielnego opracowania⁵.

¹ DzU z 1991 r., nr 66, poz. 287 z późn. zmianami.

² Szerzej na ten temat zob. D. Walencik, *Regulacja stanu prawnego nieruchomości Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w trybie administracyjnym*, Śląskie Studia Historyczno-Teologiczne 40,1 (2007), s. 338-349.

³ DzU z 1998 r., nr 59, poz. 375.

⁴ DzU z 2004 r., nr 145, poz. 1534.

⁵ Zob. D. Walencik, *Zakres przedmiotowy postępowania regulacyjnego przed Komisją Regulacyjną do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego*, Państwo i Prawo 9 (2007) [artykuł złożony do druku].

2. Podmioty postępowania regulacyjnego

Postępowanie regulacyjne, zgodnie z ust 2 art. 48a przeprowadza Komisja Regulacyjna do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, w skład której wchodzi po dwóch przedstawicieli ministra spraw wewnętrznych i administracji oraz Prawosławnego Metropolity Warszawskiego i Całej Polski. Komisja ta wchodzi w skład struktur organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji i jest kompetentna do przeprowadzenia postępowań regulacyjnych oraz do wydania decyzji rozstrzygających, dotyczących zwrotu w całości bądź w części nieruchomości kościelnych bądź rekompensaty w postaci nieruchomości zamiennej lub wypłaty odszkodowania.

Strukturę Komisji Regulacyjnej, szczegółowy tryb postępowania regulacyjnego oraz wynagrodzenie dla członków Komisji i personelu pomocniczego, zgodnie z ustawową delegacją (art. 48a, ust. 3), określa w porozumieniu z Prawosławnym Metropolita Warszawskim i Całej Polski Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 V 1999 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania Komisji Regulacyjnej do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego⁶. Paragraf 2, ust. 2 powyższego rozporządzenia stanowi, iż Komisja działa pod kierunkiem dwóch współprzewodniczących, z których jednego wyznacza minister spraw wewnętrznych i administracji, a drugiego – Prawosławny Metropolita Warszawski i Całej Polski. Współprzewodniczący kierują kolejnymi posiedzeniami Komisji (§ 2, ust. 3). Komisja wykonuje zadania i funkcje przewidziane w ustawie dla zespołu orzekającego (§ 2, ust. 4). Siedzibą Komisji jest miasto stołeczne Warszawa, przy czym Komisja może orzekać na posiedzeniach wyjazdowych (§ 3). Obsługę kancelaryjno-biurową Komisji zapewnia Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (§ 4), a jej działalność jest finansowana z budżetu państwa, w części dotyczącej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Członkowie Komisji otrzymują wynagrodzenie w formie zryczałtowanej diety. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowego trybu postępowania Komisji Regulacyjnej do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego diety otrzymywali: współprzewodniczący Komisji w wysokości 70% wynagrodzenia prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, pozostali członkowie Komisji – 70% wynagrodzenia sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Personel pomocniczy otrzymywał zryczałtowane diety w wysokości: sekretarze Komisji 35%, protokolanci Komisji 15% diet członków Komisji (§ 23). Zgodnie z § 1, pkt 3 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 II 2002 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia członków i personelu pomocniczego komisji regulacyjnych działających na podstawie ustaw o stosunku państwa do kościołów oraz związków wyznaniowych w latach 2002-2003⁷, wysokość wynagrodzenia

⁶ DzU z 1999 r., nr 45, poz. 456.

⁷ DzU z 2002 r., nr 17, poz. 167.

członków i personelu pomocniczego Komisji Regulacyjnej w okresie od dnia 1 III 2002 r. do dnia 31 XII 2003 r. wynosiła odpowiednio 80% wynagrodzeń określonych w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 14 V 1999 r. Po jego nowelizacji – w okresie od 4 IX 2003 r. do 31 XII 2003 r. – 69% wynagrodzeń określonych w § 23 wspomnianego rozporządzenia⁸. Następnie w okresie od 1 I 2004 r. do 30 VI 2004 r. – 80%⁹, od 1 VII 2004 r. do 31 XII 2004 r. – 68%¹⁰ i od 1 I 2005 r. znowu 80%¹¹ wynagrodzeń, określonych w § 23 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowego trybu postępowania Komisji Regulacyjnej do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. Wreszcie zgodnie z § 1, pkt 3 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 X 2005 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia członków i personelu pomocniczego komisji regulacyjnych działających na podstawie ustaw o stosunku państwa do Kościołów oraz związków wyznaniowych w roku 2006¹², wysokość wynagrodzenia członków i personelu pomocniczego komisji regulacyjnych wynosi w okresie od dnia 1 I 2006 r. do dnia 31 XII 2006 r., odpowiednio, 80% wynagrodzeń określonych w rozporządzeniu z 1999 r.

Jeżeli członek Komisji lub jej personelu pomocniczego jest jednocześnie członkiem komisji majątkowej lub komisji regulacyjnej, działającej na podstawie ustawy o stosunku państwa do innego kościoła lub związku wyznaniowego albo jest członkiem personelu pomocniczego takiej komisji, otrzymuje wynagrodzenie w wysokości 10% zryczałtowanej diety. Jednakże w przypadku pełnienia przez tę samą osobę różnych funkcji w wymienionych komisjach przysługuje jej prawo wskazania komisji, w której otrzymywać będzie wynagrodzenie w pełnej wysokości (§ 24).

Bez wątpienia reżim postępowania regulacyjnego charakteryzują takie cechy, jak: koncyliacyjność czy zasada pierwszeństwa ugodowego rozstrzygnięcia sporów. Powodują one, iż jest to korzystniejsza procedura dla zainteresowanych Kościołów czy związków wyznaniowych. Uwzględniając wskazane cechy Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 24 VI 1992 r., dotyczącej wykładni art. 61 ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, uznał, że postępowanie regulacyjne ma charakter „quasi-postępowania mediacyjno-polubownego” między państwem a osobami prawnymi Kościoła katolickie-

⁸ Por. § 1 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 VIII 2003 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia członków i personelu pomocniczego komisji regulacyjnych działających na podstawie ustaw o stosunku państwa do kościołów oraz związków wyznaniowych (DzU z 2003 r., nr 155, poz. 1517).

⁹ Por. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 XII 2003 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia członków i personelu pomocniczego komisji regulacyjnych działających na podstawie ustaw o stosunku Państwa do kościołów oraz związków wyznaniowych w latach 2004-2005 (DzU z 2003 r., nr 230, poz. 2311).

¹⁰ Por. § 1, ust. 1 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 XII 2004 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości wynagrodzenia członków i personelu pomocniczego komisji regulacyjnych działających na podstawie ustaw o stosunku Państwa do kościołów oraz związków wyznaniowych w latach 2004-2005 (DzU z 2004 r., nr 150, poz. 1591).

¹¹ Por. § 1 ust 2 powyższego rozporządzenia.

¹² DzU z 2005 r., nr 214, poz. 1814.

go¹³. Również Naczelny Sąd Administracyjny zajął podobne stanowisko, stwierdzając, że Komisja Majątkowa nie jest organem administracji państwowej, lecz instytucją mającą za zadanie polubowne załatwienie roszczeń kościelnych osób prawnych¹⁴.

Analogiczne rozważania należałoby odnieść do Komisji Regulacyjnej do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, określając jej charakter prawny. Postępowanie regulacyjne zastępuje postępowanie sądowe lub administracyjne i przypomina w pewnym stopniu postępowanie polubowne, w którym rozpatrywane jest roszczenie quasi-windykacyjne; kościelna osoba prawna domaga się nie tylko zwrotu nieruchomości lub jej części (windykacja), lecz także przywrócenia własności. Co za tym idzie – orzeczenie Komisji Regulacyjnej nie jest decyzją administracyjną¹⁵. Nie jest ono bowiem wydawane w toku postępowania administracyjnego ani przez organ administracji. Z tego względu na orzeczenie Komisji Regulacyjnej nie przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skarga taka przysługuje jednak w sytuacji, gdy brak uzgodnienia orzeczenia przez Komisję Regulacyjną, a kwestię zwrotu nieruchomości próbowano ponownie rozpatrzyć na podstawie art. 46 ustawy z 4 VII 1991 r., czyli na drodze decyzji administracyjnej wojewody. Orzeczenie Komisji Regulacyjnej nie ma również charakteru wyroku sądowego, gdyż nie jest ona sądem. Najbardziej zbliżone jest ono zatem do rozstrzygnięcia sądu polubownego¹⁶, w którym spory rozstrzyga arbiter powołany wspólnie przez strony – ze względu na parytetowy charakter składu organu orzekającego, a także ewentualność niezgodnienia orzeczenia przez organ orzekający¹⁷ (co jest niemożliwe zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądowym). Odmiennie jednak niż przy sądzie polubownym, kompetencje Komisji Regulacyjnej wynikają nie wprost z uzgodnienia stron (zapisu na sąd polubowny), lecz z ustawy; klauzula wykonalności nie jest nadawana przez sąd i nie ma możliwości wystąpienia ze skargą o uchylenie orzeczenia¹⁸.

Na mocy § 5, ust. 1 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowego trybu postępowania Komisji Regulacyjnej do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego postępowanie regulacyjne wszczyna się na wniosek zainteresowanej osoby prawnej PAKP. Natomiast zgodnie z ust 1, art. 48a ustawy o stosunku państwa do PAKP prawo zgłaszania do Komisji

¹³ Por. Uzasadnienie uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 VI 1992 r. w sprawie wykładni art. 61 ustawy z dnia 17 V 1989 r. (W. 11/91), s. 13, 19.

¹⁴ Por. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (I SA 768/91), niepublikowane; D. Frey, *Nieruchomości kościelne. Tytuł własności*, Rzeczpospolita 1991, nr 266 z 15 listopada.

¹⁵ Decyzja jest aktem wydawanym przez organy administracji państwowej i organy samorządu terytorialnego, opartym na obowiązujących przepisach prawa, skierowanym do imiennie oznaczonego adresata znajdującego się na zewnątrz organu wydającego decyzję, który ustala lub tworzy albo znosi pewne uprawnienia lub obowiązki tego adresata wobec wszystkich. – Por. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa-Poznań 1995, s. 36.

¹⁶ Por. P. Stanisz, *Regulacja spraw majątkowych kościelnych osób prawnych*, w: A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2006, s. 233-234.

¹⁷ Co dopuszcza art. 1195 § 4 *Kodeksu postępowania cywilnego* [dalej: Kpc] (DzU z 1964 r., nr 43, poz. 296 z późn. zmianami), dotyczący sądu polubownego.

¹⁸ Por. art. 1205 Kpc w stosunku do sądu polubownego.

Regulacyjnej wniosków w sprawie przywrócenia własności upaństwowionych nieruchomości lub ich części uzyskały strony dotychczasowego postępowania administracyjnego toczącego się w trybie art. 47, ust. 1 tejże ustawy. Stąd rodzi się pytanie, czy rozporządzenie nie wykracza poza zakres ustawowej delegacji? Zarówno ustawa, jak i rozporządzenie nie rozstrzyga kolizji między kilkoma kościelnymi osobami prawnymi zainteresowanymi regulacją, pozostawiając tę sprawę do wewnętrznego ustalenia Kościołowi prawosławnemu. Nie przewidują także możliwości zrzeczenia się przez wnioskodawcę, tak jak w przypadku osób prawnych Kościoła katolickiego, prawa własności nierolniczej nieruchomości zamiennej na rzecz innej kościelnej osoby prawnej, za jej zgodą.

Uczestnikami postępowania regulacyjnego mogą być – oprócz wnioskodawcy – wszystkie zainteresowane jednostki państwowe, jednostki samorządu terytorialnego i kościelne osoby prawne, których interesu prawnego dotyczy to postępowanie (art. 48a, ust. 8; § 5, ust. 2). Za zainteresowane jednostki państwowe Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 V 1999 r. uznaje jednostkę uprawnioną do dysponowania nieruchomościami skarbu państwa oraz jednostki państwowe władające nieruchomością lub jej częścią będącą przedmiotem postępowania (§ 5, ust. 3)¹⁹. Jeżeli niepaństwowe osoby trzecie nabyły prawo do upaństwowionej nieruchomości, jednostką zainteresowaną jest skarb państwa, reprezentowany przez właściwy terenowy organ administracji publicznej (§ 5, ust. 4).

3. Czynności procesowe

Postępowanie regulacyjne wszczyna się z chwilą złożenia wniosku w Komisji Regulacyjnej (art. 48a, ust. 4). Postępowania administracyjne dotyczące nieruchomości, w stosunku do których wszczęto postępowania regulacyjne, ulegają zawieszeniu, a organy prowadzące te postępowania przekazują ich akta do Komisji (art. 48a, ust. 5). O wszczęciu postępowania regulacyjnego Komisja Regulacyjna powiadamia pisemnie uczestników postępowania. Uczestnik postępowania ma obowiązek i możliwość do udzielenia pisemnych wyjaśnień w terminie 30 dni (§ 7). Postępowanie powinno być zakończone bez zbędnej zwłoki. Niezwłocznie powinny być załatwione sprawy, które mogą być rozpatrzone na podstawie dowodów przedstawionych przez uczestników postępowania (§ 7). Terminy te mają jednak charakter wyłącznie instrukcyjny.

Zgodnie z pierwotną regulacją, wnioski o wszczęcie postępowania winny być złożone w terminie dwóch lat od ogłoszenia ustawy o stosunku państwa do PAKP do Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów, czyli do 29 VII 1993 r., pod rygorem wygaśnięcia roszczeń (art. 48, ust. 1). Jednakże nowelizacja z 1997 r. ustawy

¹⁹ Do 1993 r. były to: skarb państwa lub inna państwowa osoba prawna; wprowadzenie agencji zarządzających mieniem skarbu państwa doprowadziło do zmian dotychczasowej regulacji.

o gwarancjach wolności sumienia i wyznania zagwarantowała osobom prawnym Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Kościoła Ewangelicko-Reformowanego oraz Kościoła Chrześcijan Baptystów prawo do wystąpienia w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizującej ustawy, tzn. do 30 VIII 1998 r. z wnioskiem o wszczęcie postępowania regulacyjnego, którego przedmiotem mogły się stać sprawy o przywrócenie własności upaństwowionych nieruchomości, pod warunkiem, że postępowanie administracyjne, w którym te sprawy były wcześniej rozpatrywane, nie zostało zakończone. Kolejna nowelizacja ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 2004 r. przedłużyła ten termin o dwa lata od dnia wejścia w życie tejże nowelizującej ustawy, czyli do 10 VII 2006 r.

Wniosek o wszczęcie postępowania zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowego trybu postępowania Komisji Regulacyjnej do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego powinien być złożony na piśmie i zawierać wskazanie uczestników postępowania regulacyjnego oraz ich adresów, sprecyzowanie żądania, faktyczne i prawne uzasadnienie żądania, wskazanie dowodów i okoliczności przemawiających za uwzględnieniem wniosku (§ 11, ust. 1 i 2). Do wniosku powinny być dołączone posiadane oryginały lub urzędowo poświadczone odpisy dokumentów przytoczonych we wniosku. Wnioskodawca może również wnieść o polecenie uczestnikowi postępowania dostarczenia dokumentów będących w jego posiadaniu lub o złożenie odpowiednich oświadczeń oraz o zażądanie z urzędu dostarczenia dokumentów znajdujących się w sądach i urzędach (§ 11, ust. 3). Wniosek o wszczęcie postępowania oraz dokumenty załączone jako dowody składa się wraz z ich odpisami dla uczestników postępowania (§ 11, ust. 4).

Rozporządzenie nie stawia jednak wymogu, by w ustawowym terminie został złożony kompletny wniosek, po jego upływie możliwe jest dalsze składanie dokumentów wymaganych przez Komisję. W tym celu współprzewodniczący Komisji wzywają wnoszącego do uzupełnienia braków (§ 14, ust. 1). Przy czym wniosek niedopuszczalny podlega odrzuceniu, a wniosek niepełny powinien być uzupełniony pod rygorem zawieszenia postępowania. W zakresie usuwania braków wniosku stosuje się odpowiednio art. 64, § 2 *Kodeksu postępowania administracyjnego* [dalej: Kpa] (§ 14 ust. 3). Współprzewodniczący Komisji mogą z urzędu zażądać dostarczenia wszelkich dokumentów mających znaczenie w sprawie od każdego, u kogo się one znajdują. W tym samym celu mogą także żądać złożenia oświadczeń (§ 14, ust. 2). Wnioski składane w toku postępowania przed Komisją oraz wyjaśnienia mogą być wnoszone na piśmie, telegraficznie, telefaksem, a także ustnie do protokołu (§ 12). Współprzewodniczący Komisji jest obowiązany potwierdzić wniesienie wniosku lub wyjaśnienia, jeżeli wnoszący tego zażąda (§ 13).

Do postępowania regulacyjnego stosuje się odpowiednio enumeratywnie wyliczone we wspomnianym rozporządzeniu z 14 V 1999 r. przepisy *Kodeksu postępowania administracyjnego*. Artykuły 39-41 i 45-47 Kpa stosuje się odpowiednio w zakresie doręczania pism, art. 50-56, z wyłączeniem art. 54 §, 1 pkt 6 Kpa, w zakresie wzywania do udziału w czynnościach postępowania regulacyjnego,

a art. 57-60 Kpa w zakresie terminów. Komisja sporządza zwięzły protokół każdej czynności postępowania regulacyjnego, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie. W szczególności sporządza się protokół: przesłuchania uczestnika, świadka, biegłego; oględzin i ekspertyz dokonywanych przy udziale członka zespołu orzekającego (sic!)²⁰; rozprawy; ustnego orzeczenia i postanowienia. Do protokołów stosuje się odpowiednio przepisy art. 68-72 Kpa. W zakresie udostępniania uczestnikom akt postępowania regulacyjnego stosuje się odpowiednio przepisy art. 73 i 74 Kpa. Natomiast w zakresie dowodów w postępowaniu regulacyjnym stosuje się odpowiednio przepisy art. 75-87 Kpa, z wyłączeniem przepisów o środkach przymusu administracyjnego. Komisja może rozstrzygać sprawę na posiedzeniu bez udziału uczestników postępowania. Rozprawa powinna być wyznaczona, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów uczestników postępowania oraz gdy jest to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin. Rozprawą lub posiedzeniem kieruje jeden ze współprzewodniczących Komisji. Kierujący rozprawą współprzewodniczący Komisji winien stosować przepisy art. 91-95 Kpa. Artykuły 97-103 Kpa stosuje się w zakresie zawieszania postępowania. Uczestnicy postępowania regulacyjnego mogą zawrzeć ugodę przed Komisją, wówczas mają zastosowanie przepisy art. 116 i 117 Kpa. W zakresie orzeczeń i ugod ma zastosowanie ponadto art. 48a, ust. 11 ustawy oraz stosuje się odpowiednio przepisy 104-113 Kpa. Gdy uгода nie zostanie zawarta, Komisja wydaje orzeczenie (art. 48a, ust. 9 ustawy)²¹, które podejmuje się zwykłą większością głosów w głosowaniu tajnym. W razie równości głosów uznaje się, że Komisja nie uzgodniła orzeczenia (art. 48d ustawy). I wreszcie art. 262 Kpa ma zastosowanie w zakresie ustalania kosztów postępowania regulacyjnego, przy czym uczestnika postępowania obciążają te koszty postępowania poniesione w jego interesie lub na jego żądanie, które nie wynikają z ustawowego obowiązku organów administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego²².

4. Sposoby regulacji

Zgodnie z ust. 6, art. 48a ustawy o stosunku państwa do PAKP Komisja, rozpatrując wnioski, związana jest granicami określonymi w art. 48, ust. 2 i art. 50 tejże ustawy. To znaczy, że postępowanie regulacyjne powinno zostać zakończone wydaniem przez Komisję Regulacyjną orzeczenia w sprawie przekazania zainte-

²⁰ W treści przepisu winno być: członka Komisji, ponieważ Komisja Regulacyjna do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego nie dzieli się – w przeciwieństwie do Komisji Majątkowej rozpatrującej wnioski rewindykacyjne Kościoła katolickiego – na zespoły orzekające.

²¹ W treści przepisu winno być: przed Komisją.

²² Por. §8, §9, §10, §15, §16, §17, §18, §19, §20, §21, §22 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 V 1999 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania Komisji Regulacyjnej do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (DzU z 1999 r., nr 45, poz. 456).

resowanej kościelnej osobie prawnej własności nieruchomości lub jej części, przy czym w odniesieniu do gruntów warszawskich przejętych na podstawie dekretu z dnia 26 X 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy – przedmiotem postępowania jest ustanowienie prawa użytkownika wieczystego, przyznania odpowiedniej nieruchomości zamiennej, przyznania odszkodowania ustalonego według przepisów o wywłaszczaniu nieruchomości, z wyjątkiem możliwości uzyskania odszkodowania w przypadku nieruchomości niepozostających obecnie we władaniu Kościoła prawosławnego, wykorzystywanych w przeszłości na cele kultu religijnego lub działalności oświatowo-wychowawczej, opiekuńczo-wychowawczej i charytatywno-opiekuńczej, które podlegały ustawie z 23 VI 1939 r. o uregulowaniu stanu prawnego majątków Kościoła prawosławnego, oraz w przypadku niemożności wydzielenia gospodarstw rolnych dla biskupów diecezjalnych, seminarium duchownego i klasztorów z nieruchomości, które podlegały przejściu na własność państwa z mocy ustawy o dobrach martwej ręki.

Majątek nieruchomy, przekazany na własność gminie w trybie ustawy z dnia 10 V 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych²³, podlega postępowaniu regulacyjnemu (art. 50).

W okolicznościach przemawiających przeciwko przywróceniu kościelnej osobie prawnej własności upaństwowionej nieruchomości lub jej części przyznawana jej jest nieruchomość zamienna. Na podstawie art. 48a, ust. 7 ustawy z dnia 4 VII 1991 r. o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego Rada Ministrów 14 VI 1999 r. wydała rozporządzenie w sprawie określenia państwowych jednostek organizacyjnych oraz jednostek samorządu terytorialnego, z których mienia mogą być wyłączone nieruchomości zamienne, oraz określenia państwowej jednostki organizacyjnej, na którą może być nałożony obowiązek zapłaty odszkodowania na rzecz osób prawnych Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego²⁴.

Jako nieruchomości zamienne, o których mowa w art. 48, ust. 2, pkt 2 ustawy z dnia 4 VII 1991 r., mogą być przyznawane nieruchomości bądź z zasobu nieruchomości skarbu państwa²⁵ lub jednostki samorządu terytorialnego, a także oddane w trwałą zarząd państwowej lub samorządowej jednostce organizacyjnej, bądź z mienia państwowych osób prawnych (§ 1, ust. 1). Wyłączenia nieruchomości z zasobu nieruchomości skarbu państwa dokonuje się w przypadku, gdy nieruchomość, będąca przedmiotem wniosku o wszczęcie postępowania regulacyjnego, znajduje się w tym zasobie (§ 1 ust. 2). Natomiast wyłączenia nieruchomości z gminnego, powiatowego lub wojewódzkiego zasobu nieruchomości dokonuje się w przypad-

²³ DzU z 1990 r., nr 32, poz. 191; nr 43, poz. 253; nr 92, poz. 541 oraz z 1991 r., nr 34, poz. 151.

²⁴ DzU z 1999 r., nr 53, poz. 554.

²⁵ Mienie Państwowego Funduszu Ziemi, będące własnością skarbu państwa, stanowi Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa na podstawie ustawy z dnia 19 X 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi skarbu państwa oraz zmianie niektórych ustaw (DzU z 1991 r., nr 57, poz. 299).

ku, gdy nieruchomość, będąca przedmiotem wniosku o wszczęcie postępowania regulacyjnego, znajduje się w zasobie nieruchomości odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego (§ 1, ust. 3). Nieruchomości wyłączane z mienia państwowych osób prawnych wyłącza się z mienia tej osoby prawnej, która jest właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub użytkownikiem nieruchomości będącej przedmiotem wniosku o wszczęcie postępowania regulacyjnego (§ 1, ust. 4).

Na wniosek uczestnika postępowania regulacyjnego, za zgodą pozostałych uczestników postępowania oraz tych jednostek, z których mienia ma nastąpić wyłączenie nieruchomości zamiennej, powyższe rozporządzenie Rady Ministrów dopuszcza możliwość wyłączenia nieruchomości zamiennej z mienia: skarbu państwa, jeżeli w zasobie nieruchomości skarbu państwa nie znajduje się nieruchomość będąca przedmiotem wniosku o wszczęcie postępowania regulacyjnego; jednostki samorządu terytorialnego innej niż ta, w której zasobie znajduje się nieruchomość będąca przedmiotem wniosku o wszczęcie postępowania regulacyjnego; państwowej osoby prawnej innej niż wymieniona w § 1, ust. 4; innych państwowych jednostek organizacyjnych lub gmin, jednakże za ich zgodą oraz zgodą pozostałych uczestników postępowania (§ 2). Gdy i ta możliwość z powodu braku odpowiedniej nieruchomości zamiennej nie wchodzi w grę, wówczas kościelnej osobie prawnej może być przyznane odszkodowanie na podstawie art. 56-60 ustawy z 29 IV 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości²⁶. Obowiązek wypłacenia odszkodowania, o którym mowa w art. 48, ust. 2, pkt 3 ustawy o stosunku państwa do PAKP spoczywa na skarbie państwa. Odszkodowanie jest wypłacane przez wojewodę (§ 3)²⁷. W ustawach budżetowych dokonywano jednak zapisów wykluczających stosowanie przepisów rozporządzenia w zakresie zapłaty odszkodowania. I tak w ustawie budżetowej na rok 1992 z dnia 5 VI 1992 r.²⁸ w art. 31, pkt. 2 zawieszono do 31 XII 1992 r. stosowanie art. 48, ust. 2, pkt 3 ustawy z dnia 4 VII 1991 r. o stosunku państwa do PAKP.

Ustawa o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego przewiduje również w art. 48a, ust. 9 możliwość zawarcia ugody między uczestnikami postępowania regulacyjnego. Często przedmiotem takiej ugody jest wypłacenie kościelnej osobie prawnej odpowiedniej rekompensaty w zamian za rezygnację z roszczenia o przywrócenie własności upaństwowionej nierucho-

²⁶ Tekst jedn. DzU z 1991 r., nr 30, poz. 127 z późn. zmianami.

²⁷ Nie ma natomiast mowy o wypłacie, za zgodą zainteresowanej kościelnej osoby prawnej, odszkodowania w postaci obligacji lub innych papierów wartościowych emitowanych przez państwowe osoby prawne (por. § 4 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyłączania nieruchomości zamiennych lub nakładania obowiązku zapłaty odszkodowania na rzecz kościelnych osób prawnych – DzU z 1991 r., nr 1, poz. 2 dotyczącego Kościoła Katolickiego). Nie ma także zapisu o możliwości dokonania w toku postępowania regulacyjnego regulacji granic nieruchomości, a w miarę potrzeby ustanowić służebność gruntową lub znieść służebność dotychczas istniejącą (por. art. 63 ust. 3 ustawy z dnia 17 V 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej – DzU z 1989 r., nr 29, poz. 154, z późn. zmianami). Związane jest to w szczególności z koniecznością podziału nieruchomości, gdy przedmiotem regulacji ma być jedynie część dotychczasowej nieruchomości.

²⁸ DzU z 1992 r., nr 50, poz. 229.

mości lub jej części. Strony ugody mają dowolność kształtowania jej treści, za podstawę naliczenia rekompensaty mogą przyjąć również wartość nieruchomości będącej przedmiotem regulacji. Uczestnicy mogą także wprowadzić do treści ugody zapis o płatności ratalnej, często rozłożonej w latach. Zatem strony w praktyce mogą przewidzieć nieuregulowaną w ustawie rekompensatę za zrzeczenie się przez kościelną osobę prawną roszczeń wynikających z ustawy z dnia 4 VII 1991 r. Ma to miejsce zwłaszcza wtedy, gdy stroną postępowania jest jednostka samorządu terytorialnego, gdyż zgodnie z § 3 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia państwowych jednostek organizacyjnych oraz jednostek samorządu terytorialnego, z których mienia mogą być wyłączone nieruchomości zamienne, oraz określenia państwowej jednostki organizacyjnej, na którą może być nałożony obowiązek zapłaty odszkodowania na rzecz osób prawnych Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, obowiązek zapłaty odszkodowania ciąży na skarbie państwa, a wypłacane jest przez wojewodę.

Jeśli ugoda nie zostanie zawarta, Komisja Regulacyjna jest zobowiązana wydać orzeczenie (art. 48a, ust. 9, zd. 2). Ugody zawarte przed zespołem orzekającym, oraz orzeczenia uwzględniające wnioski powinny określać: stan prawny nieruchomości; związane z tym stanem obowiązki uczestników postępowania, a w szczególności obowiązek wydania nieruchomości w wyznaczonym terminie, jeżeli nie znajduje się ona we władaniu wnioskodawcy; w razie przyznania odszkodowania – obowiązki i termin zapłaty należnej z tego tytułu kwoty (art. 48a, ust. 11). Zarówno orzeczenia wydane w toku postępowania, jak i zawarte w jego wyniku ugody mają moc sądowych tytułów egzekucyjnych. Tym samym uzyskują moc równą prawomocnym (lub natychmiast wykonalnym) orzeczeniom sądowym. Wszczęcie egzekucji sądowej na ich podstawie, np. w celu przymusowego wydania nieruchomości czy wypłacenia odszkodowania, wymaga zaopatrzenia orzeczenia Komisji bądź ugody przed nią zawartej w klauzulę wykonalności (art. 776 w związku z art. 777 § 1, pkt. 3 Kpc). Klauzulę wykonalności nadają współprzewodniczący Komisji, opatrując ją okrągłą pieczęcią Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (§ 22 ust. 1 rozporządzenia MSWiA). Orzeczenia Komisji, a także ugody przed nią zawarte stanowią ponadto podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych i w ewidencji gruntów (art. 48b).

Od orzeczenia Komisji Regulacyjnej, zgodnie z art. 48a, ust. 12, nie przysługuje odwołanie. Rozwiązanie to bywa krytykowane. Zarzut braku instancji odwoławczej byłby słuszny, gdyby postępowanie przed Komisją Regulacyjną było obligatoryjne. Tymczasem jego wszczęcie zależy od woli wnioskodawcy, czyli kościelnej osoby prawnej. Przepis nie- dopuszczający odwołania od orzeczenia Komisji jest konsekwencją stanowiska ustawodawcy, wymagającego, aby podstawę orzeczenia stanowiła zgodność woli stron zarówno w kwestii dopuszczalności zwrotu nieruchomości, jak i zasadności żądania kościelnej osoby prawnej. Rozwiązanie wyłącza tryb odwoławczy od orzeczeń Komisji wyjaśnia także jej struktura jako organu dwóch autonomicznych podmiotów, działających w ramach swojego *imperium*. Państwo działa w ramach władzy określonej ustawami

wobec skarbu państwa i struktur administracji państwowej, pełniących funkcję *stationes fisci*, a Kościół prawosławny – w ramach władzy przysługującej wobec jego osób prawnych. Uzgodnienie stanowisk przez reprezentantów tworzących Komisję Regulacyjną, mimo że dotyczy spraw majątkowych państwa i Kościoła, nie może być zaskarżone przez te podmioty ze względu na brak organu właściwego do rozstrzygnięcia sporu, który mógłby między nimi wyniknąć. Uzgodnienie stanowisk co do sposobu rozstrzygnięcia między podmiotami publicznoprawnymi nie mieści się w pojęciu sprawy cywilnej (art. 2, § 1 Kpc), przypisanej kompetencji sądu powszechnego, ani aktu administracyjnego, podlegającego kontroli sądu administracyjnego²⁹. Jeśli Komisja nie uzgodni orzeczenia (co zachodzi przy równości głosów), zawiadamia o tym pisemnie uczestników postępowania regulacyjnego (art. 48d, ust. 1). Uczestnikom postępowania przysługuje wówczas sześciomiesięczny zawity termin (licząc od daty otrzymania pisemnego powiadomienia o nieuzgodnieniu orzeczenia przez Komisję) na wystąpienie o podjęcie zawieszono postępowania sądowego lub administracyjnego, a jeżeli nie było ono wszczęte – na wystąpienie do sądu o zasądzenie roszczenia pod rygorem wygaśnięcia roszczenia (art. 48d, ust. 2). Sąd rozpoznając sprawę, stosuje zasady regulacji właściwe dla postępowania przed Komisją Regulacyjną (art. 47, ust. 1; art. 48, ust. 2 i art. 50).

Postępowanie regulacyjne jest wolne od opłat. Nabycie własności nieruchomości lub ich części na podstawie ugody lub orzeczenia jest wolne od podatków i opłat z tym związanych, a wynikające z tego wpisy do ksiąg wieczystych i ich zakładanie są wolne od opłat (art. 48c ustawy).

5. Zakończenie

Wskutek uchwalenia ustawy o stosunku państwa do PAKP oraz ustaw ją nowelizujących kompleksowo rozwiązano problem zadawnionych krzywd majątkowych wyrządzonych Kościołowi prawosławnemu. Należy podkreślić, że regulacja spraw majątkowych Kościoła prawosławnego nie może być interpretowana jako zmierzająca do „przyznawania” temu Kościołowi określonych nieruchomości czy dóbr materialnych. Celem postępowania regulacyjnego jest bez wątpienia przywrócenie prawa własności części upaństwowionych nieruchomości kościelnych – i to tych jedynie, których nacjonalizacja nastąpiła z pogwałceniem przepisów prawa stanowionego w okresie od 1945 do 1989 r. Wprowadzenie trybu postępowania regulacyjnego zrównało uprawnienia osób prawnych tegoż Kościoła z uprawnieniami osób prawnych pozostałych kościołów i związków wyznaniowych, które taką możliwość uzyskiwały na mocy ustaw indywidualnych. Postępowanie regulacyjne ma charakter mieszany, arbitrażowo-jurysdykcyjny, a jego rozstrzyg-

²⁹ Por. Z. Strus, *Postępowanie regulacyjne a ochrona praw osób trzecich*, Przegląd Sądowy 3 (1998), s. 9-10.

nięcia nie są ani decyzjami administracyjnymi (ani choćby swoistymi aktami lub czynnościami z zakresu administracji publicznej), ponieważ Komisja Majątkowa do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego nie jest organem administracji publicznej, ani nie mają charakteru wyroku sądowego, gdyż nie jest ona również sądem.

PROCÉDURE DE RÉGULATION DEVANT LA COMMISSION DE RÉGULATION CHARGÉE DES AFFAIRES DE L'ÉGLISE ORTHODOXE AUTOCÉPHALE DE POLOGNE

R é s u m é

Les personnes morales de l'Église Orthodoxe Autocéphale de Pologne conformément à l'article 48 de la loi sur les rapports entre l'État et cette Église ont acquis le droit de déposer des demandes de revendication. Il faut souligner que la régulation des affaires concernant les biens de l'Église orthodoxe ne peut pas être interprétée comme une régulation visant à „attribuer” à cette Église des biens immobiliers ou des biens matériels. Le but de la procédure de régulation est sans doute la restitution de droits de propriété d'une partie des biens immobiliers nationalisés de l'Église – et seulement ceux pour lesquels la nationalisation a violé des dispositions législatives instituées sur la période de 1945 à 1989. La procédure de régulation a un caractère mixte, d'arbitrage et de juridiction, et ses décisions ne sont ni des décisions administratives (ni d'actes ou bien d'actions en matière d'administration publique) parce que la Commission des Biens chargée des Affaires de l'Église Orthodoxe Autocéphale de Pologne n'est pas un organe de l'administration publique et elles n'ont pas de caractère de décision judiciaire car la commission n'est pas non plus un tribunal.