

Ks. DARIUSZ WALENCIK

Uniwersytet Opolski

REGULACJA STANU PRAWNEGO NIERUCHOMOŚCI POLSKIEGO AUTOKEFALICZNEGO KOŚCIOŁA PRAWOSŁAWNEGO W TRYBIE ADMINISTRACYJNYM

1. Wstęp

Na mocy ustawy z dnia 4 VII 1991 r. o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (PAKP)¹, Kościół ten może dochodzić zwrotu odebranego mu mienia. We wspomnianej ustawie sprecyzowano tryby oraz warunki ubiegania się o zwrot majątku kościelnego w naturze lub przyznanie rekompensaty pieniężnej. Przepisy działu czwartego rozdziału pierwszego (art. 46–50), zatytułowane „Regulacja spraw majątkowych Kościoła”, całościowo normują rozszczenia rewindykacyjne PAKP. W celu ich rozstrzygnięcia obowiązują dwa pozasądowe tryby postępowania: tryb administracyjny dla stwierdzenia, że nieruchomości lub ich części, pozostające w dniu wejścia w życie ustawy we władaniu kościelnej osoby prawnej, stały się z mocy prawa jej własnością (art. 46) bądź dla nieodpłatnego przekazania własności ściśle określonej wielkości gruntów Kościołowi prawosławnemu lub jego osobom prawnym (art. 48e) oraz tryb zwany postępowaniem regulacyjnym przed Komisją Regulacyjną, złożoną z przedstawicieli wyznaczonych w równej liczbie przez stronę kościelną i państwową, zmierzający do przywrócenia tym podmiotom na ich wniosek własności upaństwowionych nieruchomości (art. 47–48, 48a–d, 49–50).

Przypomnieć należy, iż w przeszłości ustawodawca sam dokonał zróżnicowania sytuacji prawnej – z jednej strony Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Kościoła Ewangelicko-Reformowanego oraz Kościoła Chrześcijan Baptystów, które mogły dochodzić swoich roszczeń rewindykacyjnych w drodze postępowania administracyjnego, z drugiej zaś tych kościołów i związków wyznaniowych, które mogły realizować swoje roszczenia w postępowaniu regulacyjnym. Dopiero w wyniku nowelizacji z 1997 r. osoby prawne Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Kościoła Ewangelicko-Reformowanego oraz Kościoła Chrześcijan Baptystów uzyskały prawo do wystąpienia w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej z wnioskiem o wszczęcie postępowania regulacyjnego, którego przedmiotem mogły się stać sprawy o przywrócenie

¹ DzU 1991, nr 66, poz. 287 z późniejszymi zmianami.

własności upaństwowionych nieruchomości, pod warunkiem, że postępowanie administracyjne, w którym te sprawy były wcześniej rozpatrywane, nie zostało zakończone. Dlatego też analiza stanu prawnego sprzed 1997 r. będzie również przedmiotem tego artykułu.

2. Decyzje uwłaszczeniowe wojewodów

Określone nieruchomości lub ich części, pozostające w dniu wejścia w życie ustawy o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (tj. 29 VII 1991 r.) we władaniu osoby prawnej tegoż Kościoła, stały się z mocy prawa jej własnością (uwłaszczenie)². Stwierdzenie przejścia własności tychże nieruchomości lub ich części na kościelne osoby prawne następuje, zgodnie z art. 46 ust. 3 wspomnianej ustawy, w drodze decyzji wojewody³. Decyzje te mają charakter deklaratoryjny i mogą być zaskarżone do właściwego terytorialnie wojewódzkiego sądu administracyjnego, który orzeka jako sąd pierwszej instancji. Następnie mogą być skarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego, będącego sądem drugiej instancji. Istnieje także możliwość wniesienia skargi na zaniechanie wydania decyzji w przedmiocie przejścia własności nieruchomości albo jej części na rzecz kościelnej osoby prawnej. Ustawa nie precyzuje (w przeciwieństwie do ustawy z dnia 17 V 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej⁴ – art. 60 ust. 6, gdzie określono ten termin na 2 lata) po upływie jakiego terminu od daty wszczęcia postępowania administracyjnego dopuszczalne jest wniesienie skargi na niewydanie decyzji przez wojewodę⁵.

² Szerzej na temat nieruchomości lub ich części, które podlegają uwłaszczeniu, zob. D. Walencik, *Zakres uwłaszczenia osób prawnych Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego*, „Rejent” [artykuł złożony do druku].

³ Por także: Ustawa z dnia 5 VI 1998 r. o administracji rządowej w województwie (DzU 1998, nr 91, poz. 577); Ustawa z dnia 24 VII 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (DzU 1998, nr 99, poz. 631).

⁴ DzU 1989, nr 29, poz. 154 z późniejszymi zmianami.

⁵ J. Matwiejuk (*Regulacje stanu prawnego nieruchomości kościołów i innych związków wyznaniowych*, „Administracja Publiczna. Zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku” 2005, nr 2, s. 172 i przypis 6 na tejże stronie) twierdzi, że wszystkie indywidualne ustawy, regulujące stosunek państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych, wprowadzają zasadę uwłaszczenia kościelnych i wyznaniowych osób prawnych. Stawia także tezę, że wniesienie przez kościoły i związki wyznaniowe skargi na niewydanie decyzji uwłaszczającej jest możliwe po upływie dwóch lat od wszczęcia postępowania administracyjnego. Moim zdaniem, obydwa twierdzenia są błędne. Po pierwsze, ustawy o stosunku państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, Muzułmańskiego Związku Religijnego i Karańskiego Związku Wyznaniowego nie zawierają przepisów odnoszących się do uwłaszczeniach ich osób prawnych. Po drugie, jedynie w przypadku Kościoła Rzymskokatolickiego (art. 60 ust. 6) oraz Ewangelicko-Methodystycznego (art. 35 ust. 3) wniesienie skargi na niewydanie decyzji uwłaszczającej jest dopuszczalne po upływie dwóch lat od wszczęcia postępowania administracyjnego. Co należy traktować jako *lex specialis* do unormowań zawartych w *Kodeksie postępowania administracyjnego*. Pozostałe ustawy nie zawierają takiego przepisu, czyli należy przyjąć za obowiązujące w postępowaniu administracyjnym dotyczącym stwierdzenia uwłaszczenia kościelnych i wyznaniowych osób prawnych unormowania wynikające z Kpa. Zatem zgodnie z zasadą legalizmu (art. 6 Kpa) organ administracji publicznej (wo-

Należy zatem przyjąć za obowiązujące unormowania wynikające z *Kodeksu postępowania administracyjnego* (Kpa)⁶.

W aktualnym stanie prawnym wykorzystano kilka środków dyscyplinujących załatwienie sprawy, co uregulowano w art. 35–38 Kpa z odesłaniem także do przepisów odrębnych oraz z ustanowieniem prawa do skargi sądowej na bezczynność organu administracji publicznej (art. 3, §2, pkt 8 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Głównym elementem całej konstrukcji prawnej jest maksymalny termin załatwienia sprawy (termin *ad quem*), zależny od charakteru sprawy i będący albo terminem ustawowym, albo terminem wyznaczonym przez organ administracyjny. Dla organu administracji termin załatwienia sprawy ma charakter instrukcyjny tylko pod tym względem, że jego upływ nie pozbawia tego organu kompetencji do rozstrzygnięcia sprawy i wydania w niej decyzji. Nie ma tych skutków, co przepisy stanowiące np. o przedawnieniu orzekania. Upływ terminu procesowego powoduje powstanie określonych uprawnień procesowych strony i z tego względu nie można go potraktować jako terminu instrukcyjnego w czystej postaci jak w postępowaniu sądowym⁷.

Artykuł 35, §1 powtarza za art. 12, §1 zasadę ogólną szybkości postępowania, ustanawiając obowiązek działania „bez zbędnej zwłoki”. Trzeba zaznaczyć, że jest to zwrot stylistyczny. Nie chodzi bowiem o wprowadzenie do regulacji Kpa pojęcia zwłoki w rozumieniu przepisów prawa cywilnego (art. 476 *Kodeksu cywilnego*⁸). Dla spraw niewymagających zbierania dowodów, możliwych do rozpatrzenia na podstawie dowodów dostarczonych przez stronę lub posiadanych przez organ, nie wyznaczono terminu załatwienia, bo powinny one być załatwiane przez wydanie decyzji niezwłocznie, od ręki (art. 35, §2). W razie konieczności podjęcia czynności dowodowych, czy to w formie rozprawy, czy też postępowania gabinetowego, termin załatwienia sprawy wynosi miesiąc, a sprawy „szczególnie skomplikowane”, czyli sprawy o zawiłym stanie faktycznym lub prawnym, wymagające współdziałania z innymi organami, powinny być załatwiane nie później niż w dwa miesiące. Należy przyjąć, iż wszystkie trzy terminy będą miały zastosowanie przy wydawaniu przez wojewodę decyzji uwłaszczającej.

Uchybienie terminowi załatwienia sprawy stwarza dla organu, niezależnie od przyczyny uchybienia, obowiązek zawiadomienia strony o tym fakcie z podaniem przyczyny oraz wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy (art. 36, §1 i 2). Po upływie terminu ustawowego lub terminu wyznaczonego do załatwienia sprawy (tzn. terminu określonego w art. 35 lub wyznaczonego przez organ wyższego stopnia albo też terminu nowego, wyznaczonego przez organ na podstawie art. 36, §1)

jewoda) winien przestrzegać terminów ustanowionych w Kpa (maksymalnie dwa miesiące, a w razie jego uchybienia – wyznaczenie nowego terminu). Po upływie wspomnianych terminów stronie przysługuje zażalenie na bezczynność organu.

⁶ Tekst jedn. DzU 2000, nr 98, poz. 1071 z późniejszymi zmianami.

⁷ Przykładowo w postępowaniu cywilnym uchybienie takiemu terminowi przez sąd nie daje stronie podstaw do kwestionowania czynności sądu. Por. J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapiere, T. Misiek - Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2004⁴, s. 296.

⁸ DzU 1964, nr 16, poz. 93 z późniejszymi zmianami.

stronie służy prawo wniesienia zażalenia do organu wyższego stopnia na podstawie art. 37, §1. Zażalenie to ma szczególny charakter, bo nie kwestionuje się w nim postanowienia, lecz pewien stan faktyczny i prawny spowodowany opieszałością organu. Wywołuje ono ściśle określone skutki prawne i należy do niego stosować przepisy o zażaleniach tylko w zakresie nieuregulowanym w art. 37 Kpa.

Organ wyższego stopnia jest władny rozpatrzyć zażalenie tylko w granicach wyznaczonych treścią art. 37, §2, czyli w przypadku ich zasadności ma on obowiązek: a) wyznaczenia terminu dodatkowego załatwienia sprawy (będzie to drugi albo też już trzeci termin); b) wyjaśnienia przyczyn opieszałości we własnym zakresie lub z pomocą organu niższego stopnia; c) ustalenia osób winnych przewlekłości w działaniu; d) stwierdzenia potrzeby wprowadzenia środków zaradczych na przyszłość. W żadnym razie takie zażalenie nie daje podstaw organowi wyższego stopnia do podjęcia w sprawie decyzji. Postanowieniem wydanym na skutek zażalenia tylko wyznacza on termin załatwienia sprawy⁹.

Dalszym skutkiem naruszenia obowiązków określonych w art. 35 i 36 oraz terminu wyznaczonego na skutek zażalenia (art. 37, §2) jest możliwość pociągnięcia pracownika do odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej, a także „innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa”. Ta inna odpowiedzialność może być wynikiem np. roszczeń regresowych organu administracji publicznej, jeżeli poniesie on odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niedotrzymaniem terminów załatwiania spraw. Uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 28 IX 1990 r. (III CZP 33/90)¹⁰ uznano, że zwłoka organu w załatwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35, §3 Kpa może być podstawą odpowiedzialności za szkodę poniesioną przez stronę.

Artykuł 3, §2 pkt 8 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi, że do sądu administracyjnego służy skarga na bezczynność organu wykonującego administrację publiczną w takich granicach, w jakich służy skarga na decyzje administracyjne, postanowienia wydawane w postępowaniu administracyjnym oraz egzekucyjnym i zabezpieczającym, akty i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku, wynikających z przepisów prawa. Przesłanką dopuszczalności skargi na bezczynność organów jest wyczerpanie środków zaskarżenia, które służyły skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie¹¹. W razie zatem skargi na niewydanie decyzji w ustawowo określonym terminie służy w postępowaniu administracyjnym zażalenie (art. 37, §1 Kpa), o czym była mowa wcześniej.

W sytuacji, gdy toczy się postępowanie sądowe lub administracyjne dotyczące ustalenia stanu prawnego uwłaszczanych nieruchomości, zgodnie z art. 46 ust. 5

⁹ Por. B. A d a m i a k, J. B o r k o w s k i, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004², s. 190, 191.

¹⁰ Por. „Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna oraz Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1991, z. 1, poz. 3.

¹¹ Por. B. A d a m i a k, J. B o r k o w s k i, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne...*, s. 370.

ulega ono zawieszeniu do czasu wydania decyzji, a sądy lub organy administracji powinny przekazać jego akta organowi kompetentnemu do wydania decyzji, czyli wojewodzie. Wojewoda, który wydał decyzję ostateczną, ma obowiązek zawiadomić o niej sąd lub organ administracji, który zawiesił postępowanie, zwracając równocześnie akta sprawy. Wydanie ostatecznej decyzji w przedmiocie uwłaszczenia jest podstawą dla sądu lub organu administracji do umorzenia zawieszonych postępowań.

Nabywanie własności nieruchomości lub ich części w drodze uwłaszczenia jest wolne od podatków i opłat związanych z tym przejściem (np. opłaty skarbowej), a wynikające z niego wnioski o wpisy do ksiąg wieczystych i o ich zakładanie są wolne od opłat sądowych (art. 46 ust. 4).

3. Postępowanie regulacyjne przed Ministrem – Szefem Urzędu Rady Ministrów

W przypadku Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego wnioski rewindykacyjne pierwotnie rozpatrywane były w postępowaniu, toczącym się na podstawie przepisów *Kodeksu postępowania administracyjnego*, prowadzonym przez Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów (art. 47–48). Od decyzji administracyjnych wydanych przez Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów przysługiwała skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego, często wykorzystywana przez obydwie strony uczestniczące w postępowaniu. Rozpatrywanie wniosków w tym trybie okazało się zbyt długotrwałe oraz naruszało zasadę równouprawnienia Kościołów i związków wyznaniowych. Otóż, z wyjątkiem Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Kościoła Ewangelicko-Reformowanego i Kościoła Chrześcijan Baptystów, wnioski rewindykacyjne rozpoznawane są w trybie postępowania regulacyjnego, toczącego się przed komisjami, które składają się z przedstawicieli poszczególnych Kościołów czy związków wyznaniowych oraz osób wyznaczonych przez właściwy organ administracji rządowej (obecnie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji). W celu ujednoczenia trybu, w jakim rozpoznawane były wnioski rewindykacyjne poszczególnych Kościołów i związków wyznaniowych oraz w przypadku PAKP dodatkowo w celu przyspieszenia ich rozstrzygnięcia, na mocy ustawy z dnia 26 VI 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw¹² dokonano nowelizacji ustawy z dnia 4 VII 1991 r. o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła

¹² DzU 1998, nr 59, poz. 375. Ustawa ta weszła w życie jednakże dopiero 30 V 1998 r., ponieważ Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Aleksander Kwaśniewski 1 X 1997 r. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w trybie kontroli uprzedniej (art. 122 ust. 3 zd. 1 konstytucji), zarzucając naruszenie zasady równości odnośnie do skutków cywilnych małżeństw wyznaniowych i wystawiania ocen z religii na świadectwach szkolnych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku (sygn. akt K 35/97) z dnia 5 V 1998 r. (DzU 1998, nr 59, poz. 381) uznał zakwestionowane przepisy za zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z tym Prezydent Rzeczypospolitej na mocy art. 122 ust. 3 zd. 2 konstytucji podpisał ustawę i zarządził jej ogłoszenie w „Dzienniku Ustaw”.

Prawosławnego. W jej wyniku wprowadzone zostało w myśl dodanego art. 48a postępowanie regulacyjne według wzoru określonego w ustawie o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego. Wnioski kościelnych osób prawnych wniesione w trybie administracyjnym, które nie zostały rozstrzygnięte, stały się przedmiotem postępowania regulacyjnego, wszczynanego na wniosek jednej ze stron dotychczasowego postępowania. Ustawodawca stworzył tym samym możliwość prowadzenia postępowania przed Komisją Regulacyjną do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. Niemniej jednak przewidziany w ustawie nowelizującej trzymiesięczny okres okazał się zbyt krótki, aby zbadać sprawy, znajdujące się w toku postępowania administracyjnego, wycofać je i wystąpić ze stosownym wnioskiem do komisji majątkowych. Dlatego zainteresowane Kościoły podjęły starania o przedłużenie terminu z trzech miesięcy do dwóch lat. Ostatecznie uzyskały taką możliwość na mocy ustawy z dnia 30 IV 2004 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania¹³. Zagadnienia te wykraczają jednakże poza ramy tego artykułu i są tematem odrębnego opracowania¹⁴.

W stanie prawnym obowiązującym do 30 V 1998 r. Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów, wydając decyzję na mocy art. 48 ust. 2 mógł: 1) przywrócić własność upaństwowionych nieruchomości; 2) przenieść własność nieruchomości zamiennej, gdy przywrócenie własności natrafiało na trudne do przezwyciężenia przeszkody; 3) przyznać odszkodowanie według przepisów o wywłaszczeniu nieruchomości w razie niemożności dokonania regulacji przewidzianych w pkt 1 i 2, z wyjątkiem pewnej grupy nieruchomości, o których mowa w art. 47 ust. 1, pkt 1 i pkt 2 lit. b) i c) tejże ustawy. Takie same możliwości zakończenia postępowania regulacyjnego posiada obecnie Komisja Regulacyjna do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (art. 48a ust. 6). Tym samym ustawodawca, w przepisie – art. 48 ust. 2, pkt 3 – wyłączył możliwość 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, bez wskazania, czy wyłączenie to dotyczy tylko nieruchomości, które, w myśl tej ustawy, uznane zostały za własność skarbu państwa. Ustawodawca wyłączył również wypłatę odszkodowania w przypadku niemożności wydzielenia gospodarstw rolnych dla biskupów diecezjalnych, seminarium duchownego i klasztorów z nieruchomości, które podlegały przejęciu na własność państwa z mocy ustawy o dobrach martwej ręki.

Treść tego przepisu została zaskarżona przez PAKP do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 2 IV 2003 r. (sygn. akt K 13/02)¹⁵

¹³ DzU 2004, nr 145, poz. 1534.

¹⁴ Zob. D. Walencik, *Zmiany w ustawie o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego dotyczące regulacji spraw majątkowych*, „Prawo i Religia” 2007, t. 1, s. 67–85.

¹⁵ DzU 2003, nr 62, poz. 28.

orzekł, iż art. 48 ust. 2, pkt 3 w zakresie, w jakim ma zastosowanie do 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, jest zgodny z art. 25 ust. 1 konstytucji (równouprawnienie Kościołów i związków wyznaniowych) i nie jest niezgodny z art. 32 (zasada równości) i art. 64 ust. 2 konstytucji (równoprawna ochrona własności)¹⁶. Ponadto postanowił na podstawie art. 39 ust. 1, pkt 3 ustawy z dnia 1 VIII 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym¹⁷ umorzyć postępowanie¹⁸ w sprawie zgodności art. 48 ust. 2, pkt 3 w zakresie, w jakim

¹⁶ Teza wyroku Trybunału Konstytucyjnego poddana została krytycznej ocenie przez P. Boreckiego i M. Pietrzaka (*Glosa do orzeczenia z 2 IV 2003, K 13/02*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 8, s. 119–124). Z kolei J. Matwiejuk (*Konstytucyjna regulacja stosunków państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w III RP*, „Administracja Publiczna. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku” 2005, nr 1, s. 218), odnosząc się do uzasadnienia omawianego wyroku, stwierdza, że niestety w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada równouprawnienia Kościołów i związków wyznaniowych jest rozumiana wbrew stanowisku przeważającej części doktryny prawa wyznaniowego i konstytucyjnego, zgodnie z którym konstytucja nie przewiduje żadnych kryteriów legalnego różnicowania pozycji prawnej Kościołów i związków wyznaniowych, a więc także ich praw i obowiązków. Tym samym wszystkie Kościoły, bez względu na liczebność, zasady, tradycje, dawność działania itp. posiadają te same prawa, a zakres korzystania z nich nie zależy od rzeczywistych możliwości tychże Kościołów czy związków wyznaniowych. Inne rozumienie konstytucyjnej zasady równouprawnienia Kościołów i związków wyznaniowych prezentują m.in.: H. Misztal (*Prawo wyznaniowe III Rzeczypospolitej*, Lublin–Sandomierz 1999, s. 33; tenże, *Konstytucyjne podstawy polskiego prawa wyznaniowego*, [w:] *Prawo wyznaniowe*, pod red. H. Misztala i P. Stanisza, Lublin 2003, s. 197–198), J. Krukowski (*Konstytucyjne podstawy stosunków między Państwem a Kościołem Katolickim i innymi związkami wyznaniowymi*, [w:] *Polskie prawo wyznaniowe*, pod red. J. Krukowskiego, Warszawa 2000, s. 59–60; tenże, *Kościół i Państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 2000², s. 277–280) oraz P. Stanisz (*Naczelne zasady instytucjonalnych relacji kościół – państwo*, [w:] A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2006, s. 70–72).

¹⁷ DzU 1997, nr 102, poz. 643 z późniejszymi zmianami.

¹⁸ W myśl art. 39 ust. 1, pkt 3 ustawy z 1 VIII 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Przepisu tego nie stosuje się jednak, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Przepisy dotyczące nieodpłatnego przekazania nieruchomości odnoszą się do konkretnych stanów faktycznych z przeszłości. Ustawodawca ustanowił terminy dotyczące dochodzenia uprawnień do nieodpłatnego nabycia własności nieruchomości. Na mocy art. 48 ust. 1 ustawy o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, wnioski o przeprowadzenie postępowań regulacyjnych (w tym postępowań w sprawie wydzielenia odpowiednich gospodarstw rolnych dla biskupów diecezjalnych, seminarium duchownego i klasztorów) mogły być składane w terminie dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy. Roszczenia niezgłoszone w tym terminie wygasły. Z wyjaśnień Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, potwierdzonych na rozprawie przez wnioskodawcę, wynika, że w chwili wydawania wyroku nie toczyło się żadne postępowanie regulacyjne, którego przedmiotem byłoby wydzielenie gospodarstw rolnych na podstawie art. 47 ust. 1, pkt 2 lit. b i c ustawy. Również w żadnym z dotychczas zakończonych postępowań regulacyjnych art. 48 ust. 2, pkt 3 ustawy nie miał zastosowania. Wynika stąd, że art. 48 ust. 2, pkt 3 ustawy w zakresie, w jakim ma zastosowanie do nieruchomości, o których mowa w art. 47 ust. 1, pkt 2 lit. b i c ustawy, utracił moc obowiązującą. Jednocześnie, w świetle przedstawionych okoliczności, wydanie orzeczenia w tym zakresie nie było konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw, jedyne bowiem postępowanie regulacyjne prowadzone w sprawie wydzielenia gospodarstwa rolnego dla klasztoru prawosławnego zostało w przeszłości zakończone przyznaniem nieruchomości zamiennej – zatem art. 48 ust. 2, pkt

przepis ten ma zastosowanie w przypadku niemożności wydzielenia gospodarstw rolnych dla biskupów diecezjalnych, seminarium duchownego i klasztorów z nieruchomości, które podlegały przejęciu na własność państwa z mocy ustawy o dobrach martwej ręki, z art. 25 ust. 1, art. 32 i art. 64 ust. 2 konstytucji.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny zauważył, że analizując przepisy ustawy o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, należy zwrócić uwagę na niespójność art. 47 i art. 48 ustawy. W art. 47 ust. 1 mowa jest o „nieodpłatnym przekazaniu nieruchomości na własność”. Poszczególne punkty tego przepisu wskazują, że regulacja może dotyczyć zarówno nieruchomości, które nie były własnością Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, jak i nieruchomości, które stanowiły jego własność. Art. 47 ust. 1, pkt 1 dotyczy nieruchomości, które podlegały ustawie z 23 VI 1939 r. o uregulowaniu stanu prawnego majątków Kościoła prawosławnego. Obejmuje zatem zarówno nieruchomości, które w myśl przepisów ustawy z 23 VI 1939 r. zostały uznane za własność osób prawnych Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, jak i te nieruchomości, które na mocy tej ustawy zostały uznane za własność skarbu państwa. Jeśli chodzi o nieruchomości, które stanowiły w przeszłości własność Kościoła prawosławnego, regulacja powinna polegać na przywróceniu własności, a nie na jej nieodpłatnym przekazaniu, tymczasem art. 47 ust. 1 stanowi, że postępowanie wszczyna się w przedmiocie nieodpłatnego przekazania własności nieruchomości. W art. 48 ust. 2, pkt 1 i 2 ustawy, który normuje sposób zakończenia postępowania regulacyjnego, mowa jest natomiast o przywróceniu własności nieruchomości, co sugeruje, że przepisy te mają zastosowanie wyłącznie do nieruchomości, które w przeszłości stanowiły własność Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. W odniesieniu do nieruchomości, które nie stanowiły własności Kościoła, nie można bowiem mówić o „przywróceniu własności”. Zdaniem Trybunału, należy jednak uznać, że także w odniesieniu do tych nieruchomości art. 48 ust. 1, pkt 1 ma zastosowanie, a regulacja polega w tym przypadku na nieodpłatnym przekazaniu własności nieruchomości, które nie były własnością Kościoła prawosławnego, jednak w przeszłości były przezeń użytkowane.

Sformułowania przepisu art. 48 ust. 2 oraz cel przepisów rozdziału 1. działu IV ustawy skłaniają do przyjęcia poglądu, że sposoby zakończenia postępowania

3 ustawy nie znalazł w nim zastosowania. Z argumentacją wysuniętą przez Trybunał nie zgadzają się P. Borecki i M. Pietrzak (*Glosa do orzeczenia z 2 IV 2003, K 13/02*, s. 122), którzy twierdzą, że „żaden akt rangi ustawy lub wyższej nie uchylił formalnie art. 48 ust 2 pkt 3 we wskazanym zakresie. Nie uczynił tego także TK, stwierdziwszy sprzeczność omawianego przepisu z Konstytucją”. Z powyższym twierdzeniem trudno się zgodzić, ponieważ czasami mamy do czynienia z sytuacją, w której pewne przepisy prawa nie są ani przestrzegane, ani stosowane. Przepisy takie uważa się za nieobowiązujące. Utraciły one swoją moc obowiązującą *per desuetudinem*. I na to kryterium nieobowiązania zakwestionowanego przepisu powołał się Trybunał Konstytucyjny. Niemniej w obecnym stanie prawnym nie można wykluczyć możliwości zastosowania art. 48 ust. 2, pkt 3 w zakresie, w jakim odnosi się on do nieruchomości, o których mowa w art. 47 ust. 1, pkt 2 lit. b i c w związku z nowelizacją ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 2004 r., na mocy której osoby prawne Kościoła prawosławnego uzyskały nie tylko przywrócenie terminu na składanie wniosków rewindykacyjnych, ale równocześnie sposobność kierowania do Komisji Regulacyjnej nowych wniosków rewindykacyjnych.

nia administracyjnego przez Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów, a obecnie postępowania regulacyjnego przez Komisję Regulacyjną powinny być stosowane według kolejności wymienionej w ust. 2 art. 48. To znaczy tam, gdzie możliwe jest przywrócenie własności, dające kościelnej osobie prawnej uprawnienia wymienione w art. 140 *Kodeksu cywilnego*, Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów (obecnie Komisja) był obowiązany orzec o jej przywróceniu. Dopiero w sytuacji, gdy przywrócenie własności natrafia na trudne do przewyciężenia przeszkody, Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów (aktualnie Komisja) mógł orzec o przeniesieniu własności nieruchomości zamiennej. W praktyce mogą wystąpić okoliczności, gdy tylko część przejętej nieruchomości może być przywrócona. W takim przypadku nie można wykluczyć regulacji łączącej różne sposoby wymienione w art. 48 ust. 2, przy czym w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarze objętym dekretem z dnia 26 X 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy¹⁹ przedmiotem postępowania administracyjnego (obecnie regulacyjnego) jest przywrócenie własności budynków wraz z ustanowieniem użytkowania wieczystego odpowiednich gruntów (art. 48 ust. 3).

Przejście własności nieruchomości lub ich części na podstawie decyzji Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów było wolne od opłat związanych z tym przejściem, a wynikające z niego wpisy do ksiąg wieczystych i ich zakładanie były wolne od opłat (art. 48 ust. 4).

4. Nieodpłatne przekazanie własności nieruchomości

Z dniem 30 V 1998 r. ustawodawca wprowadził ponadto, dodając w ustawie o stosunku państwa do PAKP art. 48e²⁰, możliwość nieodpłatnego przekazania własności ściśle określonej wielkości gruntów Kościołowi prawosławnemu lub jego osobom prawnym. Na wniosek Kościoła lub jego osób prawnych wojewoda lub inny organ wykonujący w imieniu skarbu państwa prawa wynikające z własności nieruchomości albo organy gmin w zakresie swoich właściwości mogły nieodpłatnie przekazać własność nieruchomości lub ich części: po pierwsze, jeżeli są one niezbędne do sprawowania kultu religijnego lub działalności kościelnych osób prawnych w zakresie charytatywno-opiekuńczym lub oświatowo-wychowawczym; po drugie w celu utworzenia lub powiększenia gospodarstwa rolnego parafii działających na Ziemiach Zachodnich i Północnych, o powierzchni do 15 ha użytków rolnych łącznie (wraz z gruntami rolnymi, będącymi już własnością wnioskodawcy) dla jednej parafii. Właściwi, ze względu na miejsce położenia nieruchomości, wojewodowie lub inne organy (np. starostowie) rozstrzygali wspomniane wnioski w drodze decyzji administracyjnej o charakterze konstytucyjnym. Decyzja ta sta-

¹⁹ DzU 1945, nr 50, poz. 279.

²⁰ Art. 48e dodany został przez art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 26 VI 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU 1998, nr 59, poz. 375).

nowiła podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych. Nabycie nieruchomości lub ich części na podstawie wspomnianej decyzji administracyjnej było wolne od podatków i opłat z tym związanych, a wynikające z niego wpisy do ksiąg wieczystych i ich zakładanie były wolne od opłat (art. 46 ust. 4 w związku z art. 48e ust. 2). Wnioski, zgodnie z art. 52a ustawy o stosunku państwa do PAKP, mogły być składane w terminie do dnia 31 XII 1998 r.

5. Zakończenie

Ustawa z dnia 4 VII 1991 r. o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz jej nowelizacje z 1997 i 2004 r. w sposób całościowy uregulowały sprawy majątkowe tegoż Kościoła. Ustawodawca wprowadził dwa zasadnicze modele regulacji spraw majątkowych Kościoła prawosławnego, mianowicie w trybie administracyjnym i w trybie postępowania regulacyjnego. W trybie administracyjnym unormował sprawy nieruchomości lub ich części, będących w posiadaniu kościelnych osób prawnych, których stan prawny był niepewny lub sporny. Celem tych rozwiązań było definitywne zakończenie sporów i usunięcie ewentualnych wątpliwości, dotyczących praw własności wymienionych nieruchomości. Pierwotnie w tym trybie rozpatrywane były także wnioski rewindykacyjne osób prawnych PAKP, czyli zmierzające do przywrócenia utraconego przez te osoby prawa własności nieruchomości. Jednakże ze względu na zaostżanie się w czasie jej trwania sporów (czego przykładem jest sprawa monasteru w Supraślu) oraz przewlekłość (częste odwoływanie się stron do Naczelnego Sądu Administracyjnego), a także w celu ujednolicenia, zgodnie z zasadą równouprawnienia, trybów regulacji spraw majątkowych Kościołów i związków wyznaniowych w Polsce na mocy wspomnianych nowelizacji z 1997 i 2004 r. wprowadzono możliwość składania wniosków, mających na celu „przekształcenie” trybu administracyjnego w bardziej korzystny (preferujący koncyliacyjną drogę rozstrzygania sporów) tryb regulacyjny. Ponadto w formie decyzji odpowiednich organów administracji publicznej rozpatrywane były także wnioski o nieodpłatne przekazanie własności ściśle określonej wielkości gruntów Kościołowi prawosławnemu lub jego osobom prawnym.

RÉGULATION DE L'ÉTAT JURIDIQUE DES BIENS IMMOBILIERS DE L'ÉGLISE ORTHODOXE AUTOCÉPHALE DE POLOGNE PAR UNE VOIE ADMINISTRATIVE**R é s u m é**

En vertu de la loi du 4 VII 1991 sur les rapports entre l'Etat et l'Église Orthodoxe Autocéphale de Pologne, celle-ci peut réclamer la restitution des biens qui lui ont été confisqués. La loi mentionnée ci-dessus précise les critères (aussi bien positifs que négatifs) permettant la restitution des dits biens en nature ou l'attribution d'indemnités financières. Ces dispositions règlent d'une manière complète les revendications de l'Église Orthodoxe Autocéphale de Pologne. Deux procédures extrajudiciaires sont envisageables pour ce faire. La première – procédure administrative: faire constater que les biens ou une partie de ces biens sur lesquels au moment de l'entrée en vigueur de la loi la personne morale de l'Église exerce le pouvoir, deviennent sa propriété (art. 46), ou céder à titre gratuit la propriété des terrains de la taille bien déterminée à l'Église Orthodoxe ou à ses personnes morales (art. 48e). La deuxième procédure est appelée procédure de régulation devant la Commission de Régulation composée en nombre identique de représentants de l'Église et de l'Etat afin de statuer sur la restitution des biens nationalisés, sur requêtes introduites par ces personnes (art. 47–48, 48a–d, 49–50). Il faut néanmoins souligner que jusqu'en 1997 la procédure de régulation a été menée par le Ministre – Chef de l'Office du Conseil des Ministres et elle s'est déroulée par voie administrative c'est-à-dire en application des dispositions du code de procédure administrative.