

Beniamin Rozczyński
(Uniwersytet im. Adama Mickiewicza)

PRAWNE UWARUNKOWANIA FUNKCJONOWANIA KOMISJI REGULACYJNEJ DS. MAJĄTKU KOŚCIOŁA EWANGELICKO-AUGSBURSKIEGO

ABSTRACT

LEGAL CONDITIONS FOR THE FUNCTIONING OF THE REGULATORY COMMISSION FOR THE ASSETS OF THE EVANGELICAL-AUGSBURG CHURCH

The author of the article conducts the problems of reprivatization and the functioning of the Regulatory Commission for the property of the Evangelical-Augsburg Church. To this end, the author discusses the existing concepts related to the adoption of a comprehensive reprivatisation act and the assumptions that should guide it. In addition, it examines the legal basis for the creation of the Regulatory Committee and the legal nature of its decisions. Decisions of the Regulatory Commission designated to conduct regulatory proceedings and of the common courts, which have a significant impact on the reclamation of the property of the Evangelical-Augsburg Church, are also cited.

KEYWORDS: regulatory proceedings, regulatory committee, reprivatization, public administration body

1. Wstęp – idea kompleksowej ustawy reprivatyzacyjnej

Polska jest ostatnim krajem byłego bloku komunistycznego, w którym nie ustanowiono procedury reprivatyzacyjnej oraz rekompensat za mienie utracone w latach 1944–1962 przez obywateli polskich. Mimo że rozwiązania przyjęte w krajach sąsiadujących są dalekie od ideału, to jednak

przeciwdziałanie skutkom ubiegłego ustroju socjalistycznego, realizującego założenia własności publicznej zamiast prywatnej, w pewien sposób zostało zrealizowane¹. Transformacja systemowa, która rozpoczęła się w Polsce w 1989 r., a przede wszystkim jej najistotniejsza część – prywatyzacja sektora uspołecznionego, dała możliwość, aby uregulować problematykę związaną z rewindykacją mienia oraz rozliczeniem byłych właścicieli oraz ich spadkobierców². Powyższy proces miał zapoczątkować zwrotów i rozliczeń reprivatyzacyjnych, a następnie rozpocząć etap związany z potencjalną prywatyzacją mienia. W dyskusjach o zakresie, metodach i tempie prywatyzacji wyrażano przekonanie, że prowadzenie reprivatyzacji powinno być procesem przyspieszającym prywatyzację i jej towarzyszącym. Miało ono ponadto stanowić potwierdzenie nienaruszalności praw do własności prywatnej³.

Celem niniejszego opracowania jest omówienie problematyki związanej z reprivatyzacją nieruchomości w drodze postępowania regulacyjnego prowadzonego przez utworzoną w tym celu Komisję regulacyjną ds. majątku Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP⁴. Analizując dotychczas ukształtowaną linię orzeczniczą Komisji regulacyjnej oraz praktykę prowadzenia postępowań regulacyjnych, należy dojść do wniosku, iż prawodawca w sposób nieprecyzyjny ustanowił procedurę umożliwiającą rewindykację nieruchomości Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego⁵ oraz kościołów ewangelickich, których KEA jest sukcesorem. Brak ustawy reprivatyzacyjnej, która w sposób kompleksowy regulowałaby zagadnienie reprivatyzacji, prowadzi do sytuacji zagrożających stabilności budżetu Skarbu Państwa oraz samorządu terytorialnego. Dla realizacji przedmiotowego założenia omówione zostaną w pierwszej części opracowania, zagadnienia wstępne związane z podjęciem kompleksowej ustawy reprivatyzacyjnej, natomiast w drugiej, prawne uwarunkowania

- 1 A. Rottermund, *Wykład o reprivatyzacji*, (w:) *Własność a dobra kultury*, (red.) G. Czubek, P. Kosiewski, Warszawa 2006, s. 165 i n.; także W. Szafranski, A. Jagielska, *Dotychczasowe koncepcje przeprowadzenia reprivatyzacji w Polsce*, (w:) *Reformy rolne w Polsce międzywojennej i powojennej. Prawo – Realizacja – Skutki – Problemy Reprivatyzacyjne*, Poznań 2008, s. 209.
- 2 Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, *Problematyka reprivatyzacji w świetle projektów ustaw w latach 1989–2010, ze szczególnym uwzględnieniem propozycji ostatnich regulacji*, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/103/plik/ot-591.pdf> (dostęp: 15.06.2018), s. 3.
- 3 B. Petz, *Wokół ustawy reprivatyzacyjnej*, http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_94/i-213.pdf (dostęp: 12.06.2018), s. 1.
- 4 Dalej: Komisja regulacyjna.
- 5 Dalej: KEA.

funkcjonowania Komisji regulacyjnej. W tym celu wykorzystana zostanie metoda formalno-dogmatyczna oraz porównawcza⁶. Przeprowadzenie pracy porównawczej jest uzasadnione faktem wynikającym z przyjęcia odrębnej procedury administracyjnej, która została uregulowana w przepisach k.p.a.⁷

2. Dotychczasowe doświadczenia legislacyjne związane z podjęciem ustawy reprivatyzacyjnej

W polskim systemie prawnym nie funkcjonuje legalna definicja reprivatyzacji. Problematyka związana z tym pojęciem wynika nie tylko z powodu braku kompleksowej ustawy, które regulowała by powyższe zagadnienie, ale także posługiwania się terminem reprivatyzacji do opisywania wielu różnych stanów prawnych. Zalicza się do nich zarówno działania zmierzające do restytucji lub przyznania mienia zastępczego, jak i wypłata odszkodowań. Ponadto wskazuje się, że możliwość reprivatyzacji może odnosić się do przypadków, kiedy były właściciel został pozbawiony mienia z naruszeniem prawa albo w stosunku do wszystkich zdarzeń, które powstały wskutek przekształceń własnościowych, m.in. postępowania z zakresu reformy rolnej, nacjonalizacji przemysłu oraz komunalizacji gruntów „warszawskich”⁸.

Do dnia dzisiejszego prowadzone są burzliwe dyskusje związane z zakresem i pożądanym modelem reprivatyzacji. Obowiązujące regulacje prawne i stosowane procedury administracyjne, uniemożliwiają efektywną realizację słuszych roszczeń obywateli, którzy zostali pozbawieni swojej własności i w odróżnieniu do innych państw dawnego bloku sowieckiego, nie uzyskali rekompensat⁹. W dominujących poglądach związanych z reprivatyzacją utraconego mienia, przejawiają się głosy mówiące, że zwrot mienia poprzednim właścicielom powinien być oparty na społecznie akceptowanych zasadach

6 Przyjmując założenia metodologiczne teorii (koncepcji) derywacyjnej (por. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły wskazówki*, Warszawa 2008).

7 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm. dalej: k.p.a.).

8 A. Machnikowska, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów w sprawach o charakterze reprivatyzacyjnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, Tom XXVIII, s. 192.

9 NIK Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań przez Ministra Skarbu Państwa i inne organy administracji rządowej w zakresie reprivatyzacji*, https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,px_2007125.pdf,typ,k.pdf (dostęp: 01.06.2018), s. 3.

(w drodze rekompensaty), przy uwzględnieniu konieczności pogodzenia różnych, często sprzecznych interesów¹⁰. Co ważne, podkreśla się, że w Polsce pełna realizacja reprivatyzacji tj. reprivatyzacja systemowa jest urzeczywistnieniem zasad zawartych w Konstytucji RP¹¹, która chroni własność, ogranicza możliwość wywłaszczenia i stanowi o słusznym odszkodowaniu¹².

Wspomniane rozbieżności dotyczyły kwestii¹³:

- zakresu przedmiotowego reprivatyzacji (mienie przejęte na własność państwa na podstawie ustaw lub dekretoów z lat 1944–1962 czy także mienie przejęte na własność państwa z naruszeniem przepisów ustaw lub dekretoów z lat 1944–1962),
- zakresu podmiotowego reprivatyzacji (osoby fizyczne i ich następcy prawni, czy również osoby prawne; czy powinni być to obywatele polscy na stałe mieszkający w Polsce, czy również osoby zamieszkałe za granicą, które w momencie przejmowania mienia posiadały obywatelstwo polskie i czy warunkiem zwrotu mienia ma być przyjęcie obywatelstwa polskiego),
- formy reprivatyzacji (restitucja naturalna, mienie zamienne, rekompensata w formie bonów kapitałowych lub jako świadczenie pieniężne),
- sposobu ustalenia wartości utraconego mienia i wysokości rekompensaty.

Przeważały również argumenty o charakterze ekonomicznym: stabilność budżetu, zapewnienie podstaw majątkowych dla funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej, wpływ reprivatyzacji na rozwój gospodarczy kraju w przyszłości itd. Wskazywano także na argumenty moralne, odwołujące się do obowiązku naprawienia wyrządzonego zła oraz podstawowych zasad prawa naturalnego¹⁴. Z czasem podnoszono w doktrynie, że na problematykę reprivatyzacji ma także „proces wchodzenia do Wspólnoty

¹⁰ K. Dobrzeniecki, M. Romanowski, *Reprivatyzacja. Problemy tworzenia i stosowania prawa*, Warszawa 2015, s. 69.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP).

¹² W. Szafrński, A. Jagielska, *Dotychczasowe koncepcje... op. cit.*, s. 210; także K. Korab, *Reprivatyzacja w opinii społecznej*, (w:) *Reprivatyzacja w systemie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu we współpracy z Ministrem Skarbu Państwa*, Warszawa 1999, s. 67 i n.

¹³ Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, *op. cit.*, s. 3.

¹⁴ K. Dobrzeniecki, M. Romanowski, *op. cit.*, s. 69–70.

Europejskiej, która kwestię poszanowania własności prywatnej uznaje za jeden z istotnych standardów obowiązujących w krajach członkowskich”¹⁵.

Od 1989 r. nie weszła w życie ustawa, która rozwiązałaby kwestię rewindykacyjną w sposób systemowy i kompleksowy. W większości analizowanych projektach ustaw reprivatyzacyjnych podkreślana jest „nagląca potrzeba” przeprowadzenia reprivatyzacji, którą w ocenie autora dostrzegają jedynie twórcy uzasadnień do wspomnianych projektów ustaw reprivatyzacyjnych. Przy czym należy mieć na uwadze, że w toku prac nad kolejnymi projektami ustaw regulujących problematykę spraw reprivatyzacyjnych dopracowano się założeń stanowiących podstawę procesu reprivatyzacji, zarówno w aspekcie społecznym, ekonomicznym i prawnym. Po pierwsze, proponowane rozwiązania nie mogą w sposób bezpośredni naruszać budżetu państwa. Po drugie, wszyscy wywłaszczeni powinni być traktowani zgodnie z konstytucyjną zasadą równości obywateli wobec prawa i związku z tym rewindykacja powinna dotyczyć wszystkich, którym organy władzy państwowej znacionalizowało mienie lub w stosunku do których nie wywiązało się ze zobowiązań odszkodowawczych. Po trzecie, reprivatyzacja powinna polegać na różnych formach rekompensaty poniesionych strat, tj. w sytuacji gdy jest to możliwe – zwrot mienia w naturze, natomiast w pozostałych przypadkach – na przyznaniu odszkodowania w formie bonów reprivatyzacyjnych lub świadczeń pieniężnych. Po czwarte, reprivatyzacja powinna mieć również na celu ochronę praw osób trzecich, które nabyły mienie w dobre wierze np. w drodze parcelacji i nadania mienia¹⁶. Warto również wskazać, że istotnym czynnikiem w tym zakresie było orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, które w istotny sposób wpłynęło na podjęcie ustawy zabużańskiej¹⁷.

Podsumowując, w latach 1989–2018 do Sejmu skierowano dziewięć projektów ustaw regulujących zagadnienie reprivatyzacji w sposób kompleksowy i systemowy. Warto nadmienić, że w pozostałym zakresie

15 M. Kosiński, *Opinia prawa dot. projektu ustawy o reprivatyzacji i rekompensatach* (Druk Sejmowy nr 602), (w:) *Opinie Biura Studiów i Ekspertyz do wybranych projektów ustaw rozpatrywanych na 59 posiedzeniu Sejmu*, <http://biurose.sejm.gov.pl/uzup/mid-230.pdf> (dostęp: 04.06.2018).

16 Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, *op. cit.*, s. 6.

17 Zob. sprawa przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka ze skargi nr 31443/96 wniesioną przez Jerzego Broniewskiego. Ustawa o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2097, dalej: ustawa zabużańska).

przedstawione projekty ustaw nie pozwalały na wyczerpanie roszczeń rewindykacyjnych w pełnym zakresie, a jedynie w stosunku do pewnych obszarów związanych z przejściem mienia prywatnego w okresie poprzedniego ustroju. Wspominanie projekty dotyczyły szczegółowych kwestii reprivatyzacyjnych takich jak np. mienie zabużańskie, czy też gruntów warszawskich¹⁸. Ustawodawca uregulował także w sposób pośredni i incydentalny zagadnienie reprivatyzacji sektorowej, powiązanej z mieniem kościołów i związków wyznaniowych¹⁹. Należy uznać, iż obecnie obowiązujące akty prawne o charakterze reprivatyzacyjnym, nie pozwalają na utworzenie systemu, który pozwoliłby na wyczerpanie roszczeń reprivatyzacyjnych. Tworzą one jedynie zbiór doraźnych ustaw, które mają na celu zaspokojenie poszczególnych grup społecznych, w związku z niekorzystnym dla państwa orzecznictwem sądów międzynarodowych lub napięciem społecznym.

Aktualnie stosując ujęcie podmiotowe możemy wyróżnić cztery modele reprivatyzacyjne:

- administracyjny – prowadzony przez organ administracji publicznej np. w postępowaniu zabużańskim oraz postępowaniu w sprawie rewindykacji mienia Kościoła katolickiego;
- administracyjny – prowadzony przez *quasi* organ administracji publicznej np. w postępowaniu regulacyjnym w sprawie mienia kościelnego czy mienia warszawskiego;

¹⁸ Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279).

¹⁹ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 380). Problematyka reprivatyzacji dotknęła także inne związki wyznaniowe w późniejszym okresie, przy czym model jaki był zastosowany w stosunku do Kościoła katolickiego stanowił podstawę dla rozwiązań podjętych w pozostałych aktach prawnych regulujących problematykę mienia tychże związków [ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 172); ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 43, dalej: ustawa o stosunku państwa do KEA); 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); 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); 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); 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)].

- administracyjno-cywilistyczny np. w postępowaniu w sprawie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej;
- cywilistyczny np. w postępowaniu w sprawie wywłaszczenia.

3. Ustawa o stosunku państwa do KEA

Rezultatem przemian, które nastąpiły po 1989 r. było uregulowanie przez prawodawcę w sposób pośredni i incydentalny zagadnienia reprywatyzacji sektorowej, powiązanej z mieniem kościołów i związków wyznaniowych. Stosunki pomiędzy Państwem a KEA uregulowała ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Projektodawcy podkreślili, że ewangelicy polscy w okresie międzywojennym skupili się w głównej mierze w KEA, którego sytuację prawną do chwili podjęcia ustawy o stosunku państwa do KEA, regulował dekret Prezydenta RP z dnia 25 listopada 1936 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej. W ówczesnym okresie w Polsce funkcjonował również: Kościół Ewangelicko-Unijny na Ziemiach Zachodnich, Kościół Starołuterski, Kościół Ewangelicki Augsburskiego i Helweckiego Wyznania oraz Kościół Ewangelicko-Unijny na Polskim Górnym Śląsku²⁰.

Wskazane powyżej kościoły zaprzestały działalności w Polsce po 1945 r. i zostały włączone do KEA.

W uzasadnieniu projektu wskazano również, iż „według bardzo szacunkowego rozeznania można także stwierdzić, że skala roszczeń rewindykacyjnych Kościoła będzie niewielka, ograniczająca się do kilkunastu nieruchomości, przy czym roszczenia te dotyczyć będą głównie obiektów sakralnych i związanych z nimi obiektów kościelnych oraz, w kilku przypadkach, gospodarstw rolnych przejętych w trybie cyt. ustawy o dobrach martwej ręki²¹,

²⁰ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 69/II kadencja), <http://www.sejm.gov.pl> (dostęp: 15.06.2018); również P. Stachańczyk podczas debaty sejmowej podnosił, że „roszczenia rewindykacyjne Kościoła w całym kraju ograniczają się do kilkunastu nieruchomości i gospodarstw rolnych o łącznym obszarze ok. 100 ha (wypowiedź z debaty sejmowej – stenogram posiedzenia sejmowego z dnia 4 lutego 1993 r.; 36 posiedzenie sejmowe, pierwszy dzień obrad, 6 punkt porządku dziennego).

²¹ Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu funduszu kościelnego (Dz.U. Nr 9, poz. 89 ze zm., dalej: ustawa o dobrach martwej ręki).

zwłaszcza na terenie Śląska Cieszyńskiego, obejmujących łącznie ok. 100 ha, co przy przyjęciu średniej szacunkowej ceny gruntów rolnych w wysokości – ok. 10 000 000 zł²² za 1 ha pozwala określić w przybliżeniu wartość roszczeń Kościoła wobec Skarbu Państwa na ok. 1 000 000 000 zł²³, przy czym ustawa nie będzie miała żadnych skutków dla budżetu państwa w 1992 r. z uwagi na zawieszenie, z mocy art. 40 ust. 2 *in fine*, do końca tego roku możliwości przyznawania odszkodowań pieniężnych za upaństwowione nieruchomości²⁴.

Rzeczywistość okazała się zgoła odmienna. Z informacji przedstawionych przez Komisję regulacyjną w piśmie z dnia 31 marca 2015 r., wynika, iż do Komisji regulacyjnej wpłynęło 1200 wniosków o wszczęcie postępowania regulacyjnego w sprawach przywrócenia własności nieruchomości oraz nieodpłatnego przekazania własności nieruchomości na rzecz osób prawnych KEA²⁵.

Na dzień 21 marca 2015 r. stan realizacji roszczeń KEA przedstawiał się następująco²⁶:

- zawarto 261 ugód,
- wydano 177 orzeczeń o przywróceniu własności nieruchomości bądź przyznaniu nieruchomości zamiennej,
- 522 sprawy zakończono umorzeniem postępowania na zgodny wniosek uczestników postępowania regulacyjnego lub oddaleniem wniosku regulacyjnego z powodu braku podstaw prawnych do jego rozpatrywania przed Komisją regulacyjną,
- w 17 sprawach nie uzgodniono orzeczenia, co umożliwiło Wnioskodawcy i uczestnikom postępowania regulacyjnego na skierowanie sprawy do sądu powszechnego.

W ocenie Komisji regulacyjnej pozostało 218 wniosków, ponieważ 5 wniosków dołączono do istniejących, z uwagi na zbieżność przedmiotu sprawy. Tym samym należy dojść do wniosku, że skala zrealizowanych roszczeń KEA wynosi 81,83%²⁷.

²² Por. kwota podana przed dominacją. Aktualnie 1000 zł.

²³ 10 000 zł.

²⁴ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 69/II kadencja), <http://www.sejm.gov.pl> (dostęp: 15.06.2018).

²⁵ Pismo Komisji regulacyjnej z 31 marca 2015 r., http://propertyrestitution.pl/download/files/restytucja_mienia/Raporty_Marzec_2015/Kosciol_Ewangelicko_Augsburski_Marzec_2015.pdf (dostęp: 01.06.2018).

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

W toku procedury regulacyjnej Komisja regulacyjna orzekła o przywróceniu własności nieruchomości i nieodpłatnym przyznaniu własności nieruchomości na rzecz KEA stanowiących ok. 402 ha nieruchomości rolnych, leśnych i niezabudowanych oraz ok. 47,2 ha nieruchomości zabudowanych. W wyniku zawartych uгод, na rzecz KEA wypłacono rekompensaty pieniężne w wysokości ok. 2 176 618,00 zł²⁸.

Powyższe pokazuje, że wielość roszczeń przekroczyło założenia przedstawione w projekcie ustawy. Należy mieć również na uwadze, że poza Kościołem katolickim, uprawnionymi do wniesienia wniosków o wszczęcia postępowania regulacyjnego były osoby prawne reprezentujące Gminę Żydowską czy Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny. Dlatego też nie można się zgodzić z prezentowanym przez D. Binemanna-Zdanowicza poglądem, iż „samoograniczenie się Kościoła było wyrazem obywatelskiej postawy wiernych i władz Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, by nie obciążać nadmiernie finansowo samorządów i osób prawnych Skarbu Państwa, skutkami bezprawia z lat 1944–1945, a jednocześnie zabezpieczyć podstawowe potrzeby Kościoła, niezbędne do jego funkcjonowania”²⁹. Trudno mówić o „samoograniczeniu” w sytuacji wielości wniosków reptrywizacyjnych oraz analizy dotychczasowej praktyki orzeczniczej Komisji regulacyjnej, w tym zawieranych uгод, która stawia pod znakiem zapytania prawidłowość prowadzonych postępowań regulacyjnych³⁰. Dotyczy to sytuacji, w których przedmiotem postępowań regulacyjnych objęte zostały nieruchomości nie stanowiące własności osób prawnych reprezentujących KEA lub kościołów, których KEA stała się sukcesorem³¹. W. Sławiński wskazał, że w analizowanych przypadkach w stosunku do nieruchomości objętych postępowaniem regulacyjnym wydawano orzeczenia o nieodpłatnym przekazaniu własności nieruchomości „należących do takich kościelnych osób prawnych, jak diakonaty, czy też należące do szkół ewangelickich”³².

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ Powyższa problematyka zostanie omówiona w dalszej części opracowania.

³¹ Podobnie W. Sławiński (W. Sławiński, *Działalność Komisji Regulacyjnej ds. Majątku Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP w świetle przepisów prawa i praktyki*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2008, t. XVIII, nr 2, s. 360–361. Archiwum Komisji Regulacyjnej sygn. W.KR-II-3621/IV/385/96; sygn. W.KR-II-3621/IV/390/86; W.KR-II-3621/IV/166/96; W.KR-II-3621/IV/167/96. Postępowaniem regulacyjnym objęte były nieruchomości położone na terenach Województwa Lubuskiego oraz Województwa Dolnośląskiego.

³² *Ibidem.*

4. Komisja regulacyjna jako organ administracji publicznej

W dominującej linii orzeczniczej sądy administracyjny podkreślały, że komisje regulacyjne, działające na podstawie odpowiednich ustaw nie są organami administracji państwowej ani samorządowej w rozumieniu art. 1 § 1 pkt 1 k.p.a. ani innymi organami powołanymi z mocy prawa do załatwienia spraw ze sfery administracji państwowej (samorządowej) w związku z art. 1 § 2 k.p.a.³³ Co ważne, sądy administracyjne podnosiły, że orzeczenia komisji regulacyjnych nie mają cech decyzji administracyjnej i nie są na nie dopuszczalne skargi do NSA.

Z powyższym poglądem nie można się zgodzić z kilku istotnych kwestii. Mimo że w doktrynie prawa administracyjnego pojęcie organu administracji publicznej określane jest w różny sposób³⁴, to w wszystkich przedstawianych tezach, organ administracji utożsamia się z podmiotem rozumianym jako jednostka organizacyjna wraz z towarzyszącym jej substratem osobowym i rzeczowym, posiadającym pewien zakres kompetencji. Stosując współczesną definicję w ujęciu normatywnym należy przyjąć, że organ administracji publicznej³⁵:

- 1) stanowi wyodrębnioną część aparatu administracji publicznej, tworzoną na podstawie prawa i w sposób przez prawo przewidywany,
 - 2) działa w imieniu i na rachunek państwa albo w imieniu i na rachunek jednostki samorządu terytorialnego, będącej odrębnym podmiotem władzy publicznej w państwie,
 - 3) o ile prawo to dopuszcza, jest upoważniony do posługiwania się środkami władczymi,
 - 4) wykonuje zadania publiczne z zakresu administracji,
- działa w ramach przyznanych mu przez prawo kompetencji.

³³ Zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 26 września 1991 r., sygn. I SA 768/91, LEX nr 26069. Powyższe rozstrzygnięcie zapadło w stosunku do orzeczenia Komisji majątkowej dla Kościoła katolickiego, jednakże z uwagi na tożsamy zakres kompetencji Komisji regulacyjne, powyższe orzeczenie jest w pełni adekwatne. Por. wyrok NSA z 20 grudnia 2007 r., sygn. II OSK 1570/06, LEX nr 413967; także postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Warszawie z 23 stycznia 2007 r., sygn. I SA/Wa 65/07, LEX nr 1007561, postanowienie WSA w Warszawie z 23 stycznia 2007 r., sygn. I SA/Wa 66/07, LEX nr 1007563.

³⁴ Na przestrzeni lat definicja „organu administracji publicznej” ulegała przekształceniu.

³⁵ M. Stahl, (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 270.

Ad. 1 i ad. 2. Przepisy art. 43–45 ustawy o stosunku państwa do KEA regulują powołanie Komisji regulacyjnej, określają jej podstawowe kompetencje, nakładają pewne obowiązki na kościelne osoby ubiegające się na zwrot lub nieodpłatne przekazanie majątku, m.in. jeśli chodzi o formalną stronę składanych wniosków. Przepis art. 43 ustawy o stosunku państwa do KEA stanowi o tym, że „postępowanie regulacyjne, o którym mowa w art. 40 i 41, przeprowadza Komisja regulacyjna, zwana dalej ‘Komisją’, złożoną z przedstawicieli wyznaczonych w równej liczbie przez Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów i Konsystorza Kościoła³⁶”. Na wyraźne wyodrębnienie organizacyjne wskazuje także Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji³⁷ – Sebastian Chwiątek, który podniósł, że „Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji³⁸ nie posiada kompetencji nadzorczych ani kontrolnych, na podstawie których mógłby bezpośrednio wpływać na treść orzecznictwa Komisji regulacyjnej. Minister jedynie pośrednio wpływa na działalność Komisji regulacyjnej poprzez wyznaczenie do jej składu jedynie odpowiednio przygotowanych merytorycznie przedstawicieli, którzy gwarantują działanie Komisji regulacyjnej zgodnie z przepisami ustawy³⁹ oraz wydanego na jej podstawie zarządzenia⁴⁰”. Sekretarz Stanu dodał także, że Komisja regulacyjna nie znajduje

36 KEA. Przepis art. 43 ust. 1 ustawy o stosunku państwa do KEA oraz § 2 zarządzenia stanowi o kolegiatnym charakterze Komisji regulacyjnej. W jej skład wchodzi ośmiu stałych członków. Czterech wyznacza minister (do końca roku 1996 dokonywał tego Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów), a pozostałych Konsystorz KEA. Pracami Komisji regulacyjnej zajmuje się dwóch współprzewodniczących, ustanawianych w analogiczny sposób. Poszczególne sprawy są rozpatrywane w czteroosobowych zespołach orzekających, zorganizowanych na podobnych zasadach, jak cała Komisja regulacyjna. Pracami tych zespołów kieruje kolejno na każdym posiedzeniu współprzewodniczący zespołów, których wyznaczają współprzewodniczący Komisji regulacyjnej (W. Sławiński, *op. cit.*, s. 354).

37 Dalej: ministerstwo.

38 Dalej: minister.

39 Ustawy o stosunku państwa do KEA.

40 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. Nr 55, poz. 461, dalej: zarządzenie). Przepis art. 87 ust. 1 Konstytucji RP stanowi o tym, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Należy mieć na uwadze, iż przepis art. 76 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień

się w strukturze organizacyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, które zapewnia jedynie ich obsługę organizacyjno-techniczną, a jej członkowie pozostają niezawisli i podlegają wyłącznie powszechnie obowiązującym przepisom prawa⁴¹.

Ad. 3, ad. 4 i ad. 5. Zgodnie z przepisami wykonawczymi uregulowanymi w zarządzeniu, Komisja regulacyjna na podstawie § 7 zarządzenia ma stosować przepisy k.p.a. Dotyczy to doręczania pism (art. 39–41 k.p.a. i art. 45–47 k.p.a.), wzywania do udziału w czynnościach postępowania regulacyjnego (art. 50–56 k.p.a. z wyłączeniem przepisu art. 54 § 1 pkt 6 k.p.a. – o skutkach prawnych niezastosowania się do wezwania), terminów (art. 57–60 k.p.a.), protokołów (art. 68–72 k.p.a.), udostępniania uczestnikom akt postępowania (art. 73 i 74 k.p.a.), dowodów (art. 75–87 k.p.a.), z wyłączeniem przepisów o środkach przymusu administracyjnego, kierowania rozprawą (art. 91–95 k.p.a.), zawieszenia postępowania (art. 97–103 k.p.a.), wydawania orzeczeń i ugód (art. 104 k.p.a. i 113 k.p.a.), ustalania kosztów postępowania regulacyjnego (art. 262 k.p.a.).

W tym miejscu warto rozważyć, czy orzeczenia Komisji regulacyjnej posiadają cechy decyzji administracyjnej.

W literaturze prawniczej wyodrębnia się zarówno materialne jak i procesowe ujęcie decyzji administracyjnej⁴². W ujęciu materialnym decyzja administracyjna jest definiowana jako kwalifikowany, najczęściej spotykany akt administracyjny, który wydawany jest na podstawie i w ramach upoważnienia zawartego w ustawie⁴³. Ponadto decyzja administracyjna stanowi przejaw woli administracyjnych w państwie organów oraz wydawana jest na podstawie powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego lub finansowego, o charakterze władczym i zewnętrznym, rozstrzygający

ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 120, poz. 1268) stanowi o tym, że akty normatywne wydane na podstawie ustaw o stosunku Państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych zachowują moc do czasu zawarcia przez Radę Ministrów umów z przedstawicielami tych kościołów i związków wyznaniowych oraz uchwalenia ustaw na ich podstawie w trybie przepisu art. 25 Konstytucji RP. Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. DWRMNI-E-WRP-651-1/2017. Pismo uzyskane w trybie dostępu do informacji publicznej.

⁴¹ Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. BMP-0790-4-13/2016/MJ, <https://www.rpo.gov.pl/pl/tagi/komisja-maj%C4%85tkowa> (dostęp: 05.07.2018).

⁴² A. Krawiec, *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012, s. 13.

⁴³ M. Stahl, (red.), *op. cit.*, s. 464.

konkretną sprawę, konkretnie określonej osoby fizycznej lub prawnej w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne⁴⁴.

W związku z powyższym istotą decyzji administracyjnej jest, aby na wniosek, organ administracji „załatwił sprawę”, czyli skonkretyzował czyjeś uprawnienia lub obowiązki w drodze zastosowania materialnej normy prawa administracyjnego będącej podstawą tejże sprawy⁴⁵.

W uzasadnieniu uchwały Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego z 5 lutego 1988 r., SN wskazał na następujące trzy cechy, które pozwalają na uznanie czynności organu administracyjnego za decyzję: „po pierwsze, decyzja jest przejawem woli organu administracyjnego, co oznacza, iż organ ten rozstrzygając sprawę narzuca władczo swoje stanowisko; po wtóre, decyzja musi wyraźnie wskazywać podstawę prawną w powszechnie obowiązujących przepisach prawa administracyjnego lub finansowego; chodzi tu zatem o ustawy, dekrety, akty wykonawcze wydane na podstawie upoważnienia ustawowego; po trzecie, decyzja rozstrzyga konkretną sprawę konkretnej osoby fizycznej lub prawnej w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne; decyzja wyposażona jest w atrybut ważności, jej adresat może się odwołać tylko za pomocą środków przewidzianych w prawie, a w razie niewykonania decyzji stosuje się przymus państwowy”⁴⁶.

Warto również odnieść się do wyroku NSA z 14 stycznia 2015 r., w którym sąd administracyjny podniósł, że kluczowe dla oceny tego, czy dany akt kształtujący prawa i obowiązki jednostki stanowi decyzję administracyjną jest przesądzenie, że między organem administracyjnym a adresatem decyzji nie występuje stosunek podległości służbowej lub organizacyjnej. Sąd administracyjny w tym zakresie jako przykład aktu nie będącego decyzją administracyjną, przedstawił problematykę rozkazu personalnego o czasowym powierzeniu pełnienia obowiązków na innym stanowisku w tej samej miejscowości, wydany policjantowi na podstawie art. 37 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 o Policji⁴⁷.

Z kolei procesowe pojęcie decyzji administracyjnej należy wywodzić wprost z treści brzmienia art. 104 k.p.a. rozpatrywanego w powiązaniu z art. 105 k.p.a. i art. 107 k.p.a. oraz z art. 1 pkt 1 k.p.a.⁴⁸

44 J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 403.

45 T. Woś, (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015, s. 302.

46 Uchwała SN z 5 lutego 1988 r., sygn. III AZP 1/88, LEX nr 11678.

47 Wyrok NSA z 14 stycznia 2015 r., sygn. I OSK 1652/13, Legalis nr 1310415.

48 J. Borkowski, *op. cit.*, s. 404.

Przepis art. 104 § 2 *in fine* k.p.a. wskazuje, że decyzja może nie załatwiać sprawy administracyjnej i nie być aktem stosowania norm prawa administracyjnego materialnego, a więc może nie wywoływać skutków w płaszczyźnie materialnej, lecz wyłącznie w płaszczyźnie procesowej. Na powyższą kwestię wskazuje następujący zwrot „albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Tym samym należy sformułować wniosek, że postępowanie co do zasady może zostać zakończone tylko przez wydanie decyzji.

Decyzja administracyjna, która jest rozpatrywana jako akt procesowy powinna być odróżniana od innych form procesowych akty administracyjnego, co za tym idzie powinna posiadać znamiona aktu jurysdykcyjnego oraz zamykać czynności procesowe określonej instancji administracyjnej. W szczególności należy odróżnić decyzję od postanowienia, ponieważ odnosi się do przedmiotu postępowania administracyjnego w całości albo w części, a nie do niektórych tylko czynności postępowania. Przedmiotem postępowania administracyjnego będzie konkretna sprawa indywidualnego podmiotu, w której na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązujących organy administrujące są władne podjąć decyzję administracyjną, orzekając w niej o uprawnieniach lub o obowiązkach indywidualnego podmiotu, albo stwierdzając o niedopuszczalności takiego orzekania⁴⁹. W niektórych sytuacjach organ stwierdza w drodze aktu administracyjnego o niedopuszczalności rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, tym samym kończy postępowanie w sprawie przed organem administracyjnym w danej instancji bez orzekania odnośnie co do interesu prawnego lub obowiązku, natomiast otwiera drogę do weryfikacji prawidłowości tego rozstrzygnięcia w trybie administracyjnym lub sądowym⁵⁰. J. Borkowski wskazuje, że w tym wyraża się znamię jurysdykcyjności decyzji administracyjnej podejmowanej w postępowaniu ogólnym unormowanym przez k.p.a.⁵¹

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, iż dla uznania, że dany akt prawny jest decyzją administracyjną, nie ma znaczenia nadana mu przez ustawodawcę nazwa: decyzja, pozwolenie, nakaz, zakaz, orzeczenie itd., lecz to, że stanowi on rozstrzygnięcie konkretnej sprawy konkretnego podmiotu. Należałoby się przychylić do przedstawionego przez NSA

⁴⁹ *Ibidem*, s. 405.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*.

w postanowieniu z 26 listopada 2008 r. poglądu, iż Komisja regulacyjna rozstrzyga sprawę administracyjną a orzeczenie przez nią wydane tylko rodzi skutki cywilnoprawne⁵². Analogiczny model procedury reprivatyzacyjnej ma miejsce w przypadku postępowania z zakresu reformy rolnej. Organ administracji publicznej orzeka o podpadaniu nieruchomości pod przepisy dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej⁵³, a następnie adresat decyzji administracyjnej występuje z stosownym powództwem do sądu powszechnego.

Biorąc pod uwagę konsekwencje przyjętego modelu, można zauważyć, że jest on obciążony wieloma czynnikami ryzyka, w szczególności uczestnictwa wielu podmiotów, które mogą orzekać w sprawie reprivatyzacyjnej (począwszy od organów administracji publicznej, poprzez sądy administracyjne, a skończywszy na sądach powszechnych wszystkich instancji).

Dotychczasowy pogląd sądów administracyjnych w zakresie podstaw prawnych funkcjonowania i orzekania Komisji regulacyjnej został poddany zasadniczej krytyce Trybunału Konstytucyjnego⁵⁴ w wyroku z 13 marca 2013 r.⁵⁵ TK stwierdził, że działalność Komisji regulacyjnej polegająca na wydawaniu orzeczeń stanowi szeroko pojętej działalności administracji publicznej. Trybunał nadmieniał również, że choć samą Komisję regulacyjną trudno uznać za organ administracji, to ma ona cechy, które pozwalają przyjąć, że wydawanie orzeczeń przez Komisję regulacyjną stanowi przejaw działań szeroko pojętej administracji publicznej. Co ważne, TK potwierdził tezę dotyczącą posiadania przez orzeczenie Komisji regulacyjnej cech charakterystycznych dla decyzji administracyjnej (jednostronnego i władczego rozstrzygnięcia w sferze praw majątkowych gmin wyznaniowych, a tym bardziej jednostek samorządu terytorialnego). Tym samym „władztwo administracyjne (*imperium*) w demokratycznym państwie prawnym nie musi być za każdym razem realizowane przez państwo i jego organy, ale również może być sprawowane przez inne organy i instytucje niepaństwowe, którym państwo przekazało do realizacji pewien zakres władztwa administracyjnego w określonej kategorii spraw”⁵⁶. Przedstawiony wyrok

52 Postanowienie NSA z 26 listopada 2008 r., sygn. II OSK 687/07, LEX nr 532161.

53 Tekst jedn. Dz.U. z 1945 r. Nr 13, poz. 13 ze zm.

54 Dalej: TK.

55 Wyrok TK z 13 marca 2013 r., sygn. K 25/10, LEX nr 1294138.

56 *Ibidem*.

TK spotkał z znaczną krytyką, wyrażoną w szczególności już w samych zdaniach odrębnych do wyroku⁵⁷.

5. Podsumowanie

Przedstawiona analiza prawnych uwarunkowań funkcjonowania Komisji regulacyjnej prowadzi do wniosku, że Komisja regulacyjna nie realizuje do dnia dzisiejszego w sposób satysfakcjonujący powierzonych jej przez prawodawcę zadań. Relewantny dla tej sprawy pozostaje fakt związany z niedoszacowaniem potencjalnej liczby roszczeń. Trudno wymagać od ustawodawcy, aby w szacunkowych obliczeniach uwzględnił również wnioski reprivatyzacyjne dotyczące nieruchomości nienależących, przed przejściem na rzecz Skarbu Państwa, do osób prawnych Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego lub kościołów ewangelickich, których KEA jest sukcesorem.

Powyższy stan rzeczy wynika z braku kompleksowej ustawy reprivatyzacyjnej, która regulowałaby problematykę znacjonalizowanego mienia. Istniejący stan tworzy poczucie nierówności wobec prawa i nie pozwala na realizację konstytucyjnych zasad równości i demokratycznego państwa prawa⁵⁸, w sytuacji gdy konieczność uregulowania oraz ułatwienia obywatelom otrzymania ich własności pozostają bezsporne. Zdaniem W. Katnera za przeprowadzeniem reprivatyzacji przemawiają nie tylko idee państwa demokratycznego, ale również dążenie do stabilizowania sytuacji prawnej mienia, które w toku przemian jest poddawane „restrukturyzacji, komercjalizacji i prywatyzacji”⁵⁹.

Stosowne uregulowanie ustawowe jest bowiem konieczne w odniesieniu do pojawiających się dalszych nowych roszczeń, których zbadanie przez

⁵⁷ Odmienne wypowiedział się NSA w wyroku z 28 kwietnia 2017 r., przychylając się do poglądu przedstawionego w analizowanym wyroku TK (wyrok NSA z 28 kwietnia 2017 r., sygn. II OSK 2099/15, LEX nr 2315653).

⁵⁸ NIK Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *op. cit.*, s. 3.

⁵⁹ W. Katner, *Uwarunkowania prawne reprivatyzacji w Polsce (zakres przedmiotowy i podmiotowy, roszczenia reprivatyzacyjne)*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7, s. 17. Na kwestię pilnego uregulowania problematyki reprivatyzacji wskazywano już w piśmiennictwie wielokrotnie, zob. *Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów o kierunkach pilnych zmian w systemie prawa RP*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 12, s. 45 i n.; także M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce, podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s. 241.

sądy powszechne, czy też organy administracji publicznej staje się coraz trudniejsze (w przedmiocie postępowania dowodowego) ze względu na znaczny upływ czasu i stanowi istotne ryzyko dla interesów Skarbu Państwa, czy też jednostek samorządu terytorialnego.

Bibliografia

- Bednarek M., *Przemiany własności w Polsce, podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994.
- Borkowski J., (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Dobrzeńcki K., Romanowski M., *Reprywatyzacja. Problemy tworzenia i stosowania prawa*, Warszawa 2015.
- Katner W., *Uwarunkowania prawne reprywatyzacji w Polsce (zakres przedmiotowy i podmiotowy, roszczenia reprywatyzacyjne)*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7.
- Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, *Problematyka reprywatyzacji w świetle projektów ustaw w latach 1989–2010, ze szczególnym uwzględnieniem propozycji ostatnich regulacji*, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/103/plik/ot-591.pdf> (dostęp: 15.06.2018).
- Korab K., *Reprywatyzacja w opinii społecznej*, (w:) *Reprywatyzacja w systemie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu we współpracy z Ministrem Skarbu Państwa*, Warszawa 1999.
- Kosiński M., *Opinia prawa dot. projektu ustawy o reprywatyzacji i rekompensatach* (Druk Sejmowy nr 602), (w:) *Opinie Biura Studiów i Ekspertyz do wybranych projektów ustaw rozpatrywanych na 59 posiedzeniu Sejmu*, <http://biurose.sejm.gov.pl/uzup/mid-230.pdf> (dostęp: 04.06.2018).
- Machnikowska A., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów w sprawach o charakterze reprywatyzacyjnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, Tom XXVIII.
- NIK Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań przez Ministra Skarbu Państwa i inne organy administracji rządowej w zakresie reprywatyzacji*, https://www.nik.gov.pl/kontrol/wyniki-kontroli-nik/pobierz,px_2007125.pdf,typ,k.pdf (dostęp: 01.06.2018).

- Petz B., *Wokół ustawy prywatyzacyjnej*, http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_94/i-213.pdf (dostęp: 12.06.2018).
- Rottermund A., *Wykład o reprivatyzacji*, (w:) *Własność a dobra kultury*, (red.) G. Czubek, P. Kosiewski, Warszawa 2006.
- Ślawiński W., *Działalność Komisji Regulacyjnej ds. Majątku Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP w świetle przepisów prawa i praktyki*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2008, t. XVIII, nr 2.
- Stahl M., (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.
- Krawiec A., *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012.
- Szafrąński W., Jagielska A., *Dotychczasowe koncepcje przeprowadzenia reprivatyzacji w Polsce*, (w:) *Reformy rolne w Polsce międzywojennej i powojennej. Prawo – Realizacja – Skutki – Problemy Reprivatyzacyjne*, Poznań 2008.
- Woś T., (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015.
- Zieliński M., *Wykłady prawa. Zasady, reguły wskazówki*, Warszawa 2008.

ABSTRAKT

PRAWNE UWARUNKOWANIA FUNKCJONOWANIA KOMISJI REGULACYJNEJ DS. MAJĄTKU KOŚCIOŁA EWANGELICKO-AUGSBURSKIEGO

Autor w prezentowanym artykule przybliży problematykę reprivatyzacji oraz funkcjonowania Komisji Regulacyjnej ds. mienia Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego. W tym celu Autor omawia dotychczasowe koncepcje związane z podjęciem kompleksowej ustawy reprivatyzacyjnej oraz założenie jakie powinny jej przyświecać. Ponadto analizuje podstawę prawną powstania Komisji regulacyjnej oraz charakter prawny wydawanych przez nią orzeczeń. Przytoczone zostają również orzeczenia wyznaczonej do prowadzenia postępowania regulacyjnego Komisji regulacyjnej, a także sądów powszechnych i administracyjnych, które mają istotny wpływ na rewindykację mienia Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego.

SŁOWA KLUCZOWE: postępowanie regulacyjne, komisja regulacyjna, reprivatyzacja, organ administracji publicznej
