

Katarzyna Pluta*

Uniwersytet Opolski

CHARAKTER PRAWNY ORZECZENIA KOMISJI REGULACYJNEJ. GŁOŚ KRYTYCZNA DO POSTANOWIENIA WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W WARSZAWIE Z DNIA 6 CZERWCA 2024 R., SYGN. AKT VII SA/WA 602/24

Głosowane postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 czerwca 2024 r. dotyczy problematyki charakteru prawnego orzeczeń Komisji Regulacyjnej do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, a w konsekwencji dopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej od orzeczeń tejże Komisji. Aby dokonać prawidłowej oceny głosowanego postanowienia WSA w Warszawie, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że Komisja Regulacyjna do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego była wzorowana na działającej w latach 1990–2011 Komisji Majątkowej rozpatrującej wnioski rewindykacyjne osób prawnych Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹. Następnie trzeba podkreślić, że sprawa braku możliwości zaskarżania orzeczeń Komisji Majątkowej od momentu jej powstania budziła wątpliwości natury prawnej i rodziła pytania o jej charakter i pozycję w ramach systemu władz publicznych². W dniu 24 czerwca 1992 r. Trybunał Konstytucyjny

* ORCID 0000-0001-6899-1574, e-mail: kpluta@uni.opole.pl

- 1 Zob. art. 61–64 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 29, poz. 154, z późn. zm., w wersji sprzed 1 lutego 2011 r. Szerzej na ten temat D. Walencik, *Rewindykacja nieruchomości Kościoła katolickiego w postępowaniu przed Komisją Majątkową*, Lublin 2008; tenże, *Nowelizacja ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w kontekście zasady bilateralności*, „Forum Prawnicze” 2011, z. 2, s. 36–48; tenże, *Nieruchomości Kościoła katolickiego w Polsce w latach 1918–2012. Regulacje prawne – nacjonalizacja – rewindykacja*, Katowice 2013; P. Stec, D. Walencik, *Rewindykacja nieruchomości osób prawnych Kościoła katolickiego w postępowaniu przed sądami powszechnymi*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2011, t. 3, s. 23–50.
- 2 Szereg wątpliwości i zarzutów odnośnie do działalności Komisji Majątkowej i jej statusu zgłaszali: P. Borecki, *Konstytucyjność wybranych regulacji spraw majątkowych Kościoła katolickiego* [w:] *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, red. P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński, Warszawa 2009, s. 399–413; tenże, *Problem prawa własności a funkcjonowanie kościołów i innych związków wyznaniowych w Polsce* [w:] *Prawne granice wolności sumienia i wyznania*, red. R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, L. Kondratiewa-Bryzik, Warszawa 2012, s. 121–140 oraz E. Łętowska, *Uprawnienia gmin w świetle skutków orzeczenia TK o Kościelnej Komisji Majątkowej*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 9,

podjął uchwałę³, w której dokonał wykładni art. 61 ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego, uznając, że postępowanie regulacyjne ma charakter *quasi*-postępowania mediacyjno-polubownego pomiędzy państwem a osobami prawnymi Kościoła katolickiego⁴. Zważył także, że postępowanie regulacyjne przed Komisją Majątkową zastępuje postępowanie sądowe lub administracyjne⁵, przypominając bardziej postępowanie polubowne, w którym rozpatrywane jest roszczenie *quasi*-windykacyjne, z tą różnicą, że kościelna osoba prawna domaga się nie tylko zwrotu nieruchomości lub jej części (*vindicatio rei*), lecz również przywrócenia własności⁶.

Naczelny Sąd Administracyjny wyraził podobną opinię w postanowieniu z dnia 26 września 1991 r., sygn. akt I SA 768/91⁷, które na wiele lat utrwaliło pogląd o charakterze prawnym orzeczenia Komisji Majątkowej (a także pozostałych komisji regulacyjnych⁸). Zgodnie z tym postanowieniem:

- Komisja Majątkowa, działająca na podstawie ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego, nie jest organem administracji państwowej ani samorządowej w rozumieniu art. 1 § 1 pkt 1 k.p.a.⁹ ani innym organem powołanym z mocy prawa do załatwienia spraw ze sfery administracji państwowej albo samorządowej na zasadzie art. 1 § 2 k.p.a.,

s. 3–19; też, *Nieodczowność wykładni dynamicznej przy ocenie reżimu prawnego Kościelnej Komisji Majątkowej (przyczynki do braków w metodach prawniczej analizy problemu)* [w:] *Prawne granice wolności sumienia i wyznania...*, dz. cyt., L. Kondratiewa-Bryzik, Warszawa 2012, s. 141–164.

3 Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1992 r., sygn. akt W 11/91, w sprawie wykładni art. 61 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 52, poz. 250).

4 Por. P. Pelc, *Kwestia zwrotu mienia kościelnych osób prawnych w świetle ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prawo Kanoniczne” 1995, nr 1–2, s. 126.

5 Zob. art. 62 ust. 4 i art. 64 ust. 2 ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego.

6 Por. uzasadnienie uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1992 r., sygn. akt W 11/91, w sprawie wykładni art. 61 ustawy z dnia 17 maja 1989 r., s. 13, 19.

7 LEX nr 26069; „Wspólnota” 1992, nr 10, s. 21 oraz artykuł: D. Frey, *Nieruchomości Kościelne. Tytuł własności*, „Rzeczpospolita” 1991, nr 266.

8 Są to nadal działające: Komisja Regulacyjna do spraw Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, Komisja Regulacyjna do spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich, Komisja Regulacyjna do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz Międzykościelna Komisja Regulacyjna. Zob. art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 509), art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1798), art. 48a ust. 2 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 544), art. 38a ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 265).

9 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 1980 r. Nr 3, poz. 28 z późn. zm., w wersji obowiązującej do 3 stycznia 1992 r.

Charakter prawny orzeczenia komisji regulacyjnej...

- orzeczenie Komisji Majątkowej nie ma cech decyzji administracyjnej,
- nie jest na nie dopuszczalna skarga do NSA¹⁰.

W kolejnych rozstrzygnięciach sądów administracyjnych zakaz sądowej kontroli orzeczeń wydanych w postępowaniu regulacyjnym był wyprowadzony z ustawowej regulacji dotyczącej statusu prawnego komisji regulacyjnych, ustawowo określonego przedmiotu postępowania regulacyjnego oraz ustawowo określonego charakteru orzeczeń komisji. Ponadto sądy administracyjne wskazywały, że skoro komisje regulacyjne nie są organami administracji publicznej, a wydawane przez nie orzeczenia nie są ani decyzjami administracyjnymi, ani innymi aktami administracyjnymi z zakresu administracji publicznej, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.¹¹, to wniesienie skargi do sądu administracyjnego jest niedopuszczalne, a wniesiona skarga podlega odrzuceniu¹².

Wyżej wskazaną wykładnię podał w wątpliwość Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 26 listopada 2008 r. o sygn. akt II OSK 687/07¹³, przedstawiając do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA budzące wątpliwości zagadnienie prawne: „Czy do orzeczenia Komisji Majątkowej, o której mowa w art. 62 ust. 1 (u.p.k.k.), wydanego na podstawie art. 63 ust. 4 tej ustawy ma zastosowanie art. 3 § 2 pkt 1 lub pkt 4 p.p.s.a.?”¹⁴. Postanowieniem z dnia 9 marca 2009 r., sygn. akt II OPS 1/08¹⁵, NSA w składzie siedmiu sędziów zawiesił postępowanie w tej sprawie na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 w zw. z art. 193 p.p.s.a., z tej przyczyny, że rozstrzygnięcie sprawy (zagadnienia prawnego) zależy od wyniku postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym, wszczętego wnioskiem grupy posłów z dnia 22 stycznia 2009 r.

¹⁰ Skarga do sądu administracyjnego przysługiwała natomiast w przypadku decyzji wydanej przez właściwego wojewodę bądź w postępowaniu odwoławczym przez kompetentnego ministra w oparciu o przepis art. 60 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Por. M. Domagalski, *Kuria wygrała z ministrem*, „Rzeczpospolita” nr 84 z 11 kwietnia 1996 r.

¹¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 935, z późn. zm.

¹² Postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 23 stycznia 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 65/07, LEX nr 1007561 i sygn. akt I SA/Wa 66/07, LEX nr 1007563 oraz z dnia 14 sierpnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 895/08, LEX nr 1039626; wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1570/06, ONSAiWSA 2008, nr 6, poz. 116; Z. Zarzycki, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5, s. 215–220 (glosa aprobująca).

¹³ LEX nr 532161.

¹⁴ Postanowieniem z dnia 23 stycznia 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 65/07, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odrzucił skargę Gminy Miejskiej K. na orzeczenie Komisji Majątkowej z maja 2006 r. w przedmiocie przyznania w K. nieruchomości zamiennych z zasobów nieruchomości gminy K., ponieważ sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego. Postanowienie to zaskarżyła do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargą kasacyjną Gmina Miejska K. W toku rozpoznawania skargi kasacyjnej skład orzekający, postanowieniem z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 687/07, przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA przytoczone zagadnienie prawne.

¹⁵ LEX nr 510605.

o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP¹⁶ oraz Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzoną w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienioną następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnioną Protokołem nr 2¹⁷, przepisów art. 61 ust. 1, 2 i 3, art. 62, art. 63 ust. 8 i 9 oraz art. 70a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego. Wyrokiem z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt K 3/09¹⁸, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 63 ust. 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 216 ust. 2 Konstytucji, art. 70a ust. 1 i 2 tej ustawy jest zgodny z art. 25 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 25 ust. 2 Konstytucji, a w pozostałym zakresie umorzył postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym¹⁹.

Postanowieniem z dnia 15 listopada 2011 r., sygn. akt II OPS 1/08²⁰, NSA w składzie siedmiu sędziów nie podjął zawieszonego postępowania, pomimo zakończenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie K 3/09, ponieważ nadal rozstrzygnięcie sprawy (zagadnienia prawnego) zależało od wyniku postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym, gdyż dnia 7 grudnia 2010 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił o zbadanie zgodności z przepisami Konstytucji RP art. 63 ust. 8 w zw. z art. 63 ust. 4 oraz art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego. W wyroku z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt K 25/10, Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3 wówczas obowiązującej ustawy o TK umorzył postępowanie w zakresie dotyczącym zbadania konstytucyjności art. 63 ust. 8 w zw. z art. 63 ust. 4 oraz art. 62 ust. 2 ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego.

Skarżąca Gmina Miejska K. pismem z dnia 30 lipca 2013 r. wniosła o podjęcie zawieszonego przez NSA postępowania z uwagi na zakończenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jakkolwiek skarżąca trafnie podniosła, że przyczyna zawieszenia postępowania w postaci toczącego się postępowania przed TK ustała, to jednak wniosek o podjęcie zawieszonego postępowania nie mógł być uwzględniony i postępowanie nie mogło być podjęte, ponieważ w toku postępowania w tej sprawie powstała przyczyna zawieszenia postępowania w postaci utraty zdolności sądowej przez organ będący stroną w tej sprawie, co stanowi obligatoryjną przesłankę zawieszenia postępowania, o której mowa

16 Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483; z 2001 r., Nr 28, poz. 319; z 2006 r., Nr 200, poz. 1471; z 2009 r., Nr 114, poz. 946.

17 Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.

18 OTK ZU 2011, Seria A, nr 5, poz. 39.

19 Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.

20 LEX nr 1010821.

Charakter prawny orzeczenia komisji regulacyjnej...

w art. 124 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Postanowieniem z dnia 3 kwietnia 2017 r.²¹ NSA postanowił umorzyć postępowanie w sprawie II OPS 1/o8 oraz w sprawie II OSK 687/o7. Tym samym NSA nie rozstrzygnął zagadnienia prawnego i nie określił charakteru prawnego orzeczenia Komisji Majątkowej, a tym samym także pozostałych komisji regulacyjnych.

Pierwszy wyłom w przyjętej przez sądy administracyjne koncepcji charakteru prawnego orzeczeń komisji regulacyjnych stanowił wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 1996 r., sygn. akt I CR 1/96²². Rozpatrując spór dotyczący ustalenia prawa własności, SN stwierdził, że „regulacja nie może rozstrzygać sporu o prawo własności i prawo użytkowania wieczystego między kościelną osobą prawną a osobą trzecią. W konsekwencji orzeczenie regulacyjne Komisji Majątkowej nie może stanowić przeszkody dla osoby trzeciej w dochodzeniu jej praw przed sądem. W zakresie dotyczącym praw osób trzecich sąd nie jest związany orzeczeniem Komisji Majątkowej”²³.

Jeszcze dobitniej prawo do drogi sądowej potwierdził Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 21 września 2004 r. w sprawie skargi nr 42049/98 Związku Nauczycielstwa Polskiego przeciwko Polsce²⁴. Otóż 13 czerwca 1996 r. Sąd Apelacyjny w Rzeszowie zwrócił się do Sądu Najwyższego z pytaniem prawnym, czy ustawa z 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego wykluczała możliwość występowania do sądu cywilnego z roszczeniami wynikającymi z użytkowania mienia, które zostało zwrócone pierwotnemu właścicielowi na mocy orzeczenia Komisji Majątkowej?²⁵ Sąd Najwyższy stwierdził,

²¹ LEX nr 2261769.

²² LEX nr 549009.

²³ Po przekazaniu sprawy przez Sąd Najwyższy do ponownego rozpoznania rozpatrujący sprawę Sąd Wojewódzki w Warszawie (wyrok z dnia 23 października 1997 r., sygn. akt III C 1957/96, niepublikowany) stwierdził ostatecznie, że powodowi zgodnie z dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279) przysługiwało prawo własności budynku znajdującego się na gruncie przekazanym orzeczeniem Komisji Majątkowej kościelnej osobie prawnej w użytkowanie wieczyste. We właściwym postępowaniu administracyjnym – w sprawie rozpatrzenia wniosku o przyznanie własności czasowej (aktualnie: użytkowania wieczystego) złożonego na podstawie dekretu warszawskiego – wniosek ten nie został jednak merytorycznie rozpatrzony. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, „wobec ostatecznego charakteru orzeczenia Komisji Majątkowej [...] organy administracji publicznej utraciły z datą wydania tego orzeczenia możliwość rozpatrzenia w postępowaniu administracyjnym wniosku złożonego w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego”. Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2003 r., sygn. akt I SA 2017/01, Legalis nr 67147.

²⁴ [https://etpcz.ms.gov.pl/etpccontent/\\$N/99000000000001_I_ETPC_042049_2098_Wy_2004-09-21_001](https://etpcz.ms.gov.pl/etpccontent/$N/99000000000001_I_ETPC_042049_2098_Wy_2004-09-21_001) [dostęp: 21 lipca 2025 r.].

²⁵ W 1964 r. władze administracyjne przekazały skarżącemu stowarzyszeniu w zarząd oraz użytkowanie nieruchomości, którą w 1962 r. Skarb Państwa odebrał stowarzyszeniu religijnemu. W decyzji o przekazaniu określono, że z chwilą wygaśnięcia użytkowania skarżącemu stowarzyszeniu przysługiwało będzie wynagrodzenie z tytułu nakładów poniesionych w związku z pracami budowlanymi przeprowadzonymi w budynkach, pomniejszone o normalne koszty utrzymania. W dniu 20 października 1992 r. Komisja Majątkowa zwróciła nieruchomość stowarzyszeniu religijnemu. Komisja Majątkowa

że orzeczenie Komisji Majątkowej przywracające kościelnej osobie prawnej własność nieruchomości, zawierające rozstrzygnięcie w przedmiocie użytkowania tej nieruchomości przez dotychczasowego użytkownika oraz o obowiązku zwrotu poniesionych przez niego nakładów, wyłącza możliwość dochodzenia roszczeń z tytułu użytkowania również między tym użytkownikiem i Skarbem Państwa²⁶. W uzasadnieniu SN dokonał również interpretacji art. 61 ust. 4 pkt 3 ustawy z 17 maja 1989 r., zgodnie z którym regulacja nie może naruszać praw nabytych przez niepaństwowe osoby trzecie, w szczególności przez inne kościoły i związki wyznaniowe oraz rolników indywidualnych. W ocenie SN przepis ten odnosi się do samej regulacji, a nie do rozliczeń z nią związanych i oznacza, że „przedmiotem regulacji, w znaczeniu przywrócenia własności kościelnej osobie prawnej, nie może być nieruchomość, którą w tzw. międzyczasie rozporządzono w sposób wymieniony w tym przepisie, a więc nieruchomość, w stosunku do której Skarb Państwa utracił prawo rozporządzania”²⁷. W dniu 5 grudnia 1996 r. Sąd Apelacyjny w Rzeszowie, opierając się na uchwale SN, uchylił wyrok Sądu Wojewódzkiego w Przemyślu i oddalił pozew ZNP. Obie strony postępowania złożyły skargi kasacyjne. Następnie w dniu 20 czerwca 1997 r. SN oddalił kasacje obu stron. Sąd Najwyższy odnotował, że skarga kasacyjna ZNP była w istocie skierowana przeciwko uchwale SN z 27 czerwca 1996 r., tymczasem uchwała ta wiązała wszystkie sądy rozpatrujące przedmiotową sprawę. Ostateczne

orzekła, że stowarzyszenie religijne zwróci skarżącemu stowarzyszeniu jego nakłady w kwocie 420 353 658 starych złotych (42 035 nowych złotych). Kwota ta oparta była na kalkulacji opracowanej przez eksperta. Skarżące stowarzyszenie zakwestionowało tę kwotę i zaproponowało swoją własną kalkulację. Jednakże Komisja Majątkowa uznała, że nie jest właściwa do badania jakichkolwiek dalszych roszczeń. Decyzja Komisji zawierała klauzulę, zgodnie z którą przedmiotowa decyzja nie naruszała prawa skarżącego do dochodzenia, na zasadach ogólnie obowiązujących przepisów prawa, dalszych roszczeń odnoszących się do decyzji z 1964 r. Skarżące stowarzyszenie wniosło następnie do Sądu Wojewódzkiego w Przemyślu pozew przeciwko Skarbowi Państwa, w którym, opierając się na treści decyzji z 1964 r., w której władze administracyjne uznały prawo skarżącego do nakładów, zażądało zwrotu pozostałej części nakładów. Skarżące stowarzyszenie powołało się także na decyzję Komisji Majątkowej z 20 października 1992 r. W dniu 15 grudnia 1995 r. sąd przyznał skarżącemu stowarzyszeniu kwotę 546 133,02 nowych złotych z tytułu zwrotu nakładów. Sąd odwołał się do tej części decyzji z 1964 r., która mówiła, że skarżące stowarzyszenie będzie uprawnione do odzyskania nakładów poniesionych w związku ze wszelkimi pracami budowlanymi przeprowadzonymi w budynkach, pomniejszych o normalne koszty utrzymania. Obie strony postępowania odwołały się od wyroku.

- 26 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 września 1996 r., sygn. akt III CZP 96/96, OSNC 1997, nr 1, poz. 7; OSP 1997, nr 2, poz. 38.
- 27 Podstaw do dochodzenia przez powodowy Związek Nauczycielstwa Polskiego od Skarbu Państwa roszczeń nie może stanowić zamieszczony w orzeczeniu Komisji Majątkowej zapis, iż nie narusza ono prawa Związku do dochodzenia – na zasadach ogólnie obowiązujących przepisów – „ewentualnie innych roszczeń wynikających z decyzji byłego Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w Przemyślu z dnia 1 sierpnia 1964 r. [...]”. Stosowanie bowiem „ogólnie obowiązujących przepisów prawa” nie wchodzi w grę, a klauzuli zamieszczonej w orzeczeniu nie można w żadnym wypadku potraktować jako zobowiązania się Skarbu Państwa do zaspokojenia jakichś roszczeń (niesprecyzowanych – „ewentualnych”) powodowego Związku.

Charakter prawny orzeczenia komisji regulacyjnej...

rozstrzygnięcie w tej sprawie zostało zaskarżone przez ZNP do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który stwierdził naruszenie przez Polskę art. 6 ust. 1 Konwencji, wynikające z braku możliwości dochodzenia przez ZNP roszczeń o rozliczenie nakładów na nieruchomości przyznaną orzeczeniem Komisji Majątkowej kościelnej osobie prawnej (I, 41)²⁸.

Następny krok w zakresie dopuszczalności drogi sądowej od rozstrzygnięcia Komisji Majątkowej to postanowienie SN z dnia 12 kwietnia 2007 r. o sygn. akt III CSK 427/06²⁹. Sąd Najwyższy przyjął w nim, że sądy cywilne mogą orzekać o nieskuteczności postanowień ugody zawartej przed Komisją Majątkową, jeżeli treść tej ugody przekraczała zakres spraw przekazanych jej do rozpoznania (np. ustanowiono ograniczone prawo rzeczowe inne niż wymienione w art. 63 ust. 3 ustawy z 17 maja 1989 r.) Jednocześnie jednak SN uczynił zastrzeżenie, że: „Postępowanie regulacyjne nie jest postępowaniem sądowym, a przekazanie spraw rozstrzyganych w postępowaniu regulacyjnym, przy jednoczesnym wyłączeniu możliwości odwołania w stosunku do orzeczeń zespołu orzekającego Komisji Majątkowej (art. 63 ust. 8 ustawy z 17 maja 1989 r.), prowadzi do ograniczenia drogi sądowej w sprawach, które – jako cywilne – podlegają rozpoznaniu przez sąd powszechny w co najmniej dwuinstancyjnym postępowaniu”. Należy przy tym zauważyć, że sprawa, w której orzekł SN, nie dotyczyła wpływu orzeczenia Komisji na prawa osób trzecich, które powstały przed przekazaniem nieruchomości kościelnej osobie prawnej, ale sporu pomiędzy nabywcą nieruchomości od tej kościelnej osoby prawnej a podmiotem, na rzecz którego w ugodzie zawartej przed Komisją – z przekroczeniem zakresu orzekania – ustanowiono ograniczone prawo rzeczowe.

Prawdziwy przełom przyniósł wreszcie wyrok interpretacyjny Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2013 r. o sygn. akt K 25/10, w którym TK stanął na stanowisku – wbrew utrwalonej do tej pory linii orzeczniczej sądów administracyjnych – że działalność komisji regulacyjnej (w tym przypadku do spraw gmin wyznaniowych żydowskich) stanowi przejaw szeroko pojętej działalności administracji publicznej. Komisja jednostronnie i władczo rozstrzyga o sytuacji prawnej indywidualnych podmiotów znajdujących się poza komisją i strukturą administracji rządowej, orzeczenie komisji regulacyjnej ma cechy zewnętrznego aktu administracyjnego. W formie aktu administracyjnego

²⁸ Specyfika stanu prawnego leżącego u podstaw tych rozstrzygnięć polegała na tym, że określone roszczenia przysługiwały użytkownikowi na podstawie obowiązującego wówczas § 15 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 72, poz. 311, z późn. zm.), o tyle, o ile Skarb Państwa pozostawał właścicielem użytkowanego gruntu; z uwagi na orzeczenie Komisji Majątkowej przyznające własność nieruchomości kościelnej osobie prawnej dokonanie takich rozliczeń stało się jednak niemożliwe.

²⁹ OSNC 2008, nr 3, poz. 39.

administracja publiczna rozstrzyga o indywidualnych prawach i obowiązkach innych podmiotów. Wydawanie zaś aktów administracyjnych dokonywane jest w trybie postępowania administracyjnego. Z zasad ogólnych prawa administracyjnego wynika zatem, że postępowanie regulacyjne prowadzące do wydania orzeczenia przez zespół orzekający stanowi postępowanie administracyjne.

Trybunał Konstytucyjny nie przesądził jednak tego, czy z uwagi na władcze załatwianie przez komisję regulacyjną spraw indywidualnych orzeczenie komisji stanowi decyzję administracyjną, czy też rozstrzygnięcie o cechach aktu administracyjnego *sensu largo*. Przepis art. 104 § 1 k.p.a. przewiduje przecież, że organ administracji publicznej, a w konsekwencji także powołany z mocy prawa „inny podmiot” rozstrzygający sprawę indywidualną, załatwia sprawę co do zasady przez wydanie decyzji, chyba że przepisy przewidują inaczej. Wynika stąd, że władcze rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy może polegać na podjęciu takiego władczego aktu administracyjnego, który formalnie nie stanowi decyzji administracyjnej. Należy jednak podkreślić, że w rozległym orzecznictwie NSA pojęcie decyzji administracyjnej jest interpretowane szeroko. Jest ono utożsamiane z aktem administracyjnym w celu przeciwstawienia go innym formom działania administracji: aktom normatywnym, ugom, porozumieniom administracyjnym, niewładczym czynnościom cywilnym i materialno-technicznym, a także czynnościom ściśle faktycznym. Niezależnie zatem od ostatecznej cechy orzeczenia komisji regulacyjnej, zdaniem TK, postępowanie regulacyjne przed komisją regulacyjną jest procedurą administracyjną o znacznym stopniu autonomiczności, w której przepisy ogólnego postępowania administracyjnego stosowane są – jeśli nie wprost, to co najmniej odpowiednio – z wyraźną preferencją dla stosowania ogólnej procedury administracyjnej dla zabezpieczenia interesów stron przed arbitralnością organu administracji publicznej. Jednoinstancyjność określonego postępowania przed pozasądowymi organami władzy publicznej nie jest w żadnym wypadku przeszkodą w dochodzeniu praw na drodze sądowej i nie wyklucza możliwości kwestionowania zgodności wydanego orzeczenia z prawem w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Warto zauważyć, że stanowisko o generalnym przysługiwaniu drogi sądowej dochodzenia praw naruszonych przez orzeczenie komisji regulacyjnej (praw uczestników postępowania regulacyjnego, jak i praw osób trzecich) było także wcześniej prezentowane w orzecznictwie TK. Stwierdzenie braku wyczerpania przez skarżących dostępnych im formalnie środków prawnych dochodzenia praw cywilnych naruszonych orzeczeniem Komisji Majątkowej było bowiem powodem umorzenia przez TK postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej w postanowieniu z dnia 26 września 2011 r. o sygn. akt Ts 255/10³⁰.

30 OTK ZU 2011, Seria B, nr 6, poz. 449. W Sądzie Okręgowym w Gliwicach toczyło się postępowanie z powództwa Z. i T. M. przeciwko Skarbowi Państwa oraz parafii rzymskokatolickiej w P. Śl. (sygn. akt I C 384/09), w którym powódowie zgłosili żądanie stwierdzenia nieważności orzeczenia

Ostatecznie TK uznał, że orzeczenie zespołu orzekającego w ramach komisji regulacyjnej stanowi rozstrzygnięcie sprawy spornej między uczestnikami postępowania regulacyjnego. Orzeczenie zespołu ma cechę jednostronnego władczego rozstrzygnięcia w sferze praw majątkowych, a władcze kształtowanie sytuacji prawnej innych podmiotów oznacza wykonywanie określonych kompetencji z zakresu władztwa administracyjnego. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wydawanie orzeczeń przez zespół orzekający komisji regulacyjnej stanowi przejaw szeroko pojętej działalności administracji publicznej. W związku z tym do działalności komisji mają zastosowanie ogólne regulacje prawa administracyjnego. W szczególności przez pojęcie „odwołania”, użyte w treści przepisów indywidualnych ustaw wyznaniowych, zgodnie z którymi: „Od orzeczenia zespołu orzekającego nie przysługuje odwołanie”, należy rozumieć zwykły środek odwoławczy w toku procedury administracyjnej³¹. Tym samym przepi-

Komisji Majątkowej z 15 stycznia 2008 r. W toku sprawy powodowie zmienili żądanie, domagając się uznania orzeczenia Komisji Majątkowej za bezskuteczne wobec nich. Postanowieniem z 30 marca 2010 r. wobec wniosku pozwanych zarzucających niedopuszczalność drogi sądowej sąd odmówił odrzucenia pozwu. W następstwie zażaleń wniesionych przez pozwanych Sąd Apelacyjny w Katowicach zmienił zaskarżone postanowienie w ten sposób, że odrzucił pozew (sygn. akt V ACz 406/10). W dniu 8 listopada 2010 r. od tego orzeczenia została wniesiona skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego. Postanowieniem z dnia 29 czerwca 2011 r., sygn. akt V CSK 474/10, SN odmówił jednak przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że w tej konkretnej sprawie istotne znaczenie mają podjęte przez skarżących próby ochrony przysługujących im praw na drodze sądowej. Jak wynika z analizy materiału procesowego zgromadzonego w postępowaniu przed sądem apelacyjnym, skarżący nie dochodzili roszczeń „w związku z naruszeniem praw, które wedle ich twierdzenia mają być naruszone orzeczeniem Komisji Regulacyjnej”. Ich zamiarem było jedynie wzruszenie orzeczenia tej komisji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego działania procesowe podjęte przez skarżących – dzierżawców gruntu przekazanego na rzecz parafii rzymskokatolickiej w P. Śl. – nie mogły doprowadzić do uzyskania ostatecznego orzeczenia organu władzy publicznej dotyczącego określonych praw podmiotowych. Jego treścią nie była bowiem ochrona praw dzierżawców i przysługującego im prawa pierwokupu względem spornych nieruchomości. W konsekwencji zatem sądy powszechne nie orzekały o tych prawach, koncentrując się na jedynym żądaniu skarżących, tj. uchyleniu orzeczenia Komisji Majątkowej. W tym zatem zakresie skarżący nie wykazali naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw, co na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 1 wówczas obowiązującej ustawy o TK przesądza o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Równocześnie wskazał, że skarżący mogli uruchomić właściwe postępowanie sądowe, w którym mogli poszukiwać ochrony prawa pierwokupu dzierżawców realizowanego względem gruntów przekazanych przez Komisję Majątkową parafii.

³¹ W uzasadnieniu czytamy: „Gdyby celem ustawodawcy [...] było wykluczenie wszelkich środków prawnych, w przepisie tym zamiast terminu „odwołanie” użyty zostałby termin „środek prawny”. Ustawodawca, chcąc wykluczyć wszelkie środki prawne przeciw określonemu rozstrzygnięciu, posługuje się formułą, w myśl której od określonego rozstrzygnięcia „nie przysługuje środek prawny”. [...] W procedurze administracyjnej występują sytuacje, w których brak jest organu odwoławczego, czy to ze względu na szczególny charakter jego kompetencji, czy też umiejscowienie w strukturze administracji, np. wśród organów naczelnych. Kodeks postępowania administracyjnego przyznaje wówczas prawo remonstracji, tj. prawo do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, aby zapobiec jednoinstancyjności postępowania przed tymi organami i choćby w ograniczony sposób stworzyć gwarancje realizacji dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji administracyjnych, jednak wyraźny

sy ustaw wyznaniowych nie wykluczają wniesienia do komisji regulacyjnych wniosku o wznowienie postępowania (art. 148 k.p.a.) ze względu na wadliwości proceduralne przy wydawaniu orzeczenia. Nie jest także wykluczone wniesienie wniosku o stwierdzenie nieważności orzeczenia komisji (art. 157 § 2 k.p.a.) ze względu na wadliwości materialne, przy czym korzystanie z tych środków uzależnione jest od innych przesłanek wskazanych w tych przepisach. Nie jest wreszcie wykluczone uchylenie lub zmiana ostatecznego orzeczenia komisji, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony (art. 154 i art. 155 k.p.a.). Jednoinstancyjność postępowania regulacyjnego nie jest też przeszkodą w dochodzeniu praw na drodze sądowej i nie wyklucza możliwości kwestionowania zgodności wydanego orzeczenia z prawem w postępowaniu sądowoadministracyjnym³².

Zdaniem wybitnego znawcy tej problematyki D. Walencika: „Ze względu na tożsame rozwiązania prawne obowiązujące w odniesieniu do Komisji Regulacyjnej do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Komisji Regulacyjnej do spraw Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego oraz Międzykościelnej Komisji Regulacyjnej należy aktualnie przyjąć takie samo rozumienie tych przepisów”³³. Tak też uznał NSA w postanowieniu z 17 listopada 2015 r. o sygn. akt II OSK 422/15³⁴, w którego uzasadnieniu czytamy: „rozwiązania dotyczące postępowań regulacyjnych zawarte w czterech ustawach dobitnie pokazują, że ustawodawca zastosował tożsamy model co do sposobu uregulowania spraw majątkowych poszczególnych kościołów i gmin wyznaniowych żydowskich. Ta tożsamość rozwiązań dotyczy zarówno komisji powołanych do przeprowadzenia postępowań regulacyjnych, jak i samego postępowania regulacyjnego oraz sposobów zakończenia tego postępowania. Wskazane rozwiązania ustawowe dotyczące postępowań regulacyjnych mają jeszcze jedną wspólną istotną cechę, mianowicie wszystkie wprowadzone zostały do porządku prawnego przed wejściem w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Powyższe okoliczności powodują, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące danego postępowania regulacyjnego wpływają na wykładnię i ocenę rozwiązań

brak dewolutywności tego środka zaskarżenia (art. 127 § 3 k.p.a.) oraz ustalone rozumienie pojęcia „odwołanie” na gruncie k.p.a. sprawiają, że ten środek prawny tradycyjnie pozostaje poza instytucją odwołania administracyjnego”.

32 Tym samym pogląd o jednolitym mediacyjno-polubownym charakterze postępowania regulacyjnego czy pogląd – jak twierdził D. Walencik: *Regulacja spraw majątkowych gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce* [w:] *Prawo wyznaniowe w Polsce (1998–2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, red. D. Walencik, Bielsko-Biała 2009, s. 387–389, przywoływany zresztą w omawianym wyroku Trybunału Konstytucyjnego – że postępowanie regulacyjne oznacza „*sui generis* tryb polubowno-jurysdykcyjny” o cechach arbitrażu, stał się nieaktualny.

33 D. Walencik, *Revindication of religious organizations' properties in Poland: Thirty years' experience of building a democratic state ruled by law*, „*Studia z Prawa Wyznaniowego*” 2022, t. 25, s. 17.

34 LEX nr 2002184.

Charakter prawny orzeczenia komisji regulacyjnej...

dotyczących innych postępowań regulacyjnych. Takim właśnie orzeczeniem jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2013 r. sygn. akt K 25/10³⁵. Takie samo stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 12 grudnia 2017 r. o sygn. akt I SA/Wa 922/17³⁶, a następnie NSA w postanowieniu z dnia 2 grudnia 2020 r. o sygn. akt II OSK 1314/18³⁶, które wprost dotyczą orzeczenia Komisji Regulacyjnej do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. W konsekwencji należy przyjąć, że jednoinstancyjność postępowań przed komisjami regulacyjnymi nie wyklucza możliwości kwestionowania zgodności wydanych przez nie orzeczeń z prawem w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Tak jak w przedmiotowej sprawie próbował to czynić Skarb Państwa – Starosta T.

Kwestię charakteru prawnego orzeczenia komisji regulacyjnej rozstrzygnął ostatecznie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 14 kwietnia 2015 r. o sygn. akt I SA/Wa 2479/14³⁷. Sąd ten wskazał, że orzeczenie komisji jest decyzją administracyjną. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 28 kwietnia 2017 r. o sygn. akt II OSK 2099/15³⁸ oddalił skargę kasacyjną od powyższego wyroku, uznając, że sąd I instancji zasadnie przyjął, iż orzeczenie komisji jest decyzją administracyjną. Odmienne jednak niż sąd I instancji uznał, że termin do wniesienia skargi na tę decyzję wynosi 30 dni od dnia jej doręczenia, a skarga winna być wniesiona za pośrednictwem organu, który ją wydał. Te przełomowe orzeczenia ukształtowały późniejszą jednolitą linię orzeczniczą sądów administracyjnych w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę szczegółowo omówiony kontekst historycznoprawny, zmianę wykładni pojęcia „odwołanie”, użytego w treści przepisów indywidualnych ustaw wyznaniowych, wedle których: „Od orzeczenia zespołu orzekającego nie przysługuje odwołanie”, i homogeniczne orzecznictwo sądów administracyjnych po wyroku TK z 13 marca 2013 r., głosowane postanowienie WSA w Warszawie należy uznać za kuriozum. Powołanie się przez skład orzekający w uzasadnieniu głosowanego postanowienia na jedno orzeczenie, i to jak słusznie zauważono, „w sprawie zawisłej przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie (przed reformą)”, oraz na swoją drogą bardzo dobrą publikację W. Bendzy³⁹, która w tym zakresie się niestety zdezaktualizowała, bez uwzględnienia analiz przeprowadzonych w tej głosie musiało doprowadzić do takiego ekscesu orzeczniczego.

³⁵ LEX nr 2440726.

³⁶ LEX nr 3173543.

³⁷ LEX nr 1818589.

³⁸ LEX nr 2315653. Zob. też postanowienia NSA: z dnia 12 czerwca 2018 r., sygn. akt II OZ 600/18, LEX nr 2528096; z dnia 11 lipca 2018 r., sygn. akt II OZ 772/18, LEX nr 2519957.

³⁹ W. Bendza, *Regulacja kościelnych spraw majątkowych na przykładzie Kościoła prawosławnego w Polsce*, Warszawa 2009.

O zagubieniu się składu orzekającego świadczy już fragment uzasadnienia odnoszący się do Międzykościelnej Komisji Regulacyjnej – komisji odrębnej od Komisji Regulacyjnej do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego i powołanej celem załatwienia roszczeń rewindykacyjnych innych niż PAKP związków wyznaniowych. Status prawny tych komisji został uregulowany w różnych aktach prawnych: Międzykościelnej Komisji Regulacyjnej w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, zaś Komisji Regulacyjnej do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w ustawie o stosunku państwa do tego związku wyznaniowego. Jakich zatem argumentów miał dostarczyć ten akapit uzasadnienia?

Z kolei *passus*: „Tym samym, zgodnie z art. 47 ust. 2 ww. ustawy z 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, decyzję w sprawach regulacyjnych wydawać może wyłącznie minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych (art. 4 ust. 1, art. 5 pkt 25 i art. 30 pkt 1 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej – Dz. U. z 2022 r., poz. 2512, która weszła w życie z dniem 1 kwietnia 1999 r. Uprawnienia takiego nie ma natomiast Komisja Regulacyjna do Spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, której działanie zostało wyznaczone w art. 48a cyt. ustawy i której postępowanie zakończone zostaje wydane albo ugodą zawartą w postępowaniu regulacyjnym, albo orzeczeniem, od którego nie przysługuje odwołanie” – to kwintesencja nieznamośności aktualnego stanu prawnego, dorobku doktryny i judykatury. Otóż – pomijając oczywistą omyłkę pisarską⁴⁰ – osoby prawne Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (ale również Kościoła Ewangelicko-Reformowanego oraz Kościoła Chrześcijan Baptystów) mogły najpierw dochodzić swoich roszczeń rewindykacyjnych w drodze postępowania administracyjnego⁴¹. Dopiero w wyniku nowelizacji przeprowadzonej w dniu 26 czerwca 1997 r. uzyskały one prawo do wystąpienia w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej⁴² z wnioskami o wszczęcie postępowania regulacyjnego przed komisjami regulacyjnymi, którego przedmiotem mogły się stać sprawy o przywrócenie własności upaństwowionych nieruchomości, pod warunkiem, że postępowania

⁴⁰ W cytowanym fragmencie winien być przywołany przepis art. 48 ust. 2 ustawy o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego.

⁴¹ Zob. art. 48 ust. 1 ustawy o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego; art. 24 ust. 5 w zw. z art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego, (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 483); art. 41 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1874).

⁴² Ustawa nowelizująca weszła w życie 30 maja 1998 r. Stało się tak, gdyż Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wnioskiem z dnia 1 października 1997 r. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli uprzedniej – przed podpisaniem ustawy – o ocenę konstytucyjności art. 6 pkt 3, art. 7 pkt 4, art. 8 pkt 2, art. 9 pkt 2, art. 10 pkt 2, art. 11, art. 12 pkt 2 i art. 13 pkt 2 ustawy nowelizującej. Zob. wyrok TK z dnia 5 maja 1998 r., sygn. akt K 35/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 32.

Charakter prawny orzeczenia komisji regulacyjnej...

administracyjne, w których te sprawy były wcześniej rozpatrywane, nie zostały zakończone⁴³. Przewidziany przez tę nowelizację trzymiesięczny termin okazał się jednak zbyt krótki. Dlatego ustawodawca na mocy art. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁴⁴ przedłużył go z trzech miesięcy do dwóch lat⁴⁵. Tym samym decyzję w sprawach regulacyjnych, zwaną orzeczeniem, wydaje Komisja Regulacyjna do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, a nie minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych. Akt ten jest jednostronnym i władczym oświadczeniem woli Komisji, opartym na powszechnie obowiązujących przepisach prawa, skierowanym do konkretnego adresata, celem ukształtowania jego sytuacji prawnej. Wskazać należy przy tym, że nie nazwa aktu stanowi o tym, czy jest on decyzją administracyjną, ale jego cechy oraz treść. Tym samym nic nie stoi na przeszkodzie, by rozstrzygnięcie Komisji było nazwane orzeczeniem. Podejmowane przez Komisję orzeczenia stanowią przejaw działalności z zakresu administracji publicznej realizowanej w postępowaniu jednoinstancyjnym przez inny niż organ administracji publicznej podmiot – tj. podmiot, o którym mowa w art. 1 pkt 2 k.p.a.

Z tych też względów postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 czerwca 2024 r. o sygn. akt VII SA/Wa 602/24 należy ocenić jednoznacznie negatywnie i winno ono zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

⁴³ Zob. art. 3, 5, 7 i 14 ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. z 1998 r. Nr 59, poz. 375.

⁴⁴ Dz. U. z 2004 r. Nr 145, poz. 1534.

⁴⁵ Szerzej na ten temat zob. D. Walencik, *Ścieżka legislacyjna projektu ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2007, t. 10, s. 181–200; tenże, *Zmiany w ustawie o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego dotyczące regulacji spraw majątkowych*, „Prawo i Religia” 2007, t. 1, s. 67–85; tenże, *Postępowanie regulacyjne przed Komisją Regulacyjną do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego*, „Śląskie Studia Historyczno-Teologiczne” 2008, z. 1, s. 63–74; W. Bendza, *Komisja Regulacyjna do Spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w świetle przepisów prawa i orzecznictwa*, „Prawo i Religia” 2007, t. 1, s. 87–100.