

WOJCIECH SŁAWIŃSKI

DZIAŁALNOŚĆ KOMISJI REGULACYJNEJ
DS. MAJĄTKU KOŚCIOŁA EWANGELICKO-AUGSBURSKIEGO
W RP W ŚWIETLE PRZEPISÓW PRAWA I PRAKTYKI

ZARYS PROBLEMATYKI

WSTĘP

W latach 1989-1997 sejm przyjął szereg ustaw regulujących stosunek państwa do Kościoła Katolickiego i innych związków wyznaniowych w Rzeczpospolitej Polskiej. We wszystkich tych ustawach zawarto rozdziały o sprawach majątkowych poszczególnych kościelnych osób, a w przepisach przejściowych i końcowych uregulowano sposób zaspokojenia roszczeń majątkowych tych Kościołów, które w czasach rządów komunistów zostały pozbawione własności nieruchomości. Zwrotem nieruchomości miały się zająć, działające do dnia dzisiejszego, specjalne komisje powoływane wspólnie przez władze państwowe i władze poszczególnych Kościołów.

Niniejszy artykuł ma przedstawić, w zarysie, podstawy prawne i działalność Komisji regulacyjnej ds. majątku Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP (dalej cyt.: KEA) do roku 2005/2006¹.

Dr WOJCIECH SŁAWIŃSKI – adiunkt Katedry Historii Państwa i Prawa, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; adres do korespondencji: Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin.

¹ Zakres chronologiczny wynika przede wszystkim z materiału, który udało się autorowi zebrać.

I. OMÓWIENIE WYBRANYCH ARTYKUŁÓW USTAWY Z 1994 R.

Ustawę o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 maja 1994 r. (dalej cyt.: Ustawa) uchwalono po trwających parę lat przygotowaniach². Roszczenia majątkowe KEA szacowano skromnie; Piotr Stachańczyk, podsekretarz stanu w Urzędzie Rady Ministrów, zapewniał, że: „roszczenia rewindykacyjne Kościoła w całym kraju ograniczają się do kilkunastu nieruchomości i gospodarstw rolnych o łącznym obszarze ok. 100 ha”³.

Ostatecznie w art. 39 ust. 1 przywołanej ustawy posłowie rozstrzygnęli, że wszystkie nieruchomości lub ich części pozostające w dniu wejścia w życie ustawy (był to 12 lipca 1994 r.) we władaniu kościelnych osób prawnych KEA, staną się z mocy prawa ich własnością, jeżeli:

1) były własnością diecezji, parafii i filiałów wymienionych w wykazie, stanowiącym załącznik do dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 listopada 1936 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej⁴ oraz jego diakonatów;

2) były własnością parafii (gmin, zborów) Kościołów Ewangelicko-Unijnych, Kościoła Staroluterskiego, Ewangelickiego Kościoła wyznań augsburskiego i helweckiego oraz braci morawskich (hernhutów)⁵;

3) podlegały przepisom dekretu z dnia 24 kwietnia 1952 r. o zniesieniu fundacji⁶, a zostały poręczone, pozostawione, wydzierżawione, wynajęte lub przekazane kościelnym osobom prawnym;

² Dz. U. 1994, Nr 73, poz. 323 z późn. zm. Więcej o pracach sejm nad ustawą, jak i o całej ustawie: M. W i n i a r c z y k - K o s s a k o w s k a, *Dwie regulacje sytuacji prawnej Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP (1936-1994)*, „Rocznik Teologiczny ChAT” 41(1999), z. 1-2; t a ż, *Ustawy III Rzeczypospolitej o stosunku państwa do kościołów chrześcijańskich*, Warszawa 2004.

³ Wypowiedź z debaty sejmowej, za stenogramem posiedzenia sejm z dn. 4 lutego 1993 r. (36. posiedzenie sejm, pierwszy dzień obrad, 6. punkt porządku dziennego).

⁴ Dz. U. Nr 88, poz. 613 z późn. zm. Dekret prezydenta zastępował ustawodawstwo zaborcze odnoszące się do KEA i w miejsce kilku regulacji prawnych wprowadzał jednolite prawo na podstawie art. 115 Konstytucji z 1921 r.

⁵ Kościoły te przestały *de facto* istnieć po drugiej wojnie światowej. Ich wyznawcy, jako osoby narodowości niemieckiej, albo uciekli przed zbliżającym się frontem, albo zostali później wysiedleni z terytorium Polski. Ich parafie dekretem prezydenta RP z 19 września 1946 r. (Dz. U. 1946, Nr 54, poz. 304) i ustawą z 4 lipca 1947 r. (Dz. U. Nr 52, poz. 272 i 1985, Nr 22, poz. 99) zostały wcielone do KEA.

⁶ Dz. U. Nr 35, poz. 172 i 1957, Nr 1, poz. 3.

4) znajdując się na nich cmentarze lub obiekty sakralne oraz obiekty funkcjonalnie związane z obiektami sakralnymi; dotyczy to również obiektów położonych na obszarze miasta stołecznego Warszawy.

Zdając sobie jednak sprawę, że KEA utracił nierzadko władanie swej przedwojennej, jak i nabytej po wojnie własności na mocy bezprawnych działań władz komunistycznych, ustawodawca postanowił w art. 40 ust. 1 stworzyć możliwość odzyskania takich nieruchomości.

Nieruchomości musiały być wymienione w art. 39 ust. 1 pkt 1 i 2, czyli musiały być uprzednio własnością diecezji, parafii i filiałów oraz diakonatów KEA lub własnością parafii (i tylko parafii!) Kościołów Ewangelicko-Unijnych, Kościoła Staroluterskiego, Ewangelickiego Kościoła wyznań augsburskiego i helweckiego oraz braci morawskich (hernhutów) i jednocześnie zostały utracone w jednej z wymienionych niżej okoliczności:

– były nieruchomościami rolnymi i leśnymi, przejętymi w toku wykonania ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki⁷, jeżeli nie wydzielono z nich należnych, w myśl tej ustawy, gospodarstw rolnych proboszczów;

– zostały wywłaszczone i odszkodowanie nie zostało wypłacone lub podjęte;

– zostały przejęte na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy⁸, jeśli również nie wypłacono odszkodowania, albo nie zostało ono podjęte;

– zostały przejęte we władanie państwowych jednostek organizacyjnych bez tytułu prawnego, bez względu na późniejsze ustawodawstwo konwalidujące to przejęcie.

Ostatni punkt (bardzo zresztą „pojemny” i – jak się potem okaże – budzący największe spory interpretacyjne) miał zabezpieczyć roszczenia KEA wobec majątku, który najpierw wbrew prawu Kościół stracił, a potem zostało to usankcjonowane ustawami legalizującymi owo bezprawie⁹.

⁷ Dz. U. Nr 9, poz. 87 i Nr 10, poz. 111 oraz 1969, Nr 13, poz. 95.

⁸ Dz. U. Nr 50, poz. 279.

⁹ Niestety, Sejm RP nie pokusił się na wymienienie, jakie ustawy za konwalidujące owo bezprawie uważa, a zwłaszcza, czy za takie można uważać dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87) i przywołane już wcześniej: dekret prezydenta RP z 19 września 1946 r. i ustawę z 4 lipca 1947 r., jak to twierdzą w stosunku do dwóch ostatnich aktów, zdaniem autora zupełnie bezpodstawnie, prawnicy reprezentujący interesy majątkowe KEA. Wbrew twierdzeniom, dekret z września 1946 i ustawa

Jednocześnie nałożono standardowe, występujące w innych tzw. ustawach kościelnych, ograniczenie (art. 40 ust. 4), iż „regulacja nie może naruszać praw nabytych przez niepaństwowe osoby trzecie, a w szczególności przez inne kościoły i związki wyznaniowe oraz rolników indywidualnych”. W takim wypadku przewidziano możliwość przyznania KEA nieruchomości zamiennej, a w najtrudniejszych przypadkach odszkodowanie finansowe (art. 40 ust. 3).

Jak łatwo zauważyć, ustawa w tych artykułach jasno mówi o przywróceniu własności, a nie o przekazaniu KEA całego majątku innych nieistniejących Kościołów ewangelickich. Przywrócona miała zostać własność nieruchomości byłych Kościołów ewangelickich, którą KEA otrzymał z mocy prawa na podstawie dekretu prezydenta z 19 września 1946 r. i ustawy z 4 lipca 1947 r., a które zostały mu później przez władze komunistyczne bezprawnie odebrane¹⁰.

Możliwość nieodpłatnego przekazania nieruchomości uwzględniono w art. 41 ustawy. Zgodnie z nim przedmiotem takiego postępowania regulacyjnego mogły być nieruchomości wymienione w art. 39 ust. 1 pkt 1-3, oraz nieruchomości parafii (gmin, zborów) ewangelickich działających do 1945 r. na Ziemiach Zachodnich i Północnych, jeśli nieruchomości, o które KEA się ubiegał, miały mu być niezbędne na cele kultowe, lub dla prowadzenia działalności oświatowo-wychowawczej, charytatywno-opiekuńczej i opiekuńczo-wychowawczej. Artykuł ten był niczym innym, jak odmienną formą zapisów z lat 1946 i 1947, gdzie zastrzegano, że mienie b. niemieckich Kościołów ewangelickich może zostać rozdzielone między związki religijne z uwzględnieniem przede wszystkim „potrzeb polskiej ludności ewangelickiej”¹¹.

z lipca 1947 r. nie pozbawiała KEA majątku, a nadawała mu bezpłatnie liczne i cenne nieruchomości. Co do dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich z 1946 r., zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dn. 21 grudnia 2006 r., sygn. akt III CZP 123/06, w której na wniosek Sądu Apelacyjnego w Białymstoku rozstrzygnął zagadnienie prawne, które wyłoniło się przy okazji sprawy o przywrócenie własności nieruchomości KEA, przejętego na mocy przepisów przywołanego dekretu.

¹⁰ Sporo problemów w interpretacji tych przepisów Ustawy zrodził wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2003 r., sygn. akt IV CKN 487/01, w którym SN niewątpliwie dopuścił się obrazy prawa materialnego. Szerzej na ten temat: W. S ł a w i ń s k i, *Rewindykacja majątku Kościołów Ewangelickich w świetle ustawodawstwa polskiego na przykładzie b. ewangelickich gmin kościelnych w Chełmży i Toruniu*, „Czasy Nowożytne” 2007, t. 20, s. 259-277; W. S ł a w i ń s k i, *Czasami sądom, nawet najwyższego szczebla zdarzają się pomyłki*, „Rzeczpospolita” 1 III 2007.

¹¹ Zob. art. 1 zd. 3 dekretu z września 1946 r. i art. 2 ust. 1 ustawy z lipca 1947 r.

Postępowanie regulacyjne prowadzone w trybie art. 41, również nie mogło naruszać praw nabytych przez niepaństwowe osoby trzecie. W przeciwieństwie jednak do rozwiązań zawartych w art. 40, tym razem nie przewidziano prawa do przyznania nieruchomości zastępczej czy odszkodowania. Było to oczywiście logiczne rozstrzygnięcie, skoro chodziło o nieodpłatne przekazanie cudzej własności.

W roku 1997¹² pojawił się dodatkowy art. 45a, który pozwalał m.in. wojewodom, organom gmin przekazywać nieodpłatnie KEA i jego osobom prawnym na własność nieruchomości lub ich części, na podobnych zasadach, jak rozstrzygał to art. 41, z tym iż na Ziemiach Zachodnich i Północnych obok celu charytatywno-opiekuńczego czy edukacyjnego dopuszczono możliwość utworzenia lub powiększenia gospodarstwa rolnego parafii do 15 ha użytków rolnych łącznie. Zgodnie z dodanym art. 46a, wnioski te można było składać do 31 grudnia 1998 r. Jednak – jak jasno wynika z zapisów ustawy – ten artykuł nie miał mieć żadnego zastosowania w trakcie postępowania regulacyjnego.

II. KOMISJA REGULACYJNA W ŚWIETLE PRZEPISÓW PRAWA

Kolejne artykuły (43-45) ustawy rozstrzygają o sposobie powołania Komisji regulacyjnej, określają jej podstawowe kompetencje, nakładają pewne obowiązki na kościelne osoby prawne ubiegające się o zwrot lub nieodpłatne przekazanie majątku, m.in. jeśli chodzi o formalną stronę składanych wniosków. Liczebność Komisji, szczegółowy tryb postępowania regulacyjnego w porozumieniu z Konsystorzem Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego określił w zarządzeniu z 12 października 1994 r. (dalej cyt.: Zarządzenie) ówczesny Szef Urzędu Rady Ministrów Michał Strąk¹³.

Zgodnie z tymi przepisami wykonawczymi Komisja regulacyjna ma oprócz przepisów zawartych w samym Zarządzeniu, stosować określone przepisy kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie przez Zarządzenie wskazanym. Dotyczy to doręczania pism (art. 39-41 i art. 45-47 k.p.a.), wzywania do udziału w czynnościach postępowania regulacyjnego (art. 50-56, z wyłąc-

¹² Dodatkowe artykuły zostały wprowadzone przez ustawę z dnia 23 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. 1998, Nr 59, poz. 375.

¹³ MP 1994, nr 55, poz. 461 z późn. zm.

zeniem 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.), trzech dowodów (art. 75-87 k.p.a.), z wyłączeniem przepisów o ośrodkach przymusu administracyjnego, kierowania rozprawą (art. 91-95 k.p.a.), zawieszenia postępowania (art. 97-103 k.p.a.), wydawania orzeczeń i zawierania ugód (art. 104 i 113 k.p.a.), ustalania kosztów postępowania regulacyjnego (art. 262 k.p.a.).

Ustawa (art. 43 ust. 1), a za nią Zarządzenie (§ 2) rozstrzygają, iż Komisja regulacyjna liczy ośmiu stałych członków. Czterech wyznacza Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (do końca roku 1996 czynił to Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów), a pozostałych Konsystorz KEA. Pracą Komisji kieruje dwóch współprzewodniczących, wskazywanych w taki sam sposób.

Poszczególne sprawy są rozpatrywane w czteroosobowych zespołach orzekających, zorganizowanych na takich samych zasadach, jak cała Komisja. Pracami tych zespołów kierują kolejno na każdym posiedzeniu współprzewodniczący zespołów, których wyznaczają współprzewodniczący Komisji.

Postępowanie regulacyjne wszczynają na wniosek zainteresowanej kościelnej osoby prawnej. Termin składania wniosków został ustalony w ustawie (art. 43 ust. 3) i upływał dwa lata po wejściu w życie ustawy. Tak więc ewentualne wnioski złożone po 11 lipca 1996 r. były nieskuteczne.

Zgodnie z § 11 Zarządzenia wniosek o wszczęcie postępowania regulacyjnego musiał spełniać pewne wymogi formalne. Przede wszystkim musiał być złożony na piśmie i powinien zawierać:

- wskazanie osoby, od której pochodzi, oraz jej adres,
- żądanie,
- faktyczne i prawne uzasadnienie żądania,
- wskazanie dowodów oraz okoliczności przemawiających za uwzględnieniem wniosku,
- wskazanie organu nadrzędnego,
- podpis wnioskodawcy.

Po upływie wniosku do Komisji wnioski miały być badane w dwojaki sposób:

- Zespoły orzekające miały badać wnioski pod kątem jego dopuszczalności, jeśli wniosek był niedopuszczalny, nie odpowiadał wymogom ustawy (z punktu widzenia prawa materialnego), na podstawie art. 44 ust. 1 winien on być odrzucony;

– wnioski miano także sprawdzać pod względem formalnym – jeżeli wniosek nie czynił zadość wymaganiom określonym w § 11 Zarządzenia, współprzewodniczący Komisji mieli obowiązek wezwać wnoszącego o uzupełnienie wskazanych braków pod rygorem zawieszenia postępowania (§ 14 Zarządzenia).

Po podjęciu decyzji o wszczęciu postępowania regulacyjnego przez zespół orzekający, miał on obowiązek pisemnego powiadomienia uczestników postępowania o tym fakcie. W ciągu 30 dni od otrzymania postanowienia (wraz z odpisem wniosku i dołączonymi do niego jako dowody dokumentami – § 11.4) uczestnik postępowania, pod którego adresem żądanie zwrotu lub wniosek o nieodpłatne przekazanie nieruchomości zostały skierowane, był zobowiązany udzielić pisemnych wyjaśnień (§ 6 Zarządzenia). Uczestnik postępowania mógł być także zobowiązany do dostarczenia dokumentów będących w jego posiadaniu a sprawy dotyczących.

Dodatkowo Zarządzenie ministra (§ 14.2) pozwalało współprzewodniczącym Komisji z urzędu żądać dostarczenia wszelkich dokumentów mających znaczenie w sprawie od każdego, u którego się one znajdowały. Należy się oczywiście zastanowić, jak można rozumieć sformułowanie: „od każdego”? Niewątpliwie od każdego, kto był stroną w postępowaniu. Jeżeli uczestnikiem postępowania był Skarb Państwa, na podstawie tego przepisu można na pewno się domagać dokumentów przechowywanych przez organy administracji państwowej. Sprawa ewentualnego pozyskania odpowiednich dokumentów z archiwów państwowych przez Komisję, nie budzi natomiast żadnych wątpliwości. Archiwa państwowe, zgodnie z odpowiednimi ustawami, gromadziły i gromadzą wszelką dokumentację powstającą w organach państwowych, państwowych jednostkach organizacyjnych, w organach jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostkach organizacyjnych¹⁴.

Ponieważ wszczęcie postępowania regulacyjnego zawieszało toczące się wcześniej postępowania administracyjne i sądowe (sądy i organy administracji przekazały akta prowadzonych spraw do Komisji regulacyjnej (art. 43 ust. 4 ustawy), a dysponowanie własnością przez jej dotychczasowego właściciela podlegało faktycznym ograniczeniom, to Zarządzenie ministra (§ 7) zobowiązywało zespoły orzekające do niezwłocznego załatwienia spraw, które mogły być rozpatrzone na podstawie dowodów przedstawionych przez uczestników postępowania. Sprawy wymagające postępowania wyjaśniającego miano

¹⁴ Zob. art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach z 14 lipca 1983 r., Dz. U. Nr 38, poz. 173 z późn. zm.

załatwić nie później, niż w ciągu trzech miesięcy od momentu wszczęcia postępowania, a postępowanie regulacyjne w przypadkach szczególnie skomplikowanych można było przedłużyć do miesiąca sześciu. Te szczególne przypadki powinny być zresztą rozstrzygane w pełnym ośmioosobowym składzie Komisji (§ 23 Zarządzenia).

Sprawy mogą być rozstrzygane na posiedzeniu bez udziału uczestników postępowania, rozprawy zaś powinny być wyznaczone, gdy jest konieczne wysłuchanie świadków, biegłych, dokonanie oględzin, uzgodnienie interesów uczestników postępowania (§ 18 Zarządzenia).

Aby przyspieszyć postępowanie, art. 44 ust. 2 ustawy rozstrzygał, że uczestnicy postępowania regulacyjnego mogą zawrzeć ugodę przed zespołem orzekającym. W zakresie zawierania ugód zespoły orzekające miały stosować odpowiednio przepisy art. kodeksu postępowania administracyjnego. Te zaś pozwalają na odroczenie wydania decyzji i wyznaczenie stronom terminu zawarcia ugody, jeśli złożyły one zgodne oświadczenie o zamiarze jej zawarcia (art. 116 § 1 k.p.a.). Przy braku takiej zgody zespół orzekający miał wydawać orzeczenie, które ma być podjęte zwykłą większością głosów w głosowaniu tajnym (§ 20.2 Zarządzenia).

Ugody i orzeczenia mają moc sądowych tytułów egzekucyjnych (art. 44 ust. 2 ustawy). Orzeczenia zespołów orzekających, jak też Komisji obradującej w pełnym składzie są ostateczne i nie przysługuje od nich odwołanie. Tak więc w przypadku postępowania regulacyjnego mamy do czynienia z postępowaniem jednoinstancyjnym.

Budziło to, i budzi nadal, zrozumiałą sprzeciw niektórych uczestników postępowania. Próby składania skarg na orzeczenia Komisji do sądów administracyjnych zakończyły się jednak niepowodzeniem. W orzecznictwie sądów utrwalił się pogląd, iż komisje tego typu „nie są organem administracji publicznej w rozumieniu art. 1 p. 1 i 2 kpa w związku z art. 5 § 2, pkt 3 k.p.a.”, a w związku z tym ich „orzeczenia nie noszą cech decyzji administracyjnej ani innego aktu administracyjnego z zakresu administracji publicznej, o jakim mowa w art. 16, ust. 1, p. 4 ustawy z 11 V 1995 r. o NSA, to tym samym nie jest dopuszczalna na nie skarga do Sądu Administracyjnego”¹⁵.

¹⁵ Postanowienie NSA z dn. 10 marca 2003 r., sygn. akt I SA 424/03. Dotyczy to również skarg składanych na orzeczenia Komisji majątkowej, rozstrzygającej sprawę o przywrócenie własności nieruchomości kościelnym osobom prawnym Kościoła Katolickiego, postanowienie NSA z dn. 26 września 1991 r., sygn. Akt I SA 768/91, jak również Komisji regulacyjnej do

W przypadku braku uzgodnienia orzeczenia przez zespół orzekający¹⁶, zastosowanie ma art. 45 ustawy z 1994 r.; po pisemnym zawiadomieniu uczestników postępowania mogą oni, w terminie 6 miesięcy od otrzymania zawiadomienia, wystąpić na drogę sądową pod rygorem wygaśnięcia roszczenia. Jeśli przed złożeniem wniosku do Komisji regulacyjnej toczyło się już wcześniej postępowanie administracyjne lub sądowe, strony mogą wystąpić o jego ponowne podjęcie. Przy rozpoznawaniu spraw sądy stosują zasady określone w art. 40 i 41 ustawy z 1994 r.

III. DZIAŁALNOŚĆ KOMISJI W PRAKTYCE

Pierwszym problemem, który stanął przed nowo powstałą Komisją, była niespodziewana ilość wniosków złożonych przez kościelne osoby prawne KEA. Jak już wspomniano, roszczenia majątkowa KEA oceniano jako bardzo umiarkowane; miały ograniczyć się do kilkunastu nieruchomości i gospodarstw rolnych, o łącznym obszarze ok. 100 ha. Te szacunki potwierdzały dodatkowo władze Kościoła, zapewniając, że liczą „jedynie na zwrot tego majątku, który umożliwi bądź ułatwi Kościołowi działalność”¹⁷.

Oczywiście trudno wymagać od kogoś rezygnacji z przysługującego mu prawa, jednak złożenie ok. 1200 wniosków przez kościelne osoby prawne KEA było dużym zaskoczeniem i mogło mocno spowolnić prace Komisji.

Ta niespodziewana okoliczność nie mogła jednak zwolnić Komisji z dopełnienia obowiązków, które na nie nałożyła ustawa. Tymczasem z niezrozumiałych powodów dopuszczono się rażących zaniedbań w kwestiach, o których piszemy w dalszej części artykułu.

spraw gmin wyznaniowych żydowskich, Wyrok NSA z dn. 2007-12-20, sygn. akt II OSK 1570/06.

¹⁶ O co przy parzystej liczbie członków nie jest trudno, zwłaszcza gdy połowa z nich reprezentuje stronę zainteresowaną.

¹⁷ Cytuję za stenogramem sejmku z dn. 4 lutego 1993 r. (36. posiedzenie sejmku, pierwszy dzień obrad, 6. punkt porządku dziennego). Przywołany fragment ma pochodzić z listu prezesa Konsystorza KEA, ks. bp. Jana Szarka, skierowanego do Sejmu RP. Do oryginału listu autorowi nie udało się jeszcze dotrzeć.

1. NARUSZENIE ART. 44 UST. 1 USTAWY I § 6 ZARZĄDZENIA

Zgodnie z opisanymi już wcześniej przepisami Ustawy (art. 44 ust. 1), zespoły orzekające po otrzymaniu wniosku o wszczęcie postępowania regulacyjnego miały zbadać, czy postępowanie regulacyjne jest dopuszczalne, a po ewentualnym stwierdzeniu jego niedopuszczalności miały taki wniosek odrzucić. Zgodnie z § 15.1 Zarządzenia Ministra zespół orzekający powinien z takich czynności sporządzić protokół. W ani jednym z kilkuset przejranych przez nas przypadków¹⁸ takiego obowiązku nie dopełniono, nie ma protokołu z takiej czynności.

Obowiązku tego nie można było zaniechać. Jest to czynność, która miała być wykonana, zanim zespół wyda decyzję o wszczęciu postępowania regulacyjnego. Ponad dziesięcioletni okres pracy Komisji to dostatecznie długi czas, aby temu wymogowi ustawy można było uczynić zadość.

Skutki tego zaniedbania są poważne. Wszczęto postępowanie w co najmniej kilkuset sprawach, które zgodnie z art. 44.1 Ustawy powinny być jako niedopuszczalne odrzucone na etapie wstępnym. Dotyczy to przede wszystkim trzech rodzajów wniosków:

1) Wniosków o przywrócenie nieruchomości b. Kościoła Ewangelicko-Unijnego na terenach należących do Niemiec w dniu 31 sierpnia 1939 r. na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 4 Ustawy. Wnioski parafii były oparte na rzekomym fakcie nabycia tych nieruchomości przez Kościół Ewangelicko-Augsburski z mocy prawa, na podstawie art. 2 ust. 4 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich, według którego: „Majątek niemieckich i gdańskich osób prawnych prawa publicznego [...] przechodzi z mocy samego prawa na własność odpowiednich polskich osób prawnych”.

Komisja zignorowała w tym przypadku całkowicie uchwałę 7 sędziów Sądu Najwyższego, która polecała wpisać do księgi zasad prawnych następującą zasadę prawną: „Jednostki organizacyjne związków wyznaniowych działających na obszarze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie mogą być uważane w stosunku do niemieckich i gdańskich osób prawnych prawa publicznego za odpowiednie osoby prawne w rozumieniu art. 2 ust. 4 dekretu z dnia 8.III.1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87)”¹⁹.

¹⁸ Co pozwala przypuszczać, że podobna sytuacja dotyczy wszystkich wniosków złożonych w Komisji regulacyjnej.

¹⁹ Uchwała Sądu Najwyższego z 19 grudnia 1959, sygn. akt I CO 42/59.

Zaniedbanie Komisji spowodowało jednak, iż kościelne osoby prawne ubiegające się o zwrot nieruchomości na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 4 Ustawy, mogły się domagać, jeśli przywrócenie utraconej (rzekomo) nieruchomości było niemożliwe (np. ze względu na prawa nabyte przez niepaństwowe osoby trzecie), przyznania nieruchomości zastępczej lub odszkodowania. Takiej zaś możliwości art. 41 ust. 1 pkt 2 Ustawy, która mówi o prawie do ubiegania się o nieodpłatne przekazanie b. nieruchomości kościelnej, nie przewiduje.

Dopiero parę lat po wszczęciu postępowania, w trakcie jego trwania, zmieniano podstawę prawną roszczeń na art. 41 ust. 1 pkt 2 Ustawy. Jednak zrobiono to automatycznie, nie uznając za bezzasadne wniosków, które dotyczyły mienia będącego własnością niepaństwowych osób trzecich. A należało to zrobić z powodów analogicznych do opisanych niżej w punkcie następnym.

2) Większej części z 500 złożonych wniosków przez parafię ewangelicko-augsburską w Poznaniu na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 1 Ustawy, który daje możliwość nieodpłatnego przekazania nieruchomości, które w dniu wejścia w życie Ustawy nie znajdowały się we władaniu osób prawnych Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, a niegdyś stanowiły własność różnych nieistniejących już Kościołów ewangelickich. Znakomita część wniosków w części, a niekiedy w całości, dotyczyła nieruchomości należących do niepaństwowych osób trzecich. W związku z art. 40 ust. 4 Ustawy za tego typu nieruchomości Kościołowi Ewangelicko-Augsburskiemu nie przysługuje ani mienie zastępcze, ani odszkodowanie. Taki wniosek, jako niemożliwy do realizacji, powinien być uznany także za bezzasadny, w całości lub w części.

3) Bliżej nieokreślonej liczby wniosków, które dotyczą nieruchomości kościelnych osób prawnych, których majątek w trybie art. 40 i 41 nie podlega postępowaniu regulacyjnemu. Zgodnie z art. 40 ust. 1 i 41, ust. 1 pkt 1 i 2 w powiązaniu z art. 39 ust. 1 pkt 2 postępowaniu regulacyjnemu, gdy w grę wchodzi majątek należący do Kościołów Ewangelicko-Unijnych, Kościoła Staroluterskiego, Ewangelickiego Kościoła wyznań augsburskiego i helweckiego oraz braci morawskich (hernhutów), podlegają tylko nieruchomości, które były własnością **parafii (gmin, zborów)**. Jak zaś wynika z analizy części akt, wszczęto postępowanie i nieodpłatnie przekazywano własność nieruchomości należących do takich kościelnych osób prawnych, jak diakonaty, czy też

należące do szkół ewangelickich (dotyczy to np. nieruchomości leżących na terenie Gorzowa Wielkopolskiego, Szklarskiej Poręby)²⁰.

2. SPRAWA POSTĘPOWANIA UGODOWEGO PRZED KOMISJĄ

Duże wątpliwości budzi także sposób zawierania ugód przez strony przed Komisją regulacyjną. Tu nasze uwagi poprzedzimy przypomnieniem § 20 ust. 1 Zarządzenia: „Uczestnicy postępowania regulacyjnego mogą zawrzeć ugodę przed zespołem orzekającym. Przy zawieraniu ugody stosuje się odpowiednio przepisy art. 116 i 117 kpa”, oraz stosownego artykułu k.p.a.: „Art. 116. § 1. Organ administracji publicznej odroczy wydanie decyzji i wyznaczy stronom termin do zawarcia ugody, jeżeli złożą one zgodne oświadczenie o zamiarze jej zawarcia”.

Na podstawie analizy akt należy stwierdzić z całą odpowiedzialnością, że ten przepis k.p.a. był, oględnie mówiąc, nagminnie nie przestrzegany. Nie tylko nie odbierano od stron uprzedniego zgodnego oświadczenia o zamiarze zawarcia ugody, tylko niejako z urzędu do prowadzenia rozmów ugodowych zobowiązywano. W aktach znajdują się liczne postanowienia zespołów orzekających, które zobowiązują strony do podjęcia rozmów na temat ugody. Jak dalej wykażemy, mogło to służyć do wywierania przez Komisję presji na organach samorządowych, w celu przekazania majątku gminnego stronie kościelnej w trybie art. 45a Ustawy, który nie pozostawał w żadnym związku z toczącymi się postępowaniami regulacyjnymi. Żaden z artykułów Ustawy i Zarządzenia nie uzależnia przebiegu postępowania regulacyjnego prowadzonego przez Komisję od pozytywnego (lub nie) rozpatrzenia kościelnych wniosków składanych do wojewodów, starostów czy organów gmin w trybie art. 45a Ustawy. A tak się niestety działo.

Przywołamy jako przykład sprawy dotyczące gminy miasta Wągrowiec. W aktach spraw znajdują się projekty ugód między parafią ewangelicko-augsburską w Poznaniu i gminą Wągrowiec, w których m.in. planuje się (wbrew art. 40 ust. 4 Ustawy) w zamian za nieruchomości niegdyś należące do Kościoła Ewangelicko-Unijnego, a często będące własnością osób prywatnych, przekazanie nieruchomości zamiennych, co jest niedopuszczalne z wyżej opisanych już powodów. Zamiast oddalać część spraw jako niedopuszczalne, wypracowana została następująca praktyka: gdy okazało się, że

²⁰ Archiwum Komisji Regulacyjnej [dalej cyt.: AKR], sygn. akt W.KR-II-3621/IV/385/96; W.KR-II-3621/IV/390/86; W.KR-II-3621/IV/166/96; W.KR-II-3621/IV/167/96 i in.

nieruchomość, o którą ubiega się Kościół, jest własnością niepaństwowych osób trzecich, to Komisja zamiast wydać orzeczenie i oddalić wnioski strony kościelnej w tym zakresie, obie strony zobowiązywała do prowadzenia rozmów ugodowych, przewlekając ponad rozsądną miarę postępowanie regulacyjne (dwudziestokrotnie dłużej od maksymalnych terminów określonych w § 7.3 Zarządzenia Ministra) tak długo, dopóki roszczenia majątkowe Kościoła nie były zaspokojone na podstawie wspomnianego art. 45a Ustawy²¹.

Dopiero gdy strony dostarczały Komisji regulacyjnej dokumenty potwierdzające przekazanie własności nieruchomości w opisanym trybie, Komisja regulacyjna na wniosek kościelnej osoby prawnej umarzała postępowanie regulacyjne²².

Jak powinna postępować Komisja w takich przypadkach? Wydaje się za słuszne przyjęcie za prawidłowe postępowanie następujące: jeśli jakieś negocjacje o przekazanie nieruchomości niezbędnych do sprawowania kultu religijnego lub działalności charytatywno-opiekuńczej między stronami w tym trybie się toczyły, to Komisja powinna, niezależnie od niego, prowadzić dalej postępowanie zgodnie ze złożonym wnioskiem, albo zawiesić je zgodnie z art. 98 § 1 k.p.a. (§ 19 Zarządzenia) wówczas, gdyby zwróciła się do niej o to strona kościelna i nie sprzeciwiła się temu strona pozwana, i czekać, bez angażowania się, na samodzielne rozstrzygnięcie sporu przez strony.

3. OBOWIĄZEK PRZEDSTAWIENIA „DOWODÓW I OKOLICZNOŚCI PRZEMAWIAJĄCYCH ZA UWZGLĘDNIENIEM WNIOSKU”

Analiza akt wielu postępowań regulacyjnych wywołuje poważne wątpliwości, czy w należyтым stopniu dopełniono obowiązku nałożonego przez Zarządzenie Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów na stronę zgłaszającą wniosek – do wskazania we wniosku (ew. później w trakcie postępowania przed zespołem) „dowodów i okoliczności przemawiających za uwzględnieniem wniosku” (§ 11 ust. 1 pkt 3 i 4)²³.

²¹ Zob. np. AKR, sygn. akt W.KR-II-3621/IV/751-752, 756, 759, 761.

²² Zob. np. AKR, sygn. akt W.KR-II-3621/IV/424-427. Sprawy toczyły się z wniosku parafii ewangelicko-augsburskiej w Zielonej Górze, a dotyczyły nieruchomości w Nowej Soli.

²³ Pomijamy w naszych rozważaniach fakt, że do bardzo dużej liczby wniosków nie załączono dokumentów, które spełniałyby wymogi określone przez § 11 pkt 3 Zarządzenia. Zamiast oryginałów lub urzędowo poświadczonych odpisów dokumentów, załączano niepotwierdzone przez nikogo kserokopie.

Szereg wniosków złożonych przez parafie ewangelicko-augsburskie, temu wymogowi nie czyni zadość. Z reguły parafie we wnioskach przywołują tylko jedną okoliczność, mianowicie tę, że nieruchomość, której zwrotu lub nieodpłatnego przekazania się domagały, należała niegdyś do Kościoła Ewangelicko-Unijnego. Tymczasem, gdy parafia ubiega się o zwrot własności: w trybie art. 40 ust. 1 w powiązaniu z art. 39 ust. 1 pkt 1 i 2 Ustawy powinna wskazać dodatkowe okoliczności przemawiające za uwzględnieniem wniosku, np. a) że gdy przejęto nieruchomość rolną i leśną, to nie wydzielono z niej należytych gospodarstw rolnych proboszczów (art. 40 ust. 1 pkt 1 Ustawy), b) wywłaszczono lub przejęto nieruchomość i odszkodowanie nie zostało wypłacone lub podjęte (art. 40 ust. 1 pkt 2 i 3 Ustawy), d) nieruchomość została przejęta bez tytułu prawnego (art. 40 ust. 1 pkt 4 Ustawy) i owe okoliczności udowodnić.

Jako przykład podam zamknięte już postępowanie dotyczące nieruchomości pounijnych z terenu miasta Grudziądz²⁴. Została tam zawarta ugoda, na mocy której parafii przywrócono własność części nieruchomości oraz przyznano odszkodowanie w wysokości 440 tys. złotych. Tymczasem na podstawie tylko pobieżnych badań archiwalnych wiadomo, że w latach 1946 i 1947 na terenie miasta zapadały decyzje dotyczące majątku pounijnego, których uczestnikiem był ówczesny pełnomocnik konsystorza KEA ks. Ryszard Trenkler. Część majątku poewangelickiego unijnego otrzymał najpierw Kościół Rzymskokatolicki, potem Polski Narodowy Kościół Katolicki, za każdym razem odbywało się to jednak za zgodą i w porozumieniu z KEA. Za owe nieruchomości KEA otrzymał zresztą majątek zamienny – kaplicę Kościoła Apostolskiego Katolickiego przy ul. Szkolnej, której używa zresztą do dziś. Dokumenty te, łatwe do odnalezienia w archiwach państwowych, znajdują się także na pewno w archiwum Konsystorza KEA²⁵. Aby uzyskać owe dokumenty, dotyczące prawnych losów nieruchomości poewangelickich w Grudziądzu, wystarczyło wykorzystać wspomniane § 14 i § 17 Zarządzenia Ministra.

Aby zapobiec tego typu wątpliwościom, od wnioskodawcy powinno być, co najmniej, odbierane pisemne oświadczenie, że nigdy nie zbył ani nie

²⁴ AKR, sygn. akt W.KR-II-3621/IV/71, 73, 74, 77, 81, 88, 89.

²⁵ Archiwum Państwowe w Bydgoszczy, Urząd Wojewódzki Pomorski, Wydział Socjalno-Polityczny, sygn. 924 i 928 – pismo Urzędu Wojewódzkiego Pomorskiego z 30 I 1947 r., l.dz. Sp. Wz. 1360/47; pismo MAP Departament Wyznaniowy, l.dz. V.W.Ch. 633/47 i pismo ks. Ryszarda Trenklera, pełnomocnika konsystorza Polskiego Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego na Województwo Pomorskie, l.dz. 83/47.S z 24 VI 1947 r.

zrzekł się w jakikolwiek prawem przewidziany sposób prawa własności do w/w nieruchomości, ani też nie otrzymał odszkodowania czy jakiegokolwiek innej rekompensaty za w/w nieruchomość. Oświadczenie owo powinno być poświadczane przez odpowiednią zwierzchnią władzę kościelną.

Także wnioski składane w trybie art. 41 ust. 1 pkt 1 i 2 nie zawierały innych okoliczności, jak tylko lakoniczne stwierdzenie i potwierdzenie faktu, iż dana nieruchomość należała do którejś z kościelnych osób prawnych jednego z nieistniejących Kościołów ewangelickich. Wydaje się, iż we wnioskach powinny się znaleźć dodatkowe argumenty wskazujące za tym, że nieodpłatne przekazanie własności stronie kościelnej jest uzasadnione. Chociaż ustawodawca w przypadku nieruchomości leżących np. na terenach państwa polskiego w granicach z 31 sierpnia 1939 r. nie zastrzegł, iż przekazane mogą być one wówczas (art. 41.2), „jeśli są one niezbędne na cele kultowe lub dla prowadzenia przez kościelne osoby prawne działalności oświatowo-wychowawczej, charytatywno-opiekuńczej i opiekuńczo-wychowawczej”, to wydaje się, iż Komisja regulacyjna orzeczenie powinna wydawać na podstawie mocniejszych przesłanek, niż niedowiedzione następstwo prawne poszczególnych osób prawnych, zwłaszcza że chodzi o mienie o niemałej wartości. Komisja działając zgodnie z art. 41, nie powinna wydawać orzeczenia tylko dlatego, że Kościół jakąś nieruchomość, należącą do np. Kościoła unijnego, chciałby otrzymać nieodpłatnie. Dbając o poczucie sprawiedliwości lokalnej społeczności, której takie orzeczenie również dotyczy, powinno być ono wydane na podstawie mocnych argumentów prawnych, historycznych, a zwłaszcza społecznych, kiedy to na przykład w budynku, o którego nieodpłatne przekazanie ubiega się kościelna osoba prawna, od lat znajduje się szkoła, gminny dom kultury lub jedyna w okolicy świetlica środowiskowa dla dzieci.

4. PROTOKOŁY Z POSIEDZEŃ ZESPOŁÓW ORZEKAJĄCYCH KOMISJI REGULACYJNEJ

Zgodnie z § 15.3 przy sporządzaniu protokołów należy stosować odpowiednio przepisy art. 68-72 k.p.a. Artykuł 68 § 2 k.p.a. rozstrzyga m.in., że protokół po jego sporządzeniu powinien być odczytany wszystkim obecnym osobom biorącym udział w czynności urzędowej, które powinny następnie protokół podpisać.

Jak wskazuje analiza akt, takiej praktyki zespoły orzekające wbrew jasno sformułowanym zasadom nie stosowały. Należy się zastanowić, czy w przy-

szłości, w każdym momencie toczących się jeszcze postępowań regulacyjnych, jak też ewentualnych postępowań sądowych, każda ze stron wadliwie sporządzony protokół będzie mogła zakwestionować, podając w wątpliwość zapisane tam oświadczenia, fakty czy też ustalenia podjęte przez zespoły orzekające.

PODSUMOWANIE

Jak widać z wcześniej opisanych faktów, Komisja regulacyjna nie podołała w sposób satysfakcjonujący powierzonym jej przez ustawodawcę obowiązkom. Jedną z przyczyn było oczywiście niedoszacowanie (mniej więcej o 100 razy) roszczeń majątkowych KEA. Tym niemniej staranna praca, ściśle przestrzeganie norm opisanych w Ustawie i Zarządzeniu Ministra, już na samym początku działania Komisji, pozwoliłyby zredukować nadmierne żądania Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, do uzasadnionych prawem rozmiarów, poprzez wyeliminowanie wniosków niedopuszczalnych (zob. wyżej pkt 4.1). Również prawidłowe prowadzenie postępowania pojednawczego (pkt 4.2) przyniosłoby podobny skutek. Niebagatelny wpływ na wynik postępowania regulacyjnego miała i ma nadal jego przewlekłość (niektóre sprawy toczą się już 12 rok, zamiast przewidzianych 3-6 miesięcy), która wynikała tylko częściowo z faktu, że posiedzenia zespołów orzekających odbywały się tylko raz w tygodniu. A należy pamiętać, że decyzje podejmowane przez specjalnie powołane w tym celu kościelno-państwowe komisje regulacyjne, mają znaczny wpływ na budżet gmin (zwłaszcza tych mniejszych), a ustanowiony tryb orzekania (dla pozwanych osób prawnych jest to w praktyce tryb jednoinstancyjny) powoduje, że ewentualnie popełnione błędy nie mogą być naprawione. Dalsze badania nad zarysowanym wyżej problemem mogą stać się także przyczynkiem (choć zapewne skromnym) do prac nad ustawą reprzywatyzacyjną, dotyczącą już osób fizycznych.

THE ACTIVITIES
OF THE REGULATORY COMMITTEE ADMINISTERING
THE PROPERTY OF THE EVANGELICAL CHURCH OF AUGSBURG CONFESSION
IN REPUBLIC OF POLAND. LEGAL AND PRACTICAL CONSIDERATIONS
AN OUTLINE

S u m m a r y

The regulatory committee has not coped satisfactorily with the tasks imposed by the legislator. One reason is obviously an undervaluation of (by about a hundred times) of property claims made by the Evangelical Church of Augsburg Confession. Nevertheless, strict adherence to the norms set forth in the law and ordinance of the ministry permitted a reduction of any undue claims laid by the Church, shortly after the committee was appointed, to a legally viable extent through the elimination of inadmissible petitions. Properly conducted conciliatory proceedings would have had a similar effect. What has borne heavily on the outcome of regulatory proceedings is their slow course (some cases linger on for as long as 12 years instead of expected 3 to 6 months), which is partly due to the fact that the sessions of adjudicating panels took place only once a week. One has to note that decisions made by regulatory committees, which are specially appointed state-ecclesiastical bodies, have a significant impact on commune budgets, particularly in smaller communes, and the established mode of adjudication (in practice for sued legal persons it is a single-instance process) causes possible errors to be irreparable. Further research into this issue may serve as a contribution (however modest it might be) to any work on the reprivatization bill, also applicable to natural persons.

Translated by Tomasz Pałkowski

Słowa kluczowe: Komisja regulacyjna ds. majątku Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, zwrot nieruchomości, ustawy.

Key words: regulatory committee administering the property of the Evangelical Church of Augsburg Confession, reclaiming of property, laws.