Robert Jastrzębski

Dopuszczalność drogi sądowoadministracyjnej od orzeczeń Komisji Regulacyjnej ds. Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego¹

Admissibility of initiating the judicial-administrative procedure against the decisions of the Regulatory Commission of the Polish Autocephalous Orthodox Church

The article contains a historical and legal outline, taking into account the evolution of the jurisprudence of the Constitutional Tribunal and the Supreme Administrative Court. The admissibility of initiating the judicial-administrative procedure against the decisions of the Regulatory Commission of the Polish Autocephalous Orthodox Church is closely related to the judgments of these bodies. The author concluded that, in accordance with the provisions of the Act on the State's Relationship to the Polish Autocephalous Orthodox Church, the ruling of the Regulatory Committee should be recognized as an administrative decision issued in a single-instance procedure. Such a decision is a final one, against which a party has the right to lodge a complaint to a voivodeship (i.e. provincial) administrative court.

Keywords: public administration, church, Supreme Administrative Court, Constitutional Tribunal, administrative proceedings

Artykuł zawiera rys historyczny i prawny, uwzględniający ewolucję orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dopuszczalność drogi sądowoadministracyjnej od orzeczeń Komisji Regulacyjnej Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego jest ściśle związana z wyrokami tych organów. Autor uznał, że zgodnie z przepisami ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, orzeczenie Komisji Regulacyjnej należy zaliczyć do decyzji administracyjnych, wydawanych w postępowaniu jednoinstancyjnym. Taka decyzja jest decyzją ostateczną, od której stronie przysługuje prawo wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, kościół, Naczelny Sąd Administracyjny, Trybunał Konstytucyjny, postępowanie administracyjne

Doktor hab. nauk prawnych, profesor UW ■
Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, Zakład Historii Administracji,
Pracownia Prawa Polskiego XX wieku, WARSZAWA, POLSKA ■
robert.jastrzebski@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-7265-0614>

¹ *Opinia prawna na temat dopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej od orzeczeń Komisji Regulacyjnej Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego* sporządzona 27 kwietnia 2020 r. na zlecenie posła Klubu Parlamentarnego Koalicja Obywatelska – Platforma Obywatelska, Nowoczesna, Inicjatywa Polska, Zieloni; BAS-WAP-667/20.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest zagadnienie prawne dotyczące dopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej od orzeczeń Komisji Regulacyjnej ds. Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w związku z treścią art. 48a ust. 12 ustawy z 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (tj. Dz.U. 2014, poz. 1726; dalej: ustawa o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego).

Uzasadnienie prawne

Na wstępie należy zaznaczyć, że kwestie restytucji mienia należącego do poszczególnych kościołów oraz wyznań, w tym Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, miały miejsce zarówno przed drugą wojną światową, jak i po niej². W szczególności wpływ na współczesne rozwiązania prawne miał okres po 1989 r., czyli już od rozpoczęcia prac przygotowawczych nad projektem ustawy o stosunku państwa polskiego do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego³. Tryb regulacyjny związany z powstaniem Komisji Regulacyjnej ds. Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego został wprowadzony w związku z nowelizacją ustawy z 26 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 59, poz. 375). Na podstawie art. 3 ustawy wprowadzono zmiany w ustawie o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, do których należy m.in. zaliczyć dodanie do jej treści art. 48a–48e, czyli normujących funkcjonowanie Komisji Regulacyjnej ds. Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. Komisja Regulacyjna była wzorowana na katolickiej Komisji Majątkowej⁴.

Warto podkreślić, że sprawa braku możliwości zaskarżania orzeczeń Komisji od samego początku jej powstania budziła wątpliwości natury prawnej. Podobnie rzecz miała się z innymi postępowaniami regulacyjnymi przewidzianymi

² Zob. S. Kuryłowicz, *Z dziejów prawosławia w II Rzeczypospolitej Polskiej. Niektóre problemy na tle polityki wyznaniowej państwa 1918–1939*, Warszawa 1985, s. 21 i n.; W. Bendza, *Regulacja kościelnych spraw majątkowych na przykładzie Kościoła prawosławnego w Polsce*, Warszawa 2009, s. 22–49.

³ Szerzej zob. W. Bendza, *Regulacja kościelnych spraw majątkowych*, op. cit., s. 50 i n.

⁴ Szerzej zob. W. Bendza, *Komisja Regulacyjna do Spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w świetle przepisów prawa i orzecznictwa*, „Prawo i Religia” 2007, t. 1; D. Walencik, *Postępowanie regulacyjne przed Komisją Regulacyjną do Spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego*, „Śląskie Studia Historyczno-Teologiczne” 2008, t. 41, z. 1; W. Bendza, *Regulacja kościelnych spraw majątkowych*, op. cit., s. 145–160.

w ustawach konfesyjnych, które dotyczyły poszczególnych kościołów lub wyznań. W szczególności wynikało to z brzmienia art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd⁵. Twierdzono *explicite*, że: „Pozbawienie orzeczeń Komisji jakiejkolwiek kontroli instancyjnej, a tym samym brak możliwości ich zaskarżenia stanowi niewątpliwie zagadnienie prawne budzące kontrowersje”⁶. Ponadto zwracano uwagę na brak ochrony prawnej podmiotów nieuczestniczących w postępowaniu regulacyjnym⁷.

Zwracano przede wszystkim uwagę, że ustawy normujące działalność komisji regulacyjnych zostały uchwalone przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., czyli w okresie obowiązywania Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. Podkreślano przy tym m.in., że komisje regulacyjne, mimo iż nie są organami władzy sądowniczej, to, zgodnie z przepisami ustaw wyznaniowych, ugody zawarte przed nimi oraz orzeczenia przez nie wydane miały moc sądowych tytułów egzekucyjnych, w tym te ugody i orzeczenia stanowiły podstawę do dokonywania wpisów w księgach wieczystych i ewidencji gruntów⁸. W szczególności krytykowano działalność Komisji Majątkowej ds. Kościoła Katolickiego⁹.

Zagadnienie prawne dopuszczalności drogi sądownoadministracyjnej jest ściśle związane z treścią art. 48a ust. 12 ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, zgodnie z którym od orzeczenia zespołu orzekającego nie przysługuje odwołanie. Przepis ten dotyczy postępowania regulacyjnego, które przeprowadza Komisja Regulacyjna ds. Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. Działalność Komisji została unormowana w dziale IV Przepisy przejściowe i końcowe, rozdz. 1 Regulacja spraw majątkowych Kościoła (art. 46–50 ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego). Postępowanie regulacyjne jest wszczynane z chwilą złożenia wniosku w Komisji, a uczestnikami postępowania regulacyjnego są, oprócz wnioskodawcy, wszystkie zainteresowane jednostki państwowe, samorządowe i kościelne. Warto podkreślić, że ugody zawarte przed zespołem orzekającym jak i jego orzeczenia mają moc sądowych tytułów egzekucyjnych. Ponadto funkcjonowanie Komisji reguluje rozporządzenie Ministra Spraw We-

⁵ Zob. W. Bendza, *Regulacja kościelnych spraw majątkowych*, op. cit., s. 215 i n.

⁶ W. Bendza, *Komisja Regulacyjna*, op. cit., s. 95.

⁷ Zob. Z. Strus, *Postępowanie regulacyjne a ochrona praw osób trzecich*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 3; W. Bendza, *Komisja Regulacyjna*, op. cit., s. 95–100.

⁸ Zob. D. Walencik, *Czy działalności komisji regulacyjnych jest niezgodna z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej?* [w:] *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, red. P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński, Warszawa 2009.

⁹ Zob. 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.

wewnętrznych i Administracji z 14 maja 1999 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania Komisji Regulacyjnej do Spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz.U. nr 45, poz. 456). Tak w bardzo dużym skrócie można scharakteryzować postępowanie regulacyjne, które ma charakter szczególny, związany z regulacją stosunków między państwem polskim a Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym¹⁰. Należy dodać, że umieszczenie przez ustawodawcę regulacji z zakresu spraw majątkowych Kościoła w tzw. przepisach przejściowych i końcowych ustawy świadczy o ich wyjątkowym znaczeniu.

Ustawa o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego stanowi jedną z wielu ustaw normujących stosunki państwa polskiego ze związkami wyznaniowymi. Ustawy takie ukazały się w latach 90. i także normowały sprawy majątkowe tych wyznań. Wcześniej jednak te kwestie zostały określone w stosunku do Kościoła katolickiego, bo już w ustawie z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tj. Dz.U. 2018, poz. 380). Co istotne, rozwiązania przyjęte w tej ustawie były wzorem dla innych ustaw wyznaniowych, tzn. regulujących sprawy majątkowe między państwem polskim a innymi związkami wyznaniowym, w tym Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym¹¹.

W przedmiotowej sprawie chodzi o brzmienie już nieobowiązującego art. 63 ust. 8 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym od orzeczenia zespołu orzekającego nie przysługuje odwołanie. Nieobowiązywanie tego przepisu stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 czerwca 2011 r. (sygn. akt K 3/09, Dz.U. nr 129, poz. 748), zgodnie z którym „skoro ustawa zmieniająca z 16 grudnia 2010 r. wprost stanowi, że znosi się Komisję Majątkową, to znaczy, że przepisy dotyczące jej udziału w postępowaniu regulacyjnym nie będą miały zastosowania do jakiegokolwiek sytuacji w przyszłości”¹². Według Trybunału Konstytucyjnego „również art. 63 ust. 8 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego jest przepisem, który po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. nie będzie mógł być zastosowany do przyszłych zdarzeń i stanów faktycznych. Skoro więc

¹⁰ Szerzej zob. P. Derdej, *Status prawny Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w III Rzeczypospolitej*, Warszawa–Białystok 2005, s. 80–91; W. Bendza, *Regulacja kościelnych spraw majątkowych*, op. cit., s. 161 i n.; A. Kusztal, *Główne Kościoły chrześcijańskie w Polsce wobec integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską*, Opole 2014, s. 152–153.

¹¹ Zob. dział IV Przepisy przejściowe i końcowe rozdz. 1. Regulacja spraw majątkowych Kościoła art. 60–71 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 29, poz. 154.

¹² Chodzi o ustawę z 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 18, poz. 89; zgodnie z art. 1 został uchylony m.in. art. 63 ust. 8 oraz zgodnie z art. 2 ust. 1 z dniem 1 marca 2011 r. została zniesiona Komisja Majątkowa.

kończy działalność Komisja Majątkowa i ustawodawca znosi postępowanie regulacyjne, nie można mówić o obowiązywaniu art. 63 ust. 8 tejże ustawy. Dlatego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że regulacja ta utraciła moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK” (OTK-A ZU 2011, nr 5, poz. 39).

Postępowanie z zakresu zwrotu nieruchomości dotyczyło także innych kościołów oraz związków wyznaniowych, do których należy zaliczyć:

- Kościół ewangelicko-augsburski (ustawa z 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. 2015, poz. 43; rozdz. 5. Sprawy majątkowe, art. 40–45),
- Kościół ewangelicko-reformowany (ustawa z 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz.U. 2015, poz. 483; rozdz. 5. Przepisy przejściowe i końcowe, art. 23–27a),
- Kościół Adwentystów Dnia Siódmego (ustawa z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz.U. 2014, poz. 1889; rozdz. 5. Przepisy przejściowe i końcowe, art. 33a–35),
- Kościół polskokatolicki w Rzeczypospolitej Polskiej (ustawa z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz.U. 2014, poz. 1599; rozdz. 5. Przepisy przejściowe i końcowe, art. 33–35),
- Kościół ewangelicko-metodystyczny (ustawa z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz.U. 2014, poz. 1712; rozdz. 5. Przepisy przejściowe i końcowe, art. 35–40),
- Kościół Chrześcijan Baptystów (ustawa z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz.U. 2015, poz. 169; rozdz. 5. Przepisy przejściowe i końcowe, art. 39–44),
- gminy wyznaniowe żydowskie (ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz.U. 2014, poz. 1798; rozdz. 5. Przepisy przejściowe i końcowe, art. 28–35)¹³,
- Kościół zielonoświątkowy (ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz.U. 2015, poz. 13; rozdz. 5. Przepisy przejściowe i końcowe, art. 35–37),
- Kościół katolicki mariawitów (ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz.U. 2015, poz. 44; rozdz. 5. Przepisy przejściowe i końcowe, art. 29–31),
- Starokatolicki Kościół Mariawitów (ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz.U. 2015, nr 14; rozdz. 5. Przepisy przejściowe i końcowe, art. 32–34).

¹³ Szerzej: D. Walencik, *Status prawny gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prawo i Religia” 2011, t. 2.

Takie samo brzmienie jak art. 48a ust. 12 ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego mają:

- art. 44 ust. 5 ustawy z 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej,
- art. 33 ust. 5 ustawy z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej.

W obydwu zresztą przypadkach, na podstawie wymienionych wyżej ustaw, zostały powołane komisje regulacyjne. Ponadto na podstawie ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tj. Dz.U. 2017, poz. 1153), została utworzona Międzykościelna Komisja Regulacyjna (dział IIIa Regulacja spraw majątkowych niektórych kościołów; art. 38a–38g ustawy). Co istotne, art. 38d ust. 9 tej ustawy ma takie samo brzmienie jak art. 48a ust. 12 ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. Wynika z tego, że ustawodawca zastosował na zasadzie *argumentum a simili* takie samo rozwiązanie w zakresie odwołania od orzeczenia zespołu orzekającego zarówno w przypadku ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego jak i niektórych innych kościołów oraz wyznań.

Istotne znaczenie w przedmiotowej sprawie miało i ma orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) oraz Trybunału Konstytucyjnego (dalej: Trybunał lub TK), które przeszło daleko idącą ewolucję. NSA w postanowieniu z 26 września 1991 r. (sygn. akt I SA 768/91) stwierdził, że: „[k]omisja Majątkowa, działająca na podstawie ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154) nie jest organem administracji państwowej (ani samorządowej) w rozumieniu art. 1 §1 pkt 1 k.p.a. [Kodeksu postępowania administracyjnego – dopisek R.] ani innym organem powołanym z mocy prawa do załatwiania spraw ze sfery administracji państwowej na zasadzie art. 1 § 2 k.p.a.”, a „orzeczenie Komisji Majątkowej nie ma cech decyzji administracyjnej i nie jest na nie dopuszczalna skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego”¹⁴. Z kolei w wyroku z 20 grudnia 2007 r. (sygn. akt II OSK 1570/06) NSA stwierdził, że: „[o]rzeczenie Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich wydane na podstawie art. 33 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunkach Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 41, poz. 251 ze zm.) nie jest decyzją administracyjną wydaną przez «inny podmiot» w rozumieniu art. 1 lit. 2 k.p.a. i nie można zaskarżyć go do sądu administracyjnego” (CBOSA). Co istotne, NSA uznał, że „[p]odstawowym założeniem zawartych w tych ustawach uregulowań prawnych jest obowiązek poszukiwania w sferze stosunków z kościołami i związkami wyznaniowymi rozwiązań o charakterze konsensualnym”.

Jednocześnie NSA zwrócił uwagę na dwa wcześniejsze orzeczenia TK, tj. uchwałę z 24 czerwca 1992 r. (sygn. akt W 11/91, OTK ZU 1992, poz. 18) oraz

¹⁴ Zawarte w: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; dalej: CBOSA.

wyrok z 2 kwietnia 2003 r. (sygn. akt K 13/02, OTK-A ZU 2003, poz. 28). Uchwała Trybunału dotyczyła wykładni art. 61 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu do uchwały TK uznał, że postępowanie regulacyjne przed Komisją Majątkową zastępuje postępowanie sądowe lub administracyjne i przypomina w pewnym stopniu postępowanie polubowne, w którym jest rozpatrywane roszczenie *quasi-windykacyjne*. Do podobnych wniosków doszedł Trybunał w wyroku z 2 kwietnia 2003 r., który dotyczył ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. W uzasadnieniu do tego wyroku TK uznał m.in., że sporne kwestie majątkowe między państwem polskim a kościołami i związkami wyznaniowymi miały być rozstrzygane w postępowaniach regulacyjnych, prowadzonych przez specjalne komisje regulacyjne (majątkowe).

W kolejnym orzeczeniu, tj. wyroku z 20 grudnia 2007 r. (sygn. akt II OSK 1570/06), NSA stwierdził, że: „[o]rzeczenie Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich, wydane na podstawie art. 33 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 41, poz. 251 ze zm.), nie jest decyzją administracyjną wydaną przez «inny podmiot» w rozumieniu art. 1 pkt 2 k.p.a. i nie można zaskarżyć go do sądu administracyjnego” (CBOSA). Do wyroku NSA została sporządzona glosa, której autor zgodził się z cytowaną wyżej *in extenso* sentencją, zwracając przy tym uwagę, iż utrwaliło się w ten sposób stanowisko w orzecnictwie TK i NSA, dodając jednocześnie, że „[ż]adna z ustaw indywidualnych regulujących prawne położenie kościołów i innych związków wyznaniowych w Polsce w zakresie postępowania regulacyjnego nie przewiduje, że są to sprawy z kategorii sądownoadministracyjnych, a więc nie można domniemywać, że będą podlegać jurysdykcji sądów administracyjnych”¹⁵.

W związku z tym Andrzej Czohara uznał, że brak instancyjności postępowania określony w art. 33 ust. 5 ustawy z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej w praktyce „wykluczył możliwość odwołania od orzeczenia, nie przewidując drugiej, odwoławczej instancji postępowania regulacyjnego, która jest obowiązującą normą w sprawach prowadzonych na drodze na przykład postępowania administracyjnego czy postępowania sądowego”, zaś „rozwiązanie to, znamionujące «siłę» władztwa publicznoprawnego Komisji polegającą na prawie do wydawania ostatecznych orzeczeń o przeniesieniu własności Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego na rzecz wnioskodawcy, zostało wprowadzone w komentowanej ustawie – tak jak w innych ustawach wyznaniowych – w ślad za regulacją zastosowaną w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego”. Autor ten zwrócił też uwagę na brzmienie art. 77 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym ustawa nie

¹⁵ Zob. Z. Zarzycki, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5, s. 215–220.

może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw, oraz art. 45 ust. 1, który stanowi, że „[k]ażdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy [...] przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”¹⁶.

W tym stanie prawnym, który został w praktyce ukształtowany przez orzecznictwo TK i NSA, regulacja spraw majątkowych związków wyznaniowych charakteryzowała się m.in. tym, że: postępowanie przed komisjami regulacyjnymi zastępowało postępowanie sądowe; postępowanie regulacyjne miało charakter polubowny (ugodowy); zapadłe w tym postępowaniu orzeczenia lub zawarta ugoda miały moc prawną wyroku sądowego lub ugody sądowej; od orzeczeń komisji regulacyjnych (ich zespołów) nie przysługiwało odwołanie¹⁷.

Kluczowe znaczenie w przedmiotowej sprawie ma zmiana stanu prawnego, która jest wynikiem wyroku TK z 13 marca 2013 r. oraz późniejsze orzecznictwo sądów administracyjnych, oparte właśnie na orzeczeniu TK. Warto zaznaczyć, że orzeczenie to zostało wydane w pełnym składzie Trybunału przy sześciu zdaniach odrębnych (sygn. akt K 25/10; OTK ZU 2013, poz. 27; Dz.U. poz. 432)¹⁸.

Zanim jednak zostanie dokonana szczegółowa analiza orzeczenia TK, należy prześledzić chronologicznie ewolucję orzecznictwa, w szczególności NSA po wejściu w życie ustaw z 2002 r. reformujących sądownictwo administracyjne, tj. wprowadzeniu wojewódzkich sądów administracyjnych. W związku z tym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zajął stanowisko, że skoro Komisja Majątkowa nie jest organem administracji publicznej, a wydawane przez nią orzeczenia nie są decyzjami administracyjnymi ani innymi aktami administracyjnymi z zakresu administracji publicznej, to wniesiona skarga jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu¹⁹.

Następnie NSA postanowieniem z 26 listopada 2008 r. (sygn. akt II OSK 687/07; CBOSA) uznał, że zagadnienie to budzi poważne wątpliwości prawne i przekazał sprawę do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA. Z kolei NSA, w składzie siedmiu sędziów, postanowieniem z 9 marca 2009 r. (sygn. akt II OPS 1/08)²⁰ zawiesił postępowanie, w związku ze złożonym wnioskiem do TK, od którego orzeczenia zależało rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie.

¹⁶ A. Czohara, T.J. Zieliński, *Ustawa o stosunku państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 250–251.

¹⁷ Zob. D. Walencik, *Czy działalności komisji regulacyjnych*, *op. cit.*, s. 497–498.

¹⁸ A. Krzywoń, *Status jednostek samorządu terytorialnego w ramach tzw. postępowań regulacyjnych. Glosa do wyroku TK z dnia 13 marca 2013 r., K 25/10*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2013, nr 4, s. 21–30.

¹⁹ Zob. postanowienia WSA w Warszawie z: 23 stycznia 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 65/07; 23 stycznia 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 66/07; 14 sierpnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 895/08; CBOSA.

²⁰ Zob. także postanowienia NSA z: 15 listopada 2011 r.; 25 listopada 2013 r.; 3 kwietnia 2017 r.; CBOSA.

W związku z tym TK wydał wyrok 13 marca 2013 r. (sygn. akt K 25/10), który dotyczył m.in. art. 33 ust. 5 oraz art. 33 ust. 2 ustawy z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwszy przepis odpowiada art. 48a ust. 12 ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, czyli obydwa przepisy mają takie samo brzmienie, tj. „Od orzeczenia zespołu orzekającego nie przysługuje odwołanie”. Drugi zaś odpowiada art. 48a ust. 9 oraz art. 48b ust. 1 ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. Artykuł 33 ust. 2 ustawy z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej brzmi: „Uczestnicy postępowania mogą zawrzeć ugodę przed zespołem orzekającym. Jeżeli ugoda nie została zawarta, zespół wydaje orzeczenie. Ugody i orzeczenia mają moc sądowych tytułów egzekucyjnych”. Odpowiadające mu przepisy, tj. art. 48a ust. 9 oraz art. 48b ust. 1, mają odpowiednio następujące brzmienie: „Uczestnicy postępowania regulacyjnego mogą zawrzeć ugodę przed zespołem orzekającym. Jeżeli ugoda nie została zawarta, zespół orzekający wydaje orzeczenie” oraz „Ugody i orzeczenia mają moc sądowych tytułów egzekucyjnych”.

W ten sposób na zasadzie *argumentum a simili* należy stwierdzić, że TK odniósł się do wszystkich postępowań regulacyjnych, w tym do art. 48a ust. 12 ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, który w poprzednim stanie prawnym, utrwalonym przez orzecznictwo TK oraz NSA, wykluczał możliwość złożenia jakichkolwiek środków prawnych w stosunku do orzeczeń komisji regulacyjnych. Upraszczając, należy stwierdzić, że w przedmiotowej sprawie, zgodnie z sentencją wyroku TK z 13 marca 2013 r., art. 33 ust. 5 nie wyłącza innych niż odwołanie środków prawnych od orzeczenia Komisji Regulacyjnej.

W uzasadnieniu TK zwrócił uwagę, że dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych, czyli postanowienia odrzucające skargi na orzeczenia komisji regulacyjnych, zostało oparte na wymienionym wyżej postanowieniu NSA z 26 września 1991 r. (sygn. akt I SA 768/91). Rekapituluując jego treść:

- Komisja Majątkowa nie jest organem administracji państwowej ani samorządowej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, ani innym organem powołanym z mocy prawa do załatwienia spraw ze sfery administracji państwowej albo samorządowej,
- orzeczenie Komisji Majątkowej nie ma cech decyzji administracyjnej,
- od orzeczenia Komisji Majątkowej nie jest dopuszczalna skarga do NSA.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczyły skarg na orzeczenia Komisji Majątkowej utworzonej na podstawie ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym ze względu na zbliżone regulacje, w tym podobieństwo procedur, judykatura ta wpływa na Komisję Regulacyjną, której funkcjonowanie reguluje ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa

do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto TK zaznaczył, że „orzeczenie Komisji nie jest orzeczeniem sądu powszechnego, gdyż Komisja nie jest organem władzy sądowniczej”, a „jej kognicja została określona w szczególny sposób”. Działalność Komisji, która polega na wydawaniu orzeczeń, według TK, „stanowi przejaw szeroko pojętej działalności administracji publicznej”. Władztwo administracyjne (*imperium*) bowiem może być również wykonywane przez inne organy i instytucje niepaństwowe, którym państwo właśnie przekazało do realizacji pewien zakres władztwa administracyjnego, co do określonej kategorii spraw.

Według TK stanowisko zajęte w uchwale z 24 czerwca 1992 r. (sygn. akt W 11/91) dotyczyło mediacyjno-polubownego charakteru postępowania regulacyjnego i, co za tym idzie, wymaga modyfikacji. Nie dotyczyło bowiem ono sytuacji, gdy nie zawarto ugody przed zespołem orzekającym i konieczne jest wydanie orzeczenia przez Komisję. Wówczas Komisja rozstrzyga spór między uczestnikami postępowania w sprawie zwrotu określonej nieruchomości, przyznania nieruchomości zamiennej lub wypłaty odszkodowania. Wynika z tego, że działalność Komisji Regulacyjnej stanowi przejaw szeroko rozumianej działalności administracji publicznej. Komisja zaś rozstrzyga jednostronnie i władczo o sytuacji prawnej indywidualnych podmiotów, które znajdują się poza Komisją oraz strukturą administracji rządowej. W ten sposób orzeczenie Komisji Regulacyjnej ma cechy zewnętrznego aktu administracyjnego, który jest wydawany w trybie postępowania administracyjnego, postępowanie regulacyjne zaś, które prowadzi do wydania orzeczenia przez zespół orzekający, stanowi postępowanie administracyjne, co wynika z art. 1 k.p.a. Zgodnie bowiem z tym artykułem Kodeks postępowania administracyjnego reguluje nie tylko postępowanie przed organami administracji publicznej, które należą do właściwości tych organów w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, ale także przed innymi organami państwowymi oraz „innymi podmiotami”, jeśli są one powołane *ex lege* lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej. Co istotne, Trybunał nie przesądził ostatecznie tego, czy załatwiane przez Komisję sprawy mają charakter decyzji administracyjnej czy też rozstrzygnięć o cechach aktu administracyjnego *sensu largo*. W związku z tym, zdaniem TK, niezależnie od ostatecznej oceny orzeczenia Komisji Regulacyjnej, postępowanie regulacyjne przed Komisją jest procedurą administracyjną o znacznym stopniu autonomiczności, przy czym przepisy ogólnego postępowania administracyjnego są stosowane jeśli nie wprost, to odpowiednio.

Trybunał Konstytucyjny odniósł się również do terminu „odwołanie”, który znajduje się w art. 33 ust. 5 ustawy z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej. Odwołanie od decyzji administracyjnej, zdaniem TK, jest rozpoznawane przez właściwy organ administracji publicznej i stanowi środek zaskarżenia o charakterze dewolutyw-

nym. TK jednak zwrócił uwagę, że termin „odwołanie” oznacza także środek prawny rozpoznawany przez sąd powszechny od decyzji określonego organu i występuje w określonych aktach normatywnych.

W związku z tym sformułowanie „od orzeczenia zespołu orzekającego nie przysługuje odwołanie” oznacza, że postępowanie regulacyjne ma charakter jednoinstancyjny, co nie wyklucza stosowania innych środków zaskarżenia, które wynikają z procedury administracyjnej, np. złożenia do Komisji wniosku o wznowienie postępowania czy stwierdzenie nieważności orzeczenia. Według TK ustawodawca nie wykluczył w art. 33 ust. 5 ustawy z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej dopuszczalności sądowej kontroli zgodności z prawem wydanego orzeczenia Komisji Regulacyjnej, a treść tego artykułu dopuszcza taką kontrolę. Ustawodawca bowiem „zdecydował się wyłączyć jedynie odwołanie, argument *a contrario* przemawia w tym wypadku za przyjęciem dopuszczalności sądowoadministracyjnej kontroli wydawanych orzeczeń”. W ten sposób, zdaniem TK, „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”.

Wynika z tego, że orzeczenie Komisji stanowi przejaw szeroko rozumianej działalności administracji publicznej i podlega kontroli sądów administracyjnych. Uprawnionym zaś do wniesienia skargi, według TK, jest każdy, kto ma w tym interes prawny, a więc uczestnicy postępowania regulacyjnego oraz każda osoba trzecia, której interes prawny został naruszony orzeczeniem Komisji.

Trybunał Konstytucyjny odniósł się także do wcześniejszego orzecznictwa NSA, stwierdzając, że sąd administracyjny w szczególności w postanowieniu z 26 września 1991 r. (sygn. akt I SA 768/91) i w wyroku z 20 grudnia 2007 r. (sygn. akt II OSK 1570/06) nie wyjaśnił, dlaczego działalność Komisji Regulacyjnej nie stanowi przejawu „działalności administracji publicznej” oraz jej orzeczenie nie ma cech decyzji administracyjnej i nie jest na nie dopuszczalna skarga do NSA. Jednocześnie TK podkreślił, że w dniu 17 października 1997 r. weszła w życie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej i uległ zmianie „kontekst normatywny badanych przepisów”, w szczególności chodzi o art. 45 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd, oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać sądowej drogi dochodzenia naruszanych wolności lub praw. Ponadto, zgodnie z art. 184 Konstytucji, NSA oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. W związku z tym z dniem wejścia w życie Konstytucji nastąpiły zmiany w systemie prawnym, które polegają nie tylko na wprowadzeniu określonych norm konstytucyjnych, ale również „na zmianie treści norm wyprowadzanych z przepisów ustawowych w związku z obowiązkiem interpretacji obowiązujących ustaw w zgodzie z Konstytucją”.

Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny uznał, że orzeczenie zespołu orzekającego w ramach Komisji Regulacyjnej stanowi rozstrzygnięcie sprawy spornej między uczestnikami postępowania regulacyjnego. Orzeczenie to ma zaś cechę jednostronnego władczego rozstrzygnięcia w sferze praw majątkowych, a „władcze kształtowanie sytuacji prawnej innych podmiotów oznacza wykonywanie określonych kompetencji z zakresu władztwa administracyjnego”. W ten sposób wydawanie orzeczeń przez zespół orzekający Komisji Regulacyjnej stanowi, zdaniem TK, przejaw szeroko pojętej działalności administracji publicznej i do jej działalności mają zastosowanie ogólne regulacje prawa administracyjnego. W związku z tym termin „odwołanie” użyty w treści art. 33 ust. 5 ustawy z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej należy uznać za zwykły środek odwoławczy w toku procedury administracyjnej, a postępowanie regulacyjne zaś za jednoinstancyjne. Jednocześnie nie oznacza to, że została zamknięta droga sądowa w zakresie kontroli zgodności orzeczeń Komisji z prawem.

Wyrok Trybunału, po jego opublikowaniu, tj. od 11 kwietnia 2013 r., w ocenie wyrażonej w licznych orzeczeniach sądów administracyjnych przesądził o możliwości wniesienia skarg na orzeczenia komisji regulacyjnych. W ten sposób od daty opublikowania wyroku TK została otwarta droga do zaskarżania orzeczeń Komisji do sądu²¹.

Na ten temat wypowiedział się również NSA, przy czym istotne znacznie miał wyrok NSA z 28 kwietnia 2017 r. (sygn. akt II OSK 2099/15; CBOSA). W treści jego uzasadnienia NSA stwierdził, że utrwalony w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd, iż orzeczenia Komisji Regulacyjnej ds. Gmin Wyznaniowych Żydowskich, podobnie zresztą jak orzeczenia Komisji Majątkowej, działającej na podstawie ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, nie są decyzjami administracyjnymi wydanymi przez „inny podmiot” ani innymi aktami z zakresu administracji publicznej i nie można ich zaskarżyć do sądu administracyjnego, stracił obecnie na aktualności i wymaga weryfikacji po wyroku interpretacyjnym TK z 13 marca 2013 r. W związku z tym NSA uznał, że orzeczenie Komisji należy

²¹ Zob. np. postanowienia WSA w Warszawie z: 17 stycznia 2018 r., sygn. akt I SA/Wa 2057/17; 18 stycznia 2018 r., sygn. akt I SA/Wa 1067/17; 23 stycznia 2018 r., sygn. akt I SA/Wa 2055/17; 31 stycznia 2018 r., sygn. akt I SA/Wa 2062/17; 7 lutego 2018 r., sygn. akt I SA/Wa 2063/17; 7 marca 2018 r., sygn. akt I SA/Wa 2054/17; 23 lipca 2018 r., sygn. akt I SA/Wa 2060/17; 24 lipca 2018 r., sygn. akt I SA/Wa 2057/17; 30 lipca 2018 r., sygn. akt I SA/Wa 2089/17; 1 sierpnia 2018 r., sygn. akt I SA/Wa 2065/17; 8 sierpnia 2018 r., sygn. akt I SA/Wa 2053/17; 20 sierpnia 2018 r., sygn. akt I SA/Wa 1067/17; 30 sierpnia 2018 r., sygn. akt I SA/Wa 2063/17; 31 sierpnia 2018 r., sygn. akt I SA/Wa 2175/17; 31 sierpnia 2018 r., sygn. akt I SA/Wa 2061/17; 11 września 2018 r., sygn. akt I SA/Wa 2055/17; 27 września 2018 r., sygn. akt I SA/Wa 2056/17; 23 listopada 2018 r., sygn. akt I SA/Wa 1972/18; CBOSA.

zaliczyć do decyzji administracyjnych, wydawanych w postępowaniu jednoinstancyjnym. Taka decyzja jest, w ocenie NSA, decyzją ostateczną, od której przysługuje stronie prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Pogląd ten NSA prezentował w wielu innych orzeczeniach, które dotyczyły orzeczeń Komisji Regulacyjnej ds. Gmin Wyznaniowych Żydowskich, stwierdzając ponadto, że „prawo wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na decyzję administracyjną obwarowane jest zachowaniem ustawowego terminu do jej wniesienia”²². Warto zaznaczyć, że takie samo stanowisko zajął NSA w stosunku do orzeczenia Międzykościelnej Komisji Regulacyjnej, utworzonej na podstawie ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania²³.

W przypadku Komisji Regulacyjnej ds. Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego sądy administracyjne przed wyrokiem TK z 13 marca 2013 r. uznawały brak drogi sądowoadministracyjnej²⁴. Następnie uznały dopuszczalność drogi sądowoadministracyjnej od orzeczeń Komisji Regulacyjnej Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. W praktyce zaś stosowały wykładnię *argumentum a simili*, jeśli chodzi o interpretację art. 48a ust. 12 ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego.

W postanowieniu z 17 listopada 2015 r. (sygn. akt II OSK 422/15; CBOSA) NSA porównał rozwiązania przyjęte w czterech ustawach wyznaniowych, tj. w ustawie z: 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania; 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej; 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej oraz 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. NSA uznał, że „[r]ozwiązania 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” przy czym „[w]skazane 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

²² Zob. postanowienia NSA z 15 maja 2018 r., sygn. akt II OZ 450/18, II OZ 451/18; 12 czerwca 2018 r., sygn. akt II OZ 599/18; 27 lipca 2018 r., sygn. akt II OZ 725/18; CBOSA.

²³ Zob. postanowienie NSA z 26 lutego 2019 r., sygn. akt II OZ 51/19; CBOSA.

²⁴ Zob. postanowienia WSA w Warszawie z: 22 marca 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1896/05; 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SO/Wa 64/06; CBOSA.

dotyczących innych postępowań regulacyjnych. Takim właśnie orzeczeniem jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2013 r. sygn. akt K 25/10²⁵. Takie samo stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie²⁵.

Wynika z tego, że dopuszczalność drogi sądowoadministracyjnej od orzeczeń Komisji Regulacyjnej ds. Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego jest ściśle związana z wyrokiem TK z 13 marca 2013 r. (sygn. akt K 25/10) oraz wyrokiem NSA z 28 kwietnia 2017 r. (sygn. akt II OSK 2099/15). W związku z tym należy uznać, że *de lege lata*, zgodnie z art. 48a ust. 12 ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, orzeczenie Komisji Regulacyjnej należy zaliczyć do decyzji administracyjnych, wydawanych w postępowaniu jednoinstancyjnym. Taka decyzja jest decyzją ostateczną, od której stronie przysługuje prawo wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Bibliografia

- Bendza W., *Komisja Regulacyjna do Spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w świetle przepisów prawa i orzecznictwa*, „Prawo i Religia” 2007, t. 1.
- Bendza W., *Regulacja kościelnych spraw majątkowych na przykładzie Kościoła prawosławnego w Polsce*, Warszawa 2009.
- Borecki P., *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.
- Czohara A., Zieliński T.J., *Ustawa o stosunku państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Derdej P., *Status prawny Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w III Rzeczypospolitej*, Warszawa–Białystok 2005.
- Kiryłowicz S., *Z dziejów prawosławia w II Rzeczypospolitej Polskiej. Niektóre problemy na tle polityki wyznaniowej państwa 1918–1939*, Warszawa 1985.
- Krzywoń A., *Status jednostek samorządu terytorialnego w ramach tzw. postępowań regulacyjnych. Glosa do wyroku TK z dnia 13 marca 2013 r., K 25/10*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2013, nr 4.
- Kuszał A., *Główne Kościoły chrześcijańskie w Polsce wobec integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską*, Opole 2014.
- Strus Z., *Postępowanie regulacyjne a ochrona praw osób trzecich*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 3.
- Walencik D., *Czy działalności komisji regulacyjnych jest niezgodna z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej?* [w:] *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, red. P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński, Warszawa 2009.

²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 12 grudnia 2017 r., sygn. akt I SA/Wa 922/17; CBOSA.

Walencik D., *Postępowanie regulacyjne przed Komisją Regulacyjną do Spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego*, „Śląskie Studia Historyczno-Teologiczne” 2008, t. 41, z. 1.

Zarzycki Z., *Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5.