

## POSTANOWIENIE

Dnia 31 stycznia 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jan Górowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Bogumiła Ustjanicz

SSN Irena Gromska-Szuster

w sprawie z powództwa Parafii Ewangelicko-Reformowanej w Warszawie  
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie Mazowieckiemu i Prezydentowi m.st.  
Warszawy oraz Województwu Mazowieckiemu  
o ustanowienie użytkowania wieczystego, przyznanie nieruchomości zamiennej  
i zapłatę,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej  
w dniu 31 stycznia 2017 r.,  
skargi kasacyjnej strony powodowej  
od postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie  
z dnia 2 lipca 2015 r., sygn. akt I ACz .../15,

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od Parafii Ewangelicko -  
Reformowanej w Warszawie na rzecz Skarbu Państwa -  
Prokuraturii Generalnej i Województwa Mazowieckiego kwoty po  
3600 (trzy tysiące sześćset) złotych tytułem zwrotu kosztów  
postępowania kasacyjnego.**

## UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 9 sierpnia 2011 roku Parafia Ewangelicko-Reformowana w Warszawie wniosła o ustanowienie na jej rzecz prawa użytkowania wieczystego części nieruchomości położonej w Warszawie przy A., oznaczonej jako działka ewidencyjna nr 82, z obrębu 01-05-08 z przeniesieniem własności budynku wzniesionego na tym gruncie, przyznanie Parafii nieruchomości zamiennej o wartości równej wartości nieruchomości położonej przy A. stanowiącej działkę ewidencyjną nr 94 z obrębu 01-05-08, a w przypadku gdyby nie było to możliwe - o zasądzenie kwoty 6 500 000 zł z odsetkami ustawowymi od dnia wydania wyroku do dnia zapłaty, odpowiadającej wartości tej nieruchomości.

W piśmie z dnia 21 czerwca 2012 r. Parafia podtrzymała żądanie zgłoszone z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (jedn. tekst: „Dz.U. z 2015 r., poz. 483, dalej: „ustawa”) w pozwie i na wypadek gdyby Sąd uznał, że art. 24 ust. 1 i 3 ustawy nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej do ustanowienia przez Sąd prawa użytkowania wieczystego na rzecz powódki wskazała, że dotychczas zgłoszone żądanie należy również rozumieć, jako żądanie o zobowiązanie przez Sąd na podstawie art. 1047 § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 64 k.c. pozwanego Województwa Mazowieckiego lub pozwaną Skarb Państwa do złożenia oświadczenia woli o następującej treści:

1. oddaje nieodpłatnie na rzecz powódki na okres 99 lat od dnia uprawomocnienia się wyroku nieruchomość w Warszawie przy A., zabudowaną budynkiem użytkowanym obecnie przez [...] oznaczoną jako dz. ew. nr 82 o pow. 1532 m<sup>2</sup> jako działki rozliczeniowe: nr 82/1 o pow. 1031 m<sup>2</sup> z dawnej nieruchomości hipotecznej 666, nr 82/2 o pow. 118 m<sup>2</sup> z dawnej nieruchomości hipotecznej ...1 i nr 82/5, z dawnej nieruchomości hipotecznej ...21; oraz przenosi na rzecz Parafii prawo własności budynków znajdujących się na tym gruncie;

2. orzeczenie, że wydanie nieruchomości powódce nastąpi w terminie trzech miesięcy od dnia uprawomocnienia się wyroku;

3. stwierdzenie, że prawomocny wyrok zastępuje umowę.

Pozwani, Skarb Państwa - Wojewoda Mazowiecki i Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy oraz Województwo Mazowieckie wnosili początkowo o oddalenie powództwa, jednakże, w piśmie z dnia 31 lipca 2014 roku Województwo Mazowieckie podniosło zarzut niedopuszczalności postępowania sądowego wynikającego z tego, że po zawiadomieniu o nieuzgodnieniu stanowiska przez zespół orzekający Komisji powódka winna wnosić o podjęcie zawieszonych postępowań administracyjnych, a nie występować z powództwem do sądu. Do tego stanowiska przyłączył się również Skarb Państwa, wnosząc, w piśmie z dnia 26 września 2014 r. w pierwszej kolejności o odrzucenie pozwu, ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej, natomiast na wypadek, gdyby Sąd nie podzielił tego stanowiska o oddalenie powództwa.

Postanowieniem z dnia 16 marca 2015 r. Sąd Okręgowy w Warszawie pozew odrzucił; ustalił, że dnia 28 kwietnia 1972 roku zapadła decyzja o odmowie ustanowienia na rzecz Warszawskiej Gminy Ewangelicko-Reformowanej prawa użytkowania wieczystego części nieruchomości oznaczonych dawnymi numerami hipotecznymi 666, 661, zgodnie z wnioskiem złożonym na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r, o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279, dalej: „dekret”).

W dniu 28 września 1994 roku Parafia zwróciła się do Wojewody Warszawskiego o wydanie decyzji o przejściu na jej własność między innymi nieruchomości oznaczonych numerami hipotecznymi 661, 662, 666 i 7021 na podstawie ustawy. Co do części tych nieruchomości wydane zostały następnie decyzje o ustanowieniu użytkowania wieczystego, względnie przejściu ich z mocy prawa na własność Parafii.

W dniu 15 maja 2009 roku Parafia skierowała do Międzykościelnej Komisji Regulacyjnej wniosek o wszczęcie postępowania prowadzonego przez Wojewodę Mazowieckiego, wnosząc między innymi o przyznanie nieruchomości zamiennych za nieruchomości oznaczone numerami hipotecznymi [...] w częściach, w których nie zostały one dotychczas zwrócone i nie przyznano za nie nieruchomości zamiennych (k. 16-19). Komisja wszczęła postępowanie regulacyjne w dniu 26 maja 2009 r., zarządzając jednocześnie przesłanie stosownej informacji Parafii oraz

Wojewodzie Mazowieckiemu „do sprawy” o sygnaturze dotychczasowego postępowania administracyjnego.

W dniu 22 lipca 2009 roku Wojewoda Mazowiecki wydał postanowienie o zawieszeniu postępowania wszczętego wnioskiem z dnia 28 września 1994 roku w związku ze wszczęciem postępowania regulacyjnego przez Komisję w oparciu o art. 38d ust. 4 ustawy z 17 maja 1989 roku o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. z 1998 r., Nr 59, poz. 375, dalej: „ustawa o gwarancjach”). W dniu 30 września 2009 roku Minister Infrastruktury wydał postanowienie o zawieszeniu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 28 kwietnia 1972 roku o odmowie ustanowienia użytkowania wieczystego części nieruchomości oznaczonej dawnym numerem hipotecznym ...6 obejmującej między innymi działkę nr 94 z obrębu 5-01-08 na tej samej podstawie prawnej. Postępowanie to było wszczęte na podstawie wniosku Parafii z dnia 13 grudnia 2008 roku. W części dotyczącej gruntu komunalnego zostało ono przekazane Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu w Warszawie. Również ten organ zawiesił to postępowanie w związku ze wszczęciem postępowania przed Komisją - nastąpiło to na podstawie postanowienia z dnia 14 października 2010 roku (k. 1117-1118).

Pismem z 4 lutego 2011 roku, Komisja zawiadomiła o niezgodnieniu orzeczenia w sprawie uregulowania roszczeń Parafii. Stosowne zawiadomienie zainteresowana otrzymała w dniu 10 lutego 2011 roku.

W świetle tych ustaleń Sąd Okręgowy podniósł, że zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 ustawy na wniosek kościelnej osoby prawnej mogło zostać wszczęte postępowanie regulacyjne w przedmiocie ustanowienia użytkowania wieczystego gruntów przejętych na podstawie dekretu warszawskiego. O ile uwzględnienie wniosku nie było możliwe stosownie do art. 24 ust. 2 ustawy kościelnej osobie prawnej należało przyznać nieruchomość zamienną, a gdyby i to nie było możliwe, odszkodowanie. Wnioski o przeprowadzenie tego postępowania mogły być złożone w terminie dwóch lat od wejścia w życie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko - Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej, czyli od dnia 12 lipca 1994 r. Postępowanie w stosunku do tego Kościoła zostało

wylączone z drogi sądowej i przekazane do kompetencji wojewody (art. 24 ust. 5 w zw. z art. 23 ust. 2 ustawy).

Podkreślił, że wobec zastrzeżeń dotyczących nierównego traktowania poszczególnych związków wyznaniowych w zakresie spraw związanych ze zwrotem i przyznawaniem nieruchomości doszło do uchwalenia w dniu 26 czerwca 1997 r. ustawy o zmianie ustawy o gwarancjach sumienia i wyznania oraz niektórych ustaw (Dz.U. z 1998 r., Nr 59, poz. 375). Powołano nią Międzykościelną Komisję Regulacyjną w celu ostatecznego uregulowania spraw majątkowych między Państwem a niektórymi kościołami, w tym Kościołem Ewangelicko - Reformowanym, o ile zgłosił roszczenia w trybie i na zasadach przewidzianych w art. 24-26 ustawy. Ustawodawca w art. 38a ust. 4 zmienionej wtedy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 ze zm. określił merytoryczne przesłanki rozstrzygnięcia (podobne jak zawarte w art. 24 ust. 2 ustawy) normując, że w razie, gdy przywrócenie własności nieruchomości nie jest możliwe z uwagi na trudne do przewyciężenia przeszkody, przyznaje się nieruchomość zamienną, a jeżeli i to nie jest możliwe, osobie tej przyznaje się odszkodowanie, ustalone według przepisów o wywłaszczeniu nieruchomości.

Wskazał, że w art. 38d ust. 4 ustawy o gwarancjach ustawodawca wyraźnie przesądził, że postępowania sądowe lub administracyjne dotyczące nieruchomości, w stosunku do których wszczęto postępowanie regulacyjne ulegają zawieszeniu, a sądy i organy administracyjne przekazują ich akta do Komisji.

Mając na uwadze te unormowania Sąd Okręgowy wywiódł, że w razie zawieszenia postępowania administracyjnego, dotyczącego wniosku regulacyjnego, o którym mowa w art. 24 ust. 1 pkt 3, oraz ust. 3 ustawy, uczestnik postępowania przed Komisją mógł jedynie wnosić o jego podjęcie, a dopiero w braku takiego postępowania dostępna stawała się droga sądowa.

Zwrócił uwagę, że w wypadku Kościoła Ewangelicko Reformowanego oraz Kościoła Chrześcijan Baptystów, gdy chodzi o nieruchomości utracone i niepozostające we władaniu kościelnych osób prawnych rozwiązania były odmienne w porównaniu do innych Kościołów, co wykluczyło stosowanie

zasad ogólnych. Mając na uwadze uregulowanie zawarte w art. 26a ustawy wskazał, że wniosek powódki wniesiony w trybie określonym w art. 24 ustawy wobec tego, że nie zostało zakończone postępowanie administracyjne nim wywołane na jej kolejne żądanie stało się przedmiotem postępowania regulacyjnego określonego w dziale IIIa ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Zwrócił uwagę, że przejście to miało charakter fakultatywny, skoro wymagało wniosku. Gdyby nie wniosek Parafii trwałoby dalej, skoro powołana nowelizacja ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz zmianie niektórych ustaw nie wyeliminowała z systemu prawnego art. 23 i 24 ustawy. Z tego względu doszedł do wniosku, że od dnia wejścia w życie powołanej noweli, tj. od dnia 30 maja 1998 r. co do roszczeń powódki dostępne były dwa tryby „regulacji” - administracyjny i przed Komisją. Poza tym zwrócił uwagę, że z redakcji art. 26a ustawy wynika przedmiot postępowania regulacyjnego, „którym staje się wniosek skierowany wcześniej do organu administracyjnego, czyli wojewody”. Skoro jednak ustawodawca nie wskazał co ma stać się z dotychczasowym postępowaniem to wywiódł wniosek, że nie chodzi tutaj o jego „przejęcie”. Sąd Okręgowy przyrównał postępowanie regulacyjne do mediacji i doszedł do wniosku, że nie chodziło tu o przeniesienie postępowania do innego organu, lecz stworzenie alternatywnego rozwiązania, które jeżeli okaże się owocne - uczyni zbędnym dalsze procedowanie w dotychczasowym trybie, w przeciwnym zaś wypadku, umożliwi do niego powrót.

Rozważając kwestię następstw bezskutecznego zakończenia postępowania przed Komisją zwrócił uwagę, że formuła art. 38g ust. 2 ustawy o gwarancjach nie jest nowa, a jej wykładnia językowa nie nastręcza większych trudności. Użycie słowa „lub” w jego ocenie oznacza jedynie objęcie tą regulacją wszystkich możliwych przypadków. Nie zgodził się ze stanowiskiem powódki, że brak jednego z tych postępowań przy istnieniu drugiego już uprawniał do wystąpienia na drogę sądową. Podkreślił, że ustawodawca nie daje swobody wyboru drogi załatwienia tego samego żądania między postępowaniem administracyjnym i sądowym.

Analizując art. 38g ust. 2 ustawy o gwarancjach wskazał, że ustawodawca w sposób konsekwentny i stanowczy rozróżnia w nim dwa przypadki - istnienia wcześniejszego postępowania (administracyjnego lub sądowego) dotyczącego

nieruchomości i nieistnienia tego postępowania. Dla pierwszego przewiduje podjęcie zawieszonego postępowania, a dla drugiego wszczęcie postępowania sądowego. Zwrócił uwagę, że z redakcji przepisu wynika, iż nie ma tutaj dowolności i prawa wyboru dla strony zainteresowanej. Między innymi zauważył także, że norma wynikająca z omawianego unormowania nie jest pusta. Ustawa o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw wprowadziła bowiem możliwość występowania z wnioskami wprost do Komisji (por. art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o gwarancjach), a zatem jej kompetencja nie ograniczała się do rozpoznawania wniosków „przeniesionych” na podstawie art. 26a ustawy.

Odwołując się do tych argumentów uznał, że w sprawie zachodzi przeszkoda w postaci niedopuszczalności drogi sądowej i z tego względu na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. pozew odrzucił. Jego zdaniem, Parafia powinna złożyć wnioski o podjęcie zawieszonych postępowań administracyjnych dotyczących jej wcześniejszych wniosków o dokonanie regulacji w zakresie nieruchomości objętych pozwem, a także o stwierdzenie nieważności decyzji dekretowych dotyczących części z tych nieruchomości, a nie wytaczać powództwo. Istnienie tychże zawieszonych postępowań wyłączało taką możliwość i powodowało brak drogi sądowej dla zgłoszonego żądania.

Na skutek zażalenia Parafii Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 2 lipca 2015 r. zażalenie jako bezzasadne-oddalił; przyjął za własne ustalenia dokonane przez Sąd Okręgowy i podzielił jego argumentację prawną. Zdaniem tego Sądu, skarżąca bezzasadnie kwestionuje interpretację przepisów prawa dokonaną przez Sąd Okręgowy w szczególności art. 38g ust. 2 ustawy o gwarancjach. Jego zdaniem, wbrew stanowisku skarżącej nie sposób uznać, że z treści tego przepisu wynika, iż zawieszenie postępowania administracyjnego daje powódce możliwość skorzystania z drogi postępowania sądowego. Potwierdził stanowisko Sądu pierwszej instancji, że jego wykładnia językowa nie nastrocza większych trudności, skoro jednoznacznie stanowi, iż uczestnik postępowania przed Komisją jest uprawniony, w ciągu sześciu miesięcy od powiadomienia, że nie doprowadziło ono do pozytywnego załatwienia sprawy „wystąpić o podjęcie zawieszonego postępowania sądowego lub administracyjnego, a jeżeli nie było ono

wszczęte - wystąpić na drogę sądową". Podniósł, że analizowany przepis wprost traktuje o „możliwości” wystąpienia na drogę sądową, precyzując w jakim wypadku ta możliwość zachodzi. Oznacza to, że przed wystąpieniem na drogę sądową, zainteresowany winien doprowadzić do zakończenia, uprzednio zawieszonego postępowania administracyjnego.

Podniósł, że art. 38g ust. 2 ustawy o gwarancjach powinien być interpretowany łącznie z art. 38d ust. 4 i art. 38a ust. 2 ustawy o gwarancjach oraz art. 26a ustawy. Z regulacji tych wynika, że jeżeli zespół orzekający Komisji nie uzgodnił orzeczenia, o czym zawiadomił pisemnie uczestników postępowania regulacyjnego, zaś przed wszczęciem postępowania nie toczyło się żadne postępowanie administracyjne lub sądowe, które mogłoby zostać podjęte, wówczas dopiero uczestnicy postępowania mogą wystąpić na drogę sądową. W rezultacie podzielił zapatrywanie Sądu pierwszej instancji co do konieczności odrzucenia pozwu wobec niedopuszczalności drogi sądowej w niniejszej sprawie ze względu na zawieszenie dotychczas wszczętych postępowań administracyjnych.

W skardze kasacyjnej skarżąca Parafia Ewangelicko - Reformowana w Warszawie zarzuciła naruszenie art. 385 w związku z art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 38g ust. 2 ustawy o gwarancjach przez błędne uznanie niedopuszczalności drogi sądowej oraz niewskazanie organu /sądu/ i postępowania właściwego do rozpoznania sprawy, a w konsekwencji oddalenie zażalenia na postanowienie w przedmiocie odrzucenia pozwu oraz niewłaściwe zastosowanie art. 321 § 1 k.p.c. rozumianego a contrario i nierozpoznanie istoty sprawy poprzez nierozpoznanie roszczenia ewentualnego skarżącej zgłoszonego w postępowaniu sądowym. W ramach naruszenia prawa materialnego zarzuciła naruszenie art. 38g ust. 2 w związku z art. 38d ust. 4 ustawy o gwarancjach w zw. z art. 26a ustawy przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na wadliwym uznaniu, że w sprawie występuje wyłącznie droga administracyjna do rozpoznania żądań zgłoszonych w pozwie. W konkluzji wniosła o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Powódka - jak wynika z ustaleń - w dniu 28 września 1994 roku zwróciła się do Wojewody Warszawskiego z wnioskiem o wydanie na podstawie art. 23 ustawy decyzji w sprawie przejścia na własność Parafii nieruchomości znajdujących się w jej posiadaniu, w którym jednocześnie na mocy art. 24 ustawy wniosła o wszczęcie postępowania „w celu odzyskania przez parafię nieruchomości będących naszą własnością”, położonych w Warszawie przy ul. A., oznaczonych hipotecznie hip. Nr ...1, hip. Nr ..6 i hip Nr ...21 o łącznej powierzchni 14 877 m<sup>2</sup>, które na podstawie dekretu warszawskiego przeszły na własność Gminy m.st. Warszawy, a w 1950 r. na własność Państwa na podstawie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130 ze zm.). W tym wniosku wyraźnie oznaczyła jego zakres przedmiotowy, wskazując w nim zarówno nieruchomości znajdujące się w jej władaniu (zabudowane kościołem, plebanią i cmentarzem), jak i nieruchomości co do których wniosek został oparty na podstawie art. 24 ustawy (nieruchomość zabudowana starym kościołem, obecnie operą kameralną z otaczającym budynek ogrodem, nieruchomość na której stał budynek parafialny przy ul. M., nieruchomości położone przy kościele parafialnym i nieruchomość na której stoi dom [...]).

Wniosek ten został częściowo uwzględniony decyzjami wojewody. Decyzją z dnia 18 maja 1995 r. SO. VII. 5710/53/94/14/95 ustanawiającą na rzecz Parafii prawo użytkowania wieczystego objętych wnioskiem nieruchomości znajdujących się w jej posiadaniu. Kolejną decyzją z dnia 11 grudnia 1996 r. SO.VII. 5710/44/96 wojewoda ustanowił na rzecz Parafii prawo użytkowania wieczystego działki nr 81 z obrębu 5-01-08 o pow. 1 023 m<sup>2</sup> oraz własności budynku [...]. Decyzją z dnia 19 lipca 2002 r. nr 158/02 wojewoda ustanowił na rzecz Parafii prawo użytkowania wieczystego gruntu o pow. 2 054 m<sup>2</sup> położonego przy A. stanowiącego dz. ew. nr 63/17, nr 63/18 i nr 63/21. Z kolei decyzją z dnia 6 lutego 2006 r. SPW.IX. 5050 - 21 Wojewoda przekazał Parafii nieruchomość zamienną położoną przy Al. K. w Warszawie składającą się z 3 działek ewidencyjnych o nr 35, 39 i 41 o łącznej pow. 10 428 m<sup>2</sup> za grunt Parafii o pow. 3 710 m<sup>2</sup>. Także wniosku powódki dotyczyła decyzja z dnia 21 czerwca 2006 r. nr 991/06 SPW. IX.5050-21/00. Wojewoda przyznał Parafii prawo użytkowania wieczystego nieruchomości położonych w Warszawie przy ul. T. składającej się z

dz. ew. nr 11/2, 12/2 i 14/2 z obrębu 6-04-09 o łącznej pow. 5 252 m<sup>2</sup>, stanowiąca nieruchomości zamienną za grunt Parafii o pow. 2386 m<sup>2</sup>.

Wbrew więc reprezentowanemu w sprawie stanowisku Prokuratury Generalnej, wniosek Parafii został trafnie „odczytany” w tych postępowaniach przez organ administracyjny, tj. jako w pierwszej kolejności żądanie ustanowienia użytkowania wieczystego, skoro nieruchomości były objęte działaniem dekretu warszawskiego, natomiast w wypadku gdy nieruchomość nie może być przywrócona o przyznanie nieruchomości zamiennej, a jeżeli przyznanie nieruchomości zamiennej nie jest możliwe, o odszkodowanie. Parafia bowiem zgłosiła we wniosku z dnia 24 września 1994 r. za utratę własności oznaczonych nieruchomości, roszczenia wynikające z art. 24 ustawy, bez żadnego ograniczenia. Tak sformułowane żądanie wniosku było wystarczające i tak zostało zinterpretowane przez organ administracyjny, skoro uwzględnił częściowo wniosek, orzekając o prawie użytkowania wieczystego, jak i o przyznaniu dwóch nieruchomości zamiennych.

Wprowadzony przez art. 5 pkt 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw art. 26a ustawy wyraźnie unormował, że wnioski kościelnych osób prawnych wniesione w trybie art. 24 i 26 ustawy, w stosunku do których nie zostały zakończone postępowania administracyjne, na wniosek jednej ze stron w dotychczasowym postępowaniu stają się z mocy prawa przedmiotem ustanowionego wtedy postępowania regulacyjnego, określonego w dziale IIIa ustawy z dnia 17 maja 1989 r., o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Z kolei, wprowadzony w tym samym czasie do systemu prawnego art. 27a ustawy przesądził, że wniosek o rozpoznanie roszczeń w postępowaniu regulacyjnym mógł zostać skutecznie zgłoszony do dnia 31 grudnia 1998 r.

W tym stanie rzeczy, wniosek Parafii z dnia 15 maja 2009 r. o wszczęcie postępowania regulacyjnego mógł wszcząć to postępowanie, tylko w zakresie niezakończonych wniosków z dnia 24 września 1994 r. Takie rozwiązanie legislacyjne wynikało stąd, że wnioski na podstawie art. 24 ustawy zgodnie z jej ustępem czwartym mogły być skutecznie składane tylko w terminie dwóch lat od wejścia

w życie ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. do dnia 12 lipca 1996 r. Jak wynika bowiem z art. 26a ustawy, złożony w terminie wniosek osoby zainteresowanej inicjował postępowanie regulacyjne, niemniej było ono prowadzone, w zakresie niezadowolonego wniosku złożonego na podstawie art. 24 ustawy. Poza tym, należało przyjąć, że orzeczenie Komisji, gdy do niego doszło, to wyłączało możliwość dochodzenia roszczeń np. z tytułu użytkowania również między tym użytkownikiem i Skarbem Państwa (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 27 września 1996 r., III CZP 96/96, OSNC 1997 nr 1, poz. 7).

Jak wiadomo, o dopuszczalności drogi sądowej nie decyduje obiektywne istnienie prawa podmiotowego, lecz twierdzenie strony o jego istnieniu (roszczenie procesowe; por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1998 r., I CKN 1000/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 6 i uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2003 r., III CZP 85/02, OSNC 2003, nr 10, poz. 129). Jeśli zatem powód twierdzi, że pomiędzy nim i pozwanym istnieje stosunek cywilnoprawny i zgłasza żądanie wydania orzeczenia o roszczeniu, które z tego stosunku ma wynikać, to w każdym wypadku konieczna jest autorytatywna, merytoryczna wypowiedź bezstronnego i niezawisłego sądu na temat zgłoszonego żądania, również wtedy, gdy jego nieuwzględnienie wydaje się z góry oczywiste (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2016 r., III CSK 244/15 LEX nr 2005). Szerokie więc rozumienie sprawy cywilnej i dopuszczalności drogi sądowej prowadzi do wniosku, że w zasadzie każde roszczenie procesowe, sformułowane jako żądanie zasądzenia, ustalenia lub ukształtowania stosunku prawnego, niezależnie od merytorycznej zasadności, może być objęte drogą sądową, pod warunkiem, że dotyczy równorzędnych podmiotów (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 2015 r., IV CSK 549/14, LEX nr 1786758).

Zdarzenia prawne, które stanowiły przedmiot wniosku Parafii z dnia 28 września 1994 r. skierowanego do Wojewody mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych, a zatem wyłączenie drogi sądowej do rozpoznania zgłoszonych nim roszczeń mogło nastąpić przepisem szczególnym przekazującym, sprawę cywilną do właściwości organu administracyjnego (art. 2 § 3 k.p.c.; por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2013 r., I CSK 684/12,

OSNC 2013, nr 10, poz. 118). W tym wypadku, takie jednoznaczne przekazanie tych spraw na drogę postępowania administracyjnego nastąpiło na podstawie art. 24 ust. 5 w zw. z art. 23 ust 2 ustawy, z którego to unormowania wyraźnie wynika, że wojewoda decyzją rozstrzyga taką indywidualną sprawę Parafii. Ze względu na to, że artykuły te nie zostały uchylone, to nadal wskazują na kompetencję tego organu do rozstrzygnięcia roszczeń objętych wnioskiem Parafii z dnia 28 września 1994 r. i z dnia 15 maja 2009 r. Innymi słowy, organ administracji wojewoda nigdy nie utracił tej kompetencji. Oczywiście nie można wiązać jej utraty z zawieszeniem postępowania administracyjnego.

Skoro pismem z dnia 4 lutego 2011 roku, które powódka otrzymała w dniu 10 lutego 2011 r., Komisja zawiadomiła o niezgodnieniu orzeczenia w sprawie uregulowania roszczeń Parafii, rzeczywiście trzeba było rozstrzygnąć, czy było to zdarzenie prawne, które przywróciło drogę sądową zgłoszonym i nierozpoznanym roszczeniom Parafii zawartym we wniosku do wojewody z dnia 28 września 1994 r. W pierwszym rzędzie, z tego punktu widzenia zasadnicze znaczenie miała regulacja zawarta w art. 38g ust. 2 ustawy o gwarancjach. Jego bezpośrednie rozumienie na gruncie języka jest takie, jakie wywiodły to Sądy *meriti*. Zdanie pierwsze daje możliwość uczestnikom tego postępowania w terminie 6 miesięcy od otrzymania zawiadomienia Komisji o niezgodnieniu orzeczenia wystąpić o podjęcie zawieszonego postępowania sądowego lub administracyjnego.

Wynika więc z niego, że jeżeli przepis szczególny wyłączył z drogi sądowej daną sprawę i przekazał ją do rozstrzygnięcia przez wojewodę decyzją administracyjną, a następnie nie została pomimo wniosku strony załatwiona przez Komisję, to istnieje tylko możliwość wystąpienia przez stronę tego postępowania (przed Komisją, które w zasadzie zresztą toczyło się na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego) z wnioskiem o podjęcie zawieszonego postępowania administracyjnego. Dopiero więc gdyby Parafia nie wystąpiła z wnioskiem z dnia 28 września 1994 r. do wojewody na podstawie art. 24 ust. 5 w zw. z art. 23 ust 2 ustawy i nie zostało ono wszczęte przez ten organ otwierała się droga sądowa do rozpoznania tych roszczeń parafii (zgłoszonych w jej wnioskach z dnia 28 września 1994 r. i z dnia 15 maja 2009 r. oraz w pozwie) na podstawie unormowania zawartego w zdaniu drugim art. 38g ust. 2 ustawy

o gwarancjach. Z jego treści wyraźnie wynika bowiem, że wystąpienie na drogę sądową jest możliwe, jeżeli postępowanie administracyjne w zakresie zgłoszonych do wojewody roszczeń nie było wszczęte.

Przedstawiony wynik wykładni językowej potwierdza wykładnia systemowa. Skoro art. 26a i 27a ustawy i rozdział IIIA zatytułowany „Regulacja spraw majątkowych niektórych kościołów” ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania zostały wprowadzone do systemu prawnego jednym aktem ustawodawczym, to niewątpliwie dla odczytania woli ustawodawcy tj. ustalenia rzeczywistej treści tych unormowań należało interpretować je łącznie. Wykładnia art. 38g ust. 2 ustawy o gwarancjach zaprezentowana w skardze kasacyjnej nie uwzględnia zasadniczych argumentów właśnie natury systemowej. Zgodnie z treścią art. 26a ustawy zgłoszony przez powódkę wniosek z dnia 28 września 1994 r. na jej wniosek z dnia z dnia 15 maja 2009 r. stał się z mocy samego prawa przedmiotem postępowania regulacyjnego, a nie toczony przed wojewodą postępowanie administracyjne - jak chciałaby strona skarżąca.

Artykuł 26a ustawy rozróżnia dwa postępowania tj. administracyjne wszczęte na wniosek kościelnej osoby prawnej oraz o postępowanie regulacyjne do którego wszczęcia też dochodzi na wniosek zainteresowanej strony. Co istotne - na co zwróciła uwagę Prokuratoria Generalna w odpowiedzi na skargę kasacyjną - pierwsze z nich jest postępowaniem, które nie zostało zakończone, a drugie, które zależy od inicjatywy strony nie jest postępowaniem obligatoryjnym. Wbrew stanowisku skarżącej, z takiego unormowania nie można wywieść wniosku jakoby ustawodawca preferował postępowanie przed Komisją kosztem postępowania administracyjnego. Przede wszystkim należy podkreślić, że ustawodawca w tym unormowaniu, ani żadnym innym nie pozbawił wojewody kompetencji do rozpoznawania spraw majątkowych o ustanowienie użytkowania wieczystego na gruntach objętych dekretem warszawskim, o przyznanie nieruchomości zamiennych a jeżeli nie jest to możliwe o odszkodowanie. Niewątpliwie natomiast przewidział możliwość tylko powrotu do postępowania administracyjnego, jeżeli Komisja, nie uzgodniła orzeczenia, a już przed postępowaniem regulacyjnym było wszczęte w tym przedmiocie postępowanie administracyjne na podstawie art. 24 ustawy.

Zaprezentowany w skardze kasacyjnej sposób wykładni art. 38g ust. 2 ustawy o gwarancjach wyklucza treść art. 38d ust. 4 ustawy o gwarancjach, który wprost nakazuje zawieszenie postępowania administracyjnego w razie wszczęcia postępowania regulacyjnego. W taki sposób to unormowanie odczytały organy administracyjne, skoro zawiesiły postępowania z udziałem powódki i z tym unormowaniem zsynchronizowany jest art. 38g ust. 2 ustawy o gwarancjach. Postępowanie zawieszone przed organem administracyjnym jest w dalszym ciągu zawisłym i wymaga zakończenia merytorycznego bądź formalnego, tj. jego umorzenia, gdyby oczywiście zaszyły ku temu podstawy przewidziane w kodeksie postępowania administracyjnego.

Wbrew stanowisku skarżącej, art. 38d ust. 4 ustawy dotyczy postępowania administracyjnego wszczętego na podstawie art. 24 ustawy, gdyż unormowanie to, nie przewiduje takiego ograniczenia. To, że w świetle tego przepisu wnioski wszczynające postępowanie administracyjne stały się z mocy prawa przedmiotem postępowania regulacyjnego oznacza tylko tożsamość przedmiotu postępowania administracyjnego, które uległo zawieszeniu i postępowania regulacyjnego. Właśnie w związku z tożsamością tych postępowań istnieje możliwość powrotu do postępowania administracyjnego po zakończeniu postępowania regulacyjnego, co przewidział ustawodawca w art. 38g ust. 2 ustawy o gwarancjach.

Za przyjętym kierunkiem wykładni przemawiają także względy natury funkcjonalnej. Rozwiązanie bowiem, jakie zastosował ustawodawca w art. 38g ust. 2 ustawy o gwarancjach jest celowe; chodziło bowiem o to, aby nie mnożyć kolejnych postępowań, które miały zrealizować ten sam skutek, skoro postępowanie administracyjne zostało już wszczęte i niedokończone ze względu na to, że istniała szansa uzgodnienia stanowisk w postępowaniu przed Międzykościelną Komisją Regulacyjną. Wyrażone w skardze kasacyjnej obawy strony skarżącej, kierowane pod adresem postępowania administracyjnego, nie znajdują obiektywnych przesłanek jeśli wziąć pod uwagę, że wydawane na tej drodze decyzje pozostają pod kontrolą sądownictwa administracyjnego.

Kwestia powoływania się przez skarżącą na przebieg praw ustawodawczych nie mogła mieć większego znaczenia dla rozstrzygnięcia zagadnienia

dopuszczalności drogi sądowej, skoro wykładnia językowa, systemowa i funkcjonalna art. 38g ust. 2 ustawy o gwarancjach prowadziły do tego samego wyniku. Gwarancją prawidłowego stosowania prawa jest tłumaczenie przepisów przede wszystkim w ich kontekście językowo-logicznym, następnie na tle ich kontekstu systemowego, a dopiero w dalszej kolejności - gdy te metody wykładni nie dają zadowalających wyników, tj. nie prowadzą do wyraźnego odczytania sensu danej normy prawnej - wchodzi w rachubę sięganie do innych rodzajów wykładni. W omawianym wypadku powinna być zatem wykorzystana konstrukcja bezpośredniego rozumienia przepisu.

Tekst projektowanej ustawy ulega zmianom w toku procesu legislacyjnego i dlatego nie może mieć decydującego znaczenia dla wykładni uchwalonego przepisu zwłaszcza, gdy jego treść odbiega od projektu. Wynik wykładni nie może przesądzać to, jak ustawodawca zamierzał unormować daną kwestię, gdyż miarodajne jest, jak tego dokonał (por. np. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2008 r., III CZP 102/08, OSNC 2009, nr 5, poz. 65).

Oczywiście, kwestia wygaśnięcia dochodzonych roszczeń w wypadku przewidzianym przez prawo dotyczy zasadności powództwa, a nie oceny, czy zachodzi bezwzględna przesłanka procesowa w postaci dopuszczalności drogi sądowej. Ustawodawca posłużył się wprawdzie w art. 39g ust. 2 ustawy o gwarancjach sformułowaniem „a jeżeli nie było ono wszczęte”, to nie oznacza to jednak, iż chodzi w tym wypadku o jedno konkretne postępowanie jak w wariantcie trzecim chciałaby tego powódka. Z całościowego ujęcia tego przepisu wynika bowiem, że zarówno podjęcie postępowania, jak i wszczęcie postępowania dotyczy wszystkich postępowań sądowych i administracyjnych, a nie tylko jednego i w dodatku sądowego. Przepis ten obejmuje natomiast dwie sytuacje, jedną gdy postępowanie było wszczęte a następnie zawieszone i drugą, w której postępowanie nie było wszczęte.

W tym stanie rzeczy, należało dojść do wniosku, że wystąpiła tożsamość przedmiotu postępowań tj. wszczętego wnioskami powódki z dnia 28 września 1994 r. i z dnia 15 maja 2009 r. oraz zgłoszonego w pozwie. W świetle więc

powyższych uwag istniała podstawa do odrzucenia pozwu ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej.

Trzeba się jednak zgodzić ze skarżącą powódką, że w piśmie procesowym z dnia 20 czerwca 2012 r. zgłosiła żądanie ewentualne o zobowiązanie pozwane Województwo Mazowieckie lub pozwany Skarb Państwa do złożenia oświadczenia woli. Niewątpliwie, jest to typowe roszczenie cywilne przynależne do drogi sądowej i co do tego roszczenia nie została wyłączona droga sądowa na podstawie art. 2 § 3 k.p.c. Unormowanie szczególne zawarte w art. 24 ust. 5 w zw. z art. 23 ust. 2 ustawy wyłączyło tylko drogę sądową, co do zgłoszonego roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego, o przyznanie nieruchomości zamiennej, a gdy to nie jest możliwe o przyznanie odszkodowania. W tym więc zakresie, a więc co do roszczenia ewentualnego - abstrahując od jego zasadności - zachodzi droga sądowa.

Z komparycji postanowienia Sądu Okręgowego z dnia 16 marca 2015 r. wyraźnie wynika, że Sąd Okręgowy odrzucił pozew tylko w stosunku do roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego, o przyznanie nieruchomości zamiennej i zapłatę, nie orzekając w przedmiocie żądania ewentualnego. W zażaleniu zauważyła to powódka, wskazując, że Sąd pierwszej instancji nie rozpoznał nim żądania ewentualnego. Na skutek więc tego środka odwoławczego Sąd Apelacyjny także orzekał w przedmiocie tylko roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego, przyznania nieruchomości zamiennej i odszkodowania tj. w przedmiocie tych samych roszczeń, jak Sąd pierwszej instancji, co wynika zarówno z komparycji postanowienia z dnia 2 lipca 2015 r., jak i jego uzasadnienia. Sąd Apelacyjny nie mógł orzekać w przedmiocie żądania ewentualnego, skoro nie było ono przedmiotem rozstrzygnięcia Sądu pierwszej instancji. Gdyby tego dokonał, orzekałby w zakresie orzeczenia nieistniejącego. Niewątpliwie więc, nie naruszył art. 321 § 1 k.p.c., a jak wiadomo skarga kasacyjna przysługuje od orzeczenia drugoinstancyjnego. Parafia także zaskarżyła postanowienie Sądu drugiej instancji w całości, ale w przedmiocie odrzucenia pozwu. Nie zaskarżyła skargą kasacyjną nieistniejącego orzeczenia w przedmiocie żądania ewentualnego, co wprost wynika z jej stanowiska, że w sprawie nie zostało rozpoznane roszczenie o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli. Skoro nie

obejmuje go zaskarżone postanowienie, to oczywiście droga sądowa w odniesieniu do niego nie była i nie jest wyłączona.

Ze wskazanych względów, skargę kasacyjną należało oddalić na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c.

jw

kc