

HELENA PIETRZAK

Wydział Prawa Kanonicznego

Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

ORCID 0000-0003-1260-8139

POSTĘPOWANIE REGULACYJNE MAJĄTKU KOŚCIELNEGO W ORZECZNICTWIE SĄDOWYM

Treść: Wstęp. – 1. Majątek kościelny w dawnych wiekach. – 1.1. Pierwsze restytucje skonfiskowanych dóbr. – 1.2. Rozwój beneficjum kościelnego. – 2. „Dobra martwej ręki” a ustawy amortyzacyjne. – 3. Kwestia restytucji majątku Kościoła w latach 1918-1939. – 4. Nacjonalizacja majątku Kościoła w okresie PRL. – 5. Postępowanie regulacyjne w III RP. – 5. 1. Linia orzecznicza. – 5.2. Zakres podstawy prawnej istotnej w rozpoznawanych sprawach. – 5.3. Zakaz zwrotu nieruchomości (tzw. zwrot niemożliwy). – 5.4. Roszczenia odszkodowawcze. – Podsumowanie.

Wstęp

Majątek Kościoła pojawił się wraz z rozwojem wspólnot chrześcijańskich, na etapie kształtowania się prawa własności. Kościół od początku swojego istnienia gromadził i zarządzał dobrami majątkowymi. Jednak z uwagi na źródło prawa do posiadania dóbr majątkowych, czyli – prawo Boże, zawsze musiał być transparentny.

Stąd też, w przedmiotowej analizie skoncentruję się na kilku aspektach: zakresie materialnym dóbr kościelnych w dawnych wiekach, pierwszych restytucjach skonfiskowanych dóbr, aż po nacjonalizację majątku Kościoła w okresie PRL. W artykule zostanie przeanalizowana kwestia „dóbr martwej ręki” w ujęciu prawnohistorycznym. W zakresie analizy zaprezentuję – decentralizację dóbr majątkowych, w tym aksjologię pojęcia „dóbr martwej ręki” – ich zależności od

systemu religijnego, prawno-historycznego i wreszcie politycznego, która stała u podstaw ustawy z 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki. W przedmiotowej analizie skoncentruję się na zasadniczym aspekcie – transparentności i zakresie postępowania regulacyjnego majątku Kościoła rzymskokatolickiego po 1989 r. Główna analiza obejmować będzie źródło, czyli podstawy rewindykacji dla dóbr, które w latach wcześniejszych (szczególnie PRL-u) Kościół utracił na rzecz państwa w sposób bezprawny lub niesłuszny. Analiza orzecznictwa sądowego przybliży warstwę sporną – tryb pozasądowy postępowania przed Komisją Majątkową, w tym zakres zwrotów nieruchomości, czy też problematykę szacowania wysokości odszkodowań.

1. Majątek kościelny w dawnych wiekach

Nawet krótka analiza – zarysu historii kościelnego prawa majątkowego, a więc od historii starożytnej do obowiązującego Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r.¹ – pozwala dostrzec, że majątek Kościoła pojawił się wraz z rozwojem wspólnot chrześcijańskich, na etapie kształtowania się prawa własności. Na początku swych dziejów Kościół Jezusa Chrystusa był ubogi, nie posiadał żadnego majątku, realizował misję ewangelizacji, a głoszący Ewangelię duchowni utrzymywali się z dodatkowej pracy fizycznej. Dopiero wraz z powstaniem gmin chrześcijańskich, wspólnoty zaczęły gromadzić dobra materialne, tworzyły struktury, organizowały zbiórki ofiar na potrzeby materialne wspólnot, udzielały wsparcia prześladowanym chrześcijanom². Zgodnie ze źródłami historycznymi, od ok. 155 r. – składane

¹ Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus (25 I 1983). Kodeksu Prawa Kanonicznego. Przekład polski zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu Polski, Poznań 1984.

² Pierwszą wspólnotą w Dziejach Apostolskich była – wspólnota jerozolimska, której dobra materialne stanowiły własność wspólną. Szerzej zob. Dz 18,3; 1 Kor 9,6-15; Kor 11,7-12. Wspólnoty organizowały zbiórki, np. w Koryncie. Pierwsi chrześcijanie, wzorując się na społeczności żydowskiej, składali ofiary (w naturze lub pieniądzu) na zabezpieczenie potrzeb kultu Bożego.

ofiary, stały się trwałym początkiem mienia ruchomego Kościoła, z którego mogli korzystać potrzebujący (świeccy i duchowni)³.

Drugi składnik majątku, który w toku swych dziejów Kościół gromadził, to nieruchomości, w szczególności: obiekty przeznaczone na cele sakralne (kaplice, kościoły⁴); obiekty ściśle socjalne (domy, klasztory, szkoły, cmentarze); obiekty charytatywne (szpitale, domy sierot, domy starców); grunty (pola, łąki, lasy, ogrody, stawy); obiekty produkcyjne i handlowe (młyny, sklepy, karczmy)⁵. Jednak aż do III wieku majątek przekazywany przez chrześcijan, a gromadzony przez wspólnoty chrześcijańskie (ruchomy i nieruchomy) stanowił własność osób prywatnych (nie Kościoła)⁶. W okresie prześladowań

³ Wprowadzono regularne, ale dobrowolne ofiary płacone co miesiąc do wspólnej kasy. Ich natura zależała od woli chrześcijanina (pieniądze, żywność, odzież). Zebrane w ten sposób mienie ruchome uważano za dobro wspólne, którym na pewnym etapie powstania wspólnot, zaczęli zarządzać biskupi. Zob. W. WÓJCİK, *Dobra doczesne Kościoła*, w: Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego, red. W. Wójcik, J. Krukowski, F. Lempa, t. 4, Lublin 1987, s. 10 i n.; zob. B. KUMOR, *Historia Kościoła. Starożytność chrześcijańska*, t. 1, Lublin 1973, s. 118 i n. Historycy Kościoła, wskazują na dane źródłowe, które obejmują czasy Tertuliana, który żył ok. 155-240 r. Początki mienia ruchomego wspólnot chrześcijańskich opisuje także: J. ŚRUTWA, *Majątek kościelny i jego funkcja społeczna w Afryce łacińskiej II-V wieku*, *Roczniki Teologiczno-Kanoniczne* 28 (1981), z. 4, s. 7 i n.

⁴ Pierwsze kościoły, odmienne konstrukcyjnie od ówczesnych budynków mieszkalnych, zaczęły powstawać od połowy III wieku, ze zbiorów dobrowolnych ofiarodawców (chrześcijan). Zob. J. ŚRUTWA, *Majątek kościelny i jego funkcja...*, s. 6-8; J. DANIELOU, H.I. MARROU, *Historia Kościoła*, t. 1, Warszawa 1984, s. 138 i n.

⁵ Należy zaznaczyć, że cmentarze jako dobra nieruchome były początkowo wspólne dla pogan i chrześcijan. Z czasem bogatsi wyznawcy swoją przynależność demonstrowali chrześcijańskimi oznaczeniami na grobowcach. Dopiero od II wieku źródła wskazują na powstanie odrębnych, własnych cmentarzy, administrowanych przez Kościół. Zob. P. PAŁKA, *Cmentarz*, w: *Encyklopedia Katolicka*, red. R. Łukaszuk, L. Bieńkowski, F. Gryglewicz, t. 3, Lublin 1995, kol. 517; B. KUMOR, *Historia Kościoła. Starożytność...*, t. 1, s. 109 i n.

⁶ Status prawny dóbr majątkowych analizuje: W. WÓJCİK, *Podmioty prawa własności mienia kościelnego w prawie kanonicznym i w prawach cywilnych na ziemiach polskich*, w: *Kościół i prawo*, red. J. Krukowski, F. Lempa, F.J. Mazurek, t. 10, Lublin 1992, s. 127 i n.

chrześcijan, aż do pierwszych edyktów tolerancyjnych (w 260 r., 311 r. i 313 r.⁷) nakładano na chrześcijan sankcje, które obejmowały wymiar materialny (konfiskatę nieruchomości, ruchomości, dóbr wspólnych, budynków kościelnych). Po wydaniu edyktów tolerancyjnych, które przyznały chrześcijaństwu wolność wyznania, ustały prześladowania chrześcijan.

1.1. Pierwsze restytucje skonfiskowanych dóbr Kościoła

Edykty tolerancyjne, obok wolności wyznania, miały także wymiar restytucyjny, stanowiły źródło, podstawę zwrotu wcześniej skonfiskowanych dóbr (nieruchomości i ruchomości). Przywrócone w ramach restytucji dobra majątkowe (kościół, cmentarze), stały się elementem wyodrębnionym wspólnot chrześcijańskich, jako dobra wspólne, zarządzane przez władze kościelne. Zgodnie z doktryną prawa, w tym właśnie czasie, ok. IV wieku zaczęło kształtować się prawo zwyczajowe, które dziś stanowi zakres wyodrębniony – prawa majątkowego (a w odniesieniu do Kościoła – majątkowego prawa kanonicznego)⁸.

W kolejnych wiekach dość intensywnie rozwijało się zaplecze majątkowe Kościoła. Już na początku V wieku wspólnoty chrześcijańskie budowały nowe świątynie, przejmowały także państwowe świątynie pogańskie (V wiek)⁹. Władze cesarskie, w ramach restytucji dóbr przekazywały drobne fundusze na budowę kościołów i hospicjów.

⁷ Edykty tolerancyjne: Galienusa z 260 r., Galeriusza z 311 r., oraz Konstantyna i Licyniusza z 313 r. obok przyznania wolności wyznania dla chrześcijan, zawierały dyspozycje restytucyjne zwrotu dóbr skonfiskowanych. Dlatego też, w analizie historyczno-prawnej znane są także jako – edykty restytucyjne. Zob. J. ŚRUTWA, *Edykt mediolański*, w: *Encyklopedia Katolicka*, red. R. Łukaszyk, L. Bieńkowski, F. Gryglewicz, t. 4, Lublin 1995, kol. 666; W. WÓJCIK, *Dobra doczesne Kościoła...*, s. 12 i n.; F. PASTERNAK, *Urzędy i beneficja kościelne. Majątek kościelny*, Warszawa 1970, s. 227 i n.

⁸ Zob. J. ŚRUTWA, *Majątek kościelny i jego funkcja...*, s. 9-11.

⁹ W V wieku władze cesarskie, działając w oparciu o zasady prawa rzymskiego, popierały działalność charytatywną Kościoła. Stąd też, przejęte świątynie pogańskie, czy też świątynie sekt chrześcijańskich przekazywały Kościołowi jako wspólnocie tworzącej dzieła pomocowe dla społeczności. B. KUMOR, *Historia Kościoła. Starożytność...*, t. 1, s. 244 i n.

Kościół w tym czasie zyskał autonomię posiadanych dóbr, bez ekspozycji własności¹⁰, co wprost wynikało z prawa rzymskiego, które chroniło kościelne dzieła dobroczynne, jak również ograniczało alienację tych dóbr¹¹.

1.2. Rozwój beneficjum kościelnego

Powszechny rozwój kościołów prywatnych¹² w kolejnych wiekach, przyczynił się do powstania i rozwoju instytucji beneficjum kościelnego (od V do IX wieku), w tym także nowych ośrodków duszpasterskich – parafii. Braki zaplecza materialnego, wypełniło uposażenie fundowane przez właścicieli ziemskich, chrześcijan. Na tym etapie uległ istotnej zmianie aspekt własności, duchowni otrzymywali od fundatora (właściciela kościoła¹³) – grunty ziemskie i inne dobra, celem ponoszenia własnych kosztów utrzymania (do osobistego użytku). Tak powstały model życia rozwijał, co prawda wspólnoty chrześcijańskie, ale jednocześnie uzależniał duchownego od prywatnego

¹⁰ W. WOŁODKIEWICZ, M. ZABŁOCKA, *Prawo rzymskie. Instytucje*, Warszawa 1996.

¹¹ Warto dodać, że ograniczenia alienacji dóbr wynikało wprost z prawa rzymskiego, ale także władze kościelne wydawały pierwsze zakazy alienacji mienia kościelnego (np. klasztorów). Szerzej zob. E. KOWALCZYK, *Zakaz alienacji dóbr kościelnych instytucji dobroczynnych w Cesarstwie Rzymskim*, *Prawo Kanoniczne* 55 (2012), nr 2, s. 105-118.

¹² Prywatni fundatorzy i ofiarodawcy łożyli na nowo powstające kościoły, które zarówno wpływały na decentralizację mienia kościelnego, jak i nowy podmiot prawny, który ukształtował się na przełomie V i VI wieku – fundację. Zmiana środowiska i włączenie także wspólnot wiejskich zaowocowało powstaniem nowych miejsc duszpasterskich i większym wpływem fundatorów na realizację celów wspólnoty. Dobra z dochodów kościelnych zaczęto dzielić na trzy lub cztery części: potrzeby biskupa, dla biednych, dla duchownych, potrzeby związane z budynkami kościelnymi. Sprzyjało temu prawo, a mianowicie ustawodawstwo Justyniana (529-565). Szerzej zob. M. WÓJCIK, *Fundacje dobroczynne w rzymskim prawie poklasycznym*, Lublin 2003; W. WÓJCIK, *Podmioty prawa własności mienia kościelnego w prawie kanonicznym i w prawie cywilnym na ziemiach polskich*, w: *Kościół i prawo*, red. J. Krukowski, F. Lempa, F.J. Mazurek, t. 10, Lublin 1992, s. 128 i n.

¹³ Przekazanie duchownym gruntów na ich utrzymanie miało charakter czasowy lub dożywotni. Zob. F. PASTERNAK, *Urzędy i beneficja kościelne. Majątek kościelny*, Warszawa 1970, s. 124 i n.

właściciela kościoła. Upowszechniona w ten sposób konstrukcja prawna – polegająca na przekazywaniu dóbr, wywarła duży wpływ na rozwój beneficjum kościelnego¹⁴. Nie była jednak konstrukcją nową, w prawie rzymskim funkcjonowała pod nazwą – *precaria*. W jej nowej odsłonie, duchownemu nadawano dobra ziemskie, zachowując zwierzchnictwo fundatora, rezerwując opłaty czynszu. Ufundowany kościół stawał się podstawą beneficjum kościelnego. Duchownego beneficjenta wprowadzano w posiadanie lub administrowanie dobrami, poprzez symboliczne akty ustne lub pisemne (wręczenie m.in.: księgi, laski, stuły) – symbole objęcia urzędu kościelnego. Beneficjent na rzecz fundatora przekazywał: wpływy beneficjalne, ofiary z dziesięcin i części opłat *iura stolae*, a po śmierci całość mienia duchownego, wracała do właściciela kościoła. Ten stan prawny spowodował wypracowanie norm prawa kanonicznego, ukierunkowane na wyeliminowanie zwierzchnictwa fundatora na rzecz zabezpieczenia wyrokiem sądowym m.in. kwestii usunięcia z beneficjum kościelnego, czy wyznaczenie ziemi wolnej od czynszu¹⁵.

Ukształtowano także samo pojęcie „beneficjum kościelnego” – jako „urząd mający uposażenie, będące osobą prawną” (XII/XIII w.). Jednak równolegle w tym samym czasie używano terminu – *fabrica ecclesiae* (fabryka kościoła), które odnosiło się m.in. do „osoby prawnej, mającej prawo do rozporządzania mieniem (nabywania, posiadania, zarządzania, zbywania dóbr ruchomych i nieruchomości), jak i osób

¹⁴ Beneficjum znane było dużo wcześniej, z czasów rzymskich – jako uposażenie zasłużonych żołnierzy. Nadanie dóbr zapewniało im dożywotnie utrzymanie. Nieco inaczej konstrukcja ta była realizowana przez władców feudalnych, gdyż dotyczyła – darowizn przekazywanych zasłużonym wasalom. Zob. J. RYBCZYK, *Beneficjum*, w: Encyklopedia Katolicka, red. F. Gryglewicz, R. Łukaszyk, Z. Sułowski, t. 2, Lublin 1995, kol. 262.

¹⁵ Tamże, kol. 262. W kolejnych latach, szczególnie w aspekcie prawnym, zaczęto odróżniać majątek kościelny od dóbr zabezpieczających uposażenie beneficjenta – duchownego (czynsze, dziesięciny). Liczne spory sądowe przyczyniły się do uwolnienia duchownego jako beneficjenta spod niemal feudalnej podległości właściciela kościoła prywatnego, na rzecz prawnej zależności od biskupa. Właścicielowi pozostawiono przywilej tzw. patronatu, czyli prezentacji kandydata na urząd kościelny, z zachowaniem prawa do różnych dochodów z beneficjum.

zarządzających tym majątkiem, procesu realizacji budowy, czy też samego gmachu kościoła i jego majątku”¹⁶. Oba pojęcia interpretowano jako mające osobowość prawną lub dobra kościelne. Dalszy rozwój prawa przyczynił się do odróżnienia i doprecyzowania tych dwóch pojęć. Przyjęto, że „majątek beneficjalny, służy bezpośrednio utrzymaniu beneficjenta, natomiast katalog dóbr należących do fabryki kościoła (*fabrica ecclesiae*), czyli dóbr zabezpieczających budowę, przyczynia się do utrzymania świątyni i budynków kościelnych”¹⁷. Rozwój Kościoła chrześcijańskiego, w tym jego struktur, miało przełożenie na jego sytuację majątkową, która w kolejnych wiekach wzbudzała spory sądowe i wywoływała szereg działań negatywnych na linii państwo – Kościół.

2. „Dobra martwej ręki” a ustawy amortyzacyjne

Duże reperkusje w zakresie dóbr majątkowych Kościoła ujawniły się w odniesieniu do „dóbr martwej ręki”. Termin ten ma swoje źródło w prawodawstwie świeckim, pochodzi z IX wieku jako odpowiedź na wprowadzony w ustawodawstwie Kościoła katolickiego – zakaz prawa kanonicznego odnośnie alienacji dóbr (czyli zbywania dóbr materialnych przez kościelne osoby prawne, z uwagi na wieczystość trwania kościelnej osoby prawnej). Samo pojęcie „martwe dla obrotu” oznaczało, że z tych dóbr, pozbawionych żywotnej operacji wymiennej, nie można było czerpać korzyści ekonomicznych. Prawodawca świecki posłużył się analogią do tzw. ręki zmarłego, której nie można otworzyć i cokolwiek z niej wydostać. Władze uznawały, że dobra Kościoła są też trzymane niejako „w martwej ręce”. Zatem w ujęciu prawnohistorycznym, pojęciem „dóbr martwej ręki” określano majątek nieruchomości kościelnych osób prawnych o charakterze dochodowym, wraz z nieruchomościami rolnymi.

¹⁶ Szerzej zob. Z. LABUDA, A. WEISS, *Fabryka kościoła*, w: Encyklopedia Katolicka, t. 5, red. P. Hemperek, S. Kamiński, J. Misiurek, K. Stawecka, A. Stępień, J. Szlaga, A. Weiss, Lublin 1989, kol. 8-9.

¹⁷ Tamże, kol. 8-9.

W kolejnych latach pojęcie to upowszechniło się w wielu krajach Europy. Dało władzy państwowej podstawy stworzenia ustaw amortyzacyjnych¹⁸, które zakazywały lub ograniczały nabywanie nieruchomości przez Kościół. Nazwa „amortyzacja” nawiązuje do wszystkich czynności prawnych na wypadek śmierci, czyli – *mortis causa*. Pierwsze ustawy amortyzacyjne wobec instytucji kościelnych w Polsce, pochodzą z 1633 r., a ich zakres ograniczał swobodę testowania w obszarze prawa ziemskiego, nie ingerując np. w legaty (zapisy) na cele pobożne występujące w prawie miejskim. Już w kolejnym wieku powrócono do kwestii „dóbr martwej ręki”, poprzez dążenie do wyłączenia jurysdykcji sądów kościelnych nad sprawami spornymi odnośnie zapisów testamentowych, czy tzw. dziesięciny¹⁹. W roku 1764 do istniejącego zakazu nabywania przez Kościół dóbr ziemskich, ponowiono dookreślony wcześniej w projektach, zakaz nabywania także nieruchomości miejskich. Z kolei w roku 1768 sejm dodał ograniczenia majątkowe wobec podmiotów kościelnych, wprowadzając zakaz nabywania dóbr szlacheckich poprzez legaty (zapisy) i testamenty²⁰.

¹⁸ Zob. P. KALETA, *Kościelne prawo majątkowe*, Lublin 2014, s. 48-62; A. DOMASZK, *Dobra doczesne Kościoła*, Warszawa 2016, s. 35, 80; E. WILEMSKA, J. WROCEŃSKI, *Encyklopedia Katolicka*, wyd. Towarzystwo Naukowe KUL, t. XI, Lublin 1973-2014, kol. 833-837. Pierwsza w Polsce, kompletna ustawa amortyzacyjna, ukazała się w 1633 r. Konstytucją sejmową ograniczono możliwość nabywania dziedzicznych dóbr ziemskich przez instytucje kościelne. Jej przepisy nie były ściśle przestrzegane, dlatego je ponawiano kilkakrotnie na sejmach (1676, 1726, 1764, 1768).

¹⁹ J. KITOWICZ, *Opis obyczajów za panowania Augusta III*, Warszawa 1985. Pewnym uzupełnieniem dochodów Kościoła była dziesięcina płacona przez szlachtę i chłopów. Szlachcic płacił wybranemu kościołowi, a chłop swojemu proboszczowi. W dawnym systemie istniały jej trzy formy: snopowa (pobierana bezpośrednio na polu, miała zgodnie z nazwą wymiar naturalny); maldratowa (miała postać określonej ilości ziaren); pieniężna (związana z gospodarką towarową). Między szlachtą a duchowieństwem toczyła się kilka wieków – walka o wymiar i formę oddawania dziesięciny. Szlachta zaprzestała jej realizowania na przełomie XVI/XVII wieku, natomiast chłopci dopiero w XIX w. w związku z uwłaszczeniem.

²⁰ Szeroki zakres ograniczeń zapisów testamentowych na rzecz Kościoła przewidywał projekt kodeksu z 1776 r. pt. „Zbiór praw sądowych” Andrzeja Zamoyskiego, który cztery lata później, w roku 1780 sejm potępił i odrzucił.

Podczas Sejmu Czteroletniego podjęto uchwałę o przejęciu przez skarb państwa majątków biskupów, z tym że dobra biskupów krakowskich przejęto natychmiast (w 1789 r.), a pozostałe dobra – po śmierci żyjących wówczas ich beneficjariuszy. W treści uchwały uwzględniono w zamian – przyszłą rekompensatę dla biskupów w postaci pensji²¹. Duże reperkusje wobec dóbr majątkowych Kościoła ujawnił okres Reformacji. Powstające państwa protestanckie przejmowały mienie kościelne w drodze – ustaw amortyzacyjnych. Proces sekularyzacji dokonywał się w wielu państwach chrześcijańskich w XIX wieku. Także rozpad I Rzeczypospolitej przyniósł negatywne skutki zarówno dla państwa, jak i majątku. Zaborcy przejmowali, wręcz grabili dobra kościelnych osób prawnych i duchownych²².

We wszystkich zaborach, chociaż w nieco różnym czasie i wymiarze, dobra majątkowe należące do Kościoła katolickiego, zostały przejęte przez państwa zaborcze w celu rozporządzania nimi i zsekularyzowane. Państwa zaborcze powszechnie traktowały struktury Kościoła, jako części składowe aparatu państwowego. Stąd też, posiadane przez te struktury dobra, uważały za dobra skarbowe, które Kościół jedynie administruje i eksploatuje.

Pierwsze konfiskaty dóbr kościelnych przeprowadzono wobec klasztorów, które uprzednio zlikwidowano i wywłaszczono, a ich grunty zsekularyzowano, przejmując je wprost na rzecz państwa lub inne cele świeckie (np. fundusze). Potencjalnie wywłaszczonym beneficjentom przyznano rządowe pensje, jednak w opinii zainteresowanych duchownych, były to pensje bardzo niskie i wypłacane nieregularnie. Proces sekularyzacji, realizowany przez poszczególne państwa zaborcze, różnił się w niewielkim zakresie pod względem wymiaru, czasu oraz intensywności. Kościół ze strony władz zaborczych

²¹ W. WÓJCIK, *Dyskusja nad stosunkiem zreformowanego prawa o patrymonium Kościoła do praw cywilnych*, Roczniki Teologiczno-Kanoniczne 28 (1981), z. 27-41.

²² M. RÓŻAŃSKI, *Polityka państwa pruskiego wobec finansów Kościoła katolickiego w XVIII-XX wieku*, w: *Finansowanie Kościołów i innych związków wyznaniowych*, red. P. Sobczyk, K. Warchałowski, Warszawa 2013, s. 69-89.

poddany był szczególnej i natężonej kontroli²³. Zniesiono wówczas wiele klasztorów (szczególnie kontemplacyjnych), konfiskując na rzecz państwa zaborczego – ruchomości i nieruchomości klasztorne. Władze zaborcze w swych decyzjach pozostawiały czasem dla każdej parafii drobny obszar ziemi na utrzymanie duchownych i kościoła lokalnego. Czasem duchowni mogli liczyć na etat państwowy i pensje²⁴.

3. Kwestia restytucji majątku Kościoła w latach 1918-1939

Kościół rzymskokatolicki po odzyskaniu niepodległości podjął działania restytucyjne wobec dóbr bezprawnie zagarniętych przez zaborców. W odpowiedzi, rząd niepodległej Polski zobowiązał się realizować corocznie rekompensaty na uposażenie duchowieństwa, tytułem przyszłych odszkodowań. Jednak, z uwagi na skalę roszczeń, w tym następstwa prawne, które się dokonały na ziemiach polskich, władze państwa postanowiły uregulować te kwestie ustawowo. Ustawą sejmową z 1920 r. „o zasadach reformy rolnej” władze II Rzeczypospolitej obok restytucji majątku Kościoła, przewidywały także możliwość – częściowej parcelacji dóbr kościelnych²⁵, jednak jej realizację, wykonanie odłożyły w czasie, po uprzednim zawarciu porozumienia rządu ze Stolicą Apostolską. Rozmowy rządu z Kościołem trwały kilkanaście lat i zakończyły się korzystnym dla Kościoła układem polsko-watykańskim z 20 czerwca 1938 r.²⁶. Treść porozumienia zawierała zarówno zwroty odebranego wcześniej mienia m.in. kościołów, ziemi, kaplic, jak i – ustępstwa ze strony Kościoła,

²³ Osobistą zasługą cesarza Józefa II było szczególne napiętnowanie klasztorów kontemplacyjnych, poprzez ich likwidację, konfiskatę majątku ruchomego i nieruchomego. Pozostawiając często osoby bez źródeł utrzymania. J. BARDACH, B. LEŚNODORSKI, M. PIETRZAK, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2000.

²⁴ S. WOJTKOWIAK, *Dobra martwej ręki w dawnej Polsce i dziś*, Res Humana 2005, nr 2-3.

²⁵ W ustawie przewidziano częściowy wykup ziemi rolnej, pozostawiając biskupom, seminariom i kapitułom po 180 ha, a probostwom i innym placówkom kościelnym po 15-30 ha (odpowiednio do rodzaju gleby, klasy gleby).

²⁶ Układ polsko-watykański ratyfikowano 10 września 1938 r., Dz. U. z 1939 r., Nr 39, poz. 222.

a mianowicie – zrzeczenie się roszczeń do niektórych nieruchomości w zamian za ekwiwalent pieniężny, wypłacany w obligacjach „4% pożyczki konsolidacyjnej” o nominalnej wartości. Niestety obie strony nie zdołały zrealizować treści zawartego układu, z uwagi na wybuch II wojny światowej, w tym jej następstwa. Stąd też, do 1939 r. nie cofnięto zarówno sekularyzacji dokonanych przez państwa zaborcze, jak i nie podjęto odłożonych w czasie parcelacji ziemi rolnej²⁷.

4. Nacjonalizacja majątku Kościoła w okresie PRL

Władze komunistyczne, które po II wojnie światowej przejęły władzę w Polsce, traktowały własność ziemską – jako „przeżytek epoki feudalizmu”, podlegający wywłaszczeniu i nacjonalizacji. Stąd też, dekretem Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej²⁸, wywłaszczono bez odszkodowania obszarników majątków rolnych, w tym podmioty kościelne posiadające na własność lasy o powierzchni większej niż 25 ha. Jednak zakres „dóbr martwej ręki” władze PKWN pozostawiły do decyzji przyszłego Sejmu, wskazując, że „o położeniu prawnym nieruchomości ziemskich, należących do Kościoła katolickiego lub gmin wyznaniowych innych wyznań, orzeknie Sejm Ustawodawczy”. Dziś wiemy, że decyzja ta miała różne motywy polityczne, w szczególności władzy komunistycznej chodziło o „zbudowanie politycznego wrażenia materialnego zabezpieczenia duchowieństwa”, jako przeciwwagi późniejszych represji wobec Kościoła.

Dnia 20 marca 1950 r. Sejm uchwalił ustawę o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego²⁹. Zgodnie z przewidywaniami, wskazany wyżej cel ustawodawca dookreślił już w preambule ustawy, zaznaczając, że jest ona ukierunkowana na „usunięcie pozostałości przywilejów obszarniczo-feudalnych

²⁷ Zob. M. WINIARCZYK-KOSSAKOWSKA, *Przejęcie przez państwo „dóbr martwej ręki”*. (W pięćdziesiątą rocznicę), Państwo i Prawo 2000/ nr 12, s. 60 i n.

²⁸ Dz. U. z 1944 r., Nr 4, poz. 17.

²⁹ Dz. U. z 1950 r., Nr 9, poz. 87 i Nr 10, poz. 111.

w dobrach martwej ręki oraz celem materialnego zabezpieczenia duchowieństwa”. W oparciu o przepisy tej ustawy, władze PRL przejmowały wszystkie nieruchomości ziemskie związków wyznaniowych (bez odszkodowania), poza kościelnymi nieruchomościami ziemskimi, stanowiącymi gospodarstwa rolne proboszczów³⁰, które państwo poręczyło pełniącym te funkcje duchownym, jako podstawę ich zaopatrzenia (w wymiarze do 50 ha na terenie ówczesnego województwa poznańskiego, a pomorskiego i śląskiego – 100 ha). Warto dodać, że władze komunistycznie dość powszechnie obchodziły te przepisy i dlatego też dookreślone w ustawie wyłączenia obszarowe nie były przez nie w pełni respektowane.

Dochody z przejętych nieruchomości wraz z ewentualnymi dotacjami państwowymi postanowiono przeznaczyć wyłącznie na cele kościelne i charytatywne, które miały być zaspokajane poprzez utworzony w ten sposób Fundusz Kościelny, służący następującym celom: utrzymaniu i odbudowie kościołów, udzielaniu duchownym pomocy materialnej i lekarskiej oraz organizowaniu dla nich domów wypoczynkowych, objęciu duchownych, w przypadkach uzasadnionych, ubezpieczeniem chorobowym na koszt Funduszu Kościelnego. Fundusz Kościelny miał służyć specjalnemu zaopatrzeniu emerytalnemu społecznie zasłużonych duchownych oraz wykonywaniu działalności charytatywno-opiekuńczej.

W związku z powyższymi zarządzeniami władze kościelne nakazały kuriom zatroszczyć się również o wiernych i wydać właściwe dyrektywy. Nakazały, aby oświadczenia odnośnie do gruntów beneficjalnych podpisywać przez radę parafialną. Ponadto, przy przejęciu

³⁰ Zob. art. 4 ust. 2: „Gospodarstwami rolnymi proboszczów, które Państwo poręcza tym duchownym na podstawie art. 1 ust. 2, są nieruchomości ziemskie (ust. 1), znajdujące się w posiadaniu proboszczów (choćby były oddane w dzierżawę) w granicach do 50 ha, a na terenie województw: poznańskiego, pomorskiego i śląskiego – 100 ha”; ust. 3: „w przypadku, gdy gospodarstwo rolne proboszcza przekracza granicę obszaru, określoną w ust. 2, przejęciu na rzecz Państwa podlega jedynie nadwyżka obszaru ponad tę granicę”. (Dz. U. z 1950 r., Nr 9, poz. 87). Szerzej por. H. JESSE, *Vademecum duchowieństwa i zakonów Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce w dziedzinie prawa państwowego*, Warszawa 1975, s. 218.

gruntów przez władze miał być obecny proboszcz, którego zadaniem było wyjaśnić, że nieruchomości ziemskie, stanowiące miejsca kultu (kościół, kaplice, cmentarze, place kościelne itp.), jak również budynki mieszkalne oraz budynki zarządu związków wyznaniowych nie podlegają przejęciu w myśl art. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki³¹. Zacytowane powyżej zarządzenia władz kościelnych miały istotne znaczenie dla właściwej realizacji ustawy o przejęciu dóbr martwej ręki. Nie stanowiły jednak prawnego zabezpieczenia przeciwko ewentualnym, niewłaściwym wykładniom władz regionalnych. Tak więc, chociaż ustawa odnosiła się konkretnie do „nieruchomości ziemskich”, a więc nieruchomości rolnych położonych poza granicami administracyjnymi miasta, to i tak państwo dość często, powołując się na tę ustawę, zabierało niejednokrotnie także ogrody lub działki budowlane w miastach³².

Szacuje się, że na podstawie ustawy z 1950 r. władze komunistyczne przejęły ok. 155 tys. ha kościelnych gruntów. Pozostawiło zaś w rękach Kościoła ok. 32 tys. ha jako zabezpieczenie materialne (zwłaszcza proboszczom i klasztorom).

Warto dodać, że oprócz „dóbr martwej ręki” nacjonalizacja objęła również inny majątek Kościoła, który mieścił się w głównych gałęziach gospodarki narodowej, a mianowicie: bazę przedwojennych wydawnictw (duże drukarnie kościelne), kopalnie węgla kamiennego „Eminencja” na Górnym Śląsku, fabrykę wag w Lublinie (należącą do księży michaelitów), czy Bank Związku Spółek Zarobkowych w Poznaniu. W ramach nacjonalizacji, ustawą z 1948 r.³³ władze ko-

³¹ Zob. Sprawozdanie z konferencji..., AAN 1587/RK/125/504, k. 6-7.

³² Warto zauważyć, że sama nazwa „dobra martwej ręki” nie odnosiła się wyłącznie do dóbr kościelnych, ale także państwowych, których zbycie było utrudnione (*main morte*). Ustawa natomiast odniosła ten termin wyłącznie do majątków kościelnych, a konkretnie nieruchomości ziemskich. Przez nieruchomość ziemską należało rozumieć (zgodnie z zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 października 1948 r.) „nieruchomość rolną położoną poza granicami administracyjnymi miasta”. Por. H. JESSE, *Vademecum duchowieństwa...*, s. 218.

³³ Ustawa z dnia 28 października 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia i planowanej gospodarce w służbie zdrowia, Dz. U. Nr 55, poz. 434.

munistyczne upaństwowiły – wszystkie kościelne zakłady służby zdrowia (ok. 300), z wyłączeniem nieruchomości gruntowych, które objęto później ustawą z 1950 r.

5. Postępowanie regulacyjne w III RP

Pierwszy etap zwrotu kościołom i innym związkom wyznaniowym majątku przejętego na rzecz Skarbu Państwa w okresie PRL, znalazł swój wymiar prawny w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej³⁴. Prawodawca w art. 61, Dziale IV Rozdziale 1 pt. „Regulacja spraw majątkowych Kościoła” ustanowił szczególny tryb zwrotu utraczonego majątku – tzw. postępowanie regulacyjne. W jego ramach stworzono podstawy prawne rewindykacji dóbr, które Kościół utracił na rzecz państwa w sposób bezprawny lub niesłuszny. W ramach postępowania powołano 5 Komisji Majątkowych, działających przy MSWiA od 1989 r.³⁵ Komisja Majątkowa była specyficznym ciałem kolegialnym (o cechach zbliżonych do arbitrażu), rozstrzygającym sprawy regulacyjne w trybie przewidzianym w ustawie wyznaniowej. Komisja, jako rządowo-kościelny podmiot, działający w trybie mediacyjno-polubownym, wydawała orzeczenia i ugody³⁶, które miały moc prawną równą ugom przed sądem powszechnym. Jednak od orzeczeń zapadłych w pełnym składzie, nie przysługiwało odwołanie. Z kolei, jeśli Komisja w pełnym składzie nie wypracowała wspólnego stanowiska, to pisemnie zawiadamiała uczestników postępowania regulacyjnego, którzy w terminie sześciu miesięcy od zawiadomienia

³⁴ Dz. U. z 1989 r., Nr 29, poz. 154 z późn. zm.

³⁵ Powołano 5 komisji dla: Kościoła Katolickiego (działająca do końca lutego 2011 r.); Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP; Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego; Gmin wyznaniowych żydowskich oraz tzw. Międzykościelną Komisję Regulacyjną (dla pozostałych kościołów i innych związków wyznaniowych). W poszczególnych komisjach połowa członków była przedstawicielami rządu, a druga danego związku wyznaniowego.

³⁶ Zgodnie z art. 63 ust. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. uczestnicy postępowania regulacyjnego mogli przed składem orzekającym zawrzeć ugodę. Jeżeli nie zawarli ugody, zespół wydawał orzeczenie.

uzyskiwali prawo do wznowienie postępowania sądowego lub administracyjnego, a w przypadku jeśli postępowanie nie było wszczęte, wystąpienia do sądu o zasądzenie roszczenia.

Postępowanie regulacyjne, które toczyło się przed Komisją Majątkową miało charakter koncyliacyjno-ugodowy, odformalizowany. Jego szczegółowy tryb uregulowany został zarządzeniem Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 8 lutego 1990 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego w przedmiocie przywrócenia osobom prawnym Kościoła Katolickiego własności nieruchomości lub ich części³⁷ oraz na podstawie odpowiednio stosowanych przepisów k.p.a. Postępowanie regulacyjne było prowadzone wobec uprawnionej kościelnej osoby prawnej i przy udziale odpowiednio zobowiązanych uczestników postępowania.

Wnioski o wszczęcie postępowania regulacyjnego można było zgłaszać w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 17 maja 1989 r., (ostatecznie z uwagi na zmianę ustawy termin został przedłużony do 31 grudnia 1992 r.). Przedmiotem postępowania regulacyjnego mogło być mienie państwowe, jak i mienie jednostek samorządu terytorialnego. Postępowanie regulacyjne następowało na wniosek kościelnych osób prawnych w celu przywrócenia im własności upaństwowionych w całości lub w części: (m.in.: przejętych przez państwo w związku z ustawą z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego, jeżeli nie wydzielono z nich należnych w myśl tej ustawy gospodarstw rolnych proboszczów; przejętych po 1948 r. w trybie egzekucji zaległości podatkowych; mienia fundacji kościelnych³⁸).

³⁷ Zarządzenie Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z 8 lutego 1990 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego w przedmiocie przywrócenia osobom prawnym Kościoła Katolickiego własności nieruchomości lub ich części (Monitor Polski z 1990 r., Nr 5, poz. 39; z 1993 r., Nr 20, poz. 195; z 1994 r., Nr 23, poz. 190).

³⁸ Postępowanie dotyczyło także mienia które nie było we władaniu instytucji kościelnych, chyba że w dniu wejścia w życie ustawy były we władaniu innych związków wyznaniowych; przejętego od zakonów bezhabitowych i stowarzyszeń

Skutki prawne rozstrzygnięcia postępowania regulacyjnego polegały na przywróceniu kościelnej osobie prawnej prawa własności nieruchomości lub przyznaniu jej odpowiedniej nieruchomości zamiennej, gdyby przywrócenie własności natrafiło na trudne do przezwyciężenia przeszkody, a wreszcie (w razie niemożności dokonania regulacji przewidzianych w art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2 u.s.p.k.k.³⁹) w postaci przyznania odszkodowania ustalonego według przepisów o wywłaszczaniu nieruchomości⁵²).

Skutki prawne postępowań regulacyjnych wpływały zarówno na sferę prawa państwowego, jak i wewnętrznego prawa Kościoła. Zarówno ugody, jak i orzeczenia rozstrzygające postępowania stanowiły podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych i ewidencji gruntów.

Komisja Majątkowa dla Kościoła Katolickiego działała do końca lutego 2011 r.⁴⁰ Prawodawca znosząc Komisję, odesłał uczestników postępowania regulacyjnego, których sprawy nie zostały zakończone, na drogę postępowania sądowego. Jednocześnie wprost w przepisach,

kościelnych na podstawie rozporządzenia Ministra Administracji Publicznej z dnia 10 marca 1950 r. w sprawie przystosowania stowarzyszeń do przepisów prawa o stowarzyszeniach; nieruchomości wywłaszczonych, jeżeli odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość nie zostało wypłacone lub nie zostało podjęte; przejętych na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy; przejętych we władanie państwowych jednostek organizacyjnych bez tytułu prawnego, bez względu na późniejsze ustawodawstwo konwalidujące te przejęcia.

³⁹ Art. 63 ust. 1 u.s.p.k. w punktach od 1 do 3 wskazuje na trzy możliwe sposoby regulacji: 1) przywrócenie kościelnym osobom prawnym własności nieruchomości wymienionych w art. 61 ust. 1 i 2 lub ich części, 2) przyznanie odpowiedniej nieruchomości zamiennej, gdyby przywrócenie własności natrafiło na trudne do przezwyciężenia przeszkody, 3) przyznanie odszkodowania ustalonego według przepisów o wywłaszczaniu nieruchomości, w razie niemożności dokonania regulacji przewidzianych w pkt 1 i 2. Regulacja, jak stanowi art. 61 ust. 4 pkt 3 u.s.p.k., nie może bowiem naruszać praw nabytych przez niepaństwowe osoby trzecie, w szczególności przez inne kościoły i związki wyznaniowe oraz rolników indywidualnych

⁴⁰ Zob. ustawa z 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2011 r., Nr 18, poz. 89).

przesądził, że „przy rozpoznawaniu sprawy sąd stosuje przepisy art. 63 ust. 1-3 ustawy”, czyli identycznie jak Komisja, sąd „orzeka o przywróceniu własności nieruchomości, przyznaniu odpowiedniej nieruchomości zamiennej, albo o przyznaniu odszkodowania”.

W rezultacie, postępowanie sądowe stało się w dużej mierze kontynuacją postępowania regulacyjnego, co spotkało się z krytyką doktryny wobec określonej linii orzeczniczej.

5.1. Linia orzecznicza

W świetle orzecznictwa najwcześniej wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, który rozważał charakter prawny postępowania i stwierdził, że „postępowanie regulacyjne przed Komisją Majątkową – jak to wynika z art. 62 ust. 4 i art. 64 ust. 2 – zastępuje postępowanie sądowe lub administracyjne i przypomina w pewnym stopniu postępowanie polubowne, w którym rozpatrywane jest roszczenie quasi-windykacyjne, z tym że kościelna osoba prawna domaga się nie tylko zwrotu nieruchomości lub jej części (windykacja), lecz również przywrócenia własności”⁴¹ (uzasadnienie do uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1992 r. (W 11/91).

Kolejne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny dnia 8 czerwca 2011 r. stwierdzając niekonstytucyjność jednego zapisu ustawy regulacyjnej, a mianowicie co do kwestii określenia w rozporządzeniu, których jednostek mienie Komisja może przekazać (Skarbu Państwa lub samorządu). Z kolei w roku 2013 Trybunał umorzył postępowanie dotyczące Komisji dla Kościoła Katolickiego i uznał konstytucyjność zapisów ustawy o trybie zwrotu mienia stosowanym w Komisji dla Gmin Wyznaniowych Żydowskich. Wszystkie te wyroki były krytykowane w doktrynie, z uwagi na „niesłuszne przedkładanie interesu Skarbu Państwa nad interes samorządów, które mogłyby żądać rekompensaty”.

Postępowanie regulacyjne po 2011 r. stało się elementem praktyki sądowej, szczególnie eksponowanym co do sposobu rozstrzygania

⁴¹ Zob. uzasadnienie do uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1992 r. (W 11/91).

sporów, w tym stosowanych zasad procesowych. W doktrynie podnoszony był zarzut, co do poglądu ukształtowanego w sądach, odnośnie zakresu petitum. Sądy uznały, iż nie są związane żądaniem pozwu co do sposobu regulacji, orzekały z urzędu stosownie do wyników postępowania (wyrok z dnia 12 października 2021 r., I ACa 32/18)⁴². W argumentacji sądy podnosiły kwestie zachowania zasad i charakteru koncyliacyjno-ugodowego postępowania regulacyjnego prowadzonego wcześniej przez Komisję Majątkową. Negacja tych zasad „oznaczałaby zaprzeczenie celu, jakiemu postępowanie w tych sprawach ma służyć, a więc uregulowaniu spraw majątkowych Kościoła”⁴³ (wyrok SN z dnia 27 kwietnia 2012 r., V CSK 207/11, LEX nr 1168734; wyrok SN z dnia 14 marca 2018 r., II CSK 295/17, LEX nr 2508550). W efekcie czego postępowania sądowe stały się kontynuacją postępowania regulacyjnego.

Krytyczna ocena doktryny wywodzona była z uznania, iż roszczenia kościelnych osób prawnych stawiano w uprzywilejowanej pozycji procesowej wobec identycznych roszczeń innych podmiotów. Jako kontrowersyjne wskazywano odstępstwo od fundamentalnych reguł wyrokowania w procesie cywilnym, przy braku wyraźnej w tym względzie podstawy prawnej⁴⁴. Zaspokojenie procesowe roszczeń

⁴² Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 12 października 2021 r., I ACa 32/18. Sąd wskazał, „że w tzw. sprawach regulacyjnych nie ma zastosowania wyrażona w art. 321 §1 k.p.c. reguła, iż sąd nie może wyrokować co do przedmiotu, który nie był objęty żądaniem, ani zasądzać ponad żądanie”.

⁴³ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2012 r., V CSK 207/11, LEX nr 1168734; wyrok SN z dnia 14 marca 2018 r., II CSK 295/17, LEX nr 2508550). W argumentacji Sąd stwierdził, że „brak związania treścią żądania wywodzony jest też z art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2010 r., w myśl którego przy rozpoznawaniu sprawy sąd stosuje przepisy art. 63 ust. 1-3 ustawy, traktujące o trzech sposobach regulacji: przywróceniu własności nieruchomości, przyznaniu nieruchomości zamiennych, przyznaniu odszkodowania”.

⁴⁴ Zakaz orzekania ponad żądanie powoda (petitum) został przyjęty w 2005 r., poprzez uchylenie art. 321 § 2 k.p.c., który wcześniej dawał sądowi możliwość orzekania ponad żądanie (zmianie uległ także art. 477 ust. 1 k.p.c. ograniczający zasadę dyspozycyjności w sprawach pracowniczych). W doktrynie podkreślano, że woli prawodawcy nie może zastępować prawotwórczą wykładnią sądową i że brak

kościelnych osób prawnych, czyli głównego celu regulacji, dookreślono jako naruszające – zasadę bezstronności oraz naczelne zasady procesu cywilnego (dyspozycyjności i kontryktoryjności).

Aprobującą opinię doktryna prawa kierowała wobec stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r., II CSK 33/15, w którym Sąd stwierdził, „że z istoty i celu ustawy o stosunku Państwa Polskiego do Kościoła Katolickiego nie wynika, że powództwa oparte na przewidzianych w niej roszczeniach zawsze zasługują na uwzględnienie, że w postępowaniu tym nie obowiązuje również zasada *in dubio pro ecclesia*”. Z podobnym stanowiskiem (aprobującym) spotkało się postanowienie SN z 2 dnia 25 lipca 2019 r., III CZP 17/19, w którym Sąd stwierdził, że „sądowe postępowanie regulacyjne jest postępowaniem toczącym się z zachowanym zasad obowiązujących w postępowaniu procesowym”. W przedmiotowej argumentacji Sąd Najwyższy wyjaśnił, że „chcąc skutecznie przedstawić pod osąd sądu żądanie regulacji spraw majątkowych po fiasku postępowania przed Komisją, w odniesieniu do wskazanej w pozwie nieruchomości, kościelna osoba prawna powinna w pozwie wniesionym z zachowaniem sześciomiesięcznego terminu zawitego, jednoznacznie wskazać postulowany sposób regulacji roszczeń majątkowych, pod rygorem wygaśnięcia roszczenia rozumianego jako niedopuszczalność późniejszego (po upływie wskazanego terminu) skutecznego sformułowania i dochodzenia sposobu regulacji nie wymienionego w pozwie”.

Podsumowując opinię doktryny wobec stanowiska sądów, należy podkreślić, że w większości spraw sądy rozpoznawały sprawy regulacyjne stosując przepisy k.p.c., czyli z uwzględnieniem zasady kontryktoryjności i dyspozycyjności (pozytywnie rozpatrując zasadniczą

jest podstaw do wywodzenia regulacji szczególnej, na zasadzie wyjątku. Podobnie odnoszono się do kwestii dowodzenia przez sąd z urzędu, w tym oceny dowodów według legalnych reguł dowodowych. Warto dodać, że w okresie obowiązywania art. 321 § 2 k.p.c. w judykaturze ugruntowane było stanowisko, że przepis ten nie miał zastosowania w postępowaniu apelacyjnym (wyrok SN z 28 września 1999 r., II CKN 472/98, LEX nr 1216176).

część roszczeń). Co oznacza, że skierowanie po 2011 r. kościelnych osób prawnych na drogę postępowania procesowego, a więc spornego i sformalizowanego, należy traktować jako – racjonalną ocenę ustawodawcy, który stwierdził, że w pełni wyczerpała się ustawowa formuła postępowania regulacyjnego.

5.2. Zakres podstawy prawnej istotnej w rozpoznawanych sprawach

W ramach postępowania regulacyjnego, w przedmiocie przywrócenia kościelnym osobom prawnym własności upaństwowionych nieruchomości lub ich części przejętych w toku wykonywania ustawy o dobrach martwej ręki, za istotny dla rozpoznania sprawy należy uznać – art. 61 ust. 1 pkt 2 u.s.p.k. w którym ustawodawca zdecydował, że postępowaniu regulacyjnemu poddane zostają nieruchomości upaństwowione w trybie ustawy z 20 marca 1950 r. jeżeli „nie wydzielono z nich należnych gospodarstw proboszczów, poręczonych pełniących te funkcje duchownym, jako podstawę ich zaopatrzenia”⁴⁵.

Zatem, samo przywrócenie własności mogło być rozważane w odniesieniu do działek, które na etapie postępowania stanowiły własność Skarbu Państwa lub gminy. Jednak, zgodnie z art. 61 ust. 4 pkt 3 u.s.p.k. regulacja nie mogła naruszać praw nabytych przez

⁴⁵ Sądy podzielały argumentację prawną Sądu Najwyższego przedstawioną w wyroku z 2 grudnia 2015 r. (IV CSK 90/15, LEX nr 2007805). Sąd Najwyższy wyjaśnił, że „Z przepisów ustawy z 17 maja 1989 r. wynika, że ustawodawca nie zamierzał zwrócić Kościołowi (...) wszystkich nieruchomości przejętych na własność Państwa w trybie ustawy z 20 marca 1950 r. Przepisy ustawy z 17 maja 1989 r. dotyczą jedynie części tych gruntów i obejmują dwa przypadki. Pierwszy wynika z art. 60 ust. 1 pkt 2-i nie wiąże się z postępowaniem regulacyjnym, przepis przesądza o nabyciu *ex lege* własności części gruntów objętych działaniem ustawy z 20 marca 1950 r., w razie spełnienia przesłanek wskazanych w przepisie. Drugi wynika z mającego znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy art. 61 ust. 1 pkt 2, w którym ustawodawca zdecydował, że postępowaniu regulacyjnemu poddane zostają nieruchomości upaństwowione w trybie ustawy z 20 marca 1950 r. jeżeli nie wydzielono z nich należnych gospodarstw proboszczów”. Drugorzędne znaczenie miały okoliczności ewentualnej zgodności z prawem przejmowania nieruchomości w latach 1950-1951 r. w toku wykonywania ustawy o dobrach martwej ręki.

niepaństwowe osoby trzecie, w szczególności przez inne kościoły i związki wyznaniowe oraz rolników indywidualnych.

5.3. Zakaz zwrotu nieruchomości (tzw. zwrot niemożliwy)

W ramach postępowania regulacyjnego sądy uznawały, że zwrot przejętych nieruchomości jest niemożliwy, jeżeli działki stanowią co prawda własność Skarbu Państwa, ale są obciążone prawem użytkowania wieczystego na rzecz niepaństwowych osób trzecich. W ramach postępowania dowodowego przedstawiano – studium, w którym przedmiotowe działki podlegające zwrotowi opisano jako tereny upraw rolnych, stanowiące nieregularne fragmenty gruntu rolnego bez dostępu do drogi publicznej. W opinii sądów, przywrócenie własności działek rolnych o powierzchni niewiele ponad 5000 m² miało się z celem postępowania regulacyjnego, którym jest zadośćuczynienie krzywdom związanym z odebraniem parafii majątku. Tak małe działki nie mogłyby być wykorzystywane zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa.

Celu postępowania regulacyjnego nie spełniały także zwroty nieruchomości, pozostające w negacji do art. 63 ust. 1 pkt 2 u.s.p.k.k., a więc trudne do przewyciężenia przeszkody. Ich zakres obejmował działki, które stanowiły część krajowej infrastruktury kolejowej, gdy powierzchnia działek stanowi oderwany od gospodarczej całości fragment gruntu. Podobnie sądy traktowały – działki będące w trwałym zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasów Państwowych (w zarządzie Nadleśnictwa), które stanowiły niewydzielone geodezyjnie części gruntu leśnego, a która to czynność w toku postępowania regulacyjnego nie mogła być dokonana. Przeszkodę co do zwrotu stanowiły także działki, stanowiące własność gminy, które w miejscowym studium opisane były symbolem – tereny intensywnej zabudowy mieszkaniowo-usługowej, czy – usługi turystyki lub – dzierżawa na cele rolnicze⁴⁶. Celów regulacji nie spełniały również nieruchomości

⁴⁶ W ocenie Sądu, w przypadku działek komunalnych obciążonych prawem użytkowania wieczystego bądź prawem dzierżawy zachodzą przeszkody, o których mowa w art. 63 ust. 1 pkt 2 u.s.p.k.k. Przywrócenie własności tych działek na rzecz

stanowiące udział we współwłasności działek, w których obok osób fizycznych także Skarb Państwa miałby określony zakres udziałów⁴⁷. Z podobnych względów, jako niecelowe sądy traktowały ewentualne przywrócenie działek, które w miejscowym studium wskazane były jako – tereny zabudowy mieszkaniowej z działalnością gospodarczą lub lokale mieszkalne, stanowiące gminny zasób mieszkaniowy⁴⁸. Podobnie traktowane były działki stanowiące część infrastruktury gminnej, m.in. drogi gminne, których przywrócenie własności nie było możliwe z uwagi na określony zakres kompetencji podmiotu właścicielskiego (art. 2a ustawy z dnia 21marca 1985r. o drogach publicznych)⁴⁹. Takie same założenie sądy przyjęły w odniesieniu do działek stanowiących własność Skarbu Państwa, które w miejscowym studium opisano jako – tereny infrastruktury technicznej czy – elektrownie wiatrowe z niezbędną infrastrukturą techniczną i drogową, tereny rolnicze. Identycznie traktowano w postępowaniu własność gmin zagospodarowane parkami miejskimi (często wpisane do rejestru zabytków województwa)⁵⁰. Jeśli w toku procesu nie zostały przedstawione nieruchomości zamienne⁵¹, które mogłyby zostać

parafii wiązałyby się z wygaśnięciem prawa użytkowania wieczystego. Co pozostaje w sprzeczności z rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych i mogłoby rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą po stronie gminy względem użytkowników wieczystych, a następnie Skarbu Państwa względem gminy.

⁴⁷ Wprowadzanie parafii w taki zakres współwłasności rodziłoby spory z tym związane.

⁴⁸ W tym zakresie sądy kierowały się domniemaniem, że lokale mieszkalne znajdujące się na nieruchomości, wchodzące w skład gminnego zasobu lokalowego, obciążone są prawami najmu na rzecz osób trzecich. Wprowadzanie parafii we własność takiej nieruchomości niewątpliwie rodziłaby spory z tym związane.

⁴⁹ Zob. art. 2a ustawy z dnia 21marca 1985 r. *o drogach publicznych*, t.j. Dz.U. z 2016 r., Nr 1440.

⁵⁰ Ewentualny zwrot działek ogólnodostępnych, przeznaczonych dla mieszkańców na cele rekreacyjne, wypoczynkowe i sportowe, traktowano jako niecelowe, bo zwrot uniemożliwiłbytemu właścicielowi korzystanie z prawa własności zgodnie z przeznaczeniem gospodarczo-społecznym.

⁵¹ „Przyznanie odpowiedniej nieruchomości zamiennej, gdyby przywrócenie własności natrafiło na trudne do przezwyciężenia przeszkody”.

poddane analizie pod kątem art. 63 ust. 1 pkt 2 u.s.p.k. sądy zgodnie z ustawą zasądzały w pozostałej części wyłącznie odszkodowania⁵².

5.4. Roszczenia odszkodowawcze

W poszczególnych postępowaniach regulacyjnych kwestionowano – po pierwsze – metody zasądzania odszkodowań, podnosząc zarzuty naruszenia art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1989 r. w zw. z art. 130 ust. 1 zd. 2 u.g.n. odnośnie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego, zarzucając niekonstytucyjność § 52 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r.⁵³. Kwestionowano także – zasady ustalania odszkodowań, opierając się na regulach zawartych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵⁴.

Zarówno co do kwestii konstytucyjności, jak i stosowania w sprawach § 52 ust. 2 powołanego rozporządzenia wypowiedział się Sąd Najwyższy w powołanych już wyżej wyrokach z 8 listopada 2018 r., (II CSK 270/17) oraz 7 lutego 2019 r., (II CSK 120/17). Sąd stwierdził jednoznacznie, że „w sprawach tzw. roszczeń regulacyjnych przeznaczenie nieruchomości należy oceniać według daty faktycznego przejęcia nieruchomości przez Skarb Państwa, względnie daty przejścia na rzecz Skarbu Państwa własności przedmiotowej nieruchomości”. Przy określaniu wartości nieruchomości na potrzeby regulacji spraw majątkowych kościelnych osób prawnych i związków wyznaniowych dla ustalenia odszkodowania przyjmuje się stan nieruchomości z dnia utraty praw przez kościelną osobę prawną, a nie z uwzględnieniem przeznaczenia nieruchomości z dnia ustalenia odszkodowania.

Sądy uznawały, że z uwagi na zmianę przeznaczenia przejętych gruntów, precyzyjne ustalenie wysokości szkód nie jest możliwe, stąd też mając na względzie rozstrzygnięcie SN, powoływały się na

⁵² Zob. art. 63 ust. 1 u.s.p.k. pkt 3) przyznanie odszkodowania ustalonego według przepisów o wywłaszczaniu nieruchomości, w razie niemożności dokonania regulacji przewidzianych w pkt 1 i 2.

⁵³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego, Dz. U. Nr 207, poz. 2109 z późn. zm.

⁵⁴ Zob. art. 130 ustawy, Dz. U. z 2018 r., Nr 2204 z późn. zm., dalej jako: u.g.n.

szczegółowy zapis art. 322 k.p.c.⁵⁵, czyli wyliczenie tzw. średniej ceny (odnośnie średniej wartości hektara).

Podsumowanie

Regulacja spraw majątkowych Kościoła rzymskokatolickiego po 1989 r. stworzyła podstawy rewindykacyjne dla dóbr, które w latach wcześniejszych (szczególnie PRL-u) Kościół utracił na rzecz państwa w sposób bezprawny lub niesłuszny. Największe kontrowersje wzbudzał tryb pozasądowy postępowania przed Komisją Majątkową, w tym zakres zwrotów nieruchomości, czy wysokości odszkodowań. Analiza orzecznictwa sądowego w przedmiotowym zakresie, przybliży warstwę sporną – podstawy roszczeń, czy zagadnienie własności – tytułów prawnych w oparciu o prawo cywilne i kanoniczne w minionych czasach.

Regulatory proceedings of church property in court decisions

The regulation of property matters of the Roman Catholic Church after 1989 created the basis for recovery of goods that in earlier years (especially during the Polish People's Republic) the Church had lost to the state in an illegal or unjust manner. The most controversial issue was the out-of-court procedure of proceedings before the Property Commission, including the scope of real estate returns and the amount of compensation. The analysis of court decisions in the subject matter presents the contentious layer – the basis of claims, or the issue of ownership – legal titles based on civil and canon law in the past.

Słowa kluczowe: Komisja Majątkowa; odszkodowania; postępowanie regulacyjne; Kościół rzymskokatolicki; „dobra martwej ręki”; majątek ruchomy nieruchomości; służebności; przywileje; misja Kościoła; rewindykacje;

Keywords: the Property Commission; compensation; regulatory proceedings; the Roman Catholic Church; „dead hand goods”; collected movable; immovable property; easements; privileges; the mission of the Church; restitution

⁵⁵ Zob. art. 322 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2015 r. poz. 218.

NOTA O AUTORZE

dr hab. Helena Pietrzak, prof. ucz. – kierownik Zakładu Prawa Cywilnego w Katedrze Wyznaniowego i Komparatystyki Prawniczej Instytutu Prawa Kanonicznego Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.