

# Paweł Pelc

---

## Kwestia zwrotu mienia kościelnych osób prawnych w świetle ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej

---

Prawo Kanoniczne : kwartalnik prawno-historyczny 38/1-2, 103-137

---

1995

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

PAWEŁ PELC

## KWESTIA ZWROTU MIENIA KOŚCIELNYCH OSÓB PRAWNYCH W ŚWIETLE USTAWY O STOSUNKU PAŃSTWA DO KOŚCIOŁA KATOLICKIEGO W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ<sup>1</sup>

1. Zagadnienia wstępne. 2. Regulacja sytuacji prawnej Kościoła Katolickiego i jego mienia. 3. „Uwłaszczenie” kościelnych osób prawnych (art. 60). 4. Postępowanie regulacyjne (art. 61 i następne). 5. Komisja Majątkowa (art. 62). 6. Postępowanie przed Komisją Majątkową. 7. Uregulowania szczególne. 8. Regulacje zwrotu mienia w innych polskich ustawach wyznaniowych lat dziewięćdziesiątych. 9. Wcześniejsza regulacja kwestii zwrotu mienia osób prawnych Kościoła Katolickiego. 10. Podsumowanie.

### 1. Zagadnienia wstępne

Ustawowe określenie sytuacji prawnej Kościoła Katolickiego w Polsce po uznaniu w 1945 r. przez komunistyczną władzę konkordatu z 1925 r.<sup>2</sup> za nieobowiązujący<sup>3</sup>, nastąpiło dopiero w 1989 r. Przez ponad 40 lat jego sytuacja prawna pozostawała praktycznie nieuregulowana, mimo wydawania przez władze państwowe licznych aktów dotyczących poszczególnych sfer i aspektów działania Kościoła Katolickiego. Władze państwowe i partyjne wahały się między wrogością a niechęcią do Kościoła Katolickiego, traktowanego przede wszystkim jako przeciwnik ideologiczny. Polityka ta realizowana była przy użyciu szerokiego spektrum środków o charakterze prawnym i pozaprawnym, w tym prób pozbawienia Kościoła Katolickiego materialnego zaplecza jego niezależności<sup>4</sup>.

### 2. Regulacja sytuacji prawnej Kościoła Katolickiego i jego mienia

Podjęta pod koniec lat osiemdziesiątych próba uregulowania sytuacji prawnej Kościoła Katolickiego i umożliwienia mu prawidłowego działania nie mogła pominąć efektów wieloletniej polityki komunistycznych władz

<sup>1</sup> Referat wygłoszony 3.04.1995 r. na posiedzeniu Instytutu Historii Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

<sup>2</sup> *Konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską podpisany w Rzymie dn. 10.02.1925 r.* (Dz.U. nr 72, poz. 501).

<sup>3</sup> *Uchwała Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej z dnia 12.09.1945 r. w sprawie konkordatu* (niepublikowana – Państwo i Prawo z 1947 nr 12).

<sup>4</sup> P. Kądziela, *Kościół a Państwo w Polsce 1945–1965*. Wrocław 1990 (I wydanie jako S. Bobowski, *Stosunki Państwo – Kościół w latach 1945–1965*. Warszawa 1986); A. Micewski, *Kościół–Państwo 1945–1989*. Warszawa 1994.

państwa w stosunku do jego majątku. W efekcie oprócz zapisów dotyczących osobowości prawnej Kościoła Katolickiego i jego osób prawnych, zasad działania i prowadzenia działalności wychowawczej, duszpasterskiej, charytatywno-opiekuńczej, budownictwa sakralnego, dostępu do środków masowego przekazu oraz organizacji kościelnych i katolickich w przyjętej już po zakończeniu obrad okrągłego stołu przez ostatni komunistyczny Sejm ustawie z 17.05.1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>5</sup> znalazły się także normy mające na celu uregulowanie sytuacji majątkowej Kościoła Katolickiego.

Kwestia zwrotu choć części utraconych przez Kościół Katolicki obiektów pojawiła się w protokołach Komisji Wspólnej przedstawicieli Rządu i Episkopatu w czerwcu 1981 r.<sup>6</sup> Ponownie kwestia ta powróciła na forum Komisji Wspólnej w 1988 r. w toku określania stanu prac nad projektem ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce<sup>7</sup>. Szczegółowo dyskutowana była ona na forum zespołu roboczego d/s legislacyjnych przygotowującego projekt ustawy<sup>8</sup>.

W wyniku negocjacji prowadzonych pomiędzy stroną kościelną i państwową, ustawodawca unormował sprawy majątkowe kościelnych osób prawnych związane z ich normalnym funkcjonowaniem i nabywaniem mienia. Ponadto jednak ustawa z 17 maja 1989 r. zawiera postanowienia mające umożliwić uregulowanie zadawnionych spraw majątkowych Kościoła Katolickiego. Regulacja ta przejawia się w dwu podstawowych

<sup>5</sup> Tytuł pierwotny, zmieniony ustawą z 5.07.1990 r. – *Prawo o zgromadzeniach* (Dz.U. nr 51, poz. 297 – art. 15 pkt 1) na *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. nr 29, poz. 154, zm. z 1990 r. nr 51, poz. 297, nr 55, poz. 321 i nr 86, poz. 504, z 1991 r. nr 95, poz. 425 i nr 107, poz. 459, z 1993 r. nr 7 poz. 34 i z 1994 r. nr 1 poz. 3) – zwana dalej "ustawą".

<sup>6</sup> *Relacja z posiedzenia Komisji Wspólnej przedstawicieli rządu i Episkopatu w dniu 23 czerwca 1981 r.*, w: *Tajne dokumenty Państwo-Kościół 1980 – 1989*. Londyn, Warszawa 1993, str. 84–86. W sierpniu 1981 r. przedstawiciele Episkopatu poruszyli kwestię zwrotu pojedynczego obiektu (Relacja ... z 27.08.1981 r. – str. 114), w październiku 1981 r. dyskutując o kwestii zlikwidowanych stowarzyszeń katolickich, poruszano także kwestię ich majątku (Relacja ... z 9.10.1989 r. – str. 129–132), powrócono wtedy także do kwestii rewindykacji mienia kościelnego (str. 134). W 1984 r. pojawiła się kwestia akceptacji przez Kościół Katolicki nie domagania się restytucji dóbr przejętych ustawą o dobrach martwej ręki (Relacja ... z 26.03.1984 r. – str. 362). W 1985 r. dyskutowano o roli zespołu do spraw rewindykacji nieruchomości zajmującego się konkretnymi przypadkami, strona kościelna sugerowała powierzenie mu zadania generalnego rozwiązania problemu, zdaniem strony rządowej nie powinien się on zajmować legislacją (Relacja ... z 26.09.1985 r. – str. 420–421), również w 1985 r. poruszono kwestię zamiany gruntów państwowych na kościelne w przypadku wywłaszczeń mienia kościelnego (Relacja... z 23.12.1985 r., str. 473).

<sup>7</sup> Tamże. Relacja ... z 10.10.1988 r. – str. 543. Sprawa ta została określona jako budząca największą kontrowersję między stroną kościelną i rządową. Jeszcze w styczniu 1989 r. przedmiotem zainteresowania Komisji Wspólnej był stan uzgodnień zapisów dotyczących Komisji Majątkowej (Relacja ... 23.01.1989 r. str. 569 – 572).

<sup>8</sup> Tryb prac nad tym projektem w: G. R y d l e w s k i, *Geneza i tryb przygotowania ustawodawstwa wyznaniowego w Polsce w roku 1989* (w:) B. Górowska, G. Rydlewski, *Regulacje prawne stosunków wyznaniowych w Polsce. Zbiór przepisów i dokumentów* (stan na 31 października 1992 r.). Warszawa 1992, str. 202–216.

rozwiązaniach – „uwłaszczeniu” – w stosunku do mienia znajdującego się w posiadaniu kościelnych osób prawnych w dniu wejścia w życie ustawy i umożliwieniu zwrotu mienia utraconego przez Kościół – jedno i drugie w zakresie określonym ustawą.

Postanowienia dotyczące przejścia na własność kościelnych osób prawnych mienia pozostającego w ich władaniu zawarte są w art. 60<sup>9</sup>, a dotyczące postępowania regulacyjnego w art. 61 – 65 ustawy. W 1991 r. i 1993 r. dokonano zmian w brzmieniu tych norm. Nowelizacja z 1991 r.<sup>10</sup> w art. 60 rozszerzyła zakres „uwłaszczenia” kościelnych osób prawnych także na cmentarze. W zakresie postępowania regulacyjnego – doprecyzowano nie w pełni jasne postanowienia dotyczące zwrotu nieruchomości przejętych na podstawie ustawy o dobrach martwej ręki<sup>11</sup>, umożliwiając ponadto zwrot gruntów leśnych wchodzących w skład przejętych nieruchomości ziemskich.

Określono także wielkość gruntów rolnych, które mogą być wydzielone poszczególnym kategoriom kościelnych osób prawnych, rezygnując z ograniczenia wielkości przekazywanych gruntów rolnych w stosunku do średniej wielkości indywidualnego gospodarstwa rolnego w województwie<sup>12</sup>. Określając wielkość gruntów, które mogą być przyznane poszczególnym kategoriom osób prawnych trzymano się w zasadzie wielkości określonych w aneksie do protokołu Komisji Wspólnej Rządu i Episkopatu z 14.04.1950 r.<sup>13</sup>. Zwiększono jednak do 50 ha limit powierzchni przysługującej domom zakonnym prowadzącym działalność oświatową lub charytatywno–opiekuńczą (z 5 ha, które przysługiwały wszystkim domom zakonnym w świetle aneksu z 1950 r.). Ponadto uzupełniono katalog określonych w ustawie tytułów do wszczęcia postępowania regulacyjnego o przejęcie nieruchomości warszawskich na podstawie dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy<sup>14</sup>. Do zmiany tej dostosowano także redakcję ust. 3 w art. 61. Przedłużono także termin zgłaszania wniosków o wszczęcie postępowania regulacyjnego. Ponadto ustawodawca wprowadził nową możliwość nieodpłatnego przekazania gruntów znajdujących się w zasobach Państwowego Funduszu Ziemi osobom prawnym Kościoła Katolickiego, które podjęły działalność na ziemiach zachodnich i północnych po 8 maja 1945 r. Sprawy te nie zostały jednak przekazane Komisji Majątkowej, lecz oddane do rozstrzygnięcia wojewodom w drodze decyzji<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> W przypadku podawania numerów artykułów bez dalszego rozwinięcia lub z dodaniem słowa „ustawy”, chodzi o odesłanie do ustawy z 17.05.1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>10</sup> *Ustawa z dnia 11.10.1991 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. nr 107, poz. 459).

<sup>11</sup> *Ustawa z 20.03.1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego* (Dz.U. nr 9, poz. 87, spr. Dz.U. z 1950 r. nr 10, poz. 111), zwana dalej „ustawą o dobrach martwej ręki”.

<sup>12</sup> Pierwotne brzmienie art. 63 ust. 2 ustawy.

<sup>13</sup> *Kościół Państwo (Dokumenty)*, Warszawa 1986, str. 38.

<sup>14</sup> *Dekret z 26.10.1945 o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy* (Dz.U. nr 50, poz. 279).

<sup>15</sup> Dodany art. 70a ustawy.

Nowelizacja z 1993 r.<sup>16</sup> rozszerzyła zakres regulacji dotyczącej nieruchomości rolnych, także o wydzielenie nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (w toku postępowania regulacyjnego lub wydzielenia nieruchomości osobom prawnym Kościoła Katolickiego, które podjęły działalność na ziemiach zachodnich i północnych). Jednocześnie uzupełniono unormowanie trybu wydzielenia nieruchomości rolnych przekazywanych kościelnym osobom prawnym na ziemiach zachodnich i północnych poprzez poprzedzenie wydania decyzji przez wojewodę koniecznością uzyskania na jej wydanie zgody Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.

W 1992 r. regulacja związana z postępowaniem regulacyjnym stała się przedmiotem wykładni Trybunału Konstytucyjnego udzielonej na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich. Dotyczyła ona zakresu czasowego zdarzeń, w wyniku których kościelne osoby prawne utraciły posiadanie nieruchomości mogących być przedmiotem postępowania regulacyjnego<sup>17</sup>.

Należy także wskazać, że niektóre postanowienia związane z postępowaniem regulacyjnym zawarte w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, mimo nie wprowadzenia bezpośrednich zmian w ich brzmieniu utraciły aktualność ze względu na późniejsze zmiany w innych aktach prawnych. I tak, zgodnie z ustawą z 23.11.1989 r. zmieniającą ustawę o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej<sup>18</sup>, która zniósła Urząd do Spraw Wyznań – jego kompetencje przejął Urząd Rady Ministrów, a kompetencje Ministra-kierownika Urzędu do Spraw Wyznań i Dyrektora Urzędu do Spraw Wyznań przejął Minister-Szef Urzędu Rady Ministrów.

Ponadto w ustawie budżetowej na rok 1992 z dnia 5.06.1992<sup>19</sup> w art. 31. zawieszono do 31.12.1992 r. stosowanie art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej mówiącego o przyznaniu kościelnym osobom prawnym odszkodowania w razie niemożności zwrotu nieruchomości lub przyznania nieruchomości zamiennych.

W wykonaniu delegacji zawartej w ustawowych normach dotyczących postępowania regulacyjnego zostały wydane dwa akty wykonawcze. W drodze rozporządzenia uregulowano sprawę wyłączenia nieruchomości zamiennych i nakładania obowiązku zapłaty odszkodowania<sup>20</sup>. Zarządzenie Mini-

<sup>16</sup> Dz.U. z 1994 r. nr 1, poz. 3 (art. 5).

<sup>17</sup> *Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24.06.1992 r. w sprawie wykładni art. 61 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. nr 52, poz. 250). Sygn. akt W.11/91.

<sup>18</sup> Dz.U. nr 64, poz. 387 (art. 1).

<sup>19</sup> Dz.U. nr 50 poz. 229. Zgodnie z art. 37 pkt 2 ustawy budżetowej na rok 1992 norma ta weszła w życie z dniem jej ogłoszenia czyli 29.06.1992 r.

<sup>20</sup> *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21.12.1990 r. w sprawie wyłączenia nieruchomości zamiennych lub nakładania obowiązku zapłaty odszkodowania na rzecz kościelnych osób prawnych* (Dz.U. z 1991 r. nr 1, poz. 2).

stra – Szefa Urzędu Rady Ministrów określiło tryb postępowania regulacyjnego<sup>21</sup>.

### 3. „Uwłaszczenie” kościelnych osób prawnych (art. 60)

W wyniku działań władz komunistycznych, a nawet zaszłości z okresu rozbiorów nie do końca rozstrzygniętych i uregulowanych w okresie II Rzeczypospolitej, Kościół Katolicki utracił tytuły prawne do szeregu nieruchomości. W stosunku do części z nich udało mu się wejść ponownie w ich władanie lub utrzymać we władaniu mimo utraty tytułu prawnego. Ponadto Kościół Katolicki władał obiektami sakralnymi, do których nie miał tytułu prawnego. Ustawodawca w art. 60 ustawy podjął próbę rozwiązania tego problemu poprzez uznanie, że nieruchomości te lub ich części stają się z mocy prawa własnością kościelnych osób prawnych, o ile zostaną spełnione ustawowo określone przesłanki.

#### 3.1. Ustawowe przesłanki „uwłaszczenia”

##### 3.1.1. Władanie nieruchomością

Podstawową przesłanką przejścia z mocy prawa własności na kościelne osoby prawne było pozostawanie nieruchomości we władaniu kościelnych osób prawnych w dniu wejścia w życie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>22</sup> czyli 23 maja 1989 r. Użyte przez ustawodawcę pojęcie „władanie” jest pojęciem szerokim obejmującym wszystkie stany związane z faktyczną władzą nad rzeczą (posiadanie tak samoistne jak i zależne, dzierżenie)<sup>23</sup>.

Nieruchomości te musiały ponadto spełniać jedno z dodatkowych kryteriów określonych przez ustawodawcę.

##### 3.1.2. Mienie „poucnickie”

„Uwłaszczeniu” podlegały nieruchomości, które były własnością osób prawnych obrządku grecko-katolickiego<sup>24</sup> (ustawodawca wylicza: diecezje, parafie, klasztory i inne instytucje grecko-katolickie)<sup>25</sup>. Nieruchomości te w większości znalazły się we władaniu państwa w latach czterdziestych

<sup>21</sup> Zarządzenie Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z 8.02.1990 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego w przedmiocie przywrócenia osobom prawnym Kościoła Katolickiego własności nieruchomości lub ich części (M.P. nr 5 poz. 39, zm. z 1993 r. nr 20, poz. 195 i z 1994 r. nr 23, poz. 190).

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 77 ustawa weszła w życie z dniem jej ogłoszenia.

<sup>23</sup> Takie stanowisko zawarte jest w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 24.06.1992 r., sygn. akt W.11/91, str. 25.

<sup>24</sup> Obrządek grecko-katolicki nazywany jest też Kościołem Unickim, Ukraińskim Kościołem Katolickim, obrządkiem grecko-rusińskim lub obrządkiem bizantyjsko-ukraińskim.

<sup>25</sup> Art. 60 ust. 1 pkt 1.

w wyniku przesiedleń ludności ukraińskiej do USRS oraz przeprowadzonej w 1947 r. Akcji „Wisła”, w ramach której ludność ukraińską i łemkowską przesiedlono na ziemie północne i zachodnie. Władze państwowe przejmując to mienie bądź uznając je za własność Skarbu Państwa stosowały różnorodną argumentację prawną<sup>26</sup>.

Podstawą wskazywaną przy przejmowaniu mienia grekokatolickiego był dekret z 5.09.1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do Z.S.R.R.<sup>27</sup> Argumentacja ta wykazywała jednak wady prawne ze względu na niedostosowanie treści dekretu do przejmowania mienia osób prawnych. W 1949 r. nową podstawą prawną przejmowania mienia unickiego stał się dekret z 27.07.1949 r. o przejściu na własność Państwa nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego<sup>28</sup>. Stosowanie tego aktu ograniczone było jednak do nieruchomości ziemskich. Wkrótce administracja zyskała nową podstawę do uznania mienia grekokatolickiego za państwowe – miał nią być wyżej wzmiankowany dekret z 1947 r. znowelizowany dekretem z 28.09.1949 r. o zmianie dekretu z dnia 5.09.1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do Z.S.R.R.<sup>29</sup> Zgodnie z tą regulacją na własność Skarbu Państwa miało przechodzić także mienie „osób prawnych, których istnienie lub działalność wskutek przesiedlenia do Z.S.R.R. ich członków lub osób tą działalnością objętych stała się bezprzedmiotowa.”<sup>30</sup> Mimo wad prawnych<sup>31</sup>, tę argumentację prawną utrzymano także po uchwaleniu ustawy o dobrach martwej ręki, jak również po odejściu od stalinizmu po Paździej-

<sup>26</sup> Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Administracji Publicznej z marca 1947 r. mienie grekokatolickich osób prawnych miało należeć do Państwa „po myśli układu z września 1945 r. zawartego przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego z Rządem Ukraińskiej Sowieckiej Socjalistycznej Republiki w przedmiocie przesiedlenia ludności ukraińskiej z terytorium Polski i obywateli polskich z terytorium U.S.S.R.” (Zarządzenie w sprawie majątku po b. Kurii Biskupiej gr. kat. w Przemyślu. L.dz. V.W.Ch.347/47, marzec 1947 r., AAN MAP 1040, str. 80.).

<sup>27</sup> Dz.U. nr 59, poz. 318. Na wykorzystanie tej podstawy prawnej wskazuje A.N a łę c z, *Cerkwie grekokatolickie w Diecezji Przemyskiej po roku 1945. Zarys problematyki*. Przemyśl 1988, str. 25.

<sup>28</sup> Dz.U. nr 46, poz. 339.

<sup>29</sup> Dz.U. nr 53, poz. 404. Organy administracji wadliwie od strony formalnej powoływały się wyłącznie na dekret nowelizujący, jako samodzielną podstawę przejścia własności.

<sup>30</sup> Argumentacją taką posługiwał się Departament Wyznaniowy MAP – W.II 4/93 z 10.02.1950 r., AAN MAP 1040, str. 57.

<sup>31</sup> Ustanie działalności osób prawnych kościoła grekokatolickiego nastąpiło przede wszystkim w wyniku działań władz państwowych i przesiedleń przeprowadzonych w wyniku akcji „Wisła” w 1947 r. – nie miało zaś bezpośredniego związku z „ewakuacją” do ZSRR. Wątpliwość budzi także kwestia „bezprzedmiotowości” działalności kościelnej osoby prawnej. Z tego względu należy uznać, że mienie grekokatolickie zostało przejęte przez Państwo bez podstawy prawnej.

niku 1956 r.<sup>32</sup> W latach sześćdziesiątych (m. in. w odpowiedzi na rewindykacyjne działania Kościoła Katolickiego i faktyczne częściowe reaktywowanie funkcjonowania duszpasterstwa w obrządku grekokatolickim) podjęto akcję ujawniania Skarbu Państwa jako właściciela nieruchomości „pounickich” w księgach wieczystych<sup>33</sup>.

Kościół Katolicki utrzymał się we władaniu części grekokatolickich obiektów sakralnych po wysiedleniu ludności unickiej, część uzyskał w latach późniejszych. Tytuł prawny do władania tymi obiektami przez Kościół Katolicki był niejednolity.<sup>34</sup>

Do 1985 r. Kościół Katolicki uzyskał 167 cerkwi w diecezji przemyskiej<sup>35</sup> (dla porównania – w roku 1962 władał 166 obiektami sakralnymi pogrekatolickimi<sup>36</sup>). Zdecydowana większość z nich była we władaniu osób prawnych Kościoła Katolickiego obrządku łańciskiego. W efekcie ustawy z 17.05.1989 r. doprowadziła do przejścia mienia pounickiego na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego obrządku łańciskiego<sup>37</sup>. Rozwiązanie kwestii uwzględnienia potrzeb i historycznych racji osób prawnych Kościoła Katolickiego obrządku grecko-katolickiego pozostaje obecnie kwestią wewnętrzną Kościoła Katolickiego i pozostaje poza sferą zainteresowania ustawodawcy<sup>38</sup>.

<sup>32</sup> Urząd Do Spraw Wyznań, III 25/19/56, Warszawa 16.06.1957, Archiwum Urzędu Do Spraw Wyznań (AUDSW) 24/755, *Zagadnienia grecko-katolickie w Polsce Ludowej*, AUDSW 25/730.

<sup>33</sup> Prezydium WRN w Rzeszowie L.Wz.II-4/45/61, Rzeszów 20.03.1962 r., AUDSW 67/46.

<sup>34</sup> Obiekty odzyskane przed rokiem 1950 i później nie utracone przejęte były na podstawie protokołów zdawczo odbiorczych spisanych przez urzędy gminne. Obiekty przejęte w latach sześćdziesiątych bądź pozostawały w faktycznym władaniu Kościoła bez żadnej podstawy prawnej bądź zostały później przekazane w użytkowanie wieczyste przez Państwowy Fundusz Ziemi. W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych cerkwie przekazywane były przez wydziały rolnictwa i sporządzano wówczas stosowne akty notarialne. (J. M u s i a ł, A. N a ł ę c z, *Świątynie unickie na terenie diecezji przemyskiej w latach 1945–1985*. /w:/ Chrześcijanin w Świecie nr 3 /186/, marzec 1989 r., str. 93).

<sup>35</sup> Tamże, str. 92.

<sup>36</sup> L.Wz.I-36/63/62, Rzeszów 12.03.1962, AUDSW 45/579 (ogólną liczbę obiektów grekokatolickich określono w tym piśmie na 540, z czego 183 zostały spalone bądź rozebrane na cele społeczne).

<sup>37</sup> Autorzy poselskiego projektu z 22.08.1991 r. ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego zawartego w Druku Sejmowym nr 1042 Sejmu X kadencji wskazywali w jego uzasadnieniu na przejęcie przez obrządek łańciski („Kościół Rzymsko-Katolicki”) 245 cerkwi (str. 2 uzasadnienia). Dane sumaryczne mówią o tym, że obecnie osoby prawne obrządku grekokatolickiego odzyskały 20 cerkwi, a 248 cerkwi jest własnością osób prawnych obrządku „łańciskiego”, (KAI) *Kościół Grecko-katolicki dziś*. W: *Gazeta Magazyn*, cotygodniowy dodatek do *Gazety Wyborczej* nr 11 (107), 17.03.1995, str. 10.

<sup>38</sup> Z tego względu Sejm nie mógł uwzględnić propozycji zmian ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, zawartych w projekcie zgłoszonym przez grupę posłów w Sejmie X kadencji (druk 1042), pozbawiających prawa własności mienia pounickiego osoby prawne obrządku łańciskiego, jeżeli o zwrot mienia wystąpiłyby osoby prawne obrządku grecko-katolickiego.



### 3.1.3. Dobra martwej ręki.

Uwłaszczenie dotyczyło także nieruchomości lub ich części, które podlegały przejściu na własność Państwa na mocy ustawy o przejściu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego, a zostały pozostawione, wydierżawione lub przekazane kościelnym osobom prawnym. Kwestia nieruchomości rolnych kościelnych osób prawnych została wyłączona spod działania reformy rolnej. O ich losie zdecydowano dopiero w 1950 r. Zgodnie z ustawą o dobrach martwej ręki, Państwo przejęło na własność wszystkie nieruchomości ziemskie związków wyznaniowych z wyjątkiem gospodarstw rolnych proboszczów (do 50 ha, a na terenie ówczesnych województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego do 100 ha) i innych określonych „w drodze wyjątku” przez Radę Ministrów. Zgodnie z art. 7 tej ustawy Rada Ministrów mogła także pozostawić w zarządzie i użytkowaniu kościelnych osób prawnych nieruchomości podlegające przejściu lub przekazać je w zarząd tych osób. Zgodnie z aneksem do punktu 2 Protokołu Wspólnej Komisji Rządu RP i Episkopatu w związku z zawartym Porozumieniem (z 14 kwietnia 1950 r.), w którym Rząd RP zobowiązał się do rozważenia potrzeb biskupów i instancji kościelnych „celem uwzględnienia tych potrzeb i przyjęcia im z pomocą”, przejściu miały nie podlegać także gospodarstwa domowe do 5 ha związane bezpośrednio z terenem domów zgromadzeń zakonnych wraz z inwentarzem i budynkami gospodarczymi. Ponadto zobowiązano się do pozostawienia „ordynariuszom” i seminariom duchownym ogrodów i gospodarstw do 50 ha wraz z inwentarzem. W efekcie część nieruchomości ziemskich pozostało w posiadaniu osób prawnych Kościoła Katolickiego, mimo przejścia tytułu własności do nich na Skarb Państwa<sup>39</sup>. Rozstrzygnięcie ustawy umożliwiło ponowne przejście tytułu własności tych nieruchomości na rzecz kościelnych osób prawnych władających tymi nieruchomościami w dniu wejścia w życie ustawy.

### 3.1.4. Mienie fundacji

Przedmiotem uwłaszczenia były także nieruchomości lub ich części podlegające przepisom dekretu o zniesieniu fundacji<sup>40</sup>, które zostały poręczone, pozostawione, wydierżawione, wynajęte lub przekazane kościelnym osobom prawnym. W 1952 r. dekretem zniesiono bowiem fundacje mające siedzibę w Polsce, a ich majątek został przejęty z mocy prawa przez państwo na własność (z dniem 22.05.1952 r.). Jednakże mimo przejścia mienia fundacji, poręczono użytkowanie na dotychczasowe cele ich majątków lub ich części stanowiących gospodarstwa rolne proboszczów, a także prze-

<sup>39</sup> Kościelne osoby prawne utrzymały się w posiadaniu ok. 33.000 ha gruntów rolnych (Państwo przejęło ok. 155 tys. ha) – M. T. S t a s z e w s k i, *Państwo-Kościół w Europie Środkowo-Wschodniej. Aspekty instytucjonalno-prawne*. Warszawa 1994, str. 39.

<sup>40</sup> *Dekret z dnia 24.04.1952 r. o zniesieniu fundacji* (Dz. U. nr 25, poz. 172).

znaczonych do wykonywania kultu religijnego. Miało to nastąpić w granicach i na zasadach określonych w ustawie o dobrach martwej ręki. Ograniczało to wielkość gospodarstw rolnych proboszczów do 50 lub 100 ha w zależności od miejsca położenia mienia fundacji. Rozstrzygnięcie ustawy z 17.05.1989 r. pozwalało na przejście własności mienia przejętego przez państwo po zlikwidowanych fundacjach na osoby prawne Kościoła Katolickiego istniejące w dniu wejścia w życie ustawy i władające mieniem zniesionych fundacji w tym dniu.

### 3.1.5. Mienie przejęte przez władze austriackie

Ustawodawca wkroczył również w stany prawne wywodzące się jeszcze z czasów zaborów. W efekcie „uwłaszczenie” dotyczy także nieruchomości lub ich części przejętych przez władze austriackie w okresie zaborów na własność funduszy religijnych, funduszy naukowych, szkół parafialnych oraz katolickich gmin parafialnych, o ile znajdowały się one w dniu wejścia w życie ustawy w władaniu kościelnych osób prawnych. Ustawodawca rozstrzygnął także o losach tego mienia, gdy nie znajdowało się ono w posiadaniu kościelnych osób prawnych.

### 3.1.6. Cmentarze i obiekty sakralne

„Uwłaszczeniem” objęto także nieruchomości, na których znajdują się obiekty sakralne (a zgodnie z nowelizacją z 1991 r. – także cmentarze) wraz z budynkami towarzyszącymi obiektom sakralnym, przez które rozumiano plebanie, wikariatkę, organistówkę, bądź siedzibę punktu katechetycznego lub domu zakonnego związanego z duszpasterstwem lub świadczeniem pomocy w obiekcie sakralnym. Rozstrzygnięcie to pozwalało na przejęcie przez kościelne osoby prawne własności cmentarzy i obiektów sakralnych znajdujących się w dniu wejścia w życie ustawy w ich władaniu bez względu na pochodzenie tych nieruchomości. Umożliwiło to także nabycie przez osoby prawne Kościoła Katolickiego własności obiektów sakralnych utraconych w przeszłości przez inne kościoły i związki wyznaniowe.

### 3.2. Tryb stwierdzenia przejścia własności na osoby prawne Kościoła Katolickiego.

Zgodnie z art. 60 ust. 5 stwierdzenie nabycia własności nieruchomości określonych w art. 60 ust. 1 następuje w drodze decyzji terenowego organu administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw wyznań stopnia wojewódzkiego (czyli obecnie wojewody). Decyzje powyższe mają charakter deklaratoryjny. W myśl art. 60 ust. 6 decyzje w sprawie stwierdzenia przejścia własności na rzecz kościelnych osób prawnych mogą być zaskarżane do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Po nowelizacji art. 196

Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>41</sup> dokonanej w 1990 r.<sup>42</sup>, w miejsce wprowadzonego w 1980 r. enumeratywnego określenia spraw podlegających kognicji NSA, wprowadzono klauzulę generalną określającą zaskarżalność wszystkich decyzji organów administracji państwowej, o ile nie jest to wyraźnie wyłączone przez ustawę. W efekcie zawarte w ustawie z 17.05.1989 r. poddanie kognicji NSA decyzji stało się zbędne. Zapis ten nie został jednak uchylony. Z jego brzmienia wynika rezygnacja z dwuinstancyjności postępowania, gdyż skarga przysługuje na decyzję organu wydającego decyzję już w I instancji. Ponadto w art. 60 ust. 6 zd. 2 określono 2 letni termin – liczony od wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie stwierdzenia przejścia własności na rzecz kościelnych osób prawnych – do złożenia skargi na niewydanie decyzji.

Zgodnie z art. 60 ust. 8 inne postępowania sądowe i administracyjne dotyczące nieruchomości, których własność przeszła na kościelne osoby prawne na podstawie art. 60 ust. 1, ulegają zawieszeniu, a ich akta podlegają przekazaniu organowi wydającemu decyzję potwierdzającą uwłaszczenie. Wydanie ostatecznej decyzji w przedmiocie uwłaszczenia, w myśl z art. 60 ust. 9, jest podstawą do umorzenia zawieszonych postępowań. Ustawodawca nie precyzuje szczegółowo przedmiotu podlegających zawieszeniu i umorzeniu postępowań, należy domniemywać, że chodzi przede wszystkim o postępowania związane z tytułem prawnym do nieruchomości lub ich posiadaniem. Związek postępowania z nieruchomością podlega ocenie organu prowadzącego postępowanie mogące podlegać dyspozycji powyższej normy, dokonywanej z urzędu.

Ponadto w art. 60 ust. 7 ustawodawca zwolnił przejście własności w drodze „uwłaszczenia” od podatków i opłat (np. opłaty skarbowej) a wnioski o wpis do ksiąg wieczystych i o ich zakładanie od opłat (opłata sądowa).

### 3.3. *Mienie przejęte przez zaborcę austriackiego nie znajdujące się we władaniu kościelnych osób prawnych*

Regulując kwestię nieruchomości przejętych przez władze austriackie na własność funduszy religijnych, naukowych, szkół parafialnych i katolickich gmin parafialnych, a znajdujących się we władaniu kościelnych osób prawnych, ustawodawca rozstrzygnął także losy tego typu nieruchomości nie znajdujących się we władaniu kościelnych osób prawnych. Zgodnie z art. 60 ust. 3 nieruchomości te, o ile znajdowały się w dniu wejścia w życie ustawy we władaniu państwowych jednostek organizacyjnych, stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych lub mieniem komunalnym. Z brzmienia tej normy wynika szerokie rozumienie przez ustawodawcę pojęcia „państwowe jednostki organizacyjne”, bez

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 14.06.1960 r. – Kodeks Postępowania Administracyjnego (t.j. Dz.U. z 1980 r. nr 9, poz. 26 z późn. zm.).

<sup>42</sup> Dz.U. z 1990 r. nr 34, poz. 201.

względu na to czy posiadają one osobowość prawną czy nie. Stwierdzenie ich „uwłaszczenia” następowało w tym samym trybie, jak przy kościelnych osobach prawnych.

Ponadto, w art. 60 ust. 4, ustawodawca stworzył możliwość zasiedzenia pozostałych nieruchomości tego typu przez ich samoistnych posiadaczy – osoby fizyczne lub niepaństwowe i niekościelne osoby prawne, przy zaliczeniu do okresu zasiedzenia także okresu posiadania sprzed dnia wejścia w życie ustawy. Regulacja ta wyłączała stosowanie art. 177 Kodeksu cywilnego<sup>43</sup>, który uniemożliwiał zasiedzenie nieruchomości będących przedmiotem własności państwowej. Art. 177 k.c. został uchylony w 1990 r.<sup>44</sup>

#### 4. Postępowanie regulacyjne (art. 61 i następane)

„Uwłaszczenie”, uregulowało stan prawny nieruchomości znajdujących się we władaniu kościelnych osób prawnych w dniu wejścia w życie ustawy, o ile nieruchomości te spełniały ustawowe przesłanki. Ze swej istoty „uwłaszczenie” nie objęło nieruchomości utraconych przez Kościół Katolicki i nie odzyskanych fizycznie w żadnej formie do dnia wejścia w życie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Ustawodawca podjął próbę uwzględnienia roszczeń Kościoła Katolickiego także do mienia utraconego, o ile nastąpiło to w okolicznościach uznanych przez niego za krzywdzące dla Kościoła Katolickiego. Roszczenia Kościoła Katolickiego nie podlegają jednakże uwzględnieniu, jeżeli naruszają określone przez ustawodawcę interesy innych podmiotów. Zaspokojeniu roszczeń osób prawnych Kościoła Katolickiego do utraconego przez nie mienia, przy równoczesnym uwzględnieniu interesów innych podmiotów służy określone w art. 61 i nast. ustawy postępowanie regulacyjne. Postępowanie to rządzi się specyficznymi regułami określonymi w ustawie i toczy się przed organem powołanym specjalnie w tym celu – Komisją Majątkową złożoną z przedstawicieli Państwa i Kościoła na zasadzie parytetu. Rozstrzygnięcie tego organu jest możliwe tylko w razie uzgodnienia stanowisk przez przedstawicieli obu stron. W efekcie rozwiązanie to promuje koncyliacyjną drogę rozstrzygnięcia interesów stron zainteresowanych wynikiem postępowania.

Przedmiotem postępowania regulacyjnego są nieruchomości lub ich części, o ile zostały upaństwowione tzn. przejęte na rzecz Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych w okolicznościach określonych przez ustawodawcę, a nie zachodzą przesłanki negatywne określone w ustawie.

##### 4.1. Mienie pounickie

Nieruchomości lub ich części, które były własnością diecezji, parafii, klasztorów lub innych instytucji greckokatolickich nie pozostające we władaniu kościelnych osób prawnych mogą być przedmiotem postępowania

<sup>43</sup> Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93, z późn. zm.).

<sup>44</sup> Dz.U. z 1990 r. nr 55, poz. 32.

regulacyjnego, o ile nie pozostawały w dniu wejścia w życie ustawy we władaniu innych kościołów i związków wyznaniowych. Problem tych nieruchomości jest szczególnie zawiły ze względu na zaszłości historyczne i sprzeczne interesy w szczególności między Kościołem Katolickim a Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym, który włada ponad 20 cerkwiemi pounickimi<sup>45</sup>.

Większość nieruchomości unickich znajdujących obecnie się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej została utracona przez Kościół Katolicki po drugiej wojnie światowej w okolicznościach omówionych w rozważaniach dotyczących „uwłaszczenia” kościelnych osób prawnych. Jednakże część nieruchomości osoby prawne Kościoła Katolickiego obrządku grecko-katolickiego utraciły jeszcze w okresie zaborów – w szczególności w wyniku likwidacji Unii przez władze carskie<sup>46</sup>.

Po odzyskaniu w 1918 r. niepodległości Kościół Katolicki podjął próbę odzyskania mienia utraconego w okresie zaborów zarówno przez obrządek łański jak i „grecko-rusiński” – a przekazane Cerkwi Prawosławnej. Działania te, w szczególności w stosunku do mienia pounickiego, zostały powstrzymane przez władze państwowe. Mienie pocerkiewne przejęto w zarząd państwowy<sup>47</sup>. Doszło także do przejścia przez Skarb Państwa na własność części mienia pounickiego<sup>48</sup>.

W konkordacie z 1925 r.<sup>49</sup>, w art. XXIV Państwo uznało prawo kościelnych osób prawnych do mienia posiadanego przez nie w dniu wejścia w życie tego konkordatu. Sprawa dóbr utraconych przez Kościół Katolicki w wyniku działań zaborców, a znajdujących się w posiadaniu Państwa Polskiego miała być uregulowana odrębnym układem, a do jego wejścia w życie Państwo miało wypłacać kościelnym osobom prawnym uposażenie nie niższe niż wypłacane przez rządy zaborcze. W wykonaniu tego postanowienia, w 1938 r. zawarto układ w sprawie ziem, kościołów i kaplic

<sup>45</sup> Biskup przemyski obrządku bizantyjsko-ukraińskiego w piśmie L.dz. 92/91 z 11.06.1991 r. (adresowanym do A.Stelmachowskiego, Marszałka Senatu RP I kadencji w toku prac nad ustawą o stosunku Państwa do PAKP) wymienia 22 cerkwie, w uzasadnieniu do projektu zawartego w druku sejmowym X kadencji nr 1042 autorzy projektu podają liczbę 24 cerkwi, w informacji KAI podanej w *Gazecie Magazynie* z 17.03.1995 r. jest mowa o 23 cerkwiach unickich znajdujących się we władaniu osób prawnych PAKP.

<sup>46</sup> Przejęcie obiektów na obszarze Cesarstwa Rosyjskiego (tzw. ziemie zabrane) nastąpiło w związku z ukazem carskim z 25.03 (6.04) 1839 r. (Pełny Zbiór Praw z 25.06.1839 r. nr 12467), a na obszarze Królestwa Polskiego – w związku z decyzją Świątobliwego Synodu z dnia 13 (25).04.1875 r., zatwierdzoną przez cesarza rosyjskiego I (13).05.1875 r. (Pełny Zbiór Praw z 1875 r., nr 54670).

<sup>47</sup> *Dekret Naczelnika Państwa z 16.12.1918 w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego* (Dz.Pr RP nr 21, poz. 67).

<sup>48</sup> Szerzej na ten temat: K. K r a s o w s k i, *Związki wyznaniowe w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*. Warszawa–Poznań 1988, str. 138–141; M. P a p i e r z y Ń s k a – T u r e k, *Między tradycją a rzeczywistością. Państwo wobec prawosławia 1918–1939*. Warszawa 1989, str. 388–395.

<sup>49</sup> *Konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską podpisany w Rzymie dn. 10.02.1925 r.* (Dz. U. nr 72, poz. 501).

pounickich<sup>50</sup>. Układ ten w art. II zawierał zrzeczenie się przez Kościół Katolicki prawa własności do wszystkich gruntów pounickich (w zamian za przeznaczenie 12.000 ha ziemi dla kościelnych osób prawnych<sup>51</sup>). Jednocześnie, zgodnie z jego art. V, z dniem wejścia w życie układu „uwłaszczono” kościelne osoby prawne posiadające lub władające w tym dniu pounickimi kościołami i kaplicami wraz z plebaniami, ogrodami plebańskimi i cmentarzami pounickimi. Nie rozwiązana pozostała jedynie kwestia kościołów i kaplic pounickich, będących w posiadaniu Państwa, a nie będących w użytkowaniu Kościoła Prawosławnego. W myśl postanowień art. VI układu Rząd Rzeczypospolitej zobowiązał się „prowadzić w dalszym ciągu badanie warunków, w których się one znajdują i przekazać je na własność Kościołowi Katolickiemu we wszystkich przypadkach, gdy to się okaże możliwe.” Wykonanie tych postanowień nie było możliwe ze względu na wybuch drugiej wojny światowej wkrótce po wejściu w życie omawianego układu<sup>52</sup>.

Trybunał Konstytucyjny w swojej uchwale z dnia 24.06.1992 r. w sprawie wykładni art. 61 ustawy z dnia 17.05.1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, potwierdził, że postępowanie regulacyjne w stosunku do mienia pounickiego może dotyczyć także kościołów i kaplic pounickich, o których mowa w art. VI układu z 20.06.1938 r., jeżeli kościoły i kaplice nie zostały dotychczas zwrócone Kościołowi Katolickiemu (choć, zdaniem Trybunału wyrażonym w uzasadnieniu uchwały, faktycznie będzie to miało miejsce jedynie w sporadycznych wypadkach<sup>53</sup>). Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, jest to jeden z dwu wyjątków od zasady, że przedmiotem postępowania regulacyjnego są jedynie nieruchomości utracone przez Kościół Katolicki w „Polsce ludowej”<sup>54</sup>.

Wszczęcie postępowania regulacyjnego w stosunku do mienia pounickiego, zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 1 uniemożliwia fakt władania nim w dniu wejścia w życie ustawy z 17.05.1989 r. przez inne kościoły i związki wyznaniowe. Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni tej normy pominął zawarte w niej wyraźnie ograniczenie wyłączenia wszczęcia postępowania regulacyjnego jedynie do stanu władania

---

<sup>50</sup> *Układ między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską w sprawie ziem, kościołów i kaplic pounickich, których Kościół Katolicki pozbawiony został przez Rosję, podpisany w Warszawie dnia 20 czerwca 1938 r.* (Dz. U. z 1939 r. nr 35, poz. 222).

<sup>51</sup> Do kontyngentu tego, zgodnie z art. III, zaliczono 9.120 ha ziemi posiadanej przez kościelne osoby prawne, a nie nabytej drogą kupna. Za pozostałą część kontyngentu Kościół Katolicki miał otrzymać obligacje 4% Pożyczki konsolidacyjnej.

<sup>52</sup> Zgodnie z art. X układ wszedł w życie 30 dnia po dacie wymiany dokumentów ratyfikacyjnych, która nastąpiła 16 marca 1939 r. (*Oświadczenie rządowe z 12.04.1939 r. w sprawie wymiany dokumentów ratyfikacyjnych układu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską o ziemiach pounickich, podpisanego w Warszawie dnia 20 czerwca 1938 r.* – Dz. U. nr 35, poz. 223).

<sup>53</sup> *Uzasadnienie uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 24.06.1992 r. w sprawie wykładni art. 61 ustawy z dnia 17.05.1989 r.*, sygn. akt W.11/91, str. 33.

<sup>54</sup> Trybunał nie sprecyzował tego pojęcia, w dalszych rozważaniach przyjmując, że chodzi o zdarzenia zaszłe po 22.07.1944 r.

nieruchomością z dnia wejścia w życie ustawy z 17.05.1989 r. W uchwale Trybunału Konstytucyjnego jako jedna z ujemnych przesłanek wszczęcia postępowania regulacyjnego w stosunku do mienia pounickiego określonego w art. VI układu z 20.06.1938 r. wymienione jest pozostawanie we władaniu innych kościołów i związków wyznaniowych. Ponieważ jednak Trybunał wprost odwołuje się w swojej wykładni do „art. 61 ust. 1 pkt 1, końcowa część zdania”, należy uznać, że wykładnia dokonana przez Trybunał nie uniemożliwia uwzględnienia przy stosowaniu tych norm pełnej przesłanki – czyli władania w dniu wejścia w życie ustawy z 17.05.1989 r.

Kwestia mienia pounickiego, podobnie jak w okresie II Rzeczypospolitej, skomplikowała prace nad uregulowaniem sytuacji Kościoła Prawosławnego. W wyniku m.in. stanowiska zgłoszonego przez biskupa przemyskiego obrządku bizantyjsko-ukraińskiego w toku prac legislacyjnych w Senacie I kadencji zrezygnowano z uregulowania stanu prawnego i „uwłaszczenia” na rzecz osób prawnych PAKP nieruchomości pounickich, pozostających we władaniu prawosławnych kościelnych osób prawnych i kwestię tę odesłano do odrębnej ustawy. Do czasu jej wydania prawosławni i unicy mieli, na mocy porozumienia biskupów diecezjalnych obu kościołów, współużytkować świątynie pozostające we władaniu prawosławnych kościelnych osób prawnych w dniu wejścia w życie ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego<sup>55</sup>. Norma ta pozostaje wciąż niewykonana.

#### 4.2. *Dobra martwej ręki*

Przedmiotem postępowania regulacyjnego mogą być także nieruchomości lub ich części przejęte w toku wykonywania ustawy o dobrach martwej ręki, o ile nie wydzielono z nich gospodarstw rolnych proboszczów przewidzianych w powyższej ustawie. Pierwotnie podstawą wszczęcia postępowania regulacyjnego było także niewydzielenie gruntów określonych w aneksie do protokołu Komisji Wspólnej Rządu i Episkopatu z 14.04.1950 r.<sup>56</sup>, a regula-

<sup>55</sup> Art. 49 ustawy z dnia 4.07.1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. nr 66, poz. 287, zm. z 1991 r. nr 95, poz. 425, z 1993 r. nr 7, poz. 34, z 1994 r. nr 1, poz. 3). Odesłanie do odrębnej ustawy nastąpiło zgodnie z wnioskiem zaproponowanym przez A. Stelmachowskiego, Marszałka Senatu I kadencji. Sama redakcja przepisu budzi wątpliwości ze względu na sformułowanie „nieruchomości lub ich części, które przeszły na własność Państwa na podstawie dekretu z dnia 5 września 1947 r. o przejęciu na własność Państwa mienia pozostającego po osobach przesiedlonych do ZSRR (...)”. Ze względu na niedostosowanie tego dekretu do sytuacji faktycznej w jakiej znajdowało się mienie unickie, mimo podawania go jako podstawy prawnej przejęcia, nie budzi, moim zdaniem, wątpliwości, że mienie grecko-katolickie zostało przejęte przez Państwo bez podstawy prawnej.

<sup>56</sup> Przykłady nadużyć przy realizacji ustawy o dobrach martwej ręki: *List Sekretarza Episkopatu bp. Z Choromańskiego do Rządu w sprawie przejmowania przez Państwo nieruchomości kościelnych z 23 października 1950.* w: P. Raina, *Kościół w PRL. Kościół katolicki a państwo w świetle dokumentów 1945–1989. t. 1: lata 1945–59.* Poznań 1994, str. 266–267.

cja odnośnie do nieruchomości rolnych miała prowadzić do powstania gospodarstw odpowiadających wielkością średniej wielkości gospodarstwa w województwie przy uwzględnieniu gruntów rolnych posiadanych przez wnioskodawcę w chwili wydania orzeczenia<sup>57</sup>. Od nowelizacji z 1991 r. druga przesłanka wszczęcia postępowania regulacyjnego uległa zmianie. Uznano, że z gruntów przejętych w toku wykonywania ustawy o dobrach martwej ręki mogą być również wydzielone gospodarstwa rolne do 50 ha dla poszczególnych diecezji, seminariów duchownych a także domów zakonnych prowadzących szkoły (w tym niższe seminaria duchowne), placówki oświatowo-wychowawcze i opiekuńczo-wychowawcze bądź prowadzących działalność charytatywno-opiekuńczą. Dla domów zakonnych nie prowadzących tego typu działalności ustawodawca dopuszcza wydzielenie gospodarstw rolnych do 5 ha. Postępowaniem regulacyjnym dotyczącym gospodarstw rolnych mogą być objęte także grunty leśne, o ile stanowią one część przejętych uprzednio nieruchomości ziemskich. Konsekwencją nowelizacji ustawy dokonanej w 1991 r. była także rezygnacja z ustawowego zakazu naruszania przez regulację przeprowadzoną w wyniku postępowania regulacyjnego ustawy o dobrach martwej ręki.

#### 4.3. *Mienie zakonów bezhabitowych i stowarzyszeń kościelnych*

Przedmiotem postępowania regulacyjnego mogą być także upaństwowione nieruchomości lub ich części, które należały do zakonów bezhabitowych i stowarzyszeń kościelnych, a zostały przejęte w toku likwidacji dokonanej na podstawie rozporządzenia Ministra Administracji Publicznej z 10.03.1950 r. w sprawie przystosowania stowarzyszeń do przepisów prawa o stowarzyszeniach<sup>58</sup>.

Byt prawny stowarzyszeń do 1989 r. uregulowany był w rozporządzeniu Prezydenta RP z 27.10.1932 r. Prawo o stowarzyszeniach<sup>59</sup>. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 28.01.1934 r. o stowarzyszeniach służących katolickim celom religijnym i wyznaniowym<sup>60</sup> nie stosowały się do nich przepisy Prawa o stowarzyszeniach. Zostało ono jednak uchylone w 1947 r.<sup>61</sup> Dekret z 5.08.1949 r. o zmianie niektórych przepisów prawa o stowarzyszeniach<sup>62</sup> poddał Prawu o stowarzyszeniach organizacje kościelne. W jego wykonaniu nałożono na stowarzyszenia mające za cel pod-

<sup>57</sup> Wydaje się, że tylko taka wykładnia art. 63 ust. 2 w pierwotnym brzmieniu odpowiada zawartemu tam zapisowi "wydzielenie nieruchomości, która wraz z gruntami rolnymi będącymi już własnością wnioskodawcy będzie odpowiadała...".

<sup>58</sup> Dz. U. nr 9, poz. 98.

<sup>59</sup> Dz. U. nr 94, poz. 808, zm. z 1946 r. nr 4, poz. 30, z 1949 r. nr 41, poz. 293, i nr 45, poz. 335, z 1950 r. nr 44, poz. 401 i nr 53, poz. 489, z 1964 r. nr 41, poz. 276, z 1985 r. nr 36, poz. 167. Uchylone Dz. U. z 1989 r. nr 20 poz. 104.

<sup>60</sup> Dz. U. nr 9, poz. 72.

<sup>61</sup> *Rozporządzenie Rady Ministrów z 2.10.1947 r. w sprawie uchylenia rozporządzenia Rady Ministrów z 28.01.1934 r. o stowarzyszeniach służących katolickim celom religijnym i wyznaniowym* (Dz. U. nr 65, poz. 395).

<sup>62</sup> Dz. U. nr 45, poz. 335.



stawowy szerzenie zasad katolickich obowiązków złożenia podań o rejestrację.<sup>63</sup> Wywołało to protest Episkopatu Polski<sup>64</sup> i odmowę podporządkowania się powyższemu obowiązkowi<sup>65</sup>. Rozporządzenie w sprawie przystosowania stowarzyszeń do przepisów prawa o stowarzyszeniach wydane 1950 r. uznawało stowarzyszenia nie dopełniające ustawowych wymogów rejestracji za rozwiązane z mocy samego prawa, a ich majątek poddawało likwidacji. Zgodnie z dekretem z 21.09.1950 r. o zmianie prawa o stowarzyszeniach<sup>66</sup> ich majątek miał być użyty na cel określony przez władzę rejestrową, co w praktyce umożliwiło upaństwowienie powyższego mienia.

#### 4.4. Mienie fundacji kościelnych

Postępowanie regulacyjne może objąć także mienie fundacji kościelnych. Mienie to zostało przejęte przez Państwo w wyniku zlikwidowania w 1952 r. wszystkich fundacji mających siedzibę w Polsce (także fundacji kościelnych) na podstawie dekretu o zniesieniu fundacji.<sup>67</sup>

#### 4.5. Nieruchomości przejęte po 1948 r. w trybie egzekucji zaległości podatkowych

Przedmiotem postępowania regulacyjnego może być także upaństwowione po 1948 r. w trybie egzekucji zaległości podatkowych mienie kościelnych osób prawnych.

Począwszy od końca lat czterdziestych władze komunistyczne używały polityki podatkowej jako jednego z narzędzi nękania Kościoła Katolickiego. Na duchownych próbowano nałożyć obowiązki prowadzenia ksiąg podatkowych mieszających dochody osobiste proboszczy z dochodami ich parafii, nakładano „domiary” całkowicie nie uwzględniające rzeczywistej wysokości dochodów mogących być przedmiotem opodatkowania<sup>68</sup>. W efekcie tej

<sup>63</sup> Dz. U. z 1949 r. nr 47, poz. 358.

<sup>64</sup> *List Komisji Głównej Episkopatu Polski do Rządu w sprawie dekretów władz o zmianie przepisów prawa o stowarzyszeniach i zgromadzeniach. 21.09.1949.* (w:) P. Raina, *Kościół w PRL. Dokumenty.....* t. 1, str. 181–184.

<sup>65</sup> *Relacja z posiedzenia Komisji Wspólnej przedstawicieli rządu i Episkopatu w dniu 9 października 1981 r., w: Tajne dokumenty. Państwo–Kościół 1980–1989*, str. 129–132.

<sup>66</sup> Dz.U. nr 44, poz. 401.

<sup>67</sup> Określenia, że przedmiotem postępowania regulacyjnego jest mienie fundacji kościelnych zlikwidowanych na podstawie dekretu o zniesieniu fundacji dokonał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wykładni art. 61 zawartej w uchwale z 24.06.1992 r., poprzez odwołanie się do art. 60 ust. 1 pkt 3 ustawy – str. 32. Owolanie to nie zostało poparte szczegółową argumentacją, wydaje się jednak zasadne ze względu na brak wyraźnego uzasadnienia dla przyjęcia tezy, że postępowanie regulacyjne ma mieć szerszy zakres niż postępowanie uwłaszczeniowe, o ile to wprost nie wynika z brzmienia ustawy.

<sup>68</sup> Dokumenty związane z polityką podatkową względem Kościoła Katolickiego – w: P. R a i n a, *Kościół w PRL. Dokumenty.....* t.1, str. 167–170, 184–186, 187–191, 194–196, 206, 241–244, 276–278, 285–286, 292 oraz 317–318.

polityki podatkowej powstawały zaległości egzekwowane także z nieruchomości kościelnych.

#### 4.6. *Nieruchomości wywłaszczone*

Postępowanie regulacyjne może dotyczyć także upaństwowionych nieruchomości lub ich części, jeżeli zostały wywłaszczone, a odszkodowanie za wywłączoną nieruchomość nie zostało wypłacone lub nie zostało podjęte. Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni art. 61 ustawy stwierdził, że ustawodawca objął swoją regulacją wywłaszczenie w rozumieniu nabycia przez Państwo własności nieruchomości lub innego prawa do nieruchomości będącej własnością podmiotu niepaństwowego w drodze ściśle sformalizowanego postępowania administracyjnego, które powinno być połączone z jednoczesnym wypłaceniem wywłączonemu odszkodowania określonego przez przepisy wywłaszczeniowe. Takim postępowaniem nie jest jednak, zdaniem Trybunału, każde pozbawienie własności. Z tego względu uznano, że podstawą wszczęcia postępowania regulacyjnego może być jedynie wywłaszczenie dokonane w Polsce po 22.07.1944 r. (w tzw. „Polsce ludowej”), kiedy to wywłaszczano nieruchomości kościelne bez zadośćuczynienia obowiązkowi wypłaty odszkodowania lub oferując odszkodowanie, które nie pozostawało w żadnej proporcji do wartości wywłaszczonych nieruchomości i kościelne jednostki organizacyjne demonstracyjnie odmawiały jego przyjęcia<sup>69</sup>.

#### 4.7. *Mienie warszawskie*

Po nowelizacji ustawy dokonanej w 1991 r., przedmiotem postępowania regulacyjnego mogą być także nieruchomości lub ich części upaństwowione na podstawie dekretu z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy<sup>70</sup>. Zmianę tę uzasadniono koniecznością jednakowego traktowania nieruchomości „uwłaszczonych” na podstawie art. 60 ustawy i nieruchomości objętych postępowaniem regulacyjnym<sup>71</sup>.

#### 4.8. *Mienie przejęte bez podstawy prawnej*

Postępowanie regulacyjne może być ponadto wszczęte w stosunku do upaństwowionych nieruchomości przejętych we władanie państwowych jednostek organizacyjnych bez tytułu prawnego, bez względu na późniejsze ustawodawstwo konwalidujące te przejęcia. Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni art. 61 ustawy, powołał się na uzasadnienie projektu ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego<sup>72</sup> dla określenia, że przed-

<sup>69</sup> *Uzasadnienie uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 24.06.1992 r. w sprawie wykładni art. 61 ustawy z dnia 17.05.1989 r., sygn. akt W.11/91, str. 33–34.*

<sup>70</sup> Dz.U. nr 50, poz. 279.

<sup>71</sup> *Sejm X kadencji druk nr 986, uzasadnienie str. 2.*

<sup>72</sup> *Druk sejmowy nr 500, str. 7.*

miotem zainteresowania ustawodawcy były przypadki faktycznego przejęcia nieruchomości na własność Państwa nie mające podstawy prawnej w przepisach ustaw nacjonalizacyjnych, a w przypadku dóbr martwej ręki także z naruszeniem przepisów ustawowych dotyczących pozostawienia wskazanym organizacyjnym jednostkom kościelnym gospodarstw rolnych<sup>73</sup>. Przejęcia mienia nie oparte na podstawie prawnej były następnie konwalidowane przez art. 9 ustawy z 12.03.1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego<sup>74</sup> oraz art. 17 pkt 2 lit. b ustawy z 25.02.1956 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym<sup>75</sup>. Trybunał Konstytucyjny wskazał ponadto, że w okresie zaborów przejęcia dokonywane były zgodnie z porządkiem prawnym państw zaborczych. Uznał on również, że pojęcie państwowe jednostki organizacyjne nie może być, jego zdaniem, odniesione do struktury państw zaborczych. Z tych względów, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, norma ta ogranicza się jedynie do nieruchomości przejętych po 22.07.1944 r.<sup>76</sup>.

#### 4.9. *Nieruchomości, w których sprawowany był kult religijny lub prowadzona działalność charytatywna bądź opiekuńczo-wychowawcza*

Ustawodawca określił ponadto w art. 61 ust. 2 pkt 1, że postępowanie regulacyjne może być wszczęte aby przekazać własność nieruchomości lub ich części w celu przywrócenia w nich sprawowania kultu religijnego lub działalności kościelnych osób prawnych w zakresie prowadzenia szkół, placówek oświatowo-wychowawczych lub opiekuńczo-wychowawczych, niższych seminariów duchownych jak również działalności charytatywno-opiekuńczej. Trybunał Konstytucyjny uznał w swojej uchwale, że przedmiotem postępowania regulacyjnego mogą być jedynie nieruchomości, w których sprawowany był kult Kościoła Katolickiego lub prowadzona była działalność osób prawnych Kościoła Katolickiego. Trybunał wskazał w uzasadnieniu na kult „sprawowany przez oba obrządku Kościoła Katolickiego”.<sup>77</sup> Stanowisko to nie jest jednak w pełni prawidłowe i bez uzasadnienia pomija fakt istnienia na obszarze Polski czterech obrządków katolickich („łacińskiego”, bizantyjsko-ukraińskiego, bizantyjsko-słowiańskiego i ormiańskiego). Ze względu na brak ustawowych podstaw do ograniczenia postępowania jedynie od obrządku grecko-katolickiego i „łacińskiego”, przedmiotem postępowania regulacyjnego mogłyby być nieruchomości

<sup>73</sup> Przykłady tego typu działań zawiera list Sekretarza Episkopatu bp Z. Choromańskiego do Rządu w sprawie przejmowania przez Państwo nieruchomości kościelnych, 23.10.1950. (w:) P.Raina, *Kościół w PRL. Dokumenty*. ....tom 1, str. 266–267.

<sup>74</sup> Dz.U. nr 7, poz. 71.

<sup>75</sup> Dz.U. nr 11, poz. 37.

<sup>76</sup> *Uzasadnienie uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 24.06.1992 r. w sprawie wykładni art. 61 ustawy z dnia 17.05.1989 r.* sygn. akt W.11/91, str. 34–35.

<sup>77</sup> Tamże, str.36.

związane ze wszystkimi czterema obrządkami. Trybunał wskazał, że choć norma ta dotyczy przede wszystkim okresu po 22.07.1944 r., to jednak może ona mieć zastosowanie także do nieruchomości przejętych przez zaborców, mimo że, zdaniem Trybunału, zwrot „upaństwowienie” nie pasuje do nieruchomości przejętych przez zaborców. Stanowisko swoje Trybunał Konstytucyjny obwarował jednak ograniczeniami. Postępowaniu regulacyjnemu nie podlegają te nieruchomości, na których znajdowały się obiekty, które już przestały istnieć, gdyż, zdaniem Trybunału, nie ma wówczas możliwości przywrócenia kultu lub działalności określonych w art. 61 ust.2 pkt 1 ustawy. Nie podlegają mu także nieruchomości, które zostały objęte „uwłaszczeniem” zgodnie z art. 60 ust. 3 na rzecz Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych lub stały się mieniem komunalnym. Ponadto postępowanie regulacyjne nie dotyczy zakładów służby zdrowia, objętych normą szczególną (art. 65 ustawy) zgodnie z zasadą *lex singulare derogat legi generali*<sup>78</sup>.

#### 4.10. *Nieruchomości, których stan prawny nie jest ustalony*

Ostatnim przedmiotem postępowania regulacyjnego mogą być także, zgodnie z art. 61 ust. 2 pkt 2, nieruchomości, których stan prawny nie jest ustalony, jeżeli nie stoją temu na przeszkodzie prawa osób trzecich. Norma ta, zgodnie z jej gramatycznym brzmieniem, dotyczy wszystkich nieruchomości, których stan prawny nie jest ustalony. Trybunał Konstytucyjny, w uzasadnieniu do wykładni art. 61 dokonał znacznego zawężenia zakresu tej normy w stosunku do wykładni czysto gramatycznej. Trybunał uznał, że norma ta nie może obejmować wszystkich nieruchomości o niewyjaśnionym stanie prawnym, a jedynie te, co do których istnieje przypuszczenie, że niegdyś mogły być własnością osób prawnych Kościoła Katolickiego, a obecnie znajdują się we władaniu Państwa. Niejasność może, zdaniem Trybunału, dotyczyć bądź kwestii czy nieruchomość stanowiła własność kościelnej osoby prawnej, bądź okoliczności w jakich nieruchomość znalazła się we władaniu Państwa. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego norma ta nie może być traktowana jako klauzula generalna i jej zastosowanie jest ograniczone jedynie do nieruchomości, które mogłyby być przedmiotem postępowania regulacyjnego w oparciu o art. 61 ust. 1, gdyby ich stan prawny był ustalony. Jednocześnie Trybunał wskazał, że zakaz naruszania praw osób trzecich, dotyczy w tym wypadku także państwowych osób prawnych, gdyż w przeciwnym wypadku byłby zbędny ze względu na brzmienie art. 61 ust. 4 pkt 3<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> Tamże, str. 36–37.

<sup>79</sup> Tamże, str. 37–39.

#### 4.11. Okoliczności wyłączające wszczęcie postępowania regulacyjnego

Zgodnie z ustawą z 17.05.1989 r. postępowanie regulacyjne nie może naruszać przepisów ustawy z 3.01.1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej<sup>80</sup> oraz praw nabytych przez niepaństwowe osoby trzecie, w szczególności przez inne kościoły i związki wyznaniowe oraz rolników indywidualnych. Do nowelizacji z 1991 r. w ustawie z 17.05.1989 r. zawarty był także wprost zakaz naruszania przez regulację ustawy o dobrach martwej ręki<sup>81</sup>. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z zawartego w ustawie zakazu naruszania przez regulację ustawy nacjonalizacyjnej wynika niemożność prowadzenia postępowania regulacyjnego w stosunku do nieruchomości przejętych na podstawie ustawy nacjonalizacyjnej i zgodnie z jej uregulowaniami<sup>82</sup>. Rozumowanie swoje Trybunał oparł w tym wypadku na porównaniu z regulacją odnoszącą się do ustawy o dobrach martwej ręki jako aktu także o charakterze nacjonalizacyjnym. Zdaniem Trybunału, skoro ustawa z 17.05.1989 r. enumeratywnie określa przypadki, w których regulacja może dotyczyć dóbr martwej ręki, to w stosunku do pozostałych dóbr przejętych w 1950 r. na podstawie ustawy o dobrach martwej ręki, regulacja nie może naruszać tej ustawy. Sąd Trybunał Konstytucyjny wyciągnął wniosek, że tym bardziej nie mogą być naruszone przepisy ustawy nacjonalizacyjnej, jej naruszenie zaś nastąpiłoby także w przypadku otrzymania przez kościelne osoby prawne rekompensaty określonej w ustawie z 17.05.1989 r.<sup>83</sup> Uzupełniając stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, należy wskazać, że kwestię odszkodowania za mienie przejęte na podstawie ustawy o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej reguluje wyczerpująco jej art. 7.

Rozważając kwestię ograniczenia regulacji przez prawa niepaństwowych osób trzecich, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że spośród praw podmiotowych nabytych przez te osoby, możliwością dochodzenia przywrócenia własności w postępowaniu regulacyjnym wyłącza jedynie nabycie przez nie prawa własności nieruchomości objętych wnioskiem. Wątpliwości budzi jednak pominięcie przez Trybunał Konstytucyjny prawa użytkowania wieczystego nabytego przez niepaństwową osobę trzecią. Zgodnie z art. 232 k.c. użytkowanie wieczyste może być ustanowione jedynie na nieruchomościach stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy, z tego względu przejęcie własności nieruchomości obciążonej prawem użytkowania wieczys-

<sup>80</sup> Dz. U. nr 3, poz. 17, zm. nr 71, poz. 389, nr 72, poz. 394, z 1958 r. nr 45, poz. 224, z 1969 r. nr 13, poz. 95.

<sup>81</sup> W uzasadnieniu projektu uchylecia tego ograniczenia, uznano, że jest to konsekwencja odejścia od powoływania się na aneks do protokołu Komisji Wspólnej z 14.04.1950 r. jako nie mającego charakteru normy prawnej (Sejm RP X kadencji, druk nr 986, uzasadnienie – str. 2).

<sup>82</sup> Alternatywną możliwością wykładni było uznanie, że z zakazu tego wynika niemożność zwrotu dóbr w naturze bez wyłączenia jednakże innych form rekompensaty za znacjonalizowane nieruchomości.

<sup>83</sup> *Uzasadnienie uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 24.06.1992 r. w sprawie wykładni art. 61 ustawy z dnia 17.05.1989 r.*, sygn. akt W.11/91, str. 26–27.

tego na inny podmiot, moim zdaniem, także narusza prawa dotychczasowego użytkownika wieczystego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w przypadku innych niż własność praw osób trzecich, zatem w sytuacji, w której dochodzenie przywrócenia prawa własności jest dopuszczalne, inne niż własność prawa nabyte przez niepaństwowe osoby trzecie nie mogą być naruszone w wyniku przywrócenia własności kościelnej osobie prawnej.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny uznał, że prawa osób trzecich, które wyłączają zwrot nieruchomości kościelnym osobom prawnym, nie uniemożliwiają jednak prowadzenia postępowania regulacyjnego w zakresie rekompensaty w miejsce zwrotu (odszkodowania lub nieruchomości zamiennnej).<sup>84</sup>

Trybunał Konstytucyjny podkreślił także, że prawa osób trzecich, których regulacja nie może naruszać, nie mogą być przedmiotem sporu w postępowaniu regulacyjnym, a jedynie w postępowaniu przed sądem. Inne rozwiązanie naruszało by prawo do sądu osób trzecich dochodzących swoich praw do nieruchomości mających być przedmiotem postępowania regulacyjnego<sup>85</sup>.

#### 4.12. *Efekt regulacji*

Zgodnie z art. 62 ust. 1 regulacja może polegać na przywróceniu kościelnym osobom prawnym własności nieruchomości lub ich części, przyznaniu odpowiedniej nieruchomości zamiennnej, gdyby przywrócenie własności natrafiło na trudne do przewyciężenia przeszkody, a w razie niemożności dokonania regulacji w ten sposób – przyznaniu odszkodowania ustalonego według przepisów o wywłaszczaniu nieruchomości. Obecnie kwestię wysokości odszkodowania reguluje art. 56 i n. ustawy z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości<sup>86</sup>. Możliwość przyznania odszkodowania wyłączona była w drugiej połowie 1992 r. na mocy ustawy budżetowej na 1992 r.

W toku postępowania regulacyjnego można dokonać także regulacji granic nieruchomości, a w miarę potrzeby ustanowić lub znieść służebność gruntową. Związane jest to w szczególności z koniecznością podziału nieruchomości, gdy przedmiotem regulacji ma być jedynie część dotychczasowej nieruchomości. Nieruchomościami zamiennymi mogą być nieruchomości wyłączone z mienia państwowych jednostek organizacyjnych lub mienia gmin, w których władaniu lub na których terenie znajdują się nieruchomości, których zwrot natrafia na trudne do przewyciężenia przeszkody. Wyłączenie nieruchomości może nastąpić także z mienia innych państwowych jednostek organizacyjnych lub gmin, na wniosek uczestnika, za zgodą pozostałych uczestników oraz dotychczasowych właścicieli nierucho-

<sup>84</sup> Tamże, str. 28–30.

<sup>85</sup> Tamże, str. 39.

<sup>86</sup> T.j. Dz. U. z 1991 r. nr 103, poz. 446, z późn. zm.

mości objętych wyłączeniem<sup>87</sup>. Regulacja dotycząca nieruchomości rolnych od 1991 r. może następować także przez wydzielenie odpowiednich nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>88</sup>.

Postępowanie regulacyjne może zakończyć się także zawarciem przez uczestników postępowania ugody przed zespołem orzekającym. W przypadku zawarcia ugody, strony w praktyce mogą przewidzieć nie uregulowaną w ustawie rekompensatę za zrzeczenie się przez kościelną osobę prawną roszczeń wynikających z ustawy z 17.05.1989 r. Ma to miejsce zwłaszcza wtedy, gdy stroną postępowania jest gmina, gdyż zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 21.12.1990 r. w sprawie wyłączania nieruchomości zamiennych lub nakładania obowiązku zapłaty odszkodowania na rzecz kościelnych osób prawnych, obowiązek zapłaty odszkodowania ciąży na Skarbie Państwa reprezentowanym przez Ministra Finansów.

### 5. Komisja Majątkowa (art. 62)

Postępowanie regulacyjne przeprowadzane jest przez Komisję Majątkową. Komisja ta złożona jest z przedstawicieli Państwa i Kościoła Katolickiego na zasadzie parytetu. Zgodnie z Zarządzeniem Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z 8.02.1990 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego w przedmiocie przywrócenia osobom prawnym Kościoła Katolickiego własności nieruchomości lub ich części<sup>89</sup>, Komisja Majątkowa składa się ze stałych członków wyznaczonych w równej liczbie przez Ministra-Szefa URM i Sekretarza Konferencji Episkopatu Polski a działa pod kierunkiem dwu współprzewodniczących. Komisja orzeka w zespołach orzekających w składach parytetowych 4 stałych członków Komisji oraz 2 przedstawicieli organów nadrzędnych nad uczestnikami postępowania. Zespół orzekający może przekazać sprawę do rozstrzygnięcia przez Komisję w jej pełnym składzie wraz z przedstawicielami organów nadrzędnych nad uczestnikami postępowania ze względu na szczególne trudności związane z rozstrzygnięciem.

Komisja Majątkowa nie jest organem administracji. Trybunał Konstytucyjny uznał, że postępowanie regulacyjne ma charakter postępowania quasi mediacyjno-polubownego między Państwem a osobami prawnymi Kościoła Katolickiego<sup>90</sup>. Również Naczelny Sąd Administracyjny zajął podobne stanowisko, stwierdzając, że Komisja Majątkowa nie jest organem

<sup>87</sup> Zgodnie z § 1 – 3 rozporządzenia RM z 21.12.1990 r. w sprawie wyłączania nieruchomości zamiennych lub nakładania obowiązku zapłaty odszkodowania na rzecz kościelnych osób prawnych (Dz.U. z 1991 r. nr 1, poz. 2).

<sup>88</sup> Zgodnie ze znolizowanym brzmieniem art. 63 ust. 2 ustawy z 17.05.1989 r.

<sup>89</sup> M.P. nr 5, poz. 39, zm. z 1993 r. nr 20, poz. 195 i z 1994 r. nr 23, poz. 190.

<sup>90</sup> *Uzasadnienie uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 24.06.1992 r. w sprawie wykładni art. 61 ustawy z dnia 17.05.1989 r., sygn. akt W.11/91, str. 39.*

*administracji, lecz instytucją mającą za zadanie polubowne załatwianie roszczeń kościelnych osób prawnych*<sup>91</sup>.

## 6. Postępowanie przed Komisją Majątkową

Postępowanie regulacyjne przed Komisją Majątkową wszczynane jest na wniosek zainteresowanej kościelnej osoby prawnej. Ustawa nie rozstrzyga kolizji między kilkoma kościelnymi osobami prawnymi zainteresowanymi regulacją, pozostawiając tę sprawę do wewnętrznego ustalenia Kościołowi Katolickiemu. Art. 63 ust. 6 dopuszcza jedynie możliwość zrzeczenia się przez wnioskodawcę prawa własności nierolniczej nieruchomości zamiennej na rzecz innej kościelnej osoby prawnej, za jej zgodą. Uczestnikami postępowania są oprócz wnioskodawcy wszystkie zainteresowane jednostki państwowe i kościelne. Zarządzenie z 8.02.1990 r. dopuszcza do udziału w postępowaniu kościelne osoby prawne lub jednostki państwowe, których interesu prawnego dotyczy postępowanie, zaś za zainteresowane jednostki państwowe uznaje jednostkę uprawnioną do dysponowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz jednostki państwowe władające nieruchomością będącą przedmiotem postępowania<sup>92</sup>. Postępowanie powinno być zakończone bez zbędnej zwłoki, w zależności od charakteru sprawy niezwłocznie, bądź w ciągu trzech lub sześciu miesięcy od wszczęcia postępowania. Terminy te mają jednak charakter wyłącznie instrukcyjny. Wniosek niedopuszczalny podlega odrzuceniu, a wniosek niepełny powinien być uzupełniony pod rygorem zawieszenia postępowania.

Wnioski o wszczęcie postępowania powinny były być, zgodnie z pierwotną regulacją, złożone w terminie 2 lat od ogłoszenia ustawy z 17.05.1989 r, pod rygorem wygaśnięcia roszczeń, jednakże w 1991 r. termin ten został przedłużony do 31.12.1992 r.<sup>93</sup> W terminie tym wpłynęły 3002 wnioski o wszczęcie postępowań regulacyjnych, z czego do końca 1994 r. zakończono 995 postępowań – w tym w 313 przypadkach doszło do zatwierdzenia ugody, wydano 512 orzeczeń, a 170 postępowań zakończyło się odrzuceniem wniosku, jego oddaleniem lub umorzeniem postępowania przed Komisją Majątkową<sup>94</sup>. Ustawa nie stawia jednak wymogu, by w ustawowym terminie został złożony kompletny wniosek, po jego upływie możliwe jest dalsze składanie dokumentów wymaganych przez Komisję. Do postępowania

<sup>91</sup> Sygn. Akt ISA 768/91, (w: D a n u t a F r e y, *Nieruchomości kościelne. Tytuł własności*), Rzeczpospolita nr 266 (3001), 15.11.1991 r.

<sup>92</sup> Do 1993 r. był to Skarb Państwa lub inna państwowa osoba prawna, wprowadzenie agencji zarządzających mieniem Skarbu Państwa doprowadziło do zmiany dotychczasowej regulacji.

<sup>93</sup> Art. 2 ustawy z 11.10.1991 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, który wyznacza nowy termin bez pośredniej ingerencji w brzmienie art. 63 ust. 3 ustawy z 17.05.1989 r. określające wcześniejszy termin.

<sup>94</sup> *Notatka Dyrektora Zespołu Prawnego Biura do Spraw Wyznań Urzędu Rady Ministrów Bogusława Skręty z 22.01.1995 r.*



regulacyjnego stosuje się odpowiednio enumeratywnie wyliczone w zarządzeniu z 8.02.1990 r. przepisy kpa<sup>95</sup>. W razie, gdy przed Komisją nie doszło do uzgodnienia orzeczenia (na rozprawie lub posiedzeniu) – co zachodzi przy równości głosów, uczestnikom postępowania przysługuje sześciomiesięczny zawity termin na wystąpienie o podjęcie zawieszzonego postępowania sądowego lub administracyjnego, a jeżeli nie było ono wszczęte – na wystąpienie do sądu o zasądzenie roszczenia.

Wydane w toku postępowania orzeczenia jak i zawarte w jego wyniku ugody stanowią podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych i w ewidencji gruntów. Od orzeczenia Komisji Majątkowej, zgodnie z art. 63 ust. 8 nie przysługuje odwołanie. Orzeczenie Komisji nie jest decyzją administracyjną<sup>96</sup>. Nie jest ono wydawane w toku postępowania administracyjnego, ani przez organ administracji. Postępowanie przed Komisją Majątkową nie ma charakteru instancyjnego (pełny skład Komisji nie ma możliwości kontroli rozstrzygnięć zespołów orzekających). Z tego względu na orzeczenie Komisji Majątkowej nie przysługuje skarga do NSA<sup>97</sup>. Orzeczenie Komisji Majątkowej nie ma także charakteru wyroku sądowego, gdyż nie jest ona sądem. Najbardziej zbliżone jest ono do rozstrzygnięcia sądu polubownego – ze względu na parytetowy charakter składu organu orzekającego, a także możliwość niezgodnienia orzeczenia przez organ orzekający<sup>98</sup> (co jest niemożliwe zarówno w postępowaniu administracyjnym jak i sądowym). Odmienne jednak niż przy sądzie polubownym, kompetencje Komisji Majątkowej wynikają nie wprost z uzgodnienia stron (zapisu na sąd polubowny), lecz z ustawy, klauzula wykonalności nie jest nadawana przez sąd i nie ma możliwości wystąpienia ze skargą o uchylenie orzeczenia<sup>99</sup>. Dlatego najbliższe wyjaśnienia prawnego statusu postępowania przed Komisją Majątkową jest, moim zdaniem, stanowisko Trybunału Konstytucyjnego mówiące o postępowaniu „quasi mediacyjno-polubownym”.

<sup>95</sup> Art. 39–41, 45–47, 57–60, 68–87, 91–95, 97–113, 116 i 117 oraz 262 kpa.

<sup>96</sup> „Decyzja jest aktem wydawanym przez organy administracji państwowej (inne „administrujące” organy państwa) i organy samorządu terytorialnego (a także organy państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych, gdy zgodnie z art. 1 § 2 'są one powołane z mocy prawa do załatwiania spraw określonych w § 1 pkt 1') opartym na obowiązujących przepisach prawa, skierowanym do imiennie oznaczonego adresata znajdującego się 'na zewnątrz' organu wydającego decyzję (czyli 'strony' /.../), który ustala lub tworzy albo znosi pewne uprawnienia lub obowiązki tego adresata 'wobec wszystkich' (...)”. – Z. J a n o w i c z, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa–Poznań 1995, str. 36.

<sup>97</sup> *Postanowienie NSA I SA 768/91*, (w: Danuta Frey, *Nieruchomości kościelne. Tytuł własności*), Rzeczpospolita nr 266 (3001), 15.11.1991 r.

<sup>98</sup> Co dopuszcza, art. 707 § 2 kpc dotyczący sądu polubownego.

<sup>99</sup> Art. 712 kpc w stosunku do sądu polubownego.

## 7. Uregulowania szczególne

### 7.1. Zakłady służby zdrowia (art. 65)

Szczególne uregulowanie dotyczy zakładów służby zdrowia, które były własnością kościelnych osób prawnych i zostały uchwałami Rady Ministrów przejęte na własność Państwa oraz nieruchomości użytkowanych przez te zakłady. Ich sytuacja prawna mogła być uregulowana w drodze umowy zawieranej pomiędzy właścicielem nieruchomości a organem administracji państwowej sprawującym nadzór nad zakładem, szkołą wyższą lub inną państwową osobą prawną prowadzącą zakład. Jeżeli zakłady służby zdrowia były własnością fundacji lub stowarzyszeń kościelnych stroną umowy jest właściwa diecezja. Umowa może przewidywać przejęcie nieruchomości na własność Państwa w zamian za nieruchomość zamienną lub odszkodowanie, przekazanie zakładu wraz z nieruchomością właścicielowi w celu dalszego prowadzenia zakładu, oddanie nieruchomości właścicielowi bądź ustalenie formy korzystania z nieruchomości przez zakład i zasady płatności. W razie niezawarcia umowy w ciągu dwu lat od wejścia w życie ustawy z 17.05.1989 r. każda ze stron mogła przekazać sprawę do rozstrzygnięcia przez Komisję Majątkową.

### 7.2. Nieruchomości na Ziemiach Zachodnich (art. 70a)

W 1991 r. ustawodawca stworzył możliwość nieodpłatnego przekazania gruntów znajdujących się w zasobach Państwowego Funduszu Ziemi albo w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa osobom prawnym Kościoła Katolickiego, które podjęły działalność na Ziemiach Zachodnich i Północnych po 8.05.1945 r. Przekazanie nieruchomości następuje w drodze decyzji właściwego wojewody, z tym że grunty znajdujące się w zarządzie lub użytkowaniu osób prawnych mogą być przekazane wyłącznie za zgodą tych osób. Ustawa określa górną granicę gruntów rolnych po regulacji na 15 ha dla gospodarstw rolnych parafii, na 50 ha dla gospodarstw rolnych diecezji, seminariów duchownych, diecezjalnych i zakonnych.

Rozstrzygnięcie to miało na celu rozwiązanie szczególnej sytuacji, jaka powstała na Ziemiach Północnych i Zachodnich w wyniku polityki władz państwowych prowadzonej od lat pięćdziesiątych w stosunku do osób prawnych Kościoła Katolickiego, które podjęły tam działalność. Władze odebrały kościelnym osobom prawnym nieruchomości rolne, w których władanie weszły one podejmując działalność na tzw. Ziemiach Odzyskanych po 1945 r. opierając się na dekreście z 8.03.1946 r. o majątkach opuszczonych i ponemieckich<sup>100</sup>. W uchwale składu siedmiu sędziów z 19.12.1959 r. Sąd Najwyższy de facto potwierdził, że działanie władz było uzasadnione, gdyż uznał, że jednostki organizacyjne związków wyznaniowych działających na obszarze PRL nie mogą być uważane w stosunku do niemieckich

<sup>100</sup> Dz.U. nr 13, poz. 87.

i gdańskich osób prawnych prawa publicznego za odpowiednie osoby prawne ze względu na brak osobowości publicznoprawnej<sup>101</sup>. W efekcie tych działań ustawa z 23.06.1971 r. o przejściu na osoby prawne Kościoła Rzymskokatolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych własności niektórych nieruchomości położonych na ziemiach zachodnich i północnych<sup>102</sup> przewidująca „uwłaszczenie” kościelnych osób prawnych na tym obszarze nie odegrała większej roli, gdyż do jej wydania Kościół utracił władanie większością przejętych wcześniej nieruchomości<sup>103</sup>, a w toku stwierdzenia nabycia własności władze terenowe i współużytkownicy ograniczali roszczenia Kościoła Katolickiego<sup>104</sup>. Możliwość nieodpłatnego przekazania przez Radę Ministrów do 31.12.1973 r. własności państwowych nieruchomości lub ich części niezbędnych do wykonywania celów religijnych objęła przede wszystkim obiekty sakralne<sup>105</sup>, nie dotycząc nieruchomości rolnych.

## 8. Regulacje zwrotu mienia w innych polskich ustawach wyznaniowych lat dziewięćdziesiątych

Po uregulowaniu sytuacji prawnej Kościoła Katolickiego doszło do wydania kolejnych ustaw dotyczących sytuacji prawnej poszczególnych kościołów. W znacznej mierze były one wzorowane na ustawie z 17.05.1989 r.

### 8.1. Kościół Prawosławny

W ustawie z 4.07.1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego<sup>106</sup> przewidziano możliwość „uwłaszczenia” kościelnych osób prawnych (art. 46) oraz wszczęcia postępowania regulacyjnego w przedmiocie nieodpłatnego przekazania im na własność nie

<sup>101</sup> Uchwała składu 7 sędziów z dnia 19.12.1959 r. (ICO 42/59), OSN z 1960 r. nr 2, poz. 33.

<sup>102</sup> Dz.U. nr 16, poz. 156.

<sup>103</sup> Sejm RP X kadencji, druk nr 986, uzasadnienie str. 3.

<sup>104</sup> Na posiedzeniu Komisji Wspólnej przedstawicieli Rządu i Episkopatu 23.01.1989 r. strona kościelna wskazywała na dyktat tych podmiotów. Ze względu na opór przedstawicieli strony rządowej nie doszło wówczas do odrębnego potraktowania w ustawie nieruchomości na ziemiach północnych i zachodnich. (*Tajne dokumenty Państwo-Kościół 1980-1989* .... str. 570-571).

<sup>105</sup> Uchwała nr 231 Rady Ministrów z 8.10.1973 r. w sprawie przekazania osobom prawnym Kościoła Rzymskokatolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych własności niektórych nieruchomości położonych na ziemiach zachodnich i północnych (M. P. nr 45, poz. 262), uchwała nr 302 Rady Ministrów z 31.12.1973 r. w sprawie uregulowania stanu prawnego nieruchomości i szpitala w Trzebnicy (M.P. nr 57, poz. 324) oraz uchwała nr 303 Rady Ministrów z 31.12.1973 r. w sprawie przekazania osobom prawnym Kościoła Rzymskokatolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych własności niektórych nieruchomości położonych na ziemiach zachodnich i północnych (M.P. nr 57, poz. 325).

<sup>106</sup> Dz. U. nr 66, poz. 287, zm. z 1991 r. nr 95, poz. 425, z 1993 r. nr 7, poz. 34 i z 1994 r. nr 1, poz. 1.

pozostających w ich władaniu nieruchomości (art. 47 i nast.). Podobnie jak przypadku Kościoła Katolickiego przedmiotem uwłaszczenia były nieruchomości pozostające we władaniu kościelnych osób prawnych w dniu wejścia w życie ustawy, o ile podlegały przejęciu na podstawie ustawy o dobrach martwej ręki, a zostały pozostawione, wydzierżawione lub przekazane kościelnym osobom prawnym lub znajdują się na nich cmentarze grzebalne lub obiekty sakralne wraz z obiektami towarzyszącymi z wyjątkiem jednakże obiektów pounickich przejętych przez Państwo po II wojnie światowej, których stan prawny ma zostać ustalony odrębną ustawą. Specyficzną dla Kościoła Prawosławnego przesłanką uwłaszczenia jest władanie nieruchomościami, które podlegały ustawie z 23.06.1939 r. o uregulowaniu stanu prawnego majątków Kościoła Prawosławnego<sup>107</sup> bez względu na to czy w myśl tej ustawy przechodziły na własność Państwa. „Uwłaszczenie” objęło na tej podstawie posiadane przez Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny w dniu 29.07.1991 r. nieruchomości, które w dniu 11.11.1918 r. należały do osób prawnych Kościoła Prawosławnego na ówczesnym obszarze RP<sup>108</sup>. Tryb stwierdzenia „uwłaszczenia” jest analogiczny jak w ustawie z 17.05.1989 r. Podobny jest również przedmiot postępowania regulacyjnego. Może ono dotyczyć dóbr martwej ręki w celu wydzielenia gospodarstw rolnych proboszczów, gospodarstw do 5 ha na potrzeby klasztorów (nie wprowadzono możliwości wydzielenia 50 ha dla zakonów prowadzących działalność charytatywno–opiekuńczą i wychowawczą, znanej ustawie „katolickiej” – co wynika ze specyfiki klasztorów w Cerkwi Prawosławnej), nieruchomości przejętych po 1948 r. w trybie egzekucji zaległości podatkowych, nieruchomości wywłaszczonych, jeżeli odszkodowanie nie zostało wypłacone lub podjęte oraz przejętych we władanie państwowych jednostek organizacyjnych bez tytułu prawnego, bez względu na późniejsze ustawodawstwo konwalidujące te przejęcia. Istnieje także możliwość zwrotu nieruchomości należących w dniu 11.11.1918 do osób prawnych Kościoła Prawosławnego w celu przywrócenia w nich sprawowania kultu religijnego lub działalności oświatowo–wychowawczej, opiekuńczo–wychowawczej i charytatywno–opiekuńczej. Ustawodawca nie stworzył możliwości objęcia postępowaniem nieruchomości, których stan prawny jest nieuregulowany. Pozwala to uniknąć wątpliwości interpretacyjnych występujących na gruncie ustawy z 17.05.1989 r. Zapisy ustawy „prawosławnej” są jaśniejsze od redakcji zawartej w ustawie z 1989 r. Wątpliwości interpretacyjne mogą jednak pojawić się na gruncie zapisów specyficznych dla Kościoła Prawosławnego (art. 46 ust. 1 pkt 1 oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 zawierający odesłanie do art. 46 ust. 1 pkt 1).

Efektom regulacji może być – podobnie jak w stosunku do osób prawnych Kościoła Katolickiego – przywrócenie własności nieruchomości,

<sup>107</sup> Dz.U. nr 57, poz. 370.

<sup>108</sup> W zw. z art. 1 ustawy z 23.06.1939 r.

przeniesienie własności nieruchomości zamiennej lub wypłata odszkodowania (w węższym zakresie niż w stosunku do Kościoła Katolickiego) z tym, że tę ostatnią możliwość w 1992 r. wyłączyła do 31.12.1992 r., podobnie jak w stosunku do Kościoła Katolickiego, ustawa budżetowa na 1992 r. Regulacja, analogicznie, jak w ustawie z 17.05.1989 r. nie może naruszać praw nabytych przez niepaństwowe osoby trzecie, w szczególności przez inne kościoły i związki wyznaniowe oraz rolników indywidualnych.

Odmienne jednak niż w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, nie występuje w stosunku do PAKP specyficzne postępowanie o charakterze quasi pojednawczym. Rozpatrywanie wniosków kościelnych osób prawnych ma charakter postępowania administracyjnego i kończy się wydaniem decyzji przez Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów. Z tego względu rozstrzygnięcia te na mocy art. 196 kpa podlegają kontroli NSA.

## 8.2. Kościół ewangelicko-augsburski

Nowa regulacja stanu prawnego Kościoła luterńskiego została zawarta w ustawie z 13.05.1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>109</sup>. Ustawa ta, podobnie jak wcześniejsze ustawy regulujące sytuację poszczególnych kościołów w Polsce, dotyczy także kwestii majątkowych i przewiduje „uwłaszczenie” (art. 39) oraz regulację w przedmiocie przywrócenia własności lub nieodpłatnego przekazania nieruchomości (art. 40–45). „Uwłaszczeniu” podlegały nieruchomości lub ich części pozostające w dniu wejścia w życie ustawy (weszła w życie po upływie 14 dni od 27.06.1994 r.) we władaniu kościelnych osób prawnych, jeżeli – podobnie jak w ustawie „katolickiej” – podlegały przepisom dekretu o zniesieniu fundacji a zastały poręczone, pozostawione, wdzierżawione, wynajęte lub przekazane kościelnym osobom prawnym lub znajdują się na nich cmentarze, obiekty skaralne oraz obiekty funkcjonalnie związane z obiektami sakralnymi. Ponadto „uwłaszczeniu” podlegały te nieruchomości pozostające w dniu wejścia w życie ustawy we władaniu kościelnych osób prawnych, które były własnością diecezji, parafii i filiałów<sup>110</sup> oraz diakonatów luterńskich a także parafii (gmin, zborów) Kościołów Ewangelicko-Unijnych, Kościoła Staroluterskiego, Ewangelickiego Kościoła wyznań augsburskiego i helweckiego oraz Braci Morawskich (Hernhutów)<sup>111</sup>. Analogicznie jak w oparciu o ustawę z 17.05.1989 r. stwierdzenie przejścia własności następuje na podstawie deklaratoryjnej decyzji wydawanej przez wojewodę.

<sup>109</sup> Dz.U. nr 73, poz. 323.

<sup>110</sup> Zgodnie z wykazem stanowiącym załącznik do dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z 25.11.1936 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 88, poz. 613, zm. z 1945 r. nr 48, poz. 271 i z 1947 r. nr 52, poz. 272).

<sup>111</sup> W okresie międzywojennym działały one jako odrębne związki wyznaniowe, zgodnie z nowelizacją dekretu z 25.11.1936 dokonaną w 1947 r. –tworzące je zbory stały się częścią Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego.

Postępowanie regulacyjne określone w ustawie „luterkańskiej” ma na celu przywrócenie własności nieruchomości lub ich części bądź nieodpłatne przekazanie własności nieruchomości nie pozostających we władaniu kościelnych osób prawnych. Podobnie jak w ustawie „katolickiej” przywrócenie własności obejmuje nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa, które były wyłączone, jeżeli odszkodowanie nie zostało wypłacone lub podjęte, przejęte we władanie państwowych jednostek organizacyjnych bez tytułu prawnego bez względu na późniejsze ustawodawstwo konwalidujące a także grunty warszawskie. Regulacja może dotyczyć również dóbr martwej ręki, o ile nie wydzielono z nich gospodarstw rolnych proboszczów (ma zatem węższy zakres od określonej w ustawie z 17.05.1989 r. – co wynika ze specyfiki kościoła luterkańskiego – a zwłaszcza braku zakonów). W razie niemożności zwrotu w naturze – podobnie jak we wcześniejszych ustawach, przewidziano możliwość przyznania nieruchomości zamiennej lub wypłaty odszkodowania. Postępowanie regulacyjne może dotyczyć także nieodpłatnego przekazania własności nieruchomości lub ich części nie pozostających we władaniu kościelnych osób prawnych, które były własnością diecezji, parafii, filiałów i diakonatów Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP lub parafii (gmin, zborów) Kościołów Ewangelicko-Unijnych, Kościoła Staroluterskiego, Ewangelickiego Kościoła wyznań augsburskiego i helweckiego bądź Braci Morawskich (Hernhutów), a także fundacji zniesionych w 1952 r., o ile zostały poręczone, pozostawione, wydzierżawione, wynajęte lub przekazane kościelnym osobom prawnym. Regulacji mogą podlegać także nieruchomości będące uprzednio własnością parafii (gmin, zborów) ewangelickich działających do 1945 r. na Ziemiach Zachodnich i Północnych, jeśli są one niezbędne na cele kultowe lub dla prowadzenia przez kościelne osoby prawne działalności oświatowo-wychowawczej, charytatywno-opiekuńczej i opiekuńczo-wychowawczej. Regulacja, analogicznie jak w innych ustawach, nie może naruszać praw nabytych przez niepaństwowe osoby trzecie, a w szczególności przez inne kościoły i związki wyznaniowe oraz rolników indywidualnych.

Podobnie jak w ustawie z 17.05.1989 r. postępowanie regulacyjne ma charakter quasi pojednawczy i toczy się przed komisją powołaną na zasadzie parytetu przez Państwo i Kościół. Postępowanie regulacyjne nie jest postępowaniem administracyjnym i kończy się ugodą lub orzeczeniem nie mającym charakteru decyzji, które nie podlega zaskarżeniu. Przeprowadza je Komisja Regulacyjna orzekając w zespołach, która może nie wydać orzeczenia w razie niemożności jego uzgodnienia. Konstrukcja ta całkowicie wzorowana jest na stworzonej w ustawie z 17.05.1989 r.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> Pominięto jedynie możliwość przekazania sprawy szczególnie trudnej do rozstrzygnięcia przez pełny skład Komisji i nadano jej inną nazwę.

### 8.3. Kościół Ewangelicko–Reformowany

Równocześnie z regulacją dotyczącą kościoła luterńskiego, Sejm przyjął ustawę dotyczącą kościoła kalwińskiego. Ustawa z 13.05.1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko–Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>113</sup> także zawiera regulację dotyczącą zwrotu nieruchomości kościelnych, przewidując możliwość „uwłaszczenia” (art. 24) oraz zwrotu (art. 24 i 25) lub nieodpłatnego przekazania nieruchomości (art. 26) kościelnym osobom prawnym. Katalog nieruchomości podlegających uwłaszczeniu jest wąski – dotyczy nieruchomości lub ich części pozostających we władaniu kościelnych osób prawnych w dniu wejścia w życie ustawy, jeżeli należały do zniesionych w 1952 r. fundacji a zostały poręczone, pozostawione, wydzierzawione, wynajęte lub przekazane kościelnym osobom prawnym bądź też znajdują się na nich cmentarze lub obiekty skaralne oraz obiekty funkcjonalnie związane z obiektami sakralnymi. Stwierdzenie „uwłaszczenia” następuje w drodze deklaratoryjnej decyzji wojewody. Konstrukcja ta nie odbiega od standardów przyjętych dla Kościoła Katolickiego i pozostałych kościołów.

Postępowanie w przedmiocie przywrócenia własności przejętych na rzecz państwa nieruchomości lub ich części może dotyczyć gruntów warszawskich, nieruchomości wywłaszczonych, jeżeli odszkodowanie nie zostało wypłacone lub podjęte oraz dóbr martwej ręki, jeżeli nie wydzielono z nich należnych gospodarstw rolnych proboszczów. W razie niemożności zwrotu w naturze można przyznać nieruchomość zamienną lub odszkodowanie. Nie odbiega to od standardów wypracowanych dla Kościoła Katolickiego. Nieodpłatne przekazanie nieruchomości na rzecz kościelnych osób prawnych może mieć na celu także przywrócenie w nich sprawowania kultu religijnego lub działalności oświatowo–wychowawczej, opiekuńczo–wychowawczej oraz charytatywno–opiekuńczej. Może ono również dotyczyć nieruchomości, których stan prawny nie jest możliwy do ustalenia, jeżeli w dniu wejścia w życie ustawy pozostawały one we władaniu kościelnych osób prawnych i nie narusza to praw osób trzecich. Rozwiązania te są także wzorowane na uprawnieniach Kościoła Katolickiego, mimo węższego zakresu uregulowania dotyczącego nieruchomości o stanie prawnym niemożliwym do wyjaśnienia przez dodanie wymogu ich pozostawania we władaniu kościelnych osób prawnych. Podobnie jak w stosunku do Kościoła Prawosławnego, rozstrzygnięcia w tych kwestiach zapadać mają w postępowaniu administracyjnym i mieć charakter decyzji. Ustawa „kalwińska”, odmiennie jednak niż ustawa „prawosławna” nie zawiera rozstrzygnięcia jaki organ będzie właściwy w sprawach wydawania decyzji regulacyjnych (wojewoda czy Minister–Szef URM bądź inny właściwy minister).

<sup>113</sup> Dz.U. nr 73, poz. 324.

#### 8.4. Charakter regulacji majątkowej w ustawach "niekatolickich"

Z porównania zapisów dotyczących spraw zwrotu mienia kościelnych osób prawnych, zawartych w poszczególnych ustawach regulujących sytuację prawną kościołów w latach dziewięćdziesiątych jednoznacznie wynika, że co do zasady rozwiązania te oparte były na uprawnieniach uzyskanych przez Kościół Katolicki w 1989 i 1991 r. Wszystkie ustawy stworzyły możliwość nabycia własności określonych kategorii nieruchomości znajdujących się w posiadaniu kościelnych osób prawnych w dniu wejścia w życie każdej z tych ustaw, przewidując dla stwierdzenia nabycia własności deklaratoryjną decyzję wojewody. Określenie przedmiotu "uwłaszczenia" dostosowane było do specyfiki poszczególnych kościołów, uwzględniając przyczyny utraty prawa własności do nieruchomości będących w ich posiadaniu. Wszystkie ustawy przewidywały także możliwości przywrócenia własności nieruchomości nie pozostających w posiadaniu osób prawnych tych kościołów oraz możliwość nieodpłatnego przekazania określonych nieruchomości kościelnym osobom prawnym. Szczegółowy katalog tych nieruchomości dostosowany był do specyfiki poszczególnych wyznań oraz losów ich mienia i prowadzonej przez nie działalności. Stąd unormowania w przedmiocie regulacji bądź nieodpłatnego przekazania są dosyć zróżnicowane. Zachowują jednak podstawową cechę wspólną – ich celem jest naprawienie krzywd wyrządzonych w przeszłości w wyniku przede wszystkim świadomej polityki wyznaniowej państwa, choć często sięgających konfliktów jeszcze wcześniejszych, przy jednoczesnym zachowaniu praw osób trzecich (w zasadnie niepaństwowych) a w szczególności innych kościołów i związków wyznaniowych oraz rolników indywidualnych. Mają one na celu zapewnienie kościołom możliwości swobodnego sprawowania kultu oraz prowadzenia działalności charytatywnej, opiekuńczej i wychowawczej w posiadanych przez nie obiektach – i stwarzają możliwość przekazania odpowiednich obiektów kościelnym osobom prawnym. Uregulowania te uznane są za szczególne i przejściowe – stąd we wszystkich ustawach zawarto 2 letni termin zawity na wnoszenie roszczeń regulacyjnych. Odmienny jest sposób przeprowadzania postępowania w przedmiocie regulacji. W dwu ustawach odbywa się ona w drodze postępowania administracyjnego, w dwu (w zasadzie) w drodze specjalnego quasi mediacyjno-pojednawczego postępowania regulacyjnego toczonego przed powołaną na zasadzie parytetu przez kościół i państwo komisją, która wydaje orzeczenia nie podlegające zaskarżeniu. Żadna z ustaw wydanych później nie powtarza szczególnych uregulowań dotyczących zakładów służby zdrowia zawartych w ustawie z 17.05.1989 r. Ustawa "prawosławna" zawiera specyficzne odesłanie do odrębnej ustawy kwestii obiektów będących przedmiotem sporu z Kościołem Katolickim obrządku bizantyjsko-ukraińskiego przejętych przez państwo po akcji „Wisła”. Poszczególne ustawy różnią się także redakcją poszczególnych norm. Widać w tym próbę wyeliminowania przez ustawodawcę niejasności interpretacyjnych, pojawiających się pod rządami wcześniejszych ustaw. Mimo to nawet w ustawach przyjętych w 1994 r. niektóre zapisy budzą



wątpliwości interpretacyjne – jest ich jednak znacznie mniej niż na gruncie ustawy z 17.05.1989 r.

Należy także zwrócić uwagę na kwestię kolejności wchodzenia tych ustaw w życie, co także przesądziło o losach nieruchomości, do których prawa mogły rościć różne wyznania. W szczególności doszło do "uwłaszczenia" kościelnych osób prawnych władających nieruchomościami w dniu wejścia w życie poszczególnych ustaw, co z mocy prawa wyłączało możliwość zgłaszania roszczeń przez inne kościoły na mocy ich ustaw – później uchwalonych. Argumentację tego typu wysuwali zwłaszcza przedstawiciele Kościoła Prawosławnego w 1991 r. w toku prac nad ustawą o stosunku państwa do PAKP w związku z kwestią świątyń pounickich<sup>114</sup>. Efekt następstwa czasowego między ustawami nie jest już tak oczywisty przy postępowaniu regulacyjnym, o czym świadczy przykład klasztoru w Supraślu. W stosunku do tych obiektów Komisja Majątkowa nie zdołała uzgodnić stanowiska (zgodnie z ustawą z 17.05.1989 r.) i na podstawie ustawy z 4.07.1991 r. Minister Szef URM wydał decyzję korzystną dla PAKP, która następnie została zaskarżona do NSA.

### **9. Wcześniejsza regulacja kwestii zwrotu mienia osób prawnych Kościoła Katolickiego**

Zawarte w ustawie z 17.05.1989 r. rozstrzygnięcia dotyczące zwrotu nieruchomości były przede wszystkim efektem antykościelnej polityki wyznaniowej prowadzonej po II wojnie światowej. Ustawodawca zetknął się jednak z konsekwencjami polityki skierowanej przeciwko Kościołowi Katolickiemu już wcześniej. W II Rzeczypospolitej próbowano rozwiązać problemy własnościowe wynikające z polityki władz zaborczych a w szczególności rosyjskich. Konkordat z 1925 r. właściwie nie uregulował tej kwestii, odsyłając ją do odrębnej umowy (art. XXIV ust. 3). Doszło wyłącznie (w art. XXIV ust. 1) do uznania praw kościelnych osób prawnych do ruchomości i nieruchomości i innych praw posiadanych przez nie dotychczas. Do wybuchu wojny zawarto jedynie układ w sprawie ziem, kościołów i kaplic pounickich, zgodnie z którym własność kościołów i kaplic pounickich z plebaniami, ogrodami plebańskimi i cmentarzami pounickimi będących w posiadaniu lub władaniu Kościoła Katolickiego w dniu podpisania układu<sup>115</sup> przeszła na ten kościół z dniem wejścia w życie układu<sup>116</sup>, a w stosunku do kościołów i kaplic pounickich będących w posiadaniu Państwa, a nie będących w użytkowaniu Kościoła Prawosławnego, Rząd RP zobowiązał się do prowadzenia w dalszym ciągu badania warunków w jakich się znajdowały i przekazania na własność Kościoła Katolickiego we wszystkich przypadkach, w których byłoby to możliwe. W efekcie zawarcia tego

<sup>114</sup> E. Czykwin (w:) *Stenogram z posiedzenia Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych [I kadencji] w dniu 6.06.1991 r.* – str. 8.

<sup>115</sup> 20.06.1938 r.

<sup>116</sup> 15.04.1939 r.

układu doszło także do wydania ustawy z 23.06.1939 r. o uregulowaniu stanu prawnego majątków Kościoła Prawosławnego, która uwłaszczyła osoby prawne Kościoła Prawosławnego w stosunku do nieruchomości i praw należących 11.11.1918 r. do tegoż kościoła i znajdujących się w jego posiadaniu lub w faktycznym i spokojnym władaniu w dniu 19.11.1938 r. W stosunku do obu tych aktów podstawą ujawnienia własności miała być deklaracja właściwego ordynariusza, z tym że w stosunku do deklaracji biskupów katolickich przewidziano wymóg potwierdzenia przez właściwego ministra.

W efekcie wybuchu II wojny światowej nie doszło do szerszego uregulowania kwestii majątkowych odziedziczonych po okresie zaborów. Po jej zakończeniu doszło do przesunięcia granic państwa oraz masowych przesiedleń ludności. Doprowadziło to także do dalszych przesunięć majątkowych w stosunku do Kościoła Katolickiego. W efekcie, po upadku W. Gomułki, władze podjęły próbę uregulowania sytuacji majątkowej na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Ustawa z 23.06.1971 r. o przejściu na osoby prawne Kościoła Rzymskokatolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych własności niektórych nieruchomości położonych na Ziemiach Zachodnich i Północnych „uwłaszczyła”, z dniem jej wejścia w życie<sup>117</sup>, kościelne osoby prawne w stosunku do nieruchomości państwowych znajdujących się w ich faktycznym wyłącznym władaniu w dniu 1.01.1971 r. Stwierdzenie przejścia własności następowało w drodze decyzji właściwego organu do spraw wyznań prezydium wojewódzkiej rady narodowej. Ponadto Rada Ministrów mogła w terminie do 31.12.1973 r. przekazać nieodpłatnie nieruchomości państwowe lub ich części położone na obszarze objętym ustawą, jeżeli były niezbędne do wykonywania celów religijnych. Przekazanie następowało w drodze uchwał Rady Ministrów (wydano trzy takie uchwały), a stwierdzenie przejścia własności następowało decyzją wojewody lub organu do spraw wyznań prezydium wojewódzkiej rady narodowej, która miała określać powierzchnię nieruchomości, jej oznaczenie w ewidencji gruntów i uwłaszczaną osobę prawną.

Wszystkie te uregulowania miały znacznie węższy zakres od ustawy z 17.05.1989 r. i dotyczyły tylko jednego rodzaju krzywdy wyrządzonej Kościołowi Katolickiemu. Dopiero regulacja z 1989 i z 1991 r. w pełni rozwiązała zadawnione krzywdy majątkowe wyrządzone Kościołowi Katolickiemu. O wyczerpującym charakterze tej regulacji świadczy chociażby fakt, że Konkordat między Rzeczpospolitą Polską i Stolicą Apostolską podpisany 28.07.1993 r. nie zawiera żadnych postanowień dotyczących naprawienia jakichkolwiek krzywd majątkowych wyrządzonych Kościołowi Katolickiemu w przeszłości, regulując zupełnie odmienne kwestie<sup>118</sup>.

<sup>117</sup> 29.06.1971 r.

<sup>118</sup> M. in. z tego względu wątpliwości budzi pogląd ks. R.Sobańskiego, w myśl którego ustawa z 17.05.1989 r. nie wymaga nowelizacji i „warto raczej dociekać, które z przepisów mogą jeszcze znaleźć zastosowanie” – R. S o b a ń s k i, *Sens polskiego konkordatu* (w): Państwo i Prawo nr 7–8 (581–582) lipiec–sierpień 1994, str. 9 (str. 3 – 12).

## 10. Podsumowanie

Z przedstawionych rozważań wynika, że zawarta w ustawie z 17.05.1989 r. regulacja spraw majątkowych Kościoła Katolickiego jest unormowaniem zgodnym z zasadą demokratycznego państwa prawa, zawartą w nieuchylnym art. 1 Konstytucji z 1952 r. Regulacja ta otworzyła drogę do analogicznych – wzorowanych na niej unormowań w stosunku do trzech innych kościołów, które w latach dziewięćdziesiątych uzyskały ustawowe uregulowanie swojej sytuacji prawnej – nie narusza zatem zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych. Różnice między poszczególnymi unormowaniami wynikają przede wszystkim ze specyfiki i losów poszczególnych kościołów, a także charakteru wyrządzonych im krzywd majątkowych.

Regulacja zawarta w ustawie z 17.05.1989 r. i innych ustawach wyznaniowych ma charakter jednorazowego naprawienia uprzednio wyrządzonych kościołom krzywd majątkowych. Jest ona efektem sytuacji o charakterze nadzwyczajnym zarówno z okresu rządów komunistycznych a nawet władz zaborczych, których polityka wyznaniowa nie mieściła się w granicach gwarantujących swobodę wyznania i wolność sumienia. Ma ona umożliwić nieskrępowane działanie kościołów w demokratycznym państwie prawa. Regulacja ta sprzyja zatem realizacji zasady autonomii bądź rozdziału kościołów od państwa. Naprawienie krzywd majątkowych wyrządzonych w przeszłości sprzyja uniezależnieniu kościołów od dotacji państwowych, a także zapewnia im środki do prowadzenia różnorodnej działalności, co ułatwia realizację zasady pomocniczości.

Należy podkreślić, że już wcześniejsze akty prawne dokonywały częściowego uwłaszczenia osób prawnych Kościoła Katolickiego lub umożliwiały nieodpłatne przekazanie im własności nieruchomości, które nie znajdowały się w ich władaniu, choć żadna z tych regulacji nie czyniła tego w tak kompleksowy sposób, jak ustawodawstwo wyznaniowe począwszy od 1989 r.

Uwłaszczenie kościelnych osób prawnych, poza zapewnieniem swobody kultu i stworzeniem zaplecza materialnego dla ich działalności, sprzyja też pewności obrotu, doprowadzając do zgodności stanu posiadania z tytułem prawnym do nieruchomości znajdujących się we władaniu kościelnych osób prawnych.

W rezultacie, mimo pewnych niedociągnięć legislacyjno-redakcyjnych, postanowienia ustawy z 17.05.1989 r. dotyczące regulacji spraw majątkowych kościelnych osób prawnych, po kilkudziesięcioletnim okresie polityki dominacji państwa nad kościołami i związkami wyznaniowymi, które nie wahało się prowadzić polityki wymierzonej w Kościół Katolicki traktowany jako przeciwnik ideologiczny, należy uznać za odpowiadające potrzebom demokratycznego państwa prawa zapewniającego wolność wyznania i sumienia.

**The question of property of church legal persons return according to Law on State Relation to Catholic Church in Republic of Poland**

A relation between the state and catholic church in Poland was regulated in 1989 as a result of long negotiations between communist authorities and church representatives. The legislator could not disregard the issue of property lost by church, in particular the property lost during communist time. In post-communist period 1989 Law on State Relation to Catholic Church was to some extent amended to reflect the interests of the Church.

The Law of 1989 provides for two ways of resolving the church property status. If a property remained in church legal person's possession then, in cases described in Law of 1989, title to such property (right of ownership) is granted to that person. Another way is a return of lost church property in cases specified in Law of 1989. Decisions in that matter are issued by a body called Property Commission established only for that purpose which is composed of representatives of state and church according to equality rule.

Legal status of the Property Commission, various circumstances in which church was deprived of title to property, conditions of restitution of church in ownership and property are presented in details in the article. The author compares Law of 1989 with similar legal regulations adopted for other denominations in the nineties. Earlier regulations connected with return of church property are also mentioned and discussed. Author indicates and explains constitutional issues related to this regulation.