

DARIUSZ WALENCIK

POSTĘPOWANIE REGULACYJNE
PRZED KOMISJĄ MAJĄTKOWĄ
(NA PRZYKŁADZIE WNIOSKU PARAFII MATKI BOŻEJ SZKAPLERZNEJ
W IMIELINIE)

WPROWADZENIE

W historii Kościoła katolickiego wykształcił się specyficzny system gromadzenia i dysponowania środkami materialnymi – system beneficjalny. Polegał on na powstawaniu wyodrębnionych mas majątkowych, przeważnie nieruchomości ziemskich – beneficjów, z których pożytki służyły utrzymaniu duchowieństwa oraz prowadzeniu dzieł apostolatu i miłości przez kościelne osoby prawne. Majątek ten gromadzono zarówno na skutek czynności prawnych *inter vivos* (darowizny, ofiary, kupno, zamiana, zyski z beneficjum), jak i *mortis causa* (spadki, zapisy testamentowe). System ten rozwijał się do końca XVIII w. Wtedy to w coraz większym stopniu następowała sekularyzacja, czyli przejmowanie na podstawie ustaw amortyzacyjnych majątków kościelnych przez władze świeckie¹. W konsekwencji (poza działaniami o charakterze karnorepresyjnym) państwa na ogół przyjmowały na siebie obowiązek świadczeń na rzecz Kościoła (dotacje, pensje). Wypracowane w ten sposób dotacje budżetowe były więc świadczeniem wzajemnym (rodzajem rekompensaty), niesłusz-

¹ Por. W. Wójcik, *Dobra doczesne Kościoła*, w: *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r.*, t. IV, Lublin 1987, s. 18-19.

nie przypisywanym obecnie wyłącznie systemom państw wyznaniowych².

W prawie kościelnym beneficja przetrwały do czasu Soboru Watykańskiego II. W dekrete o posłudze i życiu kapłanów *Presbyterorum ordinis* tegoż soboru postanowiono bowiem, iż system beneficyjny „należy porzucić lub przynajmniej tak zreformować, aby stroną beneficyjną, czyli prawo do dochodów z uposażenia złączonego z urzędem, uważać za coś drugorzędnego [...] w stosunku do obowiązków służących realizacji celu duchowego” (DPK 20). W konsekwencji w KPK z 1983 r. instytucja beneficyjów została zupełnie pominięta. Wspomina o nich warunkowo jedynie kan. 1272, zalecając stopniową likwidację i przeniesienie ich dóbr na rzecz instytutu diecezjalnego (por. kan. 1274 § 1).

Momentem granicznym istnienia beneficyjów kościelnych w Polsce stały się lata 1945-1952. Wskutek zmiany granic państwowych po zakończeniu II wojny światowej Kościół katolicki w Polsce utracił wszelkie mienie, które było jego własnością na terenach włączonych do Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Jednocześnie nie nabył zaś prawnie odpowiednich majątków osób prawnych Kościoła na tych terenach, które uprzednio należały do Niemiec, a po wojnie w związku ze zmianami państwowo-administracyjnymi znalazły się na terytorium państwa polskiego (ziemie zachodnie i północne). Majątki te bowiem traktowane były przez władze komunistyczne jako upaństwowione mienie poniemieckie. Jedynie na terenach będących w granicach Polski zarówno przed wojną, jak i po wojnie (ziemie centralne i południowe) beneficja kościelne zachowały swój *status quo* do 1952 r. (wówczas to Rada Ministrów wydała dekret o zniesieniu fundacji³). Artykuł 3 dekretu postanawiał, iż majątek fundacji (lub jego część) stanowiący gospodarstwa rolne proboszczów albo przeznaczony do wykonywania kultu religijnego (kościóły i kaplice) przechodzi na własność państwa. Do 1952 r.

² Por. T. Stanisławski, *Sytuacja prawno-majątkowa Kościoła*, w: *Prawo wyznaniowe*, pod red. H. Misztala, P. Stanisza, Lublin 2003, s. 387-388.

³ Por. Dekret z dnia 24 kwietnia 1952 r. o zniesieniu fundacji (Dz.U. z 1952 r., nr 25, poz. 172).

beneficja kościelne były – zgodnie z prawem kanonicznym i prawem polskim – majątkiem fundacji religijnych, ale w granicach ustalonych przez ustawę z 20 marca 1950 r. o przejęciu dóbr martwej ręki⁴. Dekret o zniesieniu fundacji upaństwowił zatem majątek fundacji kościelnych nieobjęty dotychczas ustawą o przejęciu dóbr martwej ręki, pozostawiając go jedynie w użytkowanie dotychczasowym posiadaczom⁵; tym samym ostatecznie pozbawiono Kościół prawa własności do posiadanych nieruchomości ziemskich. Częściowa normalizacja sytuacji prawnej nieruchomości kościelnych na ziemiach zachodnich i północnych nastąpiła w 1971 r.⁶, a na ziemiach centralnych w 1989 r. na mocy ustawy z dnia 17 maja o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej⁷.

1. STAN FAKTYCZNY

W okresie międzywojennym parafia imielińska posiadała wielkie beneficjum, składające się z ogrodu, łąki oraz roli (stawu), o łącznym obszarze 2,2270 ha⁸. Oprócz tego parafia dysponowała nieruchomościami, na których był wybudowany kościół i znajdował się cmentarz, o łącznej powierzchni 0,76 ha. Działki te nabywano sukcesywnie. Tak np. w 1908 r. nabyto od Ludwika Mendreli i Teodora Schwarza parcele położone pomiędzy szkołą a dawnym dwor-

⁴ Por. Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (Dz.U. z 1950 r., nr 9, poz. 87 z późn. zm.).

⁵ Por. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1972, s. 116.

⁶ Por. Ustawa z dnia 23 czerwca 1971 r. o przejściu na osoby prawne Kościoła rzymskokatolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych własności niektórych nieruchomości położonych na ziemiach zachodnich i północnych (Dz.U. z 1971 r., nr 16, poz. 156).

⁷ Dz.U. z 1989 r., nr 29, poz. 154 z późn. zm.

⁸ Por. Archiwum Archidiecezji Katowickiej, Akta Lokalne (skrót: AAK AL), sygn. 799, Dekret erekcyjny parafii Imielin nr 2979/25 z 29 lipca 1925 r.; AAK AL, List Kurii Biskupiej do ks. M. Elsnera z dnia 29 lipca 1925 r.; AAK AL, sygn. 800, Dekret z dnia 9 XII 1933 r. mianujący ks. K. Kuloka administratorem parafii Imielin.

kiem biskupim (pozostałość po folwarku imielińskim)⁹. Zapisano je w księdze wieczystej Imielin (tom VIII, wykaz 696, mapa 13)¹⁰. Ich obszar wynosił 1,2082 ha, z tego 0,2 ha przeznaczono pod zabudowę kościoła, a pozostała część stanowiła beneficjum proboszczowskie. W 1914 r. gmina Kapliczna w Imielinie nabyła od parafianina Myrdy działkę nr 651/57 o powierzchni 0,56 ha z przeznaczeniem na cmentarz¹¹. Na zebraniu komisarycznego zarządu kościelnego w dniu 5 listopada 1934 r. podjęto decyzję o przyjęciu na rzecz parafii darowizny (łąki) ze strony Franciszki Porwit oraz spadku w postaci roli po zmarłym ks. Maksymilianie Elsnerze¹². W 1936 r. dokonano odpowiednich zmian w księgach wieczystych i odtąd działki nr: 195/106 o powierzchni 0,2108 ha (łąka) oraz 84, 85, 86, 87, 88, 89 o łącznej powierzchni 1,0080 ha (rola, a w rzeczywistości staw) stały się własnością „Rymsko-Katolickiego Kościoła – Gminy Kościelnej – Parafii Imielin”¹³.

21 marca 1951 r. Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w Pszczynie przy udziale komisji w składzie: Witold Goszczycki (przedstawiciel PPRN w Pszczynie), obywatel Kubok (przedstawiciel PPRN w Pszczynie, Referat do Spraw Wyznań), Henryk Górecki (przedstawiciel Związku Samopomocy Chłopskiej), Jakub Ptasieński (przedstawiciel Prezydium Gromadzkiej Rady Narodowej w Imielinie) w obecności ks. prob. Ignacego Rembowskiego dokonało przejęcia na rzecz państwa nieruchomości kościelnych należących do parafii w Imielinie. Zgodnie ze sporządzonym wtedy protokołem ogół-

⁹ Por. Archiwum Parafii Matki Bożej Szkaplerznej w Imielinie (skrót: API), Akt notarialny z 20 października 1908 r. sporządzony przez Felicjana Mierzejewskiego, adwokata i notariusza z Mysłowic.

¹⁰ Por. API, Wyciąg z księgi wieczystej, repetytorium ksiąg wieczystych Imielin, wykaz 696 z 30 października 1908 r.

¹¹ Por. API, Wypis z księgi wieczystej Imielin, tom XVII, matrykuły 98, wykaz 696, mapa 13 dod. 3, nr działki 651/57 i 855/56 z 15 stycznia 1976 r.

¹² Por. API, Księga protokołów Rady Parafialnej (Zarządu Kościelnego) rzymsko-katolickiej parafii w Imielinie od 23 VI 1912, s. 76.

¹³ Por. API, Wypis z księgi wieczystej Imielin, tom XIII, matrykuły 603, wykaz 514, mapa 18, nr działki 195/106 z 18 czerwca 1936 r.; API, Wypis z księgi wieczystej Imielin, tom VIII, matrykuły 482, wykaz 458, mapa 11, nr działek 84, 85, 86, 87, 88, 89 z 18 czerwca 1936 r.

ny obszar nieruchomości stanowiących własność parafii imielińskiej wynosił 2,7220 ha, mianowicie zapisanych w wykazie 696 – 1,7080 ha, w wykazie 514 – 0,2100 ha i w wykazie 458 – 0,8030 ha. Z tego przejęto na rzecz Skarbu Państwa 2,6695 ha, pozostawiając 0,0525 ha, czyli 525 m² jako teren istniejącego miejsca kultu religijnego. Zaznaczono równocześnie, że „przejęte użytki rolne położone są w Imielinie. Urząd parafialny gospodarstwa nie prowadzi, lecz wydzierżawia miejscowym rolnikom za opłatą podatku gruntowego. Przedstawiciel Prezydium Powiatowej Rady Narodowej podał do wiadomości, że z dniem dzisiejszym obszary przejęte zostały w fizyczne posiadanie Skarbu Państwa i administrowanie nimi należy do Państwowego Funduszu Ziemi. Z przejętego obszaru 2,6695 ha na zgłoszone życzenie pozostawia się do użytku proboszcza jako gospodarstwo rolne o obszarze 0,00 ha”¹⁴.

Należy podkreślić, że ks. prob. Ignacy Rembowski odmówił podpisania cytowanego protokołu, co skrupulatnie odnotowano. Ponadto podane powierzchnie działek były niezgodne ze stanem rzeczywistym. Łączny areal nieruchomości kościelnych w Imielinie w 1951 r. wynosił 2,9870 ha, z czego 2,2270 ha przypadało na beneficjum proboszczowskie, a 0,76 ha na *fabrica ecclesiae*. Wielkość działek zapisanych w wykazie 696 wynosiła 1,7682 ha, czyli o 602 m² więcej, niż podano, w wykazie 514 – 0,2108 ha, czyli o 8 m² więcej i w wykazie 458 – 1,0008 ha, czyli 1978 m² więcej. Dopiero po upływie 10 lat, tj. 11 lutego 1961 r., Sąd Powiatowy w Tychach w osobie sędziego Zdzisława Sitka na posiedzeniu niejawnym po rozpatrzeniu wniosku Prezydium Powiatowej Rady Narodowej – Wydział Rolnictwa i Leśnictwa¹⁵ wydał postanowienie o zmianie wpisu prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych. Zgodnie z nim w dziale II księgi wieczystej – Imielin wykaz 458 w miejsce katolickiej parafii Chełm Wielki i Imielin wpisano Skarb Państwa. Analogicznego wpisu do-

¹⁴ API, Protokół w sprawie przejęcia na rzecz państwa nieruchomości ziemskich rzymsko-katolickiej parafii Imielin, pow. Pszczyna z dnia 21 marca 1951 r.

¹⁵ Por. API, Wniosek Prezydium Powiatowej Rady Narodowej – Wydział Rolnictwa i Leśnictwa – Referat Urzędzeń Rolnych w Tychach nr R.L.V-Z/1a/5/28/60 z 13 sierpnia 1960 r. do Sądu Powiatowego w Tychach o dokonanie wpisu prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych.

konano w dziale II księgi wieczystej – Imielin wykaz 514¹⁶. Wbrew postanowieniom zawartym w „protokole przejęcia na rzecz państwa nieruchomości ziemskich rzymsko-katolickiej parafii Imielin” pozostawiono parafii prawo własności działek zapisanych w księdze wieczystej – Imielin wykaz 696, a więc tych, na których znajduje się kościół i plebania wraz z obejściem oraz cmentarz, co pozostawało w zgodzie z przepisami ustawy o przejęciu przez państwo dóbr marowej ręki (art. 2 ust. 2) i ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (art. 1)¹⁷.

2. STAN PRAWNY

Od 1989 r. Kościół katolicki w Polsce na podstawie ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej może dochodzić zwrotu odebranego mu przez władze komunistyczne mienia. Właśnie we wspomnianej ustawie sprecyzowano warunki ubiegania się o zwrot majątku kościelnego w naturze lub przyznanie rekompensaty finansowej¹⁸. W celu regulacji stanu prawnego nieruchomości kościelnych ustawodawca przewidział bądź tryb decyzji administracyjnych wojewodów („uwłaszczenie”) w stosunku do mienia znajdującego się w posiadaniu kościelnych osób prawnych w dniu wejścia w życie ustawy, bądź tryb decyzji Komisji Majątkowej złożonej z przedstawicieli Rządu i Episkopatu Polski – w stosunku do mienia utraconego przez Kościół. Zakres regulacji w obu przypadkach jest ściśle określony ustawą. Postanowienia dotyczące przejścia

¹⁶ Por. API, Postanowienie Sądu Powiatowego w Tychach nr 2883/60 z 11 lutego 1961 r.

¹⁷ Por. Dz.U. z 1959 r., nr 11, poz. 62 z późn. zm.

¹⁸ Por. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2003², s. 264-267; P. Pelc, *Kwestia zwrotu mienia kościelnych osób prawnych w świetle ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prawo Kanoniczne” 38(1995), nr 1-2, s. 103-137; L. Adamowicz, *Prawo majątkowe, podatkowe i celne*, w: *Prawo wyznaniowe III Rzeczypospolitej*, pod red. H. Misztala, Lublin–Sandomierz 1999, s. 250-254; J. Krukowski, *Uprawnienia majątkowe instytucji kościelnych*, w: *Polskie prawo wyznaniowe*, pod red. J. Krukowskiego, Lublin 2000, s. 222-226; T. Staniłowski, *Sytuacja prawno-majątkowa Kościoła*, s. 387-394.

na własność kościelnych osób prawnych mienia pozostającego w ich władaniu („uwłaszczenia”) zawarte są w art. 60, a postanowienia dotyczące postępowania regulacyjnego w art. 61-64 ustawy.

Postępowanie regulacyjne prowadzone jest przed Komisją Majątkową w odniesieniu do byłych nieruchomości kościelnych, niebędących w dniu 23 maja 1989 r., tj. w dniu wejścia w życie wspomnianej ustawy, we władaniu kościelnych osób prawnych ani niepozostających ich własnością. Jest to istotne zastrzeżenie. Kościelne osoby prawne starające się o zwrot nieruchomości, które stanowią nadal formalnoprawnie ich mienie, lecz pozostają we władaniu innych podmiotów bez podstawy prawnej, winny wówczas posłużyć się roszczeniem windykacyjnym. W takich sytuacjach obowiązują przepisy kodeksu cywilnego¹⁹ dotyczące ochrony własności, które określają również warunki ubiegania się o wynagrodzenie za utracone pożytki oraz stwarzają możliwość uregulowania stanów prawnych nieruchomości (art. 222-231 k.c.). Z kolei nieruchomości pozostające bez tytułu prawnego we władaniu kościelnych osób prawnych w dniu wejścia w życie ustawy były z mocy prawa, o ile oczywiście spełniały ustawowe przesłanki, przedmiotem ich „uwłaszczenia”.

Ustawodawca podjął więc próbę uwzględnienia roszczeń Kościoła katolickiego także do mienia utraconego, o ile nastąpiło to w okolicznościach uznanych przez niego za krzywdzące dla Kościoła. Żądania Kościoła katolickiego nie podlegają jednakże uwzględnieniu, jeżeli naruszają określone przez ustawodawcę interesy osób trzecich (art. 61 ust. 4). Postępowanie regulacyjne 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 (art. 62 ust. 1). Rozstrzygnięcie tego organu jest możliwe tylko w razie uzgodnienia stanowisk przez przedstawicieli obu stron (art. 64). W efekcie rozwiązanie to promuje koncyliacyjną drogę rozstrzygania interesów stron zainteresowanych wynikiem postępowania²⁰.

¹⁹ Por. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r., nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

²⁰ Por. P. Pelc, *Kwestia zwrotu mienia kościelnych osób prawnych*, s. 113.

Należy zaznaczyć, iż niektóre unormowania prawne związane z postępowaniem regulacyjnym, zawarte zarówno w ustawie o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, jak i w aktach wydanych w celu ich wykonania, utraciły swą aktualność ze względu na późniejsze zmiany w innych aktach prawnych. W tym miejscu chciałbym zwrócić szczególną uwagę na jedno z nich, a pozostałe wyakcentuję w toku dalszego wywodu. Zgodnie z ustawą z dnia 23 listopada 1989 r. o zmianie ustawy o zmianach w organizacji oraz w zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej²¹ zniesiono 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 (art. 1 ustawy). Tym samym zmienił się podmiot ustawowej delegacji bez zmiany treści art. 62 ust. 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r., a całość zagadnień dotyczących działalności Komisji przeniesiono do właściwości Urzędu Rady Ministrów. Z kolei na podstawie ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej²² zniesiono Urząd – Szefa Urzędu Rady Ministrów (art. 2 ust. 1 pkt 5). Zadania i kompetencje należące dotychczas do Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów, określone w przepisach ustaw i innych aktach prawnych z mocą ustawy oraz wynikające z przepisów wydanych na podstawie upoważnień zawartych w ustawach lub w innych aktach prawnych

²¹ Dz.U. z 1989 r., nr 64, poz. 387.

²² Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 497 z późn. zm. Ustawa ta określa zasady i tryb wprowadzenia w życie m.in. ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 1997 r., nr 106, poz. 491), następnie w znacznym stopniu (np. zmiana tytułu) znowelizowanej przez art. 72 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 1997 r., nr 141, poz. 943 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (tekst jedn.: Dz.U. z 2003 r., nr 24, poz. 199 z późn. zm.). W skład Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wchodzi Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych, który m.in. zapewnia obsługę organizacyjno-techniczną Komisji Majątkowej, prowadzi sprawy Funduszu Kościelnego oraz współdziała z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych w sprawach ubezpieczeń duchownych.

z mocą ustawy, zgodnie z art. 7 tejże ustawy przeszły do zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji²³. Należy tutaj podkreślić, że zarówno Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów nie posiadał, jak i Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie posiada uprawnień, które na mocy ustawy z 17 maja 1989 r. przejęła Komisja Majątkowa. Ustawa ta bowiem nadała Komisji uprawnienia organu państwowego, choć nie jest ona organem administracji państwowej ani sądem, orzekającym o regulacji spraw majątkowych Kościoła katolickiego w formie nieodwoławnej decyzji (art. 63 ust. 8)²⁴.

Liczebność Komisji Majątkowej, szczegółowy tryb postępowania regulacyjnego oraz wynagrodzenie dla członków Komisji i personelu pomocniczego określa zatem zarządzenie Ministra – Kierownika Urzędu Rady Ministrów z dnia 8 lutego 1990 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego w przedmiocie przywrócenia osobom prawnym Kościoła katolickiego własności nieruchomości lub ich części²⁵. Tymczasem zgodnie z regułą generalną okreś-

²³ Por. § 2 pkt 9 zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji (MP z 2004 r., nr 16, poz. 272 z późn. zm.); § 1 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 2004 r., nr 134, poz. 1436 z późn. zm.); § 18 zarządzenia nr 14 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 maja 2004 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.Ur. MSWiA z 2004 r., nr 5, poz. 12 z późn. zm.).

²⁴ Por. A. Nowakowski, *Administracja spraw wyznaniowych w powojennej Polsce*, w: *Kościół i prawo*, t. 13, Lublin 1998, s. 37-38.

²⁵ Por. Zarządzenie Ministra – Kierownika Urzędu Rady Ministrów z dnia 8 lutego 1990 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego w przedmiocie przywrócenia osobom prawnym Kościoła katolickiego własności nieruchomości lub ich części (MP z 1990 r., nr 5, poz. 39). Zarządzenie to było dwukrotnie nowelizowane: po raz pierwszy w 1993 r. – zarządzenie Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 1993 r. zmieniające zarządzenie w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego w przedmiocie przywrócenia osobom prawnym Kościoła katolickiego własności nieruchomości lub ich części (MP z 1993 r., nr 20, poz. 195), a następnie w 1994 r. – zarządzenie Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 1994 r. zmieniające zarządzenie w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego w przedmiocie przywrócenia osobom prawnym

loną w ustawie z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw²⁶ utraciły moc obowiązującą uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, ministrów i innych organów administracji rządowej, podjęte lub wydane przed wejściem w życie konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., jeżeli zostały podjęte lub wydane bez upoważnienia ustawowego, jak również pochodzące z tego okresu inne akty normatywne organów administracji rządowej, jeżeli zawierają normy prawne o charakterze powszechnie obowiązującym lub wewnętrznym, z wyjątkiem rozporządzeń (art. 75). Uchylone w ten sposób akty prawne uwzględnione zostały w wykazie aktów prawnych, stanowiącym załącznik do obwieszczenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie wykazu uchwał Rady Ministrów, zarządzeń i innych aktów normatywnych Prezesa Rady Ministrów, ministrów i innych organów administracji rządowej, które utraciły moc z dniem 30 marca 2001 r. Dziwi fakt, że wykaz ten nie zawiera zarządzenia Ministra – Kierownika Urzędu Rady Ministrów z dnia 8 lutego 1990 r., co sugeruje, iż ma ono nadal moc obowiązującą.

Wspomniana ustawa z 22 grudnia 2000 r. stanowi również dwa wyjątki od przedstawionych w art. 75 reguł ogólnych. Po pierwsze, akty normatywne, które zostały wydane na podstawie zmienianych przez nią upoważnień ustawowych, zachowują swoją moc do czasu ich zastąpienia przez akty wydane na jej podstawie (art. 78). Co prawda, na mocy art. 29 tejże ustawy zostały wprowadzone zmiany w enumeratywnie wyliczonych przepisach ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, ale nie dokonano zmiany upoważnienia ustawowego zawartego w art. 62 ust. 9. Tak więc podmiotem delegacji określonym w tym artykule jest nadal Minister – Kierownik Urzędu do Spraw Wyznań. W drodze wyjątku od reguł ogólnych zdecydowano ponadto o zachowaniu mocy obowiązującej aktów normatywnych, które

Kościola katolickiego własności nieruchomości lub ich części (MP z 1994 r., nr 23, poz. 190).

²⁶ Por. Dz.U. z 2000 r., nr 120, poz. 1268.

zostały wydane na podstawie ustaw o stosunku państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych. Zgodnie z art. 76 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. zachowują one moc do czasu zawarcia przez Radę Ministrów umów z przedstawicielami tych kościołów i związków wyznaniowych oraz uchwalenia na tej podstawie ustaw w trybie określonym w art. 25 konstytucji.

Nie ma wątpliwości, że w ten sposób zdecydowano o dalszym obowiązywaniu kilku zarządzeń wydanych na podstawie ustaw indywidualnych, które regulują sytuację prawną niekatolickich związków wyznaniowych. Zachowują one – jako akty prawa wewnętrznego – moc obowiązującą do czasu zrealizowania w odniesieniu do danego związku wyznaniowego art. 25 ust. 5 konstytucji. Jednakże „odwołanie się do przyszłych ustaw, które mają zostać uchwalone na bazie umów zgodnie z art. 25 Konstytucji, zdaje się jednak pozostawiać poza zasięgiem tego unormowania akty normatywne wydane na podstawie ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w RP. Jakkolwiek bowiem spełniona jest pierwsza z wymaganych przesłanek – istotnie chodzi o akty wydane na podstawie jednej z ustaw, określających w sposób indywidualny sytuację prawną związku wyznaniowego – to jednak literalna interpretacja odnośnych przepisów prowadzi do wniosku, że niemożliwe może się okazać spełnienie przesłanki warunkującej utratę mocy obowiązującej dotychczas obowiązujących zarządzeń. Art. 25 Konstytucji nie gwarantuje bowiem w odniesieniu do Kościoła katolickiego, że ustawa regulująca jego sytuację prawną uchwalona zostanie na bazie uprzedniej umowy, zawartej przez Radę Ministrów z jego przedstawicielami”²⁷. Powyższa teza zaprezentowana przez P. Stanisza wydaje się słuszna. Zgodnie z nią należałoby więc wnioskować, że intencją ustawodawcy było pozostawienie aktów normatywnych wydanych w celu realizacji ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego poza zakresem oddziaływania art. 76 ustawy z 22 grudnia 2000 r. i poddanie ich reży-

²⁷ P. Stanisz, *Źródła prawa wyznaniowego*, w: *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały I Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 14-16 stycznia 2003)*, pod red. A. Mezglewskiego, Lublin 2004, s. 330-331.

mowi ogólnemu, określoneemu przede wszystkim w art. 75 tego aktu prawnego. W konsekwencji prowadzi to do wniosku, iż zarządzenie Ministra – Kierownika Urzędu Rady Ministrów z dnia 8 lutego 1990 r. straciło swą moc obowiązującą.

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 ustawę (ustawa wymienia 10 okoliczności²⁸, pozwalających wszcząć postępowanie regulacyjne) i równocześnie nie zachodzi jedna z 3 przesłanek negatywnych określonych w ustawie z 17 maja 1989 r. Pierwotnie przedmiotem wszczęcia postępowania regulacyjnego przed Komisją Majątkową były nieruchomości lub ich części przejęte przez państwo w toku wykonywania ustawy o przeję-

²⁸ Przedmiotem postępowania regulacyjnego mogą być nieruchomości niepozostające we władaniu kościelnych osób prawnych: 1) które były własnością diecezji, parafii, klasztorów lub innych instytucji greckokatolickich (unickich), chyba że pozostają one w dniu wejścia w życie ustawy we władaniu innych kościołów i związków wyznaniowych, 2) przejętych w toku wykonywania ustawy o dobrach martwej ręki, jeżeli nie wydzielono z nich należnych w myśl tej ustawy gospodarstw rolnych proboszczów. Z gruntów tych mogą być również wydzielone gospodarstwa rolne do 50 ha dla poszczególnych diecezji, seminariów duchownych i domów zakonnych prowadzących działalność określoną w art. 20 i 39; dla pozostałych domów zakonnych mogą być wydzielone gospodarstwa rolne do 5 ha. W skład gospodarstw rolnych mogą wchodzić także grunty leśne stanowiące część składową przejętych uprzednio nieruchomości ziemskich, 3) które należały do zakonów bezhabitowych i stowarzyszeń kościelnych, a zostały przejęte w toku likwidacji dokonanej na podstawie rozporządzenia Ministra Administracji Publicznej z dnia 10 marca 1950 r. w sprawie przystosowania stowarzyszeń do przepisów prawa o stowarzyszeniach, 4) mienia fundacji kościelnych, 5) przejętych po 1948 r. w trybie egzekucji zaległości podatkowych, 6) wywłaszczonych, jeżeli odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość nie zostało wypłacone lub nie zostało podjęte, 7) przejętych na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, 8) przejętych we władanie państwowych jednostek organizacyjnych bez tytułu prawnego, bez względu na późniejsze ustawodawstwo konwalidujące te przejęcia. Przedmiotem postępowania regulacyjnego może być również przekazanie własności nieruchomości lub ich części: 1) w celu przywrócenia w nich sprawowania kultu religijnego lub działalności kościelnych osób prawnych w zakresie, o którym mowa w art. 20 i 39 ustawy z 17 maja 1989 r.; 2) których stan prawny nie jest ustalony, jeżeli nie stoją temu na przeszkodzie prawa osób trzecich.

ciu dóbr martwej ręki (o ile nie wydzielono z nich gospodarstw rolnych proboszczów przewidzianych w powyższej ustawie), a także grunty, które nie zostały wydzielone zgodnie z postanowieniami aneksu do pkt. 2 Protokołu Komisji Wspólnej Rządu i Episkopatu Polski z 14 kwietnia 1950 r. (art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r.). Regulacja 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 przez Komisję Majątkową²⁹. Na mocy nowelizacji z 1991 r.³⁰ zapis ten uległ zmianie. Uznano, że z gruntów przejętych w toku wykonywania ustawy o przejęciu dóbr 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 nieprowadzących tego typu działalności ustawodawca dopuszcza wydzielenie gospodarstw rolnych do 5 ha. Konsekwencją omawianej nowelizacji jest rezygnacja z ustawowego zakazu naruszania przez regulację przeprowadzoną w wyniku orzeczeń Komisji Majątkowej ustawy o przejęciu dóbr martwej ręki. Postępowaniem regulacyjnym dotyczącym gospodarstw rolnych mogą być objęte ponadto grunty leśne³¹, o ile stanowią one część przejętych uprzednio nieruchomości ziemskich.

²⁹ Pierwotne brzmienie art. 63 ust. 2.

³⁰ Por. Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1991 r., nr 107, poz. 459).

³¹ Grunty leśne uległy przejęciu przez państwo na podstawie dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz.U. z 1944 r., nr 15, poz. 82). W tym czasie we władaniu jednostek kościelnych znajdowało się około 24 tys. ha lasów. Przejęciu z mocy prawa i bez odszkodowania podlegały te lasy, których obszar przewyższał 25 ha, niezależnie od ich przeznaczenia. Brak jest pełnych danych co do obszaru lasów upaństwowionych na podstawie omawianego dekretu. Jak wynika z fragmentarycznych danych, m.in. w województwach krakowskim i rzeszowskim, gdzie znajdowało się

Zgodnie z art. 61 ust. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej postępowanie regulacyjne nie może naruszać przepisów ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej³², a także praw nabytych przez niepaństwowe osoby trzecie, w szczególności przez inne kościoły i związki wyznaniowe oraz rolników indywidualnych. Do czasu nowelizacji wspomnianej ustawy w 1991 r. art. 61 ust. 4 zawierał także pkt 2, który zakazywał naruszania przez procedurę regulacyjną przepisów ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki. Tym samym powstało tutaj błędne koło. Zakaz ten powodował bowiem niemożność prowadzenia postępowania regulacyjnego w stosunku do nieruchomości upaństwowionych w toku wykonywania ustawy o przejęciu dóbr martwej ręki. Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny w swojej uchwale dotyczącej wykładni art. 61 ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej³³. Zdaniem Trybunału dla wykładni przepisów dotyczących postępowania regulacyjnego z punktu widzenia ich stosunku do aktów nacjonalizacyjnych, na podstawie których państwo przejęło m.in. nieruchomości należące do osób prawnych Kościoła katolickiego, istotne znaczenie ma treść przepisu art. 61 ust. 1 pkt 2 przedmiotowej ustawy. Stanowi on o przywróceniu kościelnym osobom prawnym w drodze postępowania regulacyjnego dóbr przejętych przez państwo w toku wykonywania ustawy o dobrach martwej ręki. Przepis ten nie przewiduje zwrotu w całości wszystkich tych dóbr przejętych niegdyś przez państwo, a tylko zwrot pewnych, szczegółowo wyliczo-

większość obszarów leśnych należących do Kościoła rzymskokatolickiego (19 450 ha), przejęto na własność państwa 16 950 ha lasów. Minister Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego w szczególnie uzasadnionych przypadkach mógł orzekać przejęcie za odszkodowaniem lasów o obszarze poniżej 25 ha, stanowiących własność kościelnych osób prawnych. Por. J. Mazanowski, *Kościelny majątek nieruchomy*, Warszawa 1968, s. 27-28.

³² Dz.U. z 1946 r., nr 3, poz. 17 z późn. zm.

³³ Por. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 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. z 1992 r., nr 52, poz. 250).

nych części, poza którymi – jak należy wnosić – przepisy ustawy o przejęciu dóbr martwej ręki nie mogą być naruszone³⁴.

Jedną z okoliczności pozwalających wszcząć postępowanie regulacyjne jest przejęcie przez państwo nieruchomości lub ich części w toku wykonywania ustawy z 20 marca 1950 r.³⁵, jeśli nie wydzielono z nich gospodarstw rolnych proboszczów przewidzianych w powyższej ustawie (art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r.).

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej³⁶ zapowiedział, że o położeniu prawnym nieruchomości ziemskich należących do Kościoła katolickiego lub gmin wyznaniowych innych wyznań orzeknie Sejm Ustawodawczy. Celem usunięcia „przywilejów obszarniczofeudalnych oraz materialnego zabezpieczenia duchowieństwa” dnia 20 marca 1950 r. sejm uchwalił ustawę o przejęciu dóbr martwej ręki. Moc obowiązująca ustawy rozciągała się na ziemie centralne Polski. Na ziemiach zachodnich i północnych bowiem własność nieruchomości rolnych po niemieckich związkach wyznaniowych przejęta została przez państwo na podstawie art. 1, 4 i 5 dekretu z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze ziem odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska³⁷.

³⁴ Por. Uzasadnienie uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie wykładni art. 61 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. (W 11/91), s. 13.

³⁵ Nazwa „dobra martwej ręki” nie odnosi się wyłącznie do dóbr kościelnych, ale także państwowych, które stają się niezbywalne, są dla obrotu zamrożone, „martwe” (*propriété de la main morte; Besitz der todten Hand*). Ustawa z 20 marca 1950 r. odniosła ten termin wyłącznie do majątków kościelnych, a konkretnie do „nieruchomości ziemskich”. Przez nieruchomość ziemską należało zaś zgodnie z zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 października 1948 r. rozumieć „nieruchomość rolną położoną poza granicami administracyjnymi miasta”. Niestety, władze komunistyczne, powołując się na wspomnianą ustawę, pozbawiały niejednokrotnie kościelne osoby prawne także ogrodów warzywnych, sadów lub działek budowlanych na terenach miejskich. Por. H. Jesse, *Vademecum duchowieństwa i zakonów Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce w dziedzinie prawa państwowego*, Warszawa 1975², s. 219.

³⁶ Dz.U. z 1944 r., nr 8, poz. 13.

³⁷ Dz.U. z 1946 r., nr 49, poz. 279. Por. H. Świątkowski, *Wyznaniowe prawo państwowe*, Warszawa 1962, s. 104-105; M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, 1972, s. 115.

Na mocy ustawy o przejęciu dóbr martwej ręki na własność państwa przeszły w całości nieruchomości ziemskie związków wyznaniowych jako osób prawnych (art. 1 ust. 1) oraz beneficja proboszczowskie, czyli „gospodarstwa rolne proboszczów” w wymiarze ponad 50 ha, a na terenach województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego w wymiarze ponad 100 ha (art. 1 ust. 2 w związku z art. 4 ust. 2 i 3). W rzeczywistości jednak ustawa ta dokonała zaboru na rzecz Skarbu Państwa wszystkich nieruchomości ziemskich związków wyznaniowych znajdujących się tak na obszarze wsi, jak i miast – bez względu na ich formę oraz cele, na jakie przeznaczane były uzyskiwane z nich dochody, z konkretnie wskazanymi wyjątkami, które i tak w wielu przypadkach nie były respektowane.

Nie podlegały zatem upaństwowieniu kościelne nieruchomości ziemskie stanowiące gospodarstwa rolne proboszczów (art. 4 ust. 2 i 3), które państwo poręczyło pełniącym te funkcje duchownym jako podstawę ich utrzymania. Decyzjami wydanymi głównie przez terytorialne organy administracji państwowej, na mocy ustawowej delegacji Ministra Administracji Publicznej, wyłączone zostały od przejęcia także miejsca przeznaczone do wykonywania kultu religijnego, budynki mieszkalne stanowiące siedzibę klasztorów, kurii biskupich i arcybiskupich, konsystorz y i zarządów innych związków wyznaniowych, choćby stanowiły część nieruchomości podlegających przejęciu (art. 2 ust. 2). Rada Ministrów została upoważniona do wyłączenia, w drodze wyjątku, od przejęcia przez państwo także innych gospodarstw należących do związków wyznaniowych niż gospodarstwa rolne proboszczów (art. 1 ust. 3) oraz pozostawienia lub przekazania niektórych kategorii nieruchomości ziemskich podlegających przejęciu w zarząd i użytkowanie kościelnych instytucji i zakładów oraz zgromadzeń zakonnych, określając jednocześnie tryb zarządu i użytkowania oraz kwestię odpłatności (art. 7 ust. 1 i 2).

Nieruchomościami ziemskimi związków wyznaniowych w rozumieniu tej ustawy są wszelkiego rodzaju nieruchomości ziemskie należące do Kościoła lub innego związku wyznaniowego, lub do ich instytucji, zakonów, zgromadzeń, jakichkolwiek innych jednostek organizacyjnych, lub organów, bez względu na ich formę prawną oraz cele, na jakie dotychczas obracane były dochody z tych nieruchomości

ci (art. 4 ust. 1). Gospodarstwami rolnymi natomiast proboszczów są – według tej ustawy – nieruchomości ziemskie znajdujące się w posiadaniu proboszczów, choćby były oddane w dzierżawę, w granicach określonych przez ustawę (art. 4 ust. 2). O tym, czy nieruchomość ziemska posiada charakter nieruchomości związku wyznaniowego w powyższym rozumieniu oraz czy stanowi gospodarstwo rolne proboszcza orzekła Minister Administracji Publicznej (art. 4 ust. 4 i 5). O określeniu nadwyżki obszaru podlegającego przejęciu orzekła z kolei Minister Rolnictwa i Reform Rolnych w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej. Ministrowie mogli swoje uprawnienia przekazać podległym organom, co też uczynili.

Upaństwowienie nieruchomości kościelnych „wraz ze wszystkimi znajdującymi się na tych nieruchomościach budynkami, przedsiębiorstwami, zakładami oraz inwentarzem żywym i martwym” (art. 2 ust. 1) nastąpiło z mocy samego prawa 23 marca 1950 r., czyli w dniu wejścia w życie ustawy, bez odszkodowania. Dochody płynące na rzecz państwa z przejętego majątku miały być przekazane powołanemu przez ustawę o przejęciu dóbr martwej ręki Funduszowi Kościelnemu.

Fundusz ten miał być dodatkowo zasilany dotacjami państwowymi i funkcjonować jako samoistny byt prawny. Praktyka pokazała, że nie był wydzielony ze Skarbu Państwa, ale państwo wypłacało określone sumy w celu: utrzymania i odbudowy kościołów, udzielania duchownym pomocy materialnej i lekarskiej oraz organizowania dla nich domów wypoczynkowych, wypłaty w uzasadnionych przypadkach ubezpieczeń oraz emerytur dla zasłużonych duchownych, działalności charytatywno-opiekuńczej (art. 9). Tak ogólnie sformułowane cele funduszu były, niestety, wykorzystywane dla premiowania „lojalnych” duchownych, tzw. *caritasowych*³⁸. Nadzór nad Funduszem Kościelnym sprawował Minister – Kierownik Urzędu do Spraw Wyznań. Po likwidacji Urzędu do Spraw Wyznań w 1989 r. kierownictwo Funduszu objął Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów. W tym czasie wydano akty wykonawcze do ustawy o przejęciu przez

³⁸ Por. H. Misztal, *Polskie prawo wyznaniowe*, t. I: *Zagadnienia wstępne. Rys historyczny*, Lublin 1996, s. 310.

państwo dóbr martwej ręki. Pierwszym z nich jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1990 r. w sprawie rozszerzenia zakresu celów Funduszu Kościelnego³⁹, drugim zaś uchwała Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1991 r. w sprawie statutu Funduszu Kościelnego⁴⁰. W statucie tym określona została struktura organizacyjna i zasady działalności Funduszu Kościelnego. Niemniej mechanizm funkcjonowania Funduszu Kościelnego w dalszym ciągu nie jest zgodny z ustawą z dnia 20 marca 1950 r. Nadal brak jest zapowiedzianej w art. 10 tej ustawy obecności przedstawicieli Kościoła katolickiego i innych kościołów w organach zarządzających Funduszem Kościelnym. Do chwili obecnej nie wydano też aktu wykonawczego do wpisanego do art. 8 tejeż ustawy przepisu, aby dochody z ziemskich nieruchomości kościelnych, upaństwowionych na podstawie ustawy o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki, były odprowadzane na Fundusz Kościelny.

Na mocy wspólnego porozumienia Rządu PRL i Episkopatu z 14 kwietnia 1950 r.⁴¹ postanowienia ustawy o przejęciu dóbr martwej ręki uległy korekcie. Rada Ministrów zobowiązała się do pozostawienia ordynariuszom – ogrodów i gospodarstw rolnych do 50 ha wraz z inwentarzem, seminarium duchownym – ogrodów i gospodarstw rolnych do 50 ha wraz z inwentarzem, domom zakonnym – gospodarstw domowych związanych bezpośrednio z terenem domów zgromadzeń zakonnych do 5 ha wraz z budynkami i inwentarzem. Aneks nie rozstrzygał wyraźnie, czy nieruchomości te pozostawiono wymienionym jednostkom administracyjnym Kościoła katolickiego jedynie w użytkowanie, czy też wyłączono je od przejęcia z zachowaniem przez wyliczone jednostki administracyjne prawa własności⁴².

³⁹ Dz.U. z 1990 r., nr 61, poz. 354.

⁴⁰ MP z 1991 r., nr 39, poz. 279.

⁴¹ Por. Aneks do pkt 2 Protokołu Komisji Wspólnej Rządu i Episkopatu Polski z 14 kwietnia 1950 r. – tekst niepromulgowany, a jedynie opublikowany w prasie codziennej, kościelnych pismach wewnętrznych oraz publikacji *Ars Chrystiana Położenie prawne kościołów i związków wyznaniowych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór przepisów i dokumentów wg stanu na 1 X 1960 r.*, Warszawa 1960, s. 128.

⁴² Por. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, 1972, s. 116.

W wykonaniu postanowień aneksu Rada Ministrów – w ramach swych uprawnień przewidzianych w art. 2 ust. 3 ustawy o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki – powzięła specjalne uchwały o pozostawieniu niektórych gospodarstw rolnych na własność ordynariuszom diecezji i seminariom diecezjalnym. Były to następujące uchwały: uchwała Rady Ministrów z dnia 18 lipca 1951 r. w sprawie wyłączenia od przejęcia i pozostawienia Wyższemu Seminarium Duchownemu w Tarnowie gospodarstwa rolnego w Błoniu powiatu tarnowskiego; z dnia 23 czerwca 1951 r. – w sprawie wyłączenia od przejęcia i pozostawienia biskupowi w Tarnowie gruntów nieruchomości ziemskiej Rękawica powiatu tarnowskiego; z dnia 29 listopada 1950 r. – w sprawie wyłączenia od przejęcia i pozostawienia biskupowi ordynariuszowi i seminarium duchownemu w Łodzi gruntów z nieruchomości ziemskiej Szczawin powiat brzeziński; z dnia 8 września 1950 r. – w sprawie wyłączenia od przejęcia i pozostawienia biskupowi ordynariuszowi i seminarium duchownemu w Poznaniu oraz seminarium metropolitalnemu warszawskiemu gruntów Czubin powiat Grodzisk Mazowiecki i Grodnica powiat Gostynin⁴³. W innych przypadkach musimy przyjąć, że gospodarstwa rolne pozostawiono biskupom, seminariom i klasztorom jedynie w zarządzie i bezpłatnym użytkowaniu, a ich właścicielem pozostał Skarb Państwa.

Ziemia pozyskana w wyniku realizacji ustawy o dobrach martwej ręki przekazana została Państwowemu Funduszowi Ziemi, który rozdysonował ją między bezrolnych i małorolnych. Jak pokazała historia, nawet dobra martwej ręki nie rozwiązały problemów uposażenia chłopów w ziemię. Kościół po realizacji interesującej nas ustawy pod koniec 1962 r. dysponował w całym kraju obszarem 32 699 ha ziemi rolnej, z tego w posiadaniu parafii znajdowało się 30 268 ha, a zakonów 2214 ha⁴⁴. Do czasu Soboru Watykańskiego II nieruchomości ziemskie traktowane były jako podstawa utrzymania duchowieństwa parafialnego i zakonnego. Niestety, nie jest dokładnie zna-

⁴³ Por. J. Mazanowski, *Kościelny majątek nieruchomy*, s. 34-35; M. Winiarczyk-Kossakowska, *Przejęcie przez państwo „dóbr martwej ręki”*. W pięćdziesiątą rocznicę, „Państwo i Prawo” 55(2000), nr 12, s. 59-60.

⁴⁴ Por. J. Mazanowski, *Kościelny majątek nieruchomy*, s. 26.

na powierzchnia nieruchomości ziemskich zabranych związkom wyznaniowym po wprowadzeniu w życie ustawy o przejęciu dóbr martwej ręki. Szacunkowe dane mówią o 90-155 tys. ha⁴⁵.

Zaznaczyć trzeba, że wykonując ustawę o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki, władze komunistyczne w wielu przypadkach dokonały rażących nadużyć⁴⁶. Tak np. przejęciu na własność państwa podlegały także grunty stanowiące podstawę utrzymania innych duchownych poza proboszczami (np. zakonników), a których właścicielami były kościelne osoby prawne. Na podstawie zaś art. 9 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego⁴⁷ na własność państwa przeszły nawet te nieruchomości, które przed 5 kwietnia 1958 r. zostały nieprawnie przejęte przez państwo. Ponadto ustawa z 20 marca 1950 r. posiadała stałe działanie, tzn. że w przypadku przyjęcia np. spadku przekraczającego wielkość 5 ha przez zgromadzenie zakonne państwo mogło przejąć nadwyżkę ziemi. Wreszcie, mimo potwierdzenia pismem Ministerstwa Sprawiedliwości z 25 marca 1959 r., władze państwowe nie zawsze respektowały postanowie-

⁴⁵ Liczbę 89 090,8 ha przejętych gruntów bez podziału na poszczególne kościoły i związki wyznaniowe zawierają dane Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych na dzień 15 stycznia 1951 r. Por. Archiwum Akt Nowych, Zespół Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych, teczką 1434, „Dane tymczasowe z 15 I 1951 r.” Powołuje się na nie także M. Winiarczyk-Kossakowska (*Przejęcie przez państwo „dóbr martwej ręki*, s. 61). Należy pamiętać, iż po 15 stycznia 1951 r. przejmowanie gruntów trwało nadal. Liczbę 155 tys. ha podają następujące publikacje: B. Górowska, G. Rydlewski, *Regulacje prawne stosunków wyznaniowych w Polsce*, Warszawa 1992², s. 105; A. Dudek, *Państwo i Kościół w Polsce 1945-1970*, Kraków 1995, s. 21; J. Żaryn, *Kościół a władza w Polsce (1945-1950)*, Warszawa 1997, s. 312, przyp. 12, s. 327.

⁴⁶ Por. *List Sekretarza Episkopatu bp. Z. Choromańskiego do Rządu w sprawie przejmowania przez Państwo nieruchomości kościelnych z 23 października 1950 r.*, w: P. Raina, *Kościół w PRL. Kościół katolicki a państwo w świetle dokumentów 1945-1989*, t. I: *Lata 1945-1959*, Poznań 1994, s. 266-267.

⁴⁷ Dz.U. z 1958 r., nr 17, poz. 71; tekst jedn.: Dz.U. z 1989 r., nr 58, poz. 348; por. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lutego 1991 r. w sprawie wykładni art. 16 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz.U. z 1991 r., nr 20, poz. 88).

nia aneksu do pkt 2 Protokołu Komisji Wspólnej przedstawicieli Rządu i Episkopatu Polski z 14 kwietnia 1950 r., tłumacząc, że w przypadku nieruchomości zgromadzeń zakonnych w granicach do 5 ha, ordynariuszy w granicach do 50 ha, seminariów w granicach do 50 ha chodzi o przekazanie im ich w „użytkowanie”, a nie pozostawienie im prawa własności⁴⁸.

Na mocy art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. została ustanowiona specjalna Komisja Majątkowa, złożona na zasadzie parytetu w równej liczbie z przedstawicieli wyznaczonych przez Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów (obecnie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji) oraz przez Sekretariat Episkopatu Polski. Komisja ta wchodzi w skład struktur organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji i jest kompetentna do przeprowadzenia postępowań regulacyjnych oraz wydawania rozstrzygnięć dotyczących zwrotu w całości bądź w części nieruchomości kościelnych, bądź rekompensaty w postaci nieruchomości zamiennej lub wypłaty odszkodowania.

Paragraf 2 ust. 2 zarządzenia Ministra – Kierownika Urzędu Rady Ministrów z dnia 8 lutego 1990 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego w przedmiocie przywrócenia osobom prawnym Kościoła katolickiego własności nieruchomości lub ich części stanowi, iż Komisja Majątkowa składa się z 14 stałych członków wyznaczonych w równej liczbie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i Sekretariat Konferencji Episkopatu Polski. Ci stali członkowie Komisji stanowią jej pełny skład. Komisja Majątkowa działa pod kierunkiem dwóch współprzewodniczących, z których jednego wyznacza Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, a drugiego Sekretarz Konferencji Episkopatu Polski (§ 2 ust. 3). Wnioski składane przez kościelne osoby prawne Komisja rozpatruje w zespołach orzekających, w skład których wchodzi po dwóch stałych członków Komisji oraz po jednym przedstawicielu organów nadrzędnych nad uczestnikami postępowania (§ 2 ust. 4). Skład zespołu orzekającego jest zatem ustalany na zasadzie parytetu i liczy maksymalnie sześć osób: czterech stałych członków Komisji

⁴⁸ Por. H. Jesse, *Vademecum duchowieństwa i zakonów*, s. 219.

Majątkowej oraz dwóch przedstawicieli organów nadrzędnych nad uczestnikami postępowania. Przedstawicielem tym nie może być jednak osoba reprezentująca uczestnika zgodnie z art. 62 ust. 5 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. W przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności przedstawicieli organów nadrzędnych nad uczestnikami postępowania regulacyjnego zespół orzekający może rozpatrywać sprawę bez ich udziału (§ 2 ust. 6). Zespół orzekający rozpatruje sprawę pod kierunkiem dwóch współprzewodniczących wyznaczonych przez współprzewodniczących Komisji. Współprzewodniczący zespołu przewodniczą kolejno posiedzeniom zespołów (§ 2 ust. 5). Zespół orzekający po otrzymaniu wniosku o wszczęcie postępowania bada, czy jest ono dopuszczalne, a wniosek niespełniający ustawowych przesłanek oddala jako niedopuszczalny (art. 62 ust. 6). Zespół orzekający może również, ze względu na szczególne trudności związane z rozstrzygnięciem, przekazać sprawę do rozstrzygnięcia przez Komisję Majątkową w jej pełnym składzie wraz z przedstawicielami organów nadrzędnych nad uczestnikami postępowania (art. 62 ust. 7). Komisja Majątkowa może wreszcie orzekać na posiedzeniach wyjazdowych (§ 3 ust. 2).

Stali członkowie Komisji otrzymują zryczałtowane diety. Zgodnie z zarządzeniem Ministra – Kierownika Urzędu Rady Ministrów w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego w przedmiocie przywrócenia osobom prawnym Kościoła katolickiego własności nieruchomości lub ich części wysokość diet wynosiła odpowiednio: współprzewodniczący Komisji – 70% wynagrodzenia Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, współprzewodniczący zespołów orzekających – 70% wynagrodzenia wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, pozostali zaś członkowie Komisji 70% wynagrodzenia sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Personel pomocniczy otrzymywał zryczałtowane diety w następującej wysokości: sekretarze Komisji – 35%, radcy prawni – 35%, protokolanci Komisji – 15% diet stałych członków Komisji (§ 24). Wynagrodzenia członków oraz personelu pomocniczego w okresie od 1 marca 2002 do 3 września 2003 r. wynosiły, na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lutego 2002 r., 80% wynagrodzeń określonych w § 24 zarządzenia Ministra – Kie-

rownika Urzędu Rady Ministrów z 8 lutego 1990 r.⁴⁹, a po jego nowelizacji w okresie od 4 września 2003 do 31 grudnia 2003 r. – 69% wynagrodzeń określonych w § 24 wspomnianego zarządzenia⁵⁰. Następnie, w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2004 r. – 80%⁵¹, od 1 lipca 2004 do 31 grudnia 2004 r. – 68%⁵² i od 1 stycznia 2005 r. znowu 80%⁵³ wynagrodzeń, określonych w § 24 zarządzenia Ministra – Kierownika Urzędu Rady Ministrów w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego w przedmiocie przywrócenia osobom prawnym Kościoła katolickiego własności nieruchomości lub ich części.

Postępowanie regulacyjne może nastąpić tylko na wniosek zainteresowanej kościelnej osoby prawnej skierowany do Komisji Majątkowej. Ustawa nie rozstrzyga kolizji między kilkoma kościelnymi osobami prawnymi zainteresowanymi regulacją, lecz pozostawia tę sprawę do wewnętrznego ustalenia Kościołowi katolickiemu. Artykuł 63 ust. 6 dopuszcza jedynie możliwość zrzeczenia się przez wnioskodawcę prawa własności nierolniczej nieruchomości zamiennej na

⁴⁹ Por. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lutego 2002 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia członków i personelu pomocniczego komisji regulacyjnych działających na podstawie ustaw o stosunku Państwa do kościołów oraz związków wyznaniowych w latach 2002-2003 (Dz.U. z 2002 r., nr 17, poz. 167).

⁵⁰ Por. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 sierpnia 2003 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia członków i personelu pomocniczego komisji regulacyjnych działających na podstawie ustaw o stosunku Państwa do kościołów oraz związków wyznaniowych w latach 2002-2003 (Dz.U. z 2003 r., nr 155, poz. 1517).

⁵¹ Por. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia członków i personelu pomocniczego komisji regulacyjnych działających na podstawie ustaw o stosunku Państwa do kościołów oraz związków wyznaniowych w latach 2004-2005 (Dz.U. z 2003 r., nr 230, poz. 2311).

⁵² Por. § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 czerwca 2004 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości wynagrodzenia członków i personelu pomocniczego komisji regulacyjnych działających na podstawie ustaw o stosunku Państwa do kościołów oraz związków wyznaniowych w latach 2004-2005 (Dz.U. z 2004 r., nr 150, poz. 1591).

⁵³ Por. § 1 ust. 2 powyższego rozporządzenia.

rzecz innej kościelnej osoby prawnej za jej zgodą. Zrzeczenie włącza się do treści ugody lub orzeczenia. Uczestnikami postępowania regulacyjnego mogą być – oprócz wnioskodawcy, czyli osób prawnych Kościoła katolickiego – wszystkie zainteresowane jednostki państwowe i kościelne, których interesu prawnego dotyczy to postępowanie (art. 62 ust. 2). Za zainteresowane jednostki państwowe zarządzenie Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 8 lutego 1990 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego w przedmiocie przywrócenia osobom prawnym Kościoła katolickiego własności nieruchomości lub ich części uznaje jednostkę uprawnioną do dysponowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz jednostki państwowe władające nieruchomością lub jej częścią będącą przedmiotem postępowania (§ 5 ust. 3)⁵⁴. Jeżeli niepaństwowe osoby trzecie nabyły prawo do upaństwowionej nieruchomości, jednostką zainteresowaną jest Skarb Państwa reprezentowany przez właściwy terenowo organ rządowej administracji ogólnej (§ 5 ust. 4).

O wszczęciu postępowania regulacyjnego zespół orzekający powiadamia pisemnie uczestników postępowania. Uczestnik postępowania ma obowiązek i możliwość udzielenia pisemnych wyjaśnień w terminie 30 dni (§ 6). Postępowanie powinno być zakończone w zależności od charakteru sprawy niezwłocznie, jeśli może być rozpatrzona na podstawie dowodów przedstawionych przez uczestników postępowania, albo w ciągu trzech miesięcy od wszczęcia postępowania, jeśli załatwienie sprawy wymaga postępowania wyjaśniającego, albo w ciągu sześciu miesięcy, jeśli sprawa jest szczególnie skomplikowana. Terminy te mają jednak charakter wyłącznie instrukcyjny.

Zgodnie z pierwotną regulacją wnioski o wszczęcie postępowania winny być złożone w terminie dwóch lat od ogłoszenia ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, czyli do 23 maja 1991 r., pod rygorem wygaśnięcia roszczeń, jednakże w nowelizacji ustawy z 1991 r. termin ten został przedłużony do 31 grudnia 1992 r.⁵⁵ Wniosek o wszczęcie postępowania – zgodnie

⁵⁴ Do 1993 r. był to Skarb Państwa lub inna państwowa osoba prawna. Wprowadzenie agencji zarządzających mieniem Skarbu Państwa doprowadziło do zmian dotychczasowej regulacji.

z zarządzeniem w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego – powinien być złożony na piśmie i zawierać wskazanie osoby prawnej, od której pochodzi, jej adres, żądanie, faktyczne i prawne uzasadnienie żądania, wskazanie dowodów i okoliczności przemawiających za uwzględnieniem wniosku, wskazanie organu nadrzędnego i podpis wnioskodawcy (§ 11 ust. 1)⁵⁶. Do wniosku powinny być dołączone ponadto posiadane oryginały lub urzędowo poświadczone odpisy dokumentów przytoczonych we wniosku. Wnioskodawca może również wnieść o polecenie uczestnikowi postępowania dostarczenia dokumentów będących w jego posiadaniu lub złożenie odpowiednich oświadczeń oraz o zażądanie z urzędu dostarczenia dokumentów znajdujących się w sądach i urzędach (§ 11 ust. 3). Ustawa nie stawia jednak wymogu, by w ustawowym terminie został złożony kompletny wniosek; po upływie tego terminu możliwe jest dalsze składanie dokumentów wymaganych przez Komisję. Tak samo wnioski złożone przed dniem wejścia w życie zarządzenia zachowują swoją moc (§ 11 ust. 2), przy czym wniosek niedopuszczalny podlega odrzuceniu, a wniosek niepełny powinien być uzupełniony pod rygorem zawieszenia postępowania (§ 14 ust. 1). Wnioski o wszczęcie postępowania oraz dokumenty załączone jako dowody składa się wraz z ich odpisami dla uczestników postępowania regulacyjnego (§ 11 ust. 4).

Do postępowania regulacyjnego stosuje się odpowiednio enumeratywnie wyliczone we wspomnianym zarządzeniu z 8 lutego 1990 r. przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Mianowicie: art.

⁵⁵ Por. art. 2 ustawy z dnia 11 października 1991 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1991 r., nr 107, poz. 459), który wyznacza nowy termin bez zmiany brzmienia art. 63 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, określającego wcześniejszy termin.

⁵⁶ Do Komisji Majątkowej w ustawowo ustalonym terminie wpłynęły 3053 wnioski osób prawnych Kościoła katolickiego. Dla porównania do Komisji Regulacyjnej dla spraw majątkowych Kościoła prawosławnego wpłynęło w ustawowo określonym terminie 120 wniosków. Do Komisji Regulacyjnej dla spraw majątkowych Kościoła ewangelicko-augsburskiego wpłynęło 1200 wniosków. Do Komisji Regulacyjnej dla spraw majątkowych gmin wyznaniowych żydowskich wpłynęło 5236 wniosków. Por. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, 2003, s. 267, 268, 269.

39-41 i 45-47 k.p.a. stosuje się odpowiednio w zakresie doręczania pism, art. 50-56, z wyłączeniem art. 54 § 1 k.p.a., w zakresie wzywania do udziału w czynnościach postępowania regulacyjnego, a art. 68-72 k.p.a. w zakresie sporządzania protokołów przez zespół orzekający z każdej czynności postępowania regulacyjnego. Jeśli chodzi o udostępnianie uczestnikom akt postępowania regulacyjnego stosuje się odpowiednio przepisy art. 73 i 74 k.p.a., a w zakresie dowodów w postępowaniu regulacyjnym odpowiednio przepisy art. 75-87 k.p.a. Kierujący rozprawą współprzewodniczący zespołu orzekającego winien stosować przepisy art. 91-95 k.p.a. Artykuły 97-103 k.p.a. stosuje się w zakresie zawieszania postępowania. Uczestnicy postępowania regulacyjnego mogą zawrzeć ugodę przed zespołem orzekającym i wówczas mają zastosowanie przepisy art. 116 i 117 k.p.a. W zakresie orzeczeń i ugód zespołów orzekających stosuje się ponadto art. 104-113 k.p.a. I wreszcie art. 262 k.p.a. ma zastosowanie w zakresie ustalania kosztów postępowania regulacyjnego, z tym że uczestnika postępowania obciążają te koszty postępowania poniesione w jego interesie lub na jego żądanie, które nie wynikają z ustawowego obowiązku organów administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego⁵⁷.

Postępowanie regulacyjne powinno zostać zakończone wydaniem przez zespół orzekający Komisji Majątkowej orzeczenia w sprawie: przekazania zainteresowanej kościelnej osobie prawnej własności nieruchomości lub jej części, z tym że w odniesieniu do gruntów warszawskich przejętych na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy⁵⁸ przedmiotem postępowania jest ustanowienie prawa użytkowania wieczystego; przyznania odpowiedniej nieruchomości zamiennej; przyznania odszkodowania ustalonego według

⁵⁷ Por. § 8, § 9, § 10, § 15 ust. 3, § 16, § 17, § 18 ust. 3, § 19, § 20 ust. 1, § 21, § 22 ust. 4 zarządzenia Ministra – Kierownika Urzędu Rady Ministrów z dnia 8 lutego 1990 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego w przedmiocie przywrócenia osobom prawnym Kościoła katolickiego własności nieruchomości lub ich części (MP z 1990 r., nr 5, poz. 39).

⁵⁸ Dz.U. z 1945 r., nr 50, poz. 279.

przepisów o wywłaszczaniu nieruchomości (art. 63 ust. 1 w związku z art. 61 ust. 3).

Aktem wykonawczym jest tu rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1990 r. w sprawie wyłączenia nieruchomości zamiennych lub nakładania obowiązku zapłaty odszkodowania na rzecz kościelnych osób prawnych⁵⁹. W okolicznościach przemawiających przeciwko przywróceniu kościelnej osobie prawnej własności upaństwowionej nieruchomości lub jej części przyznawana jej jest nieruchomość zamienna, wyłączona z mienia państwowej jednostki organizacyjnej władającej nieruchomością będącą przedmiotem postępowania przed Komisją Majątkową, z mienia właściwej terytorialnie gminy (w granicach której położona jest sporna nieruchomość) oraz Państwowego Funduszu Ziemi (§ 1 i 3)⁶⁰. Począwszy od 1993 r., regulacja dotycząca nieruchomości rolnych może następować także przez wydzielenie odpowiednich nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁶¹.

Na wniosek uczestnika postępowania regulacyjnego powyższe rozporządzenie Rady Ministrów dopuszcza możliwość wyłączenia nieruchomości zamiennej z mienia innych państwowych jednostek organizacyjnych lub gmin, jednakże za ich zgodą oraz zgodą pozostałych uczestników postępowania (§ 2). Gdy i ta możliwość z powodu braku odpowiedniej nieruchomości zamiennej nie może być uwzględniona, kościelnej osobie prawnej może być przyznane odszkodowanie na podstawie art. 56-60 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁶². Obowiązek wypłacenia odszkodowania, o którym mowa w art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy

⁵⁹ Dz.U. z 1991 r., nr 1, poz. 2.

⁶⁰ Mienie Państwowego Funduszu Ziemi będące własnością Skarbu Państwa stanowi Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa na podstawie ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw (tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r., nr 57, poz. 603).

⁶¹ Por. znowelizowane brzmienie art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzone przez ustawę z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1994 r., nr 1, poz. 3).

⁶² Dz.U. z 1985 r., nr 22, poz. 99; tekst jedn.: Dz.U. z 1991 r., nr 30, poz. 127.

o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, spoczywa na Skarbie Państwa reprezentowanym przez Ministra Finansów. Za zgodą zainteresowanej kościelnej osoby prawnej odszkodowanie może być wypłacone również w postaci obligacji lub innych papierów wartościowych emitowanych przez państwowe osoby prawne (§ 4)⁶³. Minister Finansów jednak z reguły odmawia przydzielenia z tego tytułu środków ponad budżety jednostek organizacyjnych zainteresowanych pozostawieniem im nieruchomości, a ponadto w ustawach budżetowych mogą być dokonywane zapisy wykluczające stosowanie przepisów rozporządzenia w zakresie zapłaty odszkodowania. Tak np. w ustawie budżetowej na rok 1992 z dnia 5 czerwca 1992 r.⁶⁴ w art. 31 zawieszono do 31 grudnia 1992 r. stosowanie art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy z 17 maja 1989 r. Do końca 1998 r. nie wypłacono żadnych kwot pieniężnych tytułem rekompensaty⁶⁵. Według uzasadnienia byłego współprzewodniczącego Komisji Majątkowej Bogusława Skręty odszkodowań się nie wypłaca: po pierwsze, ze względu na sytuację budżetu, a po drugie, dlatego że ich zasady winny być analogiczne do rozwiązań ustawy reprivatyzacyjnej, której jeszcze nie ma⁶⁶. W toku postępowania regulacyjnego można dokonać także regulacji granic nieruchomości, a w miarę potrzeby ustanowić służebność gruntową lub znieść służebność dotychczas istniejącą (art. 63 ust. 3). Jest to związane w szczególności z koniecznością podziału nieruchomości, gdy przedmiotem regulacji ma być jedynie część dotychczasowej nieruchomości.

Ustawa o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej przewiduje również w art. 63 ust. 4 możliwość zawarcia ugody między uczestnikami postępowania regulacyjnego. Często przedmiotem takiej ugody jest wypłacenie kościelnej osobie prawnej odpowiedniej rekompensaty w zamian za rezygnację z roszczenia o przywrócenie własności upaństwowionej nieruchomości lub jej części. Strony ugody mają dowolność kształtowania jej treści;

⁶³ Przykładowo w wyniku ugody archidiecezji poznańskiej przekazano 7488 akcji spółki giełdowej Okocim S.A. oraz 60 tys. Akcji Cersanit S.A.

⁶⁴ Dz.U. z 1992 r., nr 50, poz. 299.

⁶⁵ Por. J. Krukowski, *Uprawnienia majątkowe instytucji kościelnych*, s. 226.

⁶⁶ Por. I. Walencik, *Kościół odzyskuje majątek*, „Rzeczpospolita” 1993, nr 253.

za podstawę naliczenia rekompensaty mogą przyjąć również wartość nieruchomości będącej przedmiotem regulacji. Obowiązkiem rzeczoznawcy powinno być wówczas dokładne skonsultowanie ze stronami ugody rodzaju szacowanej wartości (rynkowej lub odtworzeniowej) oraz zakresu rzeczowego i daty poziomu cen oszacowania. Uczestników może interesować wprowadzenie do treści ugody zapisu o płatności ratalnej, często rozłożonej w latach, wskazane jest wówczas uczestnictwo rzeczoznawcy już na etapie negocjowania warunków ugody. Zatem w praktyce strony mogą przewidzieć nieuregulowaną w ustawie rekompensatę za zrzeczenie się przez kościelną osobę prawną roszczeń wynikających z ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Ma to miejsce zwłaszcza wtedy, kiedy stroną postępowania jest gmina, gdyż zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyłączenia nieruchomości zamiennych lub nakładania obowiązku zapłaty odszkodowania na rzecz kościelnych osób prawnych obowiązek zapłaty odszkodowania ciąży na Skarbie Państwa reprezentowanym przez Ministra Finansów. Jeśli ugoda nie zostanie zawarta, zespół orzekający winien wydać orzeczenie (art. 63 ust. 4 zd. 2).

Zarówno orzeczenie uwzględniające wniosek, jak i ugoda zawarta przed zespołem orzekającym powinny określać stan prawny nieruchomości, związane z tym stanem obowiązki uczestników postępowania, w szczególności obowiązek wydania w oznaczonym terminie nieruchomości, jeżeli nie znajduje się ona we władaniu wnioskodawcy, w razie przyznania odszkodowania obowiązek zapłaty należnej z tego tytułu sumy (art. 63 ust. 5). Wydane w toku postępowania orzeczenia oraz zawarte w jego wyniku ugody mają moc sądowych tytułów egzekucyjnych i stanowią podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych i w ewidencji gruntów (art. 63 ust. 4 zd. 3 i ust. 7). Zgodnie z art. 63 ust. 8 od orzeczenia Komisji Majątkowej nie przysługuje odwołanie. Rozwiązanie to bywa krytykowane. Według opinii byłego współprzewodniczącego Komisji Majątkowej Bogusława Skręty zarzut braku instancji odwoławczej można by uznać za słuszny, gdyby postępowanie przed Komisją Majątkową było obligatoryjne. Tymczasem jego wszczęcie zależy od woli wnioskodawcy, czyli kościelnej osoby prawnej. Ponadto skierowanie tych spraw do sądów oznaczałoby przedłużanie ich rozpatrywania nawet o kilka-

naście lat, a to nie leży w interesie państwa, tym bardziej że przed sądami spory mogłyby się zaostrzać⁶⁷.

W sytuacji gdy zespół orzekający lub Komisja w jej pełnym składzie nie uzgodniły orzeczenia, co zachodzi przy równości głosów, powinny zawiadomić o tym pisemnie uczestników postępowania regulacyjnego (art. 64 ust. 1). Uczestnikom postępowania przysługuje wówczas 6-miesięczny zawity termin (licząc od daty otrzymania pisemnego powiadomienia o nieuzgodnieniu orzeczenia przez Komisję) na wystąpienie o podjęcie zawieszono postępowania sądowego lub administracyjnego, a jeżeli nie było ono wszczęte – na wystąpienie do sądu o zasądzenie roszczenia. Sąd, rozpoznając sprawę, stosuje zasady regulacji właściwe dla postępowania przed Komisją Majątkową (art. 63 ust. 1-3)⁶⁸. W przypadku braku wystąpienia do sądu w tym okresie roszczenie wygasa (art. 64 ust. 2 w związku z art. 62 ust. 4).

Należy szczególnie podkreślić, że orzeczenie Komisji Majątkowej nie jest decyzją administracyjną⁶⁹. Nie jest bowiem wydawane w toku postępowania administracyjnego ani przez organ administracji. Postępowanie przed Komisją Majątkową nie ma też charakteru instancyjnego (pełny skład Komisji nie ma możliwości kontroli rozstrzygnięć zespołów orzekających). Z tego względu na orzeczenie Komisji Majątkowej nie przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego⁷⁰. Skarga taka przysługuje jednak, gdy brak uzgodnienia orzeczenia przez zespół orzekający lub pełny skład Komisji Majątkowej, a kwestię zwrotu nieruchomości próbowano ponownie rozpatrzyć na

⁶⁷ Por. tamże.

⁶⁸ Por. I. Walencik, *Spór o przytułek*, „Rzeczpospolita” 1993, nr 242; P. Kałużyński, *Firma może zmienić siedzibę, kościół nie*, „Rzeczpospolita” 2002, nr 69.

⁶⁹ Decyzja jest aktem wydawanym przez organy administracji państwowej i organy samorządu terytorialnego, opartym na obowiązujących przepisach prawa, skierowanym do imiennie oznaczonego adresata znajdującego się na zewnątrz organu wydającego decyzję, który ustala lub tworzy, lub znosi pewne uprawnienia lub obowiązki tego adresata wobec wszystkich. Por. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1995, s. 36.

⁷⁰ Por. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (I SA 768/91), niepublikowane; D. Frey, *Nieruchomości kościelne. Tytuł własności*, „Rzeczpospolita” 1991, nr 266.

podstawie art. 60 ustawy z 17 maja 1989 r., czyli na drodze decyzji administracyjnej wojewody bądź kompetentnego ministra⁷¹. Orzeczenie Komisji Majątkowej nie ma również charakteru wyroku sądowego, gdyż nie jest ona sądem. Najbardziej zbliżone jest zatem do rozstrzygnięcia sądu polubownego, w którym spory rozstrzyga arbiter powołany wspólnie przez strony – ze względu na parytetowy charakter składu organu orzekającego, a także ewentualność niezgodnienia orzeczenia przez organ orzekający⁷² (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 orzeczenia⁷³, dlatego najbliższe wyjaśnienia prawnego statusu postępowania przed Komisją Majątkową jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, mówiące o „quasi mediacyjno-polubownym postępowaniu”⁷⁴. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 24 czerwca 1992 r. dotyczącej wykładni art. 61 ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej zauważył także, że postępowanie regulacyjne przed Komisją Majątkową – jak to wynika z art. 62 ust. 4 i art. 64 ust. 2 – zastępuje postępowanie sądowe lub administracyjne i przypomina w pewnym stopniu postępowanie polubowne, w którym rozpatrywane jest roszczenie quasi-windykacyjne, z tym że kościelna osoba prawna domaga się nie tylko zwrotu nieruchomości lub jej części (windykacja), ale również przywrócenia własności⁷⁵.

3. STAN SPRAWY

17 maja 1991 r. parafia w Imielinie złożyła w Komisji Majątkowej wniosek o wszczęcie postępowania regulacyjnego w celu przywróce-

⁷¹ Por. M. Domagalski, *Kuria wygrała z ministrem*, „Rzeczpospolita” 1996, nr 84.

⁷² Co dopuszcza art. 707 § 2 k.p.c. dotyczący sądu polubownego.

⁷³ Por. art. 712 k.p.c. w stosunku do sądu polubownego.

⁷⁴ Por. P. Pelc, *Kwestia zwrotu mienia kościelnych osób prawnych*, s. 126.

⁷⁵ Por. Uzasadnienie uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie wykładni art. 61 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. (W 11/91), s. 13, 19.

nia własności nieruchomości przejętych przez państwo niezgodnie z prawem. W uzasadnieniu zwrócono uwagę, iż w momencie przejęcia parafia posiadała nieruchomości ziemskie o łącznej powierzchni 2,9870 ha, z czego 2,2270 ha przypadają na beneficjum proboszczowskie, a 0,76 ha na *fabrica ecclesiae*. Zgodnie z ustawą o przejęciu dóbr martwej ręki na własność państwa przeszły: w całości nieruchomości ziemskie związków wyznaniowych jako osób prawnych (art. 1 ust. 1) oraz beneficja proboszczowskie, czyli „gospodarstwa rolne proboszczów” w wymiarze ponad 50 ha, a na terenach województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego w wymiarze ponad 100 ha (art. 1 ust. 2 w związku z art. 4 ust. 2 i 3). Wprawdzie zgodnie z obowiązującym prawem parafii pozostawiono na własność działki, na których znajduje się kościoły, plebanie i cmentarz, ale przejęto na rzecz państwa beneficjum proboszczowskie o powierzchni 2,2270 ha, mimo że na terenie województwa śląskiego przejęciu podlegały beneficja w wymiarze ponad 100 ha. Przejęcia dokonano więc z rażącym naruszeniem przepisów ustawy o dobrach martwej ręki⁷⁶.

16 marca 1995 r. Komisja Majątkowa wszczęła postępowanie regulacyjne i jednocześnie wezwała do udzielenia odpowiedzi na wnioski oraz zgłoszenie stosownych dowodów. Komisja poinformowała także wnioskodawcę, że sprawa może być rozstrzygnięta również w drodze ugody zawartej przez strony przed Zespołem Orzekającym Komisji Majątkowej⁷⁷. Po skompletowaniu wymaganej dokumentacji w dniu 9 lutego 2001 r. przed Drugim Zespołem Orzekającym (w składzie: współprzewodniczący zespołu – Romana Górecka i Krzysztof Wąsoski, stali członkowie – Jarosław Bittel, Arnoś Bećka) w sprawie wniosku parafii w Imielinie (reprezentowanej przez Bernarda Stolorza) z udziałem starosty powiatu tyskiego (reprezentowanego przez Wandę Kulańską) oraz przedstawicieli władz miasta i gminy Imielin (reprezentowanego przez burmistrza Jana Chwiędacza i członka zarządu miasta Andrzeja Malornego) zawarto ugodę.

⁷⁶ Por. API, Wniosek rzymsko-katolickiej parafii pod wezwaniem MB Szkaplerznej w Imielinie do Komisji Majątkowej w Warszawie o wszczęcie postępowania regulacyjnego.

⁷⁷ Por. API, Zarządzenie Komisji Majątkowej z 16 marca 1995 r.

Zgodnie z nią z dniem 9 lutego 2001 r. przywrócono parafii, w stanie wolnym od obciążeń, własność wnioskowanych nieruchomości. Niższa ugoda wyczerpała w całości zgłoszone w postępowaniu regulacyjnym roszczenia parafii imielińskiej i ma moc sądowego tytułu egzekucyjnego. 20 lutego tegoż roku ugoda stała się prawomocna, stąd też podlega wykonaniu i stanowi podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej i w ewidencji gruntów⁷⁸. 11 stycznia 2002 r. Sąd Rejonowy w Mysłowicach – Wydział Ksiąg Wieczystych na podstawie wniosku parafii i ugody zawartej przed Komisją Majątkową założył księgę wieczystą nr 28068, do której przeniesiono cały stan prawny działek z księgi wieczystej Imielin wykaz 458 i wykaz 514 o łącznej powierzchni 1,2188 ha. W dziale II tej księgi jako właściciela wpisano parafię katolicką pw. Matki Boskiej Szkaplerznej.

Jedna ze zwróconych nieruchomości na mocy zawartej przed Komisją Majątkową ugody została wykorzystana do poszerzenia parafialnego cmentarza w Imielinie. 26 sierpnia 2000 r. ks. Roman Bednarek, proboszcz imielińskiej parafii, zwrócił się z prośbą do Urzędu Miasta w Imielinie o udostępnienie terenu przylegającego od strony północnej w celu poszerzenia istniejącego cmentarza parafialnego⁷⁹. W odpowiedzi Zarząd Miasta poinformował, iż sprawę tę przekazuje do rozpatrzenia na wrześnieowym posiedzeniu komisji Rady Miejskiej⁸⁰. Po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji Zarząd Miasta zlecił wykonanie niezbędnych czynności administracyjnych, mianowicie podziału terenu gminnego i wyznaczenie działki pod planowany cmentarz oraz dokonanie odpowiednich wpisów w księdze wieczystej. Na posiedzeniu w dniu 10 sierpnia 2001 r. Zarząd Miasta postanowił ponadto zaproponować zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami dokonanie równoważnej zamiany działek pomiędzy gminą a parafią jako najkorzystniejszej formy udostępnienia terenu pod rozszerzenie cmentarza. Jednocześnie poinform-

⁷⁸ Por. API, Ugoda zawarta przed Drugim Zespołem Orzekającym Komisji Majątkowej z 9 lutego 2001 r., sygn. akt W.KM-II-1979/91.

⁷⁹ Por. API, Pismo ks. prob. Romana Bednarka do Urzędu Miasta w Imielinie z 26 sierpnia 2000 r.

⁸⁰ Por. API, Pismo burmistrza miasta Imielin Jana Chwiędacza do ks. Romana Bednarka nr GPG.I.-7224a/2/00/JSFA z 4 września 2000 r.

mował parafię, że obowiązujące prawo miejscowe, jakim jest plan ogólny zagospodarowania przestrzennego, nie przewiduje poszerzenia cmentarza, wobec czego konieczna jest zmiana planu⁸¹. 28 sierpnia 2001 r. parafia w piśmie skierowanym do Zarządu Miasta Imielin zaakceptowała propozycję zamiany działek i równocześnie zwróciła się z wnioskiem o podjęcie stosownych procedur oraz działań dotyczących zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, obejmującego teren przyszłego cmentarza⁸². 14 grudnia tegoż roku po uzyskaniu przez parafię zgody Kurii Archidiecezjalnej w Katowicach⁸³ przedstawiciele Zarządu Miasta Imielin i parafii podpisali protokół uzgodnień w sprawie zamiany działek. Na jego mocy zamieniono nieruchomość położoną przy ul. Drzymały, zwróconą parafii na mocy ugody zawartej przed Komisją Majątkową, a składającą się z działki nr 195/106 o powierzchni 2108 m², na będącą własnością gminy nieruchomość położoną w rejonie ul. Sapety, w skład której wchodzi działki nr 1402/82, 1404/82 i 1405/82 o łącznej powierzchni 4071 m²⁸⁴. Na tej podstawie sporządzono akt notarialny⁸⁵ i dokonano odpowiedniego wpisu w księgach wieczystych⁸⁶.

ZAKOŃCZENIE

Ograniczanie praw majątkowych Kościoła było w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jednym z przejawów walki władzy

⁸¹ Por. API, Pismo Burmistrza Miasta Imielin Jana Chwiędacza do ks. Romana Bednarka nr GPG.I.-7224a/2/00-01/JSFA z 20 sierpnia 2001 r.

⁸² Por. API, Pismo ks. Romana Bednarka do Zarządu Miasta Imielin z 28 sierpnia 2001 r.

⁸³ Por. API, Pismo Kurii Metropolitalnej w Katowicach do ks. Romana Bednarka nr LI 1-576/01 z 6 grudnia 2001 r.

⁸⁴ Por. API, Protokół uzgodnień przeprowadzonych w dniu 14 grudnia 2001 r. pomiędzy Zarządem Miasta Imielin a Rzymsko-katolicką Parafią pw. Matki Boskiej Szkaplerznej w Imielinie w sprawie zamiany działek.

⁸⁵ Por. API, Repertorium A nr 1138/2002 z 19 lutego 2002 r.

⁸⁶ Por. API, Zawiadomienie Sądu Rejonowego w Mysłowicach – Wydział V Ksiąg Wieczystych nr Dz. Kw 599-601/02 z 22 lutego 2002 r. o wpisie w księgach wieczystych.

komunistycznej z religią. Rezultatem tego było konfiskowanie nieruchomości kościelnych, dokonywane zarówno w majestacie obowiązującego wówczas prawa, jak i z naruszeniem tegoż prawa. Posunięcia władz sprawiły, że Kościół katolicki w Polsce utracił większość swych dóbr nieruchomości, a sytuacja prawna wielu nieruchomości – pozostających nadal w posiadaniu albo użytkowaniu kościelnych osób prawnych – była sporna bądź wątpliwa. Normalizacja statusu prawnego tychże nieruchomości zainicjowana została w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej i dopełniona w nowelizacji tej ustawy w 1991 r. Te dwa akty prawne w miarę kompleksowo rozwiązały problem zadawnionych krzywd majątkowych wyrządzonych Kościołowi katolickiemu. Zawarta w nich regulacja spraw majątkowych Kościoła otwierała drogę do analogicznych, wzorowanych na niej unormowań w stosunku do innych kościołów i związków wyznaniowych, które w latach dziewięćdziesiątych uzyskały ustawowe uregulowanie swojej sytuacji prawnej i materialnej. Nie narusza zatem zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych. Różnice między szczegółowymi przepisami wynikają przede wszystkim ze specyfiki i losów poszczególnych kościołów, a także z charakteru wyrządzonych im krzywd majątkowych. Pozytywnie wyróżnia się ona również na tle analogicznych unormowań prawnych w dawnych państwach postkomunistycznych.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej i jej nowelizacja z 1991 r. ma charakter jednorazowego naprawienia uprzednio wyrządzonych Kościołowi katolickiemu krzywd majątkowych. Stanowi rezultat uwarunkowań z okresu rządów komunistycznych, a nawet – w niektórych przypadkach – władz zaborczych, których polityka nie mieściła się w granicach gwarantujących swobodę wyznania i wolność sumienia. Umożliwia ona nieskrępowane działanie Kościoła katolickiego w demokratycznym państwie prawa, sprzyja zatem zasadzie autonomii Kościoła i państwa. Zapewnia Kościołowi środki do prowadzenia różnorodnej działalności, co ułatwia z kolei realizację zasady subsydiarności. Wreszcie doprowadza do zgodności władztwo faktyczne nad rzeczą z władztwem prawnym, czyli zgodności stanu

posiadania z tytułem prawnym do nieruchomości. Warto podkreślić, że wprawdzie 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, ale żadna z tych regulacji nie czyniła tego w tak kompleksowy sposób jak ustawa z 17 maja 1989 r. W rezultacie – mimo pewnych niedociągnięć legislacyjno-redakcyjnych, budzących spory interpretacyjne – postanowienia tej ustawy należy ocenić pozytywnie i uznać je za odpowiadające potrzebom demokratycznego państwa prawa, szanującego wolność wyznania i sumienia oraz przestrzegającego zasady autonomii Kościoła i państwa.