

Konrad Żurek

WSPiA – Rzeszowska Szkoła Wyższa

ORCID: 0000-0001-6005-7787

**OKOLICZNOŚCI UTWORZENIA, POZYCJA USTROJOWA
I DZIAŁALNOŚĆ KOMISJI MAJĄTKOWEJ W LATACH
1989–2011 – WYBRANE ASPEKTY****Wprowadzenie**

Jedno z podstawowych praw obywatelskich stanowi własność. Funkcjonują jednak instytucje prawne, które w większym bądź mniejszym stopniu ją ograniczają. W 1989 r. państwo polskie zadeklarowało chęć naprawienia krzywd wobec Kościoła katolickiego, zgadzając się na zwrot tej części dóbr zagarniętych instytucjom kościelnym, jaka została dokonana z pominięciem wprowadzonego przez ówczesne władze komunistyczne prawa. Za sprawą ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹, w której znalazł się rozdział dotyczący regulacji spraw majątkowych, Kościół mógł dochodzić zwrotu odebranego mienia. Polski ustawodawca przewidział dwa tryby regulacji stanu prawnego nieruchomości kościelnych. Pierwszy to regulacja w drodze decyzji wojewody, drugim była regulacja w trybie decyzji specjalnie w tym celu utworzonej Komisji Majątkowej (KM), składającej się z przedstawicieli rządu RP oraz Episkopatu Polski. Działalność KM na przestrzeni lat wzbudzała duże zainteresowanie wśród prawników i opinii publicznej.

Celem artykułu jest omówienie okoliczności utworzenia, podstawy ustrojowe i wybrane aspekty działalności KM. W opracowaniu wykorzystane zostały następujące metody badawcze: literatura przedmiotu i analiza przepisów prawa.

Utworzenie KM – geneza

W latach 80. akcentowano znaczenie Kościoła dla funkcjonowania społeczeństwa, narodu i państwa, a w debacie podnoszono argument sprawiedliwości

¹ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1989, nr 29, poz. 154), dalej: u.s.p.k.k.

historycznej. Mówiono o krzywdach wyrządzonych przez Polską Rzeczpospolitą Ludową (PRL) instytucjom kościelnym oraz o konieczności ich naprawienia². Ustawowe określenie sytuacji prawnej Kościoła w Polsce po uznaniu w 1945 r.³ przez komunistyczną władzę konkordatu z 1925 r. za nieobowiązujący⁴ dokonało się dopiero w 1989 r. Przez kilkadziesiąt lat jego sytuacja prawna pozostawała praktycznie nieregulowana mimo wydawania przez władze państwowe licznych aktów prawnych dotyczących poszczególnych sfer oraz aspektów działania Kościoła.

Poddając analizie relacje na linii państwo–Kościół, należy odwołać się do 1950 r. Wówczas utworzony został Fundusz Kościelny (FK) na mocy ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego⁵ jako ekwiwalent upaństwowienia kościelnych nieruchomości ziemskich (tzw. dóbr martwej ręki). Wydatkowanie środków tego Funduszu znacząco różniło się na przestrzeni czasu w zależności od ustroju państwa oraz ugrupowań politycznych sprawujących rządy w kraju. Ustawa z 1950 r., choć restrykcyjna, zapewniała Kościołowi prawo do posiadania pewnej części dóbr. Jak ukazała historia, państwo te ustalenia podeptało, kradnąc najczęściej wszystkie nieruchomości – zarówno ziemię, jak i zabudowania gospodarcze. Z zestawienia przedstawionego przez stronę kościelną w II połowie lat 50. XX w. wynika, że 19 z 25 ówczesnych diecezji utraciło bezprawnie 91 tys. ha ziemi i lasów oraz 2203 budynki, w tym 60 szkół i przedszkoli, 15 szpitali i sanatoriów, 550 domów katechetycznych, parafialnych i rekolekcyjnych, 901 budynków mieszkalnych. Duże były również straty zakonów. Państwo „zabrało” m.in. 17 tys. ha ziemi, 807 budynków niegospodarczych w całości, 381 w części i 318 innych nieruchomości oraz zamknęło 278 miejsc kultu oraz około 1000 placówek leczniczych, oświatowych i wychowawczych prowadzonych przez zakony. Grabież majątku kościelnego trwała do końca lat 80.⁶

„Ocieplenie” stosunków między władzą a Kościołem nastąpiło w latach 80. Strajki oraz konflikty społeczne w 1980 r., jak również utworzenie niezależnego

² Por. A. Skorek, *Finansowanie Kościołów i związków wyznaniowych ze środków publicznych. Analiza debat politycznych nad likwidacją Komisji Majątkowej i Funduszu Kościelnego*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2017, nr 46, s. 167–189.

³ Konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską podpisany w Rzymie dniu 10 lutego 1925 r. (Dz.U. nr 72, poz. 501).

⁴ Uchwała Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej w sprawie konkordatu z dnia 12 września 1945 r., „Rzeczpospolita” 1945, nr 249, s. 1, art. I–II. Zob. S. Markiewicz, *Państwo i Kościół w Polsce*, Warszawa 1984, s. 55.

⁵ 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. nr 9, poz. 87 ze zm.).

⁶ A. Grajewski, *Fundusz i Komisja: Krótki przewodnik*, gosc.pl (20.11.2023).

od komunistycznych władz związku zawodowego NSZZ „Solidarność” w dużym stopniu zmieniły stosunek rządzących do kościołów i innych związków wyznaniowych w Polsce, postrzeganych jako przeciwnicy w sferze ideologicznej. Poczucie zagrożenia ze strony „Solidarności” najmocniej oddziaływało na stosunek władz do Kościoła katolickiego, którego wierni stanowili w społeczeństwie większość. Od 1980 r. władze państwowe postanowiły wykorzystać autorytet Kościoła do uspokajania nastrojów społecznych⁷.

Kwestia zwrotu części utraconych przez Kościół obiektów pojawiła się w protokołach Komisji Wspólnej przedstawicieli rządu i Episkopatu po raz pierwszy w czerwcu 1981 r. Sprawa ta powróciła na forum Komisji Wspólnej w 1988 r. w toku określania stanu prac nad projektem ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Polsce⁸. Szczegółowo omawiana była na forum zespołu roboczego ds. legislacyjnych przygotowującego projekt ustawy⁹.

Obrady Okrągłego Stołu w znacznym stopniu przyspieszyły proces zmian politycznych w Polsce. Ówczesne władze, zabiegając o przychylność Kościoła, wykazały się dużą determinacją, aby uchwalić przygotowane przez zespół ustawy wyznaniowe, tj. ustawę normującą położenie prawne Kościoła przed wyborami do Sejmu X kadencji¹⁰.

17 maja 1989 r. Sejm uchwalił trzy ważne ustawy wyznaniowe, tj. u.s.p.k.k., ustawę o gwarancjach wolności sumienia i wyznania¹¹ jak również ustawę o ubezpieczeniu społecznym duchownych¹², które stanowiły przełom w polityce wyznaniowej okresu Polski Ludowej. W u.s.p.k.k. zostały ujęte postanowienia, które jak określił D. Walencik, miały umożliwić regulowanie „zadawnionych” spraw majątkowych Kościoła¹³.

⁷ R. Łatka, *Zmienna amplituda stosunków państwo–Kościół katolicki w PRL w latach 80. XX w.*, „Res Historica” 2015, nr 39, s. 228.

⁸ P. Pelc, *Kwestia zwrotu mienia kościelnych osób prawnych w świetle ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prawo Kanoniczne: kwartalnik prawno-historyczny” 1995, nr 38/1–2, s. 103–137.

⁹ G. Rydlewski, *Regulacje prawne stosunków wyznaniowych w Polsce. Zbiór przepisów i dokumentów (stan na 31 października 1992 r.)*, Warszawa 1992, s. 202–216.

¹⁰ D. Zimmerman, *Uregulowanie stanu prawnego nieruchomości Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w III RP*, Warszawa–Bielsko-Biała 2020, s. 100–101. Zob. też: P. Borecki, *Droga do konkordatu. Geneza projektu konwencji między PRL a Stolicą Apostolską a Watykanem* [w:] *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989–2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, red. D. Walencik, Katowice–Bielsko-Biała 2009, s. 139–140.

¹¹ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. nr 29, poz. 155).

¹² Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o ubezpieczeniu społecznym duchownych (Dz.U. nr 29, poz. 156 ze zm.).

¹³ D. Walencik, *Regulacja stanu prawnego nieruchomości Kościoła katolickiego w Polsce w drodze decyzji administracyjnych a prawa nabyte osób trzecich*, „Studia z Prawa Wyznaniowe-

W rezultacie negocjacji pomiędzy stroną kościelną a państwową ustawodawca uregulował sprawy majątkowe kościelnych osób prawnych związane z ich normalnym funkcjonowaniem i nabywaniem mienia. Ponadto jednak ustawa z dnia 17 maja 1989 r. zawierała postanowienia mające umożliwić uregulowanie zadawnionych spraw majątkowych Kościoła. Regulacja ta przejawiała się w następujących 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)¹⁴.

Postanowienia dotyczące przejścia na własność kościelnych osób prawnych mienia pozostającego w ich władaniu wskazane zostały w art. 60, zaś dotyczące postępowania regulacyjnego w art. 61–65 ustawy¹⁵.

W latach 1991–1993 dokonano zmian w brzmieniu tych norm. Nowelizacja z 1991 r. w art. 60 rozszerzyła zakres „uwłaszczenia” kościelnych osób prawnych również na cmentarze. Natomiast w zakresie postępowania regulacyjnego, jak pisał P. Pelc, doprecyzowano nie w pełni jasne postanowienia dotyczące zwrotu nieruchomości przejętych na podstawie ustawy o dobrach martwej ręki, umożliwiając ponadto zwrot gruntów leśnych wchodzących w skład przejętych nieruchomości ziemskich. Udało się też określić wielkość gruntów rolnych, które mogły być wydzielone poszczególnym kategoriom kościelnych osób prawnych, rezygnując z ograniczenia wielkości przekazywanych gruntów rolnych w stosunku do średniej wielkości indywidualnego gospodarstwa rolnego w województwie¹⁶.

Uchwalenie u.s.p.k.k. dokonało się w wypełnieniu zobowiązań zawartych w art. 82 Konstytucji PRL¹⁷, mając na celu dobro osoby ludzkiej oraz potrzebę współdziałania wszystkich obywateli dla rozwoju kraju i dla bezpieczeństwa narodu i państwa polskiego. Ustawa ta normowała w dziale I ustrój i osobowość prawną Kościoła, w dziale II jego działalność, katechezę i szkolnictwo, zasady organizowania i sprawowania kultu publicznego, duszpasterstwo wojskowe oraz służbę wojskową osób duchownych, duszpasterstwo specjalne, zasady działania organizacji i stowarzyszeń katolickich, działalność charytatywno-opiekuńczą, budownictwo sakralne i kościelne oraz kwestię cmentarzy, a także dostęp Ko-

go” 2006, t. IX, s. 133. Zob. też: L. Adamowicz, *Prawo majątkowe, podatkowe i celne* [w:] *Prawo wyznaniowe III Rzeczypospolitej*, red. H. Misztal, Lublin–Sandomierz 1999, s. 251–254.

¹⁴ P. Pelc, *Kwestia zwrotu mienia...*, s. 104–105. Zob. też: K. Żurek, *Osobowość prawna Kościoła katolickiego i charakterystyka kościelnych osób prawnych w III Rzeczypospolitej Polskiej – wybrane aspekty*, „Studia Administracyjne” 2023, nr 1, s. 47–56.

¹⁵ *Ibidem*, s. 105.

¹⁶ P. Pelc, *Kwestia zwrotu mienia...*

¹⁷ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952, nr 22, poz. 232).

ściola do środków masowego przekazu, działalność kulturalną, w tym prawo do zakładania i używania urządzeń radiotelekomunikacyjnych, prawo do nadawania programów radiofonicznych i telewizyjnych, wydawania prasy i książek, zakładania i prowadzenia własnych teatrów, kin i wytwórni filmowych, zakładania i posiadania własnych muzeów itp. W kolejnym dziale przywołana ustawa normowała kwestie majątkowe kościelnych osób prawnych, w tym prawo nabywania, zbywania i posiadania mienia ruchomego i nieruchomości, zwolnienia od obowiązku uzyskiwania zezwolenia na przyjęcie spadku lub darowizny czy zwolnienia z opłat celnych¹⁸.

Jak już wspomniano, w 1989 r. rozpoczęła się prywatyzacja sektora społecznego, która stworzyła możliwość, aby uregulować problematykę związaną z rewindykacją mienia i rozliczeniem byłych właścicieli oraz ich spadkobierców. Proces ten miał rozpocząć etap zwrotów i rozliczeń reprivatyzacyjnych, a następnie zainicjować etap związany z potencjalną prywatyzacją mienia. W dyskusjach o zakresie, metodach oraz tempie prywatyzacji wyrażano przekonanie, że prowadzenie reprivatyzacji powinno być procesem przyspieszającym prywatyzację i jej towarzyszącym. Miało ono ponadto stanowić potwierdzenie nienaruszalności praw do własności prywatnej¹⁹.

Usytuowanie ustrojowe Kościoła katolickiego w III Rzeczypospolitej Polskiej – krótka charakterystyka

W przeciwieństwie do porządku prawnego Polski Ludowej Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia z 1997 r.²⁰ w szerokim zakresie gwarantowała autonomię wspólnotom religijnym. Artykuł 25 ust. 3 ustawy zasadniczej stanowi, że stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności w swoim zakresie, a także współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Z wymienionych powyżej zasad wynika, że każdy z kościołów i innych związków wyznaniowych prowadzących działalność w Polsce zgodnie ze swoim prawem wewnętrznym ma prawo do samodzielnego ustalania swoich struktur organizacyjnych, określenia systemu powoływania organów i trybu ich obsadzania²¹.

¹⁸ K. Krzysztofek, *Pozycja prawna Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Stosunki państwo–Kościół w Polsce 1944–2010*, red. R. Łatka, Kraków 2013, s. 118–121.

¹⁹ B. Rozczyński, *Prawne warunki funkcjonowania Komisji Regulacyjnej ds. Majątku Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2019, nr 13, s. 291–312.

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

²¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2012 r., sygn. II SA/Wa 644/12, CBOSA. Zob. też: M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013, s. 271.

Autonomia związków wyznaniowych, tj. ich zdolność do tworzenia oraz rządzenia się własnym prawem wewnętrznym (prawem kościelnym), jest, jak zauważył P. Borecki, istotnym przejawem kolektywnej wolności sumienia i wyznania. Jest to jedna z podstawowych cech systemu rozdziału państwa i wspólnot religijnych²².

Zasada niezależności państwa i Kościoła została wyrażona w przywołanym art. 25 ust. 3 Konstytucji RP. Na właściwe postanowienia konstytucyjne wywarł zapewne wpływ art. 1 konkordatu z dnia 28 lipca 1993 r.²³, który stanowił: „Rzeczpospolita Polska i Stolica Apostolska potwierdzają, że Państwo i Kościół Katolicki są – każde w swej dziedzinie – niezależne i autonomiczne oraz zobowiązują się do pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego”.

Pozycja ustrojowa Kościoła unormowana została m.in. w art. 25 ust. 4 Konstytucji RP stanowiącym: „Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy”. Wiążącą ustawą regulującą sytuację prawną Kościoła była wielokrotnie przywoływana u.s.p.k.k., natomiast w sprawach w niej nieuregulowanych była to ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

Konkordat z 1993 r. w znacznym stopniu przyczynił się stabilizacji statusu instytucji Kościoła oraz duchowieństwa. Strony traktatu uwypukliły w nim wyraźnie, że państwo i Kościół są każde w swojej dziedzinie zwłaszcza niezależne, i zobowiązały się do pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego. Jak słusznie zauważył P. Borecki, treść rzeczzonego przepisu układu z 1993 r. to rezultat oddziaływania nauczania społecznego Kościoła katolickiego – konstytucji duszpasterskiej *O Kościele w świecie współczesnym* (pkt 76) Soboru Watykańskiego II (1962–1965)²⁴.

Niezależność kościołów i innych związków wyznaniowych, jak słusznie spostrzegł P. Borecki, nawet w ich zakresie nie jest absolutna. Może być ograniczona na zasadach wskazanych w ustawie zasadniczej. Ponieważ owa niezależność stanowi ważny aspekt kolektywnego uzewnętrzniania religii, to właściwy do określenia zasad jej limitowania jest szczególnie art. 53 ust. 5 Konstytucji RP, który stanowi: „Wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeń-

²² Por. P. Borecki, *Autonomia Kościołów i innych związków wyznaniowych we współczesnym prawie polskim*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2012, t. XV, s. 85–109.

²³ Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz.U. 1998, nr 51, poz. 318).

²⁴ P. Borecki, *Zasada niezależności Państwa i związków wyznaniowych w prawie polskim – zagadnienia podstawowe w ujęciu krytycznym*, „Studia Iuridica” 2022, nr 89, s. 12–13.

stwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób”.

Ograniczenia mogą być ustanowione wyłącznie w drodze ustawy, tj. aktu woli powszechnej, nie zaś w drodze aktów wykonawczych czy tym bardziej arbitralnie przez władzę. Poza tym ograniczenia mogą być ustanowione tylko wtedy, gdy są niezbędne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności czy wolności i praw innych osób²⁵.

Podstawy prawne działalności i pozycja ustrojowa Komisji Majątkowej

Podstawę prawną działania KM stanowiła u.s.p.k.k. przyjęta przez Sejm PRL IX kadencji pod rządami gabinetu Prezesa Rady Ministrów – M. Rakowskiego. Istotę jej funkcjonowania stanowił art. 62 ust. 1 u.s.p.k.k. i przepisy zarządzenia 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. Przedmiotem postępowania regulacyjnego prowadzonego przez KM mogło być tak mienie państwowe, jak i mienie jednostek samorządu terytorialnego (JST). Komisja Majątkowa przeprowadzała postępowanie regulacyjne, wszczynane na wniosek kościelnych osób prawnych Kościoła, w przedmiocie przywrócenia im własności upaństwowionych nieruchomości lub ich części²⁶:

- niepozostających we władaniu 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,
- przejętych w toku wykonywania ustawy o dobrach martwej ręki, jeżeli nie wydzielono z nich należnych w myśl tej ustawy gospodarstw rolnych proboszczów,
- 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,
- mienia fundacji kościelnych,
- przejętych po 1948 r. w trybie egzekucji zaległości podatkowych,
- wywłaszczonych, jeżeli odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość nie zostało wypłacone lub nie zostało podjęte,

²⁵ *Ibidem*, s. 15–16.

²⁶ B. Rozczyński, *Relacje państwo – Kościół Katolicki w RP w zakresie rewindykacji mienia kościelnego* [w:] *Państwo wobec religii. Teraźniejszość i przeszłość*, red. M. Stanulewicz, E. Plewa, C. Linowski, Łódź 2021, s. 318–319.

- przejętych na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy,
- przejętych we władanie państwowych jednostek organizacyjnych bez tytułu prawnego, bez względu na późniejsze ustawodawstwo konwalidujące te przejęcia.

Z kolei w art. 63 ust. 1 u.s.p.k.k. uregulowania prawne miały opierać się na przywróceniu kościelnym osobom prawnym własności nieruchomości lub ich części, przyznaniu odpowiedniej nieruchomości zamiennej, gdyby przywrócenie własności natrafiało na trudne do przewyciężenia przeszkody, przyznaniu odszkodowania ustalonego według przepisów o wywłaszczaniu nieruchomości w razie niemożności dokonania regulacji przewidzianych w pkt 1 i 2²⁷.

Postępowanie regulacyjne przeprowadzała KM złożona w równej liczbie z przedstawicieli Urzędu ds. Wyznań i Sekretariatu KEP. Członkowie KM wyznaczani byli na zasadzie parytetu przez stronę rządową oraz kościelną – po sześciu. Ze strony rządu robił to Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, natomiast ze strony Kościoła – sekretarz KEP. Obsługę administracyjną Komisji zapewniało MSWiA. Uczestnikami postępowania regulacyjnego mogły być, obok kościelnych osób prawnych, wszystkie zainteresowane jednostki kościelne i państwowe. Wnioski o wszczęcie postępowania regulacyjnego należało składać w okresie 2 lat od wejścia w życie ustawy. Ustawa normowała tryb postępowania KM oraz powoływanych przez nią zespołów orzekających. Rezultatem końcowym postępowania regulacyjnego miało być przywrócenie kościelnym osobom prawnym własności nieruchomości, przyznanie odpowiedniej nieruchomości zamiennej bądź odszkodowania. Analizowana ustawa prezentowała różne możliwości decyzji końcowych, w tym także zawarcie ugody. Ugody i orzeczenia zespołów orzekających miały moc sądowych tytułów egzekucyjnych i stanowiły podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej. Jeżeli zespół orzekający lub KM nie uzgodniły orzeczenia, zostać mogło wszczęte postępowanie sądowe²⁸.

Wskazano dwa tryby zwrotu. Pierwszy z nich, tj. tryb administracyjny, obejmował mienie pozostające w faktycznym władaniu Kościoła i polegał na uwłaszczeniu z mocy prawa. W trakcie procedury uznano, że dana nieruchomość staje się własnością kościelnej osoby prawnej albo dany grunt zostaje bezpłatnie przekazany Kościołowi bądź kościelnej osobie prawnej. Pozostałe upaństwowione mienie miało podlegać postępowaniu regulacyjnemu przed KM. W ramach postępowania regulacyjnego KM przywracała kościelnym osobom prawnym własność upaństwowionych nieruchomości (art. 61–64), umożliwiała ich zwrot w naturze lub przyznawała rekompensatę. Najpierw ustalono jednak 2-letni termin składania wniosków do KM przez Kościół, następnie wydłużono go

²⁷ *Ibidem*, s. 319.

²⁸ M. Pietrzak, *Przełom w polskim ustawodawstwie wyznaniowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, z. 2, s. 34.

do 31 grudnia 1992 r. W 1991 r. dodatkowo dopuszczono przekazanie nieodpłatne gruntów zachodnich i północnych. W kolejnych latach wprowadzano podobne regulacje dla innych kościołów i związków wyznaniowych²⁹.

W późniejszych latach powołano komisje dla innych kościołów i związków religijnych, takie jak Komisja Regulacyjna ds. Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (1991), Komisja Regulacyjna ds. Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego (1994), Komisja Regulacyjna ds. Gmin Wyznaniowych Żydowskich (1997) czy Międzykościelna Komisja Regulacyjna (2000), która rozpatrywała roszczenia innych związków wyznaniowych. Owe komisje utworzone zostały na mocy ustaw regulujących stosunki państwa z danym związkiem wyznaniowym i miały analogiczny tryb działania jak KM. Spostrzec należy, że uprawnienia, jakie po 1989 r. uzyskał w Polsce Kościół katolicki, były kopiowane w ustawodawstwie dotyczącym innych związków wyznaniowych. Przedmiotem postępowania przed KM mogły być wyłącznie nieruchomości zagarnięte z ominięciem komunistycznego prawa. Postępowaniem objęte zostały również nieruchomości kościelne, jeżeli zostały wywłaszczone, a odszkodowanie nie zostało wypłacone, lub wywłaszczone w trybie egzekucji zaległości podatkowych. W przypadku majątku stowarzyszeń kościelnych lub zgromadzeń bezhabitowych przedmiotem postępowania mogły być ich dobra przejęte na drodze rozporządzenia Ministra Administracji Publicznej z dnia 10 marca 1950 r. o ich likwidacji³⁰.

Podkreślić trzeba, że KM była rządowo-kościelnym podmiotem funkcjonującym w trybie mediacyjno-polubownym, dlatego też zapadłe orzeczenia i ugody miały moc prawną równą ugodom przed sądem powszechnym. Od decyzji KM nie przysługiwało odwołanie (jeśli decyzja zapadła w pełnym składzie). Warto zaznaczyć, że jeśli KM w pełnym składzie nie wypracowała wspólnego stanowiska, pisemnie zawiadamiała uczestników postępowania regulacyjnego, którzy w terminie 6 miesięcy od zawiadomienia uzyskiwali prawo do wznowienia postępowania sądowego lub administracyjnego, natomiast w przypadku, gdy postępowanie nie zostało wszczęte, wystąpienia do sądu o zasądzenie roszczenia. Jak stanowił art. 63 ust. 4 u.s.p.k.k., uczestnicy postępowania regulacyjnego mogli przed składem orzekającym zawrzeć ugodę. Jeżeli tej ugody nie zawarli, wówczas zespół wydawał orzeczenie. Szczegółowy tryb postępowania regulacyjnego unormowany został zarządzeniem Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 8 lutego 1990 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego w przedmiocie przywrócenia osobom prawnym Kościoła Katolickiego własności nieruchomości lub ich części.

Komisja Majątkowa nie należała do organów wymiaru sprawiedliwości. Nie była również organem administracji publicznej. Wskazuje na to postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 września 1991 r.³¹, gdzie stwierdzono:

²⁹ A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 262–264.

³⁰ M. Przeciszewski, *Komisja Majątkowa – działalność i zarzuty*, eKAI (18.11.2023).

³¹ Postanowienie NSA z dnia 26 września 1991 r., sygn. I SA 768/91.

„1. Komisja majątkowa działająca na podstawie ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 29, poz. 154) nie jest organem administracji państwowej (ani samorządowej) w rozumieniu art. 1§1 pkt. K.p.a. ani innym organem powołanym z mocy prawa do załatwienia spraw ze sfery administracji państwowej (samorządowej) na zasadzie art. 1§ 2 k.p.a.

Orzeczenie Komisji Majątkowej nie ma cech decyzji administracyjnej i nie jest na nie dopuszczalna skarga do naczelnego Sądu Administracyjnego”.

Komisja Majątkowa wzbudzała szereg kontrowersji wśród opinii publicznej. Pod jej adresem padały zarzuty odnoszące się do jej byłych członków, jak również ujawniły się trudności związane z brakiem zgodności postępowania regulacyjnego z ustawą zasadniczą. Stało się to zresztą przedmiotem rozpatrzenia przez Trybunał Konstytucyjny. Ów organ rozpatrzył wniosek grupy posłów na Sejm dotyczącym KM, gdzie w wyroku z dnia 8 czerwca 2011 r., orzekł:

„1. Art. 63 ust. 9 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 216 ust. 2 Konstytucji.

2. Art. 70a ust. 1 i 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego jest zgodny z art. 25 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 25 ust. 2 Konstytucji”³².

W pozostałym zakresie Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie.

Z takiego ujęcia wynika zakaz dyskryminacji i uprzywilejowania kościołów w sprawie, w której wszystkie mają określone przez prawo wymogi. Trybunał Konstytucyjny zwrócił również uwagę, że „konsekwencją wolności religijnej jest równouprawnienie instytucjonalne kościołów i związków wyznaniowych”. Można zatem wyprowadzić wniosek, że ukształtowała się już jednolita linia orzecznicza interpretująca art. 25 ust. 1 Konstytucji RP jako przejaw zasady równości w odniesieniu do podmiotów konfesyjnych³³.

Rozwiązanie KM

Na mocy ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej³⁴ KM zakończyła swoją pracę dla Kościoła katolickiego. Stanowiła jedyny organ uprawniony do przeprowadzenia postępowania regulacyjnego oraz do jego rozstrzygnięcia. Na-

³² Wyrok TK z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. K3/09.

³³ *Ibidem*. Zob. też: M. Olszówka, *Kilka uwag o (nie) równouprawnieniu związków religijnych (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Studia Politologiczne” 2012, vol. 23, s. 255.

³⁴ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2011, nr 18, poz. 89).

leży uznać, że była to instytucja specyficzna, występująca wyłącznie w kwestiach regulacji spraw majątkowych kościołów i związków wyznaniowych³⁵.

Na podstawie art.1 tej ustawy uchylone zostały art. 62, art. 63 ust. 4–8, art. 64, art. 65 i art. 67 u.s.p.k.k. Ustawodawca na mocy art. 2 zniósł 1 marca 2011 r. KM, postanawiając jednocześnie w art. 2 ust. 2, iż do 28 lutego 2011 r. zakończy ona prace.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, wnioskodawca (Rada Ministrów), wskazał, iż „celem projektowanej regulacji jest jedynie likwidacja Komisji Majątkowej, nie zaś samego postępowania regulacyjnego”³⁶. Ustawa zniósła zatem KM, nie znosząc postępowania regulacyjnego prowadzonego na mocy u.s.p.k.k. przed KM, przy jednoczesnym powierzeniu sądom prowadzenia postępowań rewindykacyjnych w nowym trybie³⁷.

Ustawodawca, znosząc KM, odesłał dotychczasowych uczestników postępowania regulacyjnego, których sprawy nie zostały zakończone, na drogę postępowania sądowego, przesądzając jednocześnie, że przy rozpoznawaniu sprawy sąd stosuje przepisy art. 63 ust. 1–3 ustawy, a zatem podobnie jak KM orzeka o przywróceniu własności nieruchomości, przyznaniu odpowiedniej nieruchomości zamiennej albo o przyznaniu odszkodowania³⁸.

W praktyce sądowej ukształtował się pogląd, szczególnie uwypuklany m.in. przez Sąd Apelacyjny w Krakowie³⁹, że sąd nie jest związany żądaniem pozwu co do sposobu regulacji i że w tym zakresie orzeka z urzędu stosownie do wyników postępowania.

Przed rozwiązaniem KM sporządzono „Sprawozdanie z działalności Komisji Majątkowej w latach 1989–2011”⁴⁰. Wynika z niego, że wpłynęły 3063 wnioski o wszczęcie postępowania regulacyjnego. Zespoły orzekające Komisji zatwierdziły 1486 ugód przywracających lub przekazujących własność kościelnym osobom prawnym, wydanych zostało 990 orzeczeń przywracających lub przekazujących własność kościelnym osobom prawnym. Z kolei 666 postępowań zakończono odrzuceniem lub oddaleniem wniosku albo umorzeniem postępowania przed KM. W 136 postępowaniach zespoły orzekające nie

³⁵ B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 369.

³⁶ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji, druk sejmowy nr 3678.

³⁷ P. Sobczyk, *Proceduralna niekonstytucyjność nowelizacji ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Politologiczne” 2012, vol. 23, s. 235–236.

³⁸ M. Jaślikowski, *Kościelna Komisja Majątkowa nie istnieje, ale są sprawy w sądach*, prawo.pl (20.11.2023).

³⁹ Zob. wyrok z dnia 12 października 2021 r., sygn. I ACa 32/18.

⁴⁰ Sprawozdanie z działalności Komisji Majątkowej w latach 1989–2011, www.gov.pl (17.11.2023).

uzgodniły orzeczenia w sprawie. W dniu rozwiązania KM pozostało 216 wniosków (w których nie zakończono postępowania regulacyjnego). W toku postępowań regulacyjnych zespoły orzekające KM przekazały osobom prawnym Kościoła katolickiego nieruchomości o łącznym obszarze 65,5 tys. hektarów, jak również rekompensatę oraz odszkodowania w wysokości około 143,5 mln złotych. Kościelnym osobom prawnym przekazanych zostało 490 nieruchomości zabudowanych⁴¹.

Komisja Majątkowa została zniesiona 1 marca 2011 r. Pierwotnie miała pełnić działalność przez kilka miesięcy, funkcjonowała jednak przez blisko 22 lata. Podkreślić trzeba, że część z niezakończonych spraw spornych po likwidacji KM nadal trafiała do sądów i czekała na rozstrzygnięcie.

Podsumowanie

W artykule przedstawiono pozycję ustrojową i najważniejsze zdaniem autora aspekty działalności KM w czasie jej funkcjonowania. Nieruchomości w okresie Polski Ludowej ulegały wywłaszczeniu na masową skalę. Część z nich w wyniku pracy KM dla Kościoła katolickiego udało się odzyskać, jednak duży odsetek nie powrócił do prawowitego właściciela.

Komisja Majątkowa wzbudzała wiele kontrowersji, zarówno wśród opinii publicznej, jak i prawników. Słusznie należy ocenić zniesienie KM (komisje innych wyznań istnieją nadal). Sprawy o zwrot majątku, których KM nie zdążyła rozpatrzyć, rozstrzygane są przez sądy na mocy u.s.p.k.k. Jak ukazała praktyka, orzeczenia KM napotykały duże trudności. Najczęściej blokowane były na różnych szczeblach administracji. Mimo iż minęło 12 lat od chwili, gdy KM została zniesiona, to nadal pojawia się wiele wątpliwości związanych z jej działalnością.

Bibliografia

- Adamowicz L., *Prawo majątkowe, podatkowe i celne* [w:] *Prawo wyznaniowe III Rzeczypospolitej*, red. H. Misztal, Lublin–Sandomierz 1999.
- Borecki P., *Autonomia Kościołów i innych związków wyznaniowych we współczesnym prawie polskim*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2012, t. XV.
- Borecki P., *Droga do konkordatu. Geneza projektu konwencji między PRL a Stolicą Apostolską a Watykanem* [w:] *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989–2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, red. D. Walencik, Katowice–Bielsko-Biała 2009.
- Borecki P., *Zasada niezależności Państwa i związków wyznaniowych w prawie polskim – zagadnienia podstawowe w ujęciu krytycznym*, „Studia Iuridica” 2022, nr 89.
- Czohara A., Zieliński T.J., *Ustawa o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2012.

⁴¹ M. Jaślikowski, *Kościelna Komisja Majątkowa...*, prawo.pl (20.11.2023).

- Grajewski A., *Fundusz i Komisja: Krótki przewodnik*, gosc.pl (20.11.2023).
- Jastrzębski R., *Dopuszczalność drogi sądownoadministracyjnej od orzeczeń Komisji Regulacyjnej ds. Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego*, „Zeszyty Prawnicze” 2020, nr 4(68).
- Jaślikowski M., *Kościelna Komisja Majątkowa nie istnieje, ale są sprawy w sądach*, prawo.pl (20.11.2023).
- Krukowski J., *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2006.
- Krzysztofek K., *Pozycja prawna Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Stosunki państwo–Kościół w Polsce 1944–2010*, red. R. Łatka, Kraków 2013.
- Łatka R., *Zmienna amplituda stosunków państwo–Kościół katolicki w PRL w latach 80. XX w.*, „Res Historica” 2015, nr 39.
- Markiewicz S., *Państwo i Kościół w Polsce*, Warszawa 1984.
- Mezglewski A., Misztal H., Stanisz P., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011.
- Olszówka M., *Kilka uwag o (nie) równouprawnieniu związków religijnych (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Studia Politologiczne” 2012, vol. 23.
- Pelc P., *Kwestia zwrotu mienia kościelnych osób prawnych w świetle ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prawo Kanoniczne. Kwartalnik prawno-historyczny” 1995, nr 38/1–2.
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013.
- Pietrzak M., *Przełom w polskim ustawodawstwie wyznaniowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, z. 2.
- Przeciszewski M., *Komisja Majątkowa – działalność i zarzuty*, eKAI (18.11.2023).
- Rakoczy B., *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Rozczyński B., *Prawne warunki funkcjonowania Komisji Regulacyjnej ds. Majątku Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2019, nr 13.
- Rozczyński B., *Relacje państwo–Kościół Katolicki w RP w zakresie rewindykacji mienia kościelnego [w:] Państwo wobec religii. Teraźniejszość i przeszłość*, red. M. Stanulewicz, E. Plewa, C. Linowski, Łódź 2021.
- Rydlewska G., *Regulacje prawne stosunków wyznaniowych w Polsce. Zbiór przepisów i dokumentów (stan na 31 października 1992 r.)*, Warszawa 1992.
- Skorek A., *Finansowanie Kościołów i związków wyznaniowych ze środków publicznych. Analiza debat politycznych nad likwidacją Komisji Majątkowej i Funduszu Kościelnego*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2017, nr 46.
- Sprawozdanie z działalności Komisji Majątkowej w latach 1989–2011*, www.gov.pl (17.11.2023).
- Trzcńska A., *Zwrot wywłaszczonych nieruchomości Kościelnych na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Studia Pelplińskie” 2015, t. XLVIII.
- Walencik D., *Regulacja stanu prawnego nieruchomości Kościoła katolickiego w Polsce w drodze decyzji administracyjnych a prawa nabyte osób trzecich*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2006, t. IX.
- Walencik D., *Rewindykacja nieruchomości Kościoła katolickiego w postępowaniu przed Komisją Majątkową*, Lublin 2008.
- Zieliński T.J., *Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania jako „magna charta” swobód światopoglądowych w Polsce [w:] Prawo wyznaniowe w Polsce (1989–2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, red. D. Walencik, Katowice–Bielsko-Biała 2009.
- Zimmerman D., *Uregulowanie stanu prawnego nieruchomości Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w III RP*, Warszawa–Bielsko-Biała 2020.
- Żurek K., *Osobowość prawna Kościoła Katolickiego i charakterystyka kościelnych osób prawnych w III Rzeczypospolitej – wybrane aspekty*, „Studia Administracyjne” 2023, nr 1(17).

Streszczenie

Komisja Majątkowa prowadziła działalność w latach 1989–2011. Zniesienie jej było rezultatem zgodnej woli zakończenia prac komisji, wyrażanej przez przedstawicieli zarówno administracji rządowej, jak i Sekretariatu Konferencji Episkopatu Polski. Celem niniejszego opracowania jest omówienie okoliczności utworzenia, podstaw ustrojowych oraz wybranych aspektów jej działalności. W tym celu posłużono się następującymi metodami badawczymi: analizą przepisów prawa oraz literaturą.

Słowa kluczowe: Kościół katolicki, Komisja Majątkowa, Trzecia Rzeczpospolita, ustawy wyznaniowe

CIRCUMSTANCES OF ESTABLISHMENT, SYSTEMAL POSITION AND ACTIVITIES OF THE PROPERTY COMMISSION IN THE YEARS 1989–2011 – SELECTED ASPECTS

Summary

The Property Commission operated in the years 1989–2011. Its abolition was the result of the unanimous will to end the commission's work, expressed both by representatives of the government administration and representatives of the Secretariat of the Polish Episcopal Conference. The aim of this study is to discuss the circumstances of its establishment, political foundations and selected aspects of its activities. For this purpose, the following research methods were used: analysis of legal provisions and literature.

Keywords: Catholic Church, Property Committee, The Third Republic, Religious laws