

Regulacja kościelnych spraw majątkowych na przykładzie Kościoła prawosławnego w Polsce

Włodzimierz Bendza



Oficyna

a Wolters Kluwer business

**Regulacja kościelnych
spraw majątkowych
na przykładzie
Kościoła
prawosławnego
w Polsce**

Prawo jest na naszej stronie!

www.profinfo.pl
www.wolterskluwer.pl

- codzienna aktualizacja
- pełna oferta
- zapowiedzi wydawnicze
- rabat na zamówienia zbiorcze
do negocjacji
- uproszczony sposób zakupu e-mailem:
zamowienia.internet@wolterskluwer.pl

**Regulacja kościelnych
spraw majątkowych
na przykładzie
Kościoła
prawosławnego
w Polsce**

Włodzimierz Bendza



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2009

Wydawca:
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący:
Joanna Maź

Opracowanie redakcyjne:
„Littera” Maria Beata Wawrzyńczak-Jędryka

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2009

ISBN 978-83-7601-924-6
ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535 80 00
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7
tel. (012) 630 46 00
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa: www.profinfo.pl

Spis treści

| | |
|---|-----------|
| Wykaz skrótów | 9 |
| Wstęp | 13 |
| Rozdział 1 | |
| Sytuacja prawna majątku Kościoła prawosławnego w Polsce w latach 1918–1991..... | 19 |
| 1.1. Osobowość prawna Kościoła prawosławnego w Polsce w 1918 r. | 19 |
| 1.2. Prawa majątkowe Kościoła prawosławnego w kontekście aktów normatywnych z lat 1918–1925 | 22 |
| 1.3. Położenie prawne Kościoła prawosławnego w świetle Konstytucji marcowej | 25 |
| 1.4. Sprawy majątkowe Kościoła prawosławnego a <i>Tymczasowe przepisy</i> | 27 |
| 1.5. Podstawy prawne akcji rewindykacyjnej w stosunku do nieruchomości Kościoła prawosławnego w okresie II RP | 30 |
| 1.6. Przepisy majątkowe dekretu Prezydenta RP z dnia 18 listopada 1938 r. | 34 |
| 1.7. Analiza ustawy z dnia 23 czerwca 1939 r. o uregulowaniu stanu prawnego majątków Kościoła prawosławnego | 37 |
| 1.8. Ustawodawstwo PRL wobec kwestii majątkowych PAKP | 41 |
| Rozdział 2 | |
| Geneza projektu ustawy o stosunku państwa do PAKP | 50 |
| 2.1. Powstanie i skład Państwowo-Kościelnego Zespołu Redakcyjnego | 50 |
| 2.2. Prawosławny projekt ustawy jako podstawa prac uzgodnieniowych | 51 |

| | |
|---|-----|
| 2.3. Przebieg państwowo-kościelnych negocjacji | 55 |
| Rozdział 3 | |
| Prace parlamentarne nad ustawą o stosunku państwa do PAKP ... | 65 |
| 3.1. Wszczęcie procedury legislacyjnej | 65 |
| 3.2. Etap prac sejmowych nad regulacją prawosławną | 68 |
| 3.3. Wpływ Senatu na kształt ustawy o stosunku państwa do PAKP | 85 |
| 3.4. Finalizacja procesu ustawodawczego | 108 |
| Rozdział 4 | |
| Tryb regulacyjny porządkowania spraw majątkowych PAKP | 111 |
| 4.1. Wprowadzenie trybu regulacyjnego nowelizacją ustawy o stosunku państwa do PAKP z dnia 26 czerwca 1997 r. | 111 |
| 4.2. Przywrócenie terminu do składania nowych wniosków rewindykacyjnych | 123 |
| 4.3. Kwestia konstytucyjności art. 2 noweli z dnia 30 kwietnia 2004 r. | 136 |
| Rozdział 5 | |
| Działalność Komisji Regulacyjnej do Spraw PAKP | 145 |
| 5.1. Uwarunkowania procesu tworzenia komisji | 145 |
| 5.2. Dyskusje parlamentarne wokół zagadnienia legalności postępowania regulacyjnego | 150 |
| 5.3. Podstawy prawne funkcjonowania Komisji Regulacyjnej ds. PAKP | 161 |
| 5.4. Analiza przepisów regulacyjnych | 166 |
| 5.5. Ugody regulacyjne zawierane przed komisją | 175 |
| 5.6. Orzeczenia Komisji Regulacyjnej ds. PAKP | 207 |
| 5.7. Zaskarżalność orzeczeń komisji regulacyjnej | 215 |
| 5.8. Tryb regulacyjny a postępowanie mediacyjne i polubowne | 225 |
| Rozdział 6 | |
| Geneza i stosowanie art. 49 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. | 246 |
| 6.1. Próby porozumienia między PAKP a obrządkiem greckokatolickim w sprawie interpretacji art. 49 | 246 |
| 6.2. Postulaty modyfikacji treści art. 49 w świetle noweli z dnia 26 czerwca 1997 r. | 250 |
| 6.3. Działalność Komisji Wspólnej Kościoła Prawosławnego i Kościoła Katolickiego obrządku bizantyjskiego | 254 |

| | |
|--|-----|
| 6.4. Analiza poselskiego projektu ustawy o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu PAKP | 261 |
| 6.5. Rządowa inicjatywa ustawodawcza z zakresu uregulowania stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu PAKP | 284 |
| 6.6. Odpowiedzialność Skarbu Państwa za zaniechania legislacyjne w kontekście art. 49 ust. 1 <i>in fine</i> | 288 |
| 6.7. Treść ustawy zapowiadanej w art. 49 ust. 1 wobec konstytucyjnej ochrony praw nabytych | 299 |
| 6.8. Dopuszczalność zasiedzenia prawa własności nieruchomości określonych w art. 49 ust. 1 | 303 |
| 6.9. Sfera możliwości współużytkowania nieruchomości w odniesieniu do art. 49 ust. 2 | 319 |
| Zakończenie | 323 |
| Załącznik nr 1 | 329 |
| Załącznik nr 2 | 335 |
| Wykaz orzeczeń | 343 |
| Wykaz źródeł prawa | 348 |
| Bibliografia | 355 |

Wykaz skrótów

Akty normatywne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- k.r.o. – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59 z późn. zm.)
- k.s.h. – stawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.)

Oficjalne publikatory

- Dz. P. P. P. – Dziennik Praw Państwa Polskiego
- Dz. Praw – Dziennik Praw
- Dz. U. – Dziennik Ustaw
- Dz. Urz. ZCZW – Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich
- Dz. Urz. GUZ – Dziennik Urzędowy Głównego Urzędu Ziemijskiego
- M.P. – Monitor Polski

Czasopisma

- Biul. SN – Biuletyn Sądu Najwyższego
- GP – Gazeta Prawna
- KPP – Kwartalnik Prawa Prywatnego
- KZS – Krakowskie Zeszyty Sądowe
- MoP – Monitor Prawniczy
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

| | |
|-------------|---|
| OSA | – Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych |
| OSNAPiUS | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych |
| OSNC | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna (od 1995 r.) |
| OSNCP | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna, Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (do 1994 r.) |
| OSNKW | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa |
| OSNPG | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Wydawnictwa Prokuratury Generalnej |
| OSP | – Orzecznictwo Sądów Powszechnych |
| OSPiKA | – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych |
| OTK | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego |
| OTK ZU | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy |
| PG | – Prawo Gospodarcze |
| PiP | – Państwo i Prawo |
| PPH | – Przegląd Prawa Handlowego |
| Pr. Spółek | – Prawo Spółek |
| Prok. i Pr. | – Prokuratura i Prawo |
| PUG | – Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego |
| Rad. Pr. | – Radca Prawny |
| RPEiS | – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny |
| ZOSN | – Zbiór Orzeczeń Sądu Najwyższego |

Organy sądowe

| | |
|-------|---|
| ETPCz | – Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu |
| NSA | – Naczelny Sąd Administracyjny |
| NTA | – Naczelny Trybunał Administracyjny |
| SN | – Sąd Najwyższy |
| SO | – Sąd Okręgowy |
| SR | – Sąd Rejonowy |
| TK | – Trybunał Konstytucyjny |
| WSA | – Wojewódzki Sąd Administracyjny |

Urzędy i instytucje

| | |
|--------|--|
| MSWiA | – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji |
| MWRiOP | – Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego |
| PPRN | – Prezydium Powiatowej Rady Narodowej |

| | |
|------|---|
| PWRN | – Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej |
| RPO | – Rzecznik Praw Obywatelskich |
| URM | – Urząd Rady Ministrów |

Partie polityczne i kluby parlamentarne

| | |
|------|--|
| BBWR | – Bezpartyjny Blok Wspierania Reform |
| KPN | – Konfederacja Polski Niepodległej |
| LPR | – Liga Polskich Rodzin |
| OKP | – Obywatelski Klub Parlamentarny |
| PiS | – Prawo i Sprawiedliwość |
| PO | – Platforma Obywatelska |
| PKLD | – Parlamentarny Klub Lewicy Demokratycznej |
| PPS | – Polska Partia Socjalistyczna |
| PSL | – Polskie Stronnictwo Ludowe |
| PZKS | – Polski Związek Katolicko-Społeczny |
| PZPR | – Polska Zjednoczona Partia Robotnicza |
| RKN | – Ruch Katolicko-Narodowy |
| SD | – Stronnictwo Demokratyczne |
| SDPL | – Socjaldemokracja Polska |
| SLD | – Sojusz Lewicy Demokratycznej |
| UChS | – Unia Chrześcijańsko-Społeczna |
| UD | – Unia Demokratyczna |
| ZSL | – Zjednoczone Stronnictwo Ludowe |

Komisje parlamentarne

| | |
|-------|---|
| KASW | – Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych |
| KIPU | – Komisja Inicjatyw i Prac Ustawodawczych |
| KMNE | – Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych |
| KPCP | – Komisja Praw Człowieka i Praworządności |
| KSPC | – Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka |
| KSTAP | – Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej |
| KU | – Komisja Ustawodawcza |
| KUP | – Komisja Ustawodawstwa i Praworządności |

Inne skróty

| | |
|-----|-----------------------|
| AAN | – Archiwum Akt Nowych |
| abp | – arcybiskup |

| | |
|-------------|---|
| ADW | – archiwum Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych w MSWiA |
| arch. | – archiwum |
| art. | – artykuł |
| AS | – Archiwum Senatu |
| bezp. | – bezpartyjny |
| BIKS | – Biuro Informacyjne Kancelarii Sejmu |
| bp | – biskup |
| BS | – Biblioteka Sejmowa |
| CAW | – Centralne Archiwum Wojskowe |
| cz. | – część |
| GUZ | – Główny Urząd Ziemi |
| kad. | – kadencja (i) |
| kan. | – kanon |
| KEP | – Konferencja Episkopatu Polski |
| k. | – księga |
| ks. | – ksiądz |
| LEX | – System Informacji Prawnej LEX wydawnictwa Wolters Kluwer Polska |
| LexPolonica | – System Informacji Prawnej wydawnictwa LexisNexis |
| lit. | – litera |
| metr. | – metropolita |
| n. | – następne |
| niezrzesz. | – niezrzeszony |
| odp. | – odpowiednio |
| PAKP | – Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny |
| por. | – porównaj |
| poz. | – pozycja |
| przyp. | – przypis |
| pw. | – pod wezwaniem |
| rozdz. | – rozdział |
| sygn. | – sygnatura |
| t. | – tom |
| z. | – zeszyt |
| ZCZW | – Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich |

Wstęp

Zagadnienia związane z regulacją kościelnych spraw majątkowych na przykładzie Kościoła prawosławnego w Polsce, występującego w aktach normatywnych pod oficjalną nazwą Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego – w szczególności w świetle przepisów ustawy z dnia 4 lipca 1991 r.¹ – pozostawały poza obszarem zainteresowania doktryny i nauki prawa wyznaniowego. Również w orzecznictwie, poza kilkoma kluczowymi – z punktu widzenia interesów majątkowych Kościoła prawosławnego² – wyrokami analizowanymi w niniejszej monografii, próżno szukać wskazówek interpretacyjnych związanych z tą tematyką. W związku z powyższym, opracowanie to należy postrzegać jako pierwszą próbę kompleksowej prezentacji spraw majątkowych PAKP w ich aspekcie prawnym.

Określenie „regulacja spraw majątkowych” występujące w tytule opracowania należy rozumieć zgodnie z koncepcją przyjętą przez ustawodawcę w rozdziale 1 działu VI ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. Dotyczy ono zagad-

¹ Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. Nr 66, poz. 287 z późn. zm.).

² [Przyp. red.] Z uwagi na zmienione w 2004 r. zasady pisowni słownictwa religijnego wyjaśniamy, że mogą pojawić się w książce rozbieżności dotyczące stosowania wielkich i małych liter. W cytatach i pełnych nazwach ustaw sprzed 2004 r. zachowaliśmy pisownię oryginalną, nie zawsze zgodną z obowiązującymi obecnie regułami. Na podstawie *Wielkiego słownika ortograficznego* PWN z 2006 r. podajemy, że Kościół – w znaczeniu instytucji, organizacji i ogółu wiernych – piszemy wielką literą, natomiast towarzyszące mu określenia odłamów wyznaniowych i obywateli zapisujemy małą literą, np. Kościół zielonoświątkowy, Kościół autokefaliczny, Kościoły wschodnie, Kościół katolicki, Kościół prawosławny, Kościół protestancki. Niektóre z tego rodzaju określeń przyjęły charakter pełnej, oficjalnej nazwy i dlatego są w całości zapisywane wielkimi literami, np. Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, Kościół Adwentystów Dnia Siódmego (albo: Adwentyści Dnia Siódmego). Rozbieżności w pisowni dotyczą również nazw diecezji, ponieważ, jak czytamy w *Wielkim słowniku...*, „nazwy okręgów administracyjnych współczesnych i historycznych, wyodrębnionych w strukturach kościelnych i państwowych” należy pisać małymi literami.

nień uwłaszczenia osób prawnych PAKP na nieruchomościach będących w jego władaniu, jak również postępowań wnioskowych związanych z przeniesieniem prawa własności nieruchomości, których posiadania Kościół prawosławny został pozbawiony w wyniku działań legislacyjnych poprzednich władz. Jakkolwiek użyte w tytule książki pojęcie „majątku” nie zostało w polskim systemie prawnym jednoznacznie zdefiniowane, to w kontekście niniejszego opracowania użyto je w szerokim tego słowa znaczeniu. Przez majątek rozumie się tym samym, w ślad za tytułem niniejszej monografii, całokształt praw i obowiązków PAKP w odniesieniu do wspomnianych wyżej rzeczy nieruchomości. Stosunki prawne łączące Kościół prawosławny z nieruchomościami określonymi w art. 46–49 ustawy o stosunku państwa do PAKP nie ograniczają się bowiem jedynie do kwestii własnościowych uregulowanych kodeksem cywilnym. Dotyczą również procedur związanych z ich rewindykacją, w ramach dwóch odrębnych postępowań określonych ustawą z dnia 4 lipca 1991 r.

Problematyki omówionej w pracy, związanej z racji treści aktu normującego stosunki państwo – PAKP z prawem wyznaniowym, nie można przedstawić w sposób wyczerpujący bez odwoływania się do innych dziedzin prawa pozytywnego. Tematyka majątkowa odnosi się w szczególności do cywilistycznej płaszczyzny rozważań, która została przyjęta do analizy poszczególnych przepisów ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. Zastosowany przez ustawodawcę mechanizm rewindykacji nieruchomości przez osoby prawne Kościoła prawosławnego został natomiast oparty o przepisy postępowania administracyjnego, które także poddano krytycznej ocenie.

Pod względem konstrukcyjnym książka podzielona została na sześć rozdziałów, składających się z trzech do dziewięciu podrozdziałów. Pierwszy rozdział, mający charakter *stricte* historyczny, poświęcony został ogólnemu omówieniu sytuacji prawnej majątku Kościoła prawosławnego poczynawszy od odzyskania przez Polskę niepodległości po I wojnie światowej, przy uwzględnieniu prawodawstwa carskiej Rosji, aktów normatywnych ustanowionych w okresie międzywojennym oraz przepisów wydanych w Polsce Ludowej. Prawidłowe zrozumienie ustawodawstwa polskiego po 1918 r., dotyczącego prawosławnych spraw majątkowych, pozwala bowiem pełniej i wnikliwie spojrzeć na późniejsze regulacje wydawane w tym zakresie. Kolejne akty prawne dotyczące Kościoła prawosławnego odnosiły się bowiem wprost do przepisów z lat

ubiegłych, w tym do dekretu Prezydenta RP z dnia 18 listopada 1938 r.³ oraz ustawy z dnia 23 czerwca 1939 r.⁴

W drugim rozdziale omówiona została działalność państwowo-kościelnego zespołu, powołanego do opracowania projektu ustawy o stosunku państwa do PAKP. W nielicznych publikacjach, poświęconych powstawaniu regulacji prawosławnej, przeważnie pomija się ten istotny etap prac nad jej treścią. Prawdopodobnie wynikało to z braku możliwości dostępu do materiałów archiwalnych znajdujących się w dyspozycji Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA, które jako jedyne opisują przebieg negocjacji nad kształtem przyszłej ustawy. W rozdziale drugim udzielono jednoznacznej odpowiedzi na pytania dotyczące pierwowzorów przyszłego aktu normatywnego, wzorowanego na ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w PRL⁵. Przeprowadzono w nim także szczegółową analizę stanowisk prezentowanych przez stronę rządową oraz kościelną, pozwalającą na formułowanie wniosków związanych z postawą organów władzy wykonawczej w odniesieniu do zagadnienia uporządkowania spraw majątkowych Kościoła prawosławnego.

Szczegółowemu przedstawieniu prac parlamentarnych, efektem których było uchwalenie ustawy o stosunku państwa do PAKP z dnia 4 lipca 1991 r., został poświęcony rozdział trzeci. W tej części monografia ukazuje w sposób wyczerpujący stanowiska partii politycznych, które głosami swych przedstawicieli formułowały opinię na temat przyszłego kształtu ustawy prawosławnej⁶. W rozdziale trzecim dokonywana jest także ocena poszczególnych rozwiązań legislacyjnych, proponowanych w odniesieniu do spraw majątkowych PAKP, ze szczególnym uwzględnieniem propozycji Kościoła prawosławnego oraz obrządku greckokatolickiego. W rozdziale tym przedstawiono również prace senackich komisji, które nadały ostateczny kształt przepisom majątkowym rzeczonyj ustawy. Uwypukla

³ Dekret Prezydenta RP z dnia 18 listopada 1938 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. Nr 88, poz. 597).

⁴ Ustawa z dnia 23 czerwca 1939 r. o uregulowaniu stanu prawnego majątków Kościoła Prawosławnego (Dz. U. Nr 57, poz. 370).

⁵ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 29, poz. 154).

⁶ Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. Nr 66, poz. 287 z późn. zm.).

się w tym zakresie stanowisko marszałka Andrzeja Stelmachowskiego oraz senator Alicji Grześkowiak.

W rozdziale czwartym omówiona została nowelizacja przepisów ustawy o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego⁷, w kontekście wprowadzenia do niej tzw. trybu regulacyjnego, mającego zastąpić dotychczasowy administracyjny sposób przekazywania prawa własności nieruchomości niebędących we władaniu Kościoła. Odnotowano w nim aktywność parlamentarzystów związanych ze środowiskiem Unii Wolności, na czele z Tadeuszem J. Zielińskim, dążących do zrównania uprawnień majątkowych czterech Kościołów mniejszościowych, w tym PAKP, z Kościołem katolickim. Treść czwartego rozdziału obejmuje również przedstawienie zagadnienia związanego z przywróceniem terminu do składania nowych wniosków rewindykacyjnych, przewidzianych ustawą o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z dnia 30 kwietnia 2004 r.⁸ Poddano w nim analizie stanowiska klubów parlamentarnych wyrażające stosunek partii politycznych do wyznań niekatolickich. W szczególności usiłowano udzielić odpowiedzi na pytanie o zgodność treści art. 2 noweli z dnia 30 kwietnia 2004 r. z konstytucyjną zasadą równouprawnienia Kościołów i związków wyznaniowych, jak również ze sposobem dokonywania nowelizacji ustaw wyznaniowych w kontekście art. 25 ust. 5 Konstytucji RP z 1997 r. Podjęta została również polemika z opiniami ekspertów z zakresu prawa wyznaniowego i konstytucyjnego, złożonymi do projektu noweli.

Działalności Komisji Regulacyjnej ds. PAKP poświęcony został rozdział piąty. Wspomniano na jego wstępie o przyczynach zmiany postępowania administracyjnego na tryb regulacyjny. Ukazano także parlamentarne kontrowersje wokół zagadnień regulacyjnych w kontekście postulatów zmierzających do powołania odpowiedniej komisji nadzwyczajnej o uprawnieniach śledczych. W tej części książki poddano analizie przepisy ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. normujące postępowanie regulacyjne oraz wskazujące na zakres kompetencji komisji ds. PAKP. Podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie o istotę prawną ugód regulacyjnych oraz orzeczeń wydawanych przez komisję regulacyjną. Powyż-

⁷ Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1998 r. Nr 59, poz. 375).

⁸ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. Nr 145, poz. 1534).

sze zagadnienie zostało omówione w oparciu o dostępne orzecznictwo sądów krajowych oraz jedyny, wydany do tej pory w zakresie tematyki poruszanej w książce, wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. W końcowej części rozdziału piątego zostało przeprowadzone szczegółowe rozróżnienie między procedowaniem regulacyjnym prowadzonym w trybie art. 48a–48d ustawy o stosunku państwa do PAKP a mediacją i arbitrażem – określonymi normami postępowania cywilnego. Asumpt do rozważań na rzeczony temat stworzyły definicje dotyczące charakteru prawnego trybu regulacyjnego, formułowane przez Trybunał Konstytucyjny.

Ostatni, szósty rozdział poświęcony został w całości omówieniu problematyki związanej z art. 49 aktu normatywnego z dnia 4 lipca 1991 r. Przeniesienie przez parlament w 1991 r. odpowiedzialności w zakresie zawarcia porozumienia mającego na celu współużytkowanie obiektów sakralnych – o czym stanowi art. 49 – na Kościoły będące ze sobą w sporze, w sposób oczywisty zrodziło dodatkowe konflikty, których podstawy prawne przedstawiane zostały w szóstym rozdziale. Próby zmierzające do wypracowania kompromisowych rozwiązań prawnych, w ramach Komisji Wspólnej Kościoła Prawosławnego i Kościoła Katolickiego obrządku bizantyjsko-ukraińskiego zakończyły się fiaskiem. Dopiero rok 2008 przyniósł pewnego rodzaju „nowe otwarcie” w związku z zagrożeniem wypowiedzenia się Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na temat niektórych przepisów omawianej ustawy i ich zgodności z Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W niniejszym rozdziale przedstawione i opracowane zostały kolejne inicjatywy legislacyjne zmierzające do wydania aktu normatywnego zapowiadanego w art. 49 ust. 1 wraz z krytyczną oceną poszczególnych projektów ustaw i propozycji kościelnych. Końcowe podrozdziały poświęcone zostały rozważaniom prawnym związanym z interpretacją art. 49 ustawy prawosławnej i koncentrują się wokół zagadnienia ewentualnej odpowiedzialności Skarbu Państwa za delikt zaniechania legislacyjnego. Przedstawiono w nich również wątpliwości dotyczące kształtu zapowiadanego ustawy w kontekście konstytucyjnej ochrony praw słuszenie nabytych. Podjęto też próbę wyjaśnienia zagadnienia prawnego związanego z dopuszczalnością zasiedzenia własności nieruchomości, o których mowa w art. 49 ust. 1. W treści opisywanego rozdziału ukazano stan stosunków zobowiązaniowych, na tle art. 49 ustawy prawosławnej, łączących Skarb Państwa

z Kościołem prawosławnym. W końcowej części rozdziału przedstawiono kolejny projekt zapowiadanej ustawy mającej ostatecznie rozwiązać spory wynikające na tle art. 49.

Podstawę źródłową niniejszej publikacji stanowiły przede wszystkim niepublikowane materiały archiwalne znajdujące się w zasobach Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ich treść po raz pierwszy została ujawniona dopiero w niniejszej książce. Niejednokrotnie odręczne zapiski czy parafy, czynione na marginesach urzędowych dokumentów, pozwalały uchwycić subtelne relacje łączące przedstawicieli władzy wykonawczej z poszczególnymi Kościołami.

W celu wyczerpującego zrelacjonowania oraz przeanalizowania prac ustawodawczych, jak również kolejnych projektów rozwiązań legislacyjnych, z zakresu spraw majątkowych Kościoła prawosławnego, sięgnięto po stenogramy z posiedzeń plenarnych sejmiku oraz komisji pracujących nad ustawą prawosławną, znajdujące się w zbiorach Biblioteki Sejmowej. Podkreślenia wymaga fakt, iż w monografii niniejszej również po raz pierwszy publicznie wykorzystano materiały archiwalne z zasobu Kancelarii Senatu, które pozwoliły wyjaśnić szereg wątpliwości związanych z konstruowaniem treści art. 49. Przy opracowywaniu książki korzystano także z archiwum Prawosławnego Metropolity Warszawskiego i Calej Polski mieszczącego się w Warszawie oraz prawosławnej diecezji przemysko-nowosądeckiej w Sanoku, co przyczyniło się do merytorycznego wzbogacenia treści opracowania. Aspekty cywilno- i administracyjnoprawne zostały wyjaśnione w oparciu o najnowsze komentarze, opracowania, monografie i artykuły publikowane w prasie prawniczej. W celu wnikliwego zbadania problematyki określonej tematem książki posłużono się również licznymi przykładami z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych i administracyjnych różnych instancji.

Słowa wdzięczności pragnę wyrazić kierownictwu i pracownikom Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA, jak również Kancelarii Senatu RP – za życzliwość przy udostępnianiu niepublikowanych archiwaliów wykorzystanych w opracowaniu – a także profesorowi Michałowi Pietrzakowi za jego nieocenione wskazówki wykorzystane przy tworzeniu niniejszego opracowania.

Rozdział 1

Sytuacja prawna majątku Kościoła prawosławnego w Polsce w latach 1918–1991

1.1. Osobowość prawna Kościoła prawosławnego w Polsce w 1918 r.

Spełnienie się dążeń niepodległościowych w 1918 r. postawiło przed organami odradzającego się państwa polskiego ogrom zadań związanych również z uregulowaniem sytuacji prawnej związków wyznaniowych. Kwestia ta stanowiła istotny element życia społecznego niejednorodnej pod względem wyznaniowym i narodowościowym II Rzeczypospolitej. Ówczesna sytuacja geopolityczna panująca na kontynencie europejskim, jak również wewnątrz kraju spowodowała, że także Kościół prawosławny podjął starania zmierzające do odbudowy swych struktur w wolnej Polsce. Przy czym, co trzeba podkreślić, uprzywilejowana sytuacja w odniesieniu do zapewnionych mu praw – przez zaborcę rosyjskiego i częściowo austriackiego – w odrodzonej Polsce okazała się dziedzictwem nad wyraz kłopotliwym¹.

Dokonując charakterystyki statusu prawno-majątkowego Kościoła prawosławnego w Polsce po 1918 r. trzeba odnieść się do przepisów prawnych obowiązujących w Rosji carskiej. Ich prawidłowa interpretacja jest niezmiernie istotna z punktu widzenia stanowiska władz II RP wobec zagadnienia regulacji stosunków państwo – Kościół prawosławny². Szcze-

¹ M. Bendza, *Droga Kościoła prawosławnego w Polsce do autokefalii*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2006, s. 11.

² W okresie II RP władze często powoływały się na treść opinii Prokuratorii Generalnej będącej z formalnego punktu widzenia wygodną wykładnią kwestii osobowości prawnej Kościoła

gólnie polscy prawnicy i historycy opisujący zagadnienia stanu prawnego Kościoła prawosławnego w Rosji, m.in. Jerzy S. Langrod³ czy Mirosława Papierzyńska-Turek⁴, zgodnie twierdzą, iż szczególnym momentem w relacji państwo – Kościół były reformy Piotra Wielkiego. Według wspomnianych autorów, to właśnie wówczas Kościół został wciągnięty w tryby maszyny biurokratycznej carskiej Rosji i przekształcony w instytucję państwową. Wątpliwości jednak pojawiają się już na tle interpretacji przepisów wydanych 23 kwietnia 1906 r. w *Osnownych gosudarstwiennych zakonach*, gdzie w art. 64 stwierdza się, iż car jest „stróżem dogmatów, obrońcą prawowierności i wszelkiego w Kościele Świętym należytego porządku”.

Na tak ogólnym brzmieniu przepisu nie można jednak opierać tezy o braku podmiotowości prawnej Kościoła prawosławnego w Rosji. W prowadzonych rozmowach międzynarodowych, m.in. ze Stolicą Apostolską, przedstawiciele władz rosyjskich konsekwentnie potwierdzali, iż to Kościół jest właścicielem posiadanych przez siebie nieruchomości⁵.

Jednym z podstawowych przepisów prawnych odnoszących się do praw majątkowych Kościoła prawosławnego był art. 406, t. X, cz. 1 Ustawy Cywilnej w brzmieniu „wszelki majątek nienależący do kogokolwiek

prawosławnego. Prokuratoria Generalna stała na stanowisku, iż zgodnie z ustawodawstwem Cesarstwa Rosyjskiego, Kościół prawosławny nie posiadał osobowości prawnej, nie posiadał również prawa własności do użytkowanych przez siebie majątków, które stanowiły własność Skarbu Państwa. Kontynuując swoje rozważania Prokuratoria Generalna dowodziła, iż majątek Kościoła Prawosławnego należący w Rosji do Skarbu Państwa, przeszedł następnie bezpośrednio, w myśl art. XII traktatu ryskiego, na własność Skarbu Państwa II Rzeczypospolitej. Rząd polski zdając sobie sprawę z niespójności i błędów wynikających z analizy przepisów Cesarstwa Rosyjskiego dokonanych przez Prokuratorię Generalną, pragnął poprzez pozytywne ustawodawstwo dodatkowo zabezpieczyć się przed roszczeniami przedstawicieli Kościoła prawosławnego o zwrot bezprawnie przywłaszczonego sobie przez II Rzeczpospolitą majątku, stanowiącego własność tegoż Kościoła. Por. M. Papierzyńska-Turek, *Między tradycją a rzeczywistością. Państwo wobec prawosławia 1918–1939*, PWN, Warszawa 1989, s. 338–339 oraz K. Krasowski, *Związki wyznaniowe w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, PWN, Warszawa–Poznań 1988, s. 130–132.

³ J.S. Langrod, *O autokefalji w Polsce. Studium z zakresu polskiej polityki i administracji wyznaniowej*, Instytut Wydawniczy Biblioteka Polska, Warszawa 1931, s. 24.

⁴ M. Papierzyńska-Turek, *Między tradycją...*, s. 36.

⁵ W rozmowie przeprowadzonej 7 stycznia 1846 r. w Rzymie między rosyjskim ministrem spraw zagranicznych K. Nesselrode a ks. prałatem C. Bussi, konsultorem Kongregacji do Spraw Kościelnych i Nadzwyczajnych, przedstawiciel MSZ jasno oświadczył, iż „usunięto Kościół jedynie od zarządu dóbr, nie pozbawiając go bynajmniej prawa własności”. Według ministra, pierwotny stan można byłoby przywrócić jednym pociągnięciem pióra, ponieważ nieruchomości przejęte pod zarządek skarbu nie zostały rozparcelowane – por. A. Boudou, *Stolica święta a Rosja, Stosunki dyplomatyczne między nimi w XIX stuleciu 1814–1847*, t. 1, Wydawnictwo Księży Jezuitów, Kraków 1928, s. 505.

w szczególności ani do osób prawnych, ani do korporacji osób, ani do resortu dworskiego, ani do dóbr carskich, ani do organów, wchodzi w skład majątków państwowych". Następnie w art. 406–410 enumeratywnie wyliczone zostają te majątki, które z samej swej istoty są mieniem państwowym, przy czym w cytowanych przepisach nie tylko nie ma żadnych wskazań, lecz nawet aluzji co do tego, że mienie „kościelne” jest mieniem państwowym. Artykuł 411 określa istotę dóbr carskich, art. 412 – dworskich, art. 414 – mienia społecznego, zaś art. 415 – mienia prywatnego. Warto zwrócić natomiast uwagę na art. 413, t. X, cz. 1, w którym stwierdza się, iż „mienie należące do różnych organów jest to: 1) mienie kościelne, klasztorne oraz domów biskupich, ziemie, użytki i młyny przypisane do kościołów, klasztorów i domów biskupich i wszystek ich majątek ruchomy”.

Powołując się bezpośrednio na konkretne artykuły rosyjskich ustaw cywilnych można zauważyć, że uprawnienia przysługujące organom Kościoła prawosławnego do posiadania ruchomości i nieruchomości ustalały już przepisy z lat 1764 i 1798. Z treści II działu, rozdz. I, k. 2, t. X, cz. 1 Ustawy Cywilnej jasno wynika, że podmiotami prawa majątkowego, zgodnie z prawem rosyjskim, są: państwo, osoby prywatne i organy, do których trzeba zaliczyć także „kościół, klasztor i domy biskupie”, tj. organy reprezentujące organizację kościelną. Również kolejne przepisy III działu, rozdz. I, k. 2, t. X, cz. 1 Ustawy Cywilnej, poświęcone „osobom mogących nabywać prawa do mienia”, pozwalają nam wyklarować pojęcie sytuacji prawnej Kościoła prawosławnego w Rosji. Znamienne w tym zakresie jest sformułowanie art. 698, zgodnie z którym: „Wszelkie inne prawa majątkowe w stosunku do samego mienia i w granicach prawem określonych, mogą nabywać (...) 3) skarbu państwa, 5) władze diecezjalne, klasztor i kościół”. Tym samym obserwujemy pełne rozróżnienie między instytucją skarbu państwa a władzami diecezjalnymi, klasztorami i kościołami⁶.

Trudno zgodzić się ze Stanisławem Piekarskim, iż kwestia osobowości prawnej Kościoła prawosławnego i jego praw majątkowych nie została

⁶ Przepisy szczegółowe dotyczące kwestii „praw ziemskich” Kościoła prawosławnego w Rosji zawarte były m.in. w t. IX *Zwodu Praw*. Warty przytoczenia jest również załącznik do art. 453, t. IX *Zwodu Praw*, który zawiera przepisy o zabezpieczeniu nadziałami ziemi i pomieszczeniami kleru parafialnego prawosławnych parafii wiejskich w guberniach: witebskiej, grodzieńskiej, kowelskiej, kijowskiej, wołyńskiej i podolskiej. Art. 15 ww. załącznika stwierdza: „Ziemia wydzielona pod Kościół jest nietykalną własnością kościelną, którą zarządza kierownictwo duchowe i z której korzysta kler kościelny na określonych zasadach”.

uregulowana w ustawodawstwie rosyjskim⁷. Powyższy pogląd wynika z braku podstawowej wiedzy z zakresu stosunków prawnych obowiązujących w Rosji. Całokształt norm prawa rzeczowego imperium rosyjskiego określa szczegółowo, iż Kościół prawosławny, reprezentowany przez swoje organy, był samodzielnym podmiotem prawa cywilnego, podobnie jak wszystkie inne Kościoły chrześcijańskie i instytucje mahometańskie w tym kraju. Wszelkie roszczenia państwa względem mienia kościelnego należały do kategorii sporów z zakresu prawa cywilnego i podlegały rozstrzygnięciom sądów, jak również – w odniesieniu do zagadnień dowodowych – należało je wykazać w taki sam sposób, w jaki ustalano prawa do mienia każdej osoby prywatnej. Przytoczone powyżej przepisy w momencie odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r. posiadały obowiązującą moc prawną. Wskutek błędnego ich interpretowania, bądź wręcz ignorowania przez przedstawicieli polskiego rządu, kwestia osobowości prawnej Kościoła prawosławnego oraz jego praw majątkowych stanowiła punkt zapalny w stosunkach państwo – Kościół praktycznie przez cały okres dwudziestolecia międzywojennego. Można zastanawiać się, na ile rzeczony stosunek władz krajowych do największego Kościoła mniejszościowego działającego w granicach II Rzeczypospolitej był celowy ze względów politycznych, na ile zaś wynikał z niedostatecznej wiedzy urzędników państwowych.

1.2. Prawa majątkowe Kościoła prawosławnego w kontekście aktów normatywnych z lat 1918–1925

Obszar nieruchomości Kościoła prawosławnego w granicach II Rzeczypospolitej wynosił ok. 146.000 ha, z czego około 48.700 ha stanowiły dobra pounickie, otrzymane od rządu rosyjskiego po kasacie Unii Brzeskiej w latach 1838 i 1875⁸. Władze państwowe, poczynając od 1918 r., były żywo zainteresowane umniejszeniem majątków Kościoła prawosławnego. Uznawano przy tym, iż podstawowymi zasadami, na których należało

⁷ S. Piekarski, *Wyznania religijne w Polsce*, Wydawnictwo M. Arcta, Warszawa 1927, s. 63.

⁸ AAN, MWRiOP, 818, k. 224 i n. Opracowanie w sprawie obiektów pounickich na tle rokowań z Komisją Papieską i prac nad uregulowaniem położenia prawnego Kościoła Prawosławnego z 11 lutego 1933 r., za: M. Papierzyńska-Turek, *Między tradycją...*, s. 394.

oprzeć weryfikację stanu majątku posiadanego przez Kościół prawosławny, miała być zasada restytucji i rewindykacji. Kierując się polityką polonizacji kresów wschodnich rząd polski zmierzał do przejęcia nieruchomości cerkiewnych w drodze reformy rolnej i rozparcelowania ich wśród polskich osadników, dążąc tym samym do wzmocnienia na tych terenach „elementu polskiego”⁹.

Pierwszym aktem prawnym dotyczącym praw majątkowych Kościoła prawosławnego był dekret Naczelnika Państwa z dnia 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego¹⁰. Zgodnie z art. 1 dekretu, wszelki majątek ruchomy i nieruchomy znajdujący się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, pocerkiewny oraz stanowiący uposażenie duchowieństwa prawosławnego, mógł być objęty zarządem państwowym¹¹. Ocena tego dekretu w opinii polskich badaczy jest różnorodna. Krzysztof Krasowski uważa, iż głównym motywem, jakim kierował się rząd obejmując zarządem dobra pocerkiewne – poza potrzebą zabezpieczenia opuszczonych świątyń – była chęć powstrzymania akcji rewindykacyjnej Kościoła katolickiego i zawieszenie całej sprawy do ostatecznego ustalenia tytułu własności do dóbr pounickich¹². Papierzyńska-Turek twierdzi zaś, iż intencją dekretu było objęcie przez zarząd państwowy cerkwi i dóbr kościelnych opuszczonych przez prawosławnych w czasie ewakuacji podczas wojny. Jego ogłoszenie zbiegło się z okresem, gdy wiele nieruchomości cerkiewnych stało opuszczonych w wyniku ewakuacji duchowieństwa podczas działań wojennych. Wysuwa ona tezę, iż oficjalną intencją władz państwowych była opieka nad opuszczonym mieniem, do którego w chwili odzyskania przez Polskę niepodległości nie zdążyli wrócić prawowici właściciele¹³. Henryk Świątkowski zwraca zaś uwagę na użycie dwuznacznego terminu „pocerkiewny”, który mógłby zostać rozumiany w ten sposób, że dotyczył majątków, które przestały być wła-

⁹ K. Krasowski, *Związki wyznaniowe...*, s. 137–138.

¹⁰ Dekret Naczelnika Państwa z dnia 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego (Dz. Praw Nr 21, poz. 67).

¹¹ Rada Ministrów rozporządzeniem z dnia 9 sierpnia 1921 r. rozciągnęła zasięg omawianego dekretu na województwa: nowogrodzkie, poleskie, wołyńskie i powiaty: białowieski, grodzieński i wołkowyski województwa białostockiego, następnie zaś rozporządzeniem z dnia 24 sierpnia 1922 r. również na ziemię wileńską, por. Dz. U. RP z 1921 r. Nr 71, poz. 474 oraz Dz. U. RP z 1922 r. Nr 78, poz. 705.

¹² K. Krasowski, *Związki wyznaniowe...*, s. 139.

¹³ M. Papierzyńska-Turek, *Między tradycją...*, s. 324.

snością Kościoła prawosławnego. Przy czym w momencie opublikowania wspomnianego dekretu, władze niepodległej Polski nie wydały żadnego aktu normatywnego, na podstawie którego Kościół prawosławny traciłby prawo własności do posiadanych przez niego majątków ruchomych czy nieruchomości¹⁴. Na odnotowanie zasługuje również ocena dekretu dokonana przez radcę prawnego Kancelarii Synodalnej Kościoła prawosławnego – Konstantina Nikołajewa. Twierdzi on, iż na mocy wspomnianego dekretu prawie cały majątek cerkiewny w tzw. Kongresówce został przejęty w zarząd państwowy¹⁵. Okoliczność, iż w dekreście zabrakło wskazania terminu trwania zarządu państwowego oraz trybu odzyskania tegoż majątku, uzasadnia stwierdzenie, że władze państwowe pierwotnie nie miały zamiaru dopuścić do powrotu tego mienia w ręce właścicieli¹⁶.

Po zajęciu przez wojska polskie ziem na wschód od Bugu ustanowiono na wschodnich terenach Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich, na podstawie rozporządzenia Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 22 października 1919 r.¹⁷ Wszystkie świątynie wyznania prawosławnego, przerobione ze zlikwidowanych kościołów i kaplic wyznania rzymskokatolickiego, przekazano zgodnie z pierwotnym przeznaczeniem duchowieństwu rzymskokatolickiemu¹⁸, natomiast pozostałe nieruchomości miały zostać przejęte przez Zarząd Dóbr Państwowych. Kolejnym aktem prawnym ingerującym w kwestie własności m.in. Kościoła prawosławnego była ustawa z dnia 17 grudnia 1920 r. o przyjęciu na własność państwa ziemi w niektórych powiatach Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹. Swoim zasięgiem, prócz dóbr kościelnych, objęła również dobra skarbu rosyjskiego, dobra należące do członków dynastii rosyjskiej, jak również dobra skarbowe nadawane przez władze rosyjskie (majoraty). Szczególnie dużo kon-

¹⁴ H. Świątkowski, *Wyznania religijne w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem ich stanu prawnego*, cz. I, Biblioteka Prawnicza, Warszawa 1937, s. 152.

¹⁵ K.N. Nikołajew, *Prawowe położenie cerkwi w Polsce i jeja imuszczestwiennija prawa z toczki zrieniija administratiwnoj praktyki*, Wydawnictwo Typografii Synodalnej, Warszawa 1929, s. 19.

¹⁶ S. Kiryłowicz, *Z dziejów Prawosławia w II Rzeczypospolitej Polskiej. Niektóre problemy na tle polityki wyznaniowej państwa 1918–1939*, Wiadomości PAKP, Warszawa 1986, s. 44.

¹⁷ Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 22 października 1919 r. (Dz. Urz. ZCZW Nr 25, poz. 256).

¹⁸ Interpretacja rozporządzenia pozostawiała niejasność, czy zostały objęte jego postanowieniami również nieruchomości należące do Kościoła greckokatolickiego. Zgodnie jednak z orzeczeniem Sądu Najwyższego z dnia 22 września 1936 r. zwrot „rzymskokatolicki” dotyczy w tym przypadku również Kościoła greckokatolickiego (ZOSN 1936, nr 11, s. 1000 i n.).

¹⁹ Ustawa z dnia 17 grudnia 1920 r. o przyjęciu na własność państwa ziemi w niektórych powiatach Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r. Nr 4, poz. 17).

trowsersi wywołało sformułowanie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1920 r., gdzie wprowadzono bardzo krótki, praktycznie tylko czteromiesięczny okres uzgodnień z władzami kościelnymi przejmowania przez państwo na własność ziemi należącej do Kościoła prawosławnego oraz prawo do przejmowania nieruchomości po 1 kwietnia 1921 r., już bez konieczności przeprowadzania rozmów w tym zakresie. Kilka miesięcy później, instrukcją Prezesa Głównego Urzędu Ziemskiego z dnia 16 kwietnia 1921 r.²⁰ określono obszar oraz rodzaj nieruchomości, które miały być pozostawione w użytkowanie parafiom Kościoła prawosławnego.

Z ogólnego obszaru gruntów cerkiewnych wynoszącego 146.000 ha, po wejściu w życie dekretu z dnia 16 grudnia 1918 r. oraz ustawy z dnia 17 grudnia 1920 r., na rzecz Skarbu Państwa przejęto 61.000 ha, zaś 85.000 ha pozostawiono w rękach Kościoła prawosławnego, z czego na 51.000 ha nie wszczęto akcji przejmowania własności ziemi, na 16.000 ha akcja ta trwała, natomiast 18.000 ha przejęto, lecz pozostawiono w charakterze deputatów²¹. Tym samym Kościół prawosławny utracił około 42% stanu nieruchomości będących w jego władaniu w 1918 r. Trudno jest więc zgodzić się z poglądami Stanisława Piekarskiego, który stwierdza, iż ustawa z dnia 17 grudnia 1920 r. została wykonana tylko w niewielkim stopniu. Jego pogląd, iż „Kościół prawosławny posiada dotychczas prawie nienaruszone dobra, oddane mu w użytkowanie przez były rząd rosyjski”, mija się tym samym z prawdą²².

1.3. Położenie prawne Kościoła prawosławnego w świetle Konstytucji marcowej

Na obszarze kresów wschodnich wyznania nierzymskokatolickie stanowiły większość, wahając się pomiędzy 53,5% (województwo lwowskie), a 92,2% (województwo poleskie) ogółu ludności. Wyjątkiem było województwo wileńskie, gdzie liczbę członków Kościołów innych niż

²⁰ Dz. Urz. GUZ, Nr 3.

²¹ AAN, MWRiOP, 818, k. 224 i n. Sprawa obiektów pounickich na tle rokowań z Komisją papieską i prac nad uregulowaniem położenia prawnego Kościoła Prawosławnego w Polsce (materiały z 11 lutego 1933 r.) – za M. Papierzyńską-Turek, *Między tradycją...*, s. 393–394.

²² S. Piekarski, *Wyznania...*, s. 63.

rzymskokatolicki podaje się w wysokości 28,3% ludności²³. Wśród nich pierwsze miejsce zajmują wierni Kościoła prawosławnego. Ich liczbę można oceniać bardzo różnie w zależności od źródła, na które będziemy się powoływać. Zgodnie z danymi spisu ludności z 30 października 1921 r., wyznawców prawosławia w Polsce było 2.866.897 osób²⁴. Jednakże w rzeczywistości ich liczba wydaje się być wyższa. Zgodnie z danymi z 1 stycznia 1929 r., opartymi na spisach diecezjalnych i parafialnych przeprowadzonych na rzecz administracji publicznej, prawosławnych w Polsce było około 3.383.506²⁵. Trudności sprawia tym samym dokładne podanie liczebności obywateli II RP, którzy wyznawali prawosławie, niemniej jednak wydaje się, iż należy przyjąć za ostateczną liczbę około 3,5 miliona wyznawców²⁶.

Odradzająca się Polska stała się zatem przed trudnym zadaniem uregulowania stanu prawnego Kościoła prawosławnego, którego wierni stanowili drugą pod względem liczebności religię w II RP. Podstawy nowego porządku prawnego w tym zakresie, a zarazem ogólne założenie polityki wyznaniowej wyznaczyła Konstytucja marcowa²⁷. Stanowiła ona podstawę prawną, na której opierała się sytuacja prawna poszczególnych Kościołów i związków wyznaniowych, model relacji z państwem oraz stosunek państwa do sfery indywidualnych przekonań religijnych swych obywateli. W szczególności mowa tutaj o art. 110–116 oraz art. 120 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. System kościelno-polityczny unormowany przepisami Konstytucji marcowej należy scharakteryzować jako dalsze rozwinięcie zasad obowiązujących w dawnym zaborze austriackim. Został jednakże rozbudowany w kierunku podkreślenia stanowiska Kościoła katolickiego wobec innych prawnie uznanych związków religij-

²³ Dane za J.S. Langrodem, *O autokefali...*, s. 17.

²⁴ Tamże, s. 19, dane ze spisu ludności z 30 października 1921 r.

²⁵ Dane urzędowe podane za J.S. Langrodem, *O autokefali...*, s. 18.

²⁶ W literaturze spotykamy duże rozbieżności w tej materii. H. Suchenek-Suchocki szacuje liczbę prawosławnych na „z górą trzy miliony” (w:) *Państwo a Cerkiew prawosławna w Polsce i państwach ościennych*, druk J. Rajska, Warszawa 1930, s. 46; Z. Cybichowski podaje liczbę trzech milionów stu tysięcy osób (w:) *Encyklopedia Podręczna Prawa Publicznego*, t. 1, red. Z. Cybichowski, Instytut Wydawniczy Biblioteka Polska, Warszawa 1926, s. 344; W. Piotrowicz (w:) *Z zagadnień wyznaniowych w Polsce*, Lux, Wilno 1929 pisze, iż prawosławnych było „blisko 4 miliony”; źródła prawosławne zwykle były pisać: „blisko 5 milionów”, co wydaje się jednak liczbą znacznie zawyżoną – zob.: *Orędzie Świętobliwego Powszechnego Patriarchy Konstantynopolińskiego Konstantyna VI do Głównych wszystkich Autokefalicznych Kościołów Prawosławnych z dnia 13 stycznia 1925 r. o uznaniu Prawosławnego Kościoła w Polsce za Kościół Autokefaliczny*, arch. prawosławnej metropolii w Warszawie, s. 1–3.

²⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. Nr 44, poz. 267).

nych, w tym przede wszystkim Kościoła prawosławnego i zastosowania wobec tego pierwszego klauzuli największego uprzywilejowania, czego dobitnie dał wyraz art. 114 Konstytucji. Ustawa zasadnicza z marca 1921 r. podkreślała zasadę samorządu wyznaniowego i autonomii wyznaniowej Kościołów mniejszości religijnych i innych prawnie uznanych związków religijnych, wskazując wyraźnie na odrębność sfery wewnętrznych spraw wyznaniowych i sfery stosunków z państwem²⁸, zaznaczając po raz kolejny w art. 114 i 115 Konstytucji różnice w ustalaniu położenia prawnego Kościoła katolickiego, a Kościołów mniejszości religijnych i innych prawnie uznanych związków wyznaniowych. Negatywnie o zapisach samej Konstytucji wypowiadał się jeden z teoretyków prawa okresu dwudziestolecia międzywojennego prof. Zbigniew Cybichowski. W swojej pracy pisał, iż słabość Konstytucji płynie z jej natury, gdyż normuje stanowisko naczelnych organów państwa, których nikt nie może zmusić do przestrzegania prawa, co następnie zdaje się potwierdzać praktyka rządów w II RP, szczególnie wobec Kościoła prawosławnego²⁹. Niemniej jednak stworzyła ona w dziedzinie wyznaniowej pewien system prawny, który poddany szczegółowej analizie pozwala nam dostrzec spojrzenie jej twórców na kwestię prowadzenia polityki wyznaniowej w niepodległym państwie polskim. Ustaliła ona ramy, które następnie powinny być zostać wypełnione stosownymi aktami prawnymi w odniesieniu do poszczególnych wyznań.

1.4. Sprawy majątkowe Kościoła prawosławnego a Tymczasowe przepisy

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji marcowej z 1921 r. Kościół prawosławny zaliczono do kategorii związków religijnych uznanych przez państwo, nieposiadających jednak uregulowanego ustawowo stosunku prawnego na płaszczyźnie państwo – Kościół³⁰. Uregulowanie

²⁸ J. Sawicki, *Studia nad położeniem prawnym mniejszości religijnych w Państwie Polskim*, Kasy im. Mianowskiego Instytutu Popierania Nauki, Warszawa 1937, s. 155.

²⁹ Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. II, SPP UW, Warszawa 1927, s. 18.

³⁰ Por. art. 115 Konstytucji RP z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. Nr 44, poz. 267).

stanu prawnego Kościoła prawosławnego było tym bardziej pilne, iż patriarcha moskiewski Tichon, na podstawie uchwały soboru moskiewskiego z dnia 25 sierpnia 1918 r.³¹ poczynił pewne starania w kierunku organizacji Kościoła prawosławnego w Polsce bez porozumienia z władzami polskimi³². Z inicjatywy MWRiOP, rząd zamierzał uregulować swoje stosunki z Kościołem prawosławnym drogą porozumienia z jego prawną reprezentacją. W tym celu zwołany został 24 stycznia 1922 r. sobór biskupów z udziałem metropolity Jerzego i biskupów Dionizego, Włodzimierza i Pantelejmona. Nie udało się jednak uzyskać jednogłośniego stanowiska soboru akceptującego dokument przedstawiony przez MWRiOP. W takiej sytuacji minister WRiOP Antoni Ponikowski opublikował go jako własne zarządzenie, pod nazwą: *Tymczasowe przepisy o stosunku rządu do Kościoła prawosławnego w Polsce*³³.

W literaturze przedmiotu obserwujemy bardzo skrajne oceny *Tymczasowych przepisów*. Prawosławni badacze postrzegali je jednoznacznie jako akt jednostronny, wydany, a nawet wręcz narzucony Kościołowi prawosławnemu z pozycji siły³⁴. Przedstawiciel Kościoła katolickiego – ks. Stefan Grelewski postrzegał je natomiast jako „uznanie Kościoła prawosławnego w Polsce po myśli art. 115 Konstytucji”³⁵. Bardzo krytycznie stanowisko Grelewskiego ocenił prof. Sawicki, stwierdzając, iż *Tymczasowe przepisy* nie mogą być aktem prawnego uznania, gdyż wobec pozycji prawnej, jaką posiadał Kościół prawosławny w byłym cesarstwie rosyjskim, akt taki był niepotrzebny. Jego zdaniem, Kościół prawosławny wszedł w nowe stosunki prawnopolityczne w charakterze już prawnie uznanego Kościoła³⁶. Powyższe stanowisko podzielała również judykatura sądowa³⁷. Wyda-

³¹ Uchwała Wszechrosyjskiego Soboru Powszechnego o organizacji Diecezji Warszawskiej w granicach byłego królestwa Polskiego z dnia 25 sierpnia (7 września – według kalendarza juliańskiego) 1918 r., arch. metropolii prawosławnej w Warszawie, s. 1–2.

³² AAN, MWRiOP, 966, k. 5–6 – przedstawił on m.in. władzom polskim statut organizacyjny Kościoła prawosławnego.

³³ Zarządzenie – Tymczasowe przepisy o stosunku rządu do Kościoła Prawosławnego w Polsce (M.P. z 1922 r. Nr 38, poz. 20; Dz. Urz. MWRiOP Nr 7, poz. 59).

³⁴ S. Kiryłowicz, *Z dziejów...*, s. 47.

³⁵ S. Grelewski, *Wyznania protestanckie i sekty religijne w Polsce współczesnej*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 1937, s. 26 i n.

³⁶ J. Sawicki, *Studia...*, s. 286.

³⁷ Z motywów wyroku Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 1928 r. (I C 109/28, ZOSN 1928, nr 67): „(...) Jak już wyjaśnił Sąd Najwyższy w sprawie Konsystorza Ewangelicko-Reformowanego (orzeczenie z dnia 14 stycznia 1927 r., I C 1340, 26), art. 1282 u.p.c., na mocy którego za sprawy zarządu skarbowego poczytuje się m.in. sprawy wszystkich instytucji duchowych chrześcijańskich

je się, iż trafną ocenę *Tymczasowych przepisów* przedstawił prof. Langrod uznając ten akt za pozbawiony wszelkiej podstawy prawnej³⁸. Postrzegając go w kategorii swoistego rodzaju namiastki prawa, konstrukcji na kształt *gentlemen's agreement*³⁹. Podobnie na ten temat wypowiedział się również Stefan Dembicki⁴⁰.

Należy przychylić się do poglądu, iż *Tymczasowe przepisy* zostały wydane z myślą uzyskania przez państwo wpływu na struktury odbudowującego się Kościoła prawosławnego, a w szczególności na jego ustrój, wielkość, stan posiadania, a przede wszystkim charakter, który zależał od ilości i wykształcenia duchowieństwa, języka administracji cerkiewnej i szeregu dodatkowych czynników⁴¹. W odniesieniu do kwestii majątkowych art. 15 *Tymczasowych przepisów* stanowił, iż do czasu uregulowania sprawy uposażenia duchownych w drodze ustawodawczej, Skarb Państwa będzie wypłacał biskupom i konsyсторzom pobory ustalone w budżecie państwowym. W art. 17 stwierdzono ponadto, iż rząd zapewni duchowieństwu prawosławnemu w Polsce prawo korzystania ze świątyń, jakie zostaną mu przyznane na mocy ustawy, z budynków mieszkalnych i gospodarczych, znajdujących się przy tychże świątyniach, tudzież z gruntów, które przydzielone będą parafiom prawosławnym w drodze ustawodawczej. Można zatem jednoznacznie stwierdzić, iż autorzy *Tymczasowych przepisów* odłożyli kwestię regulacji

i mahometkańskich, z chwilą ogłoszenia Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. uległ zmianie; w myśl art. 113 i 115 Konstytucji, Kościół Prawosławny, jako uznany przez państwo związek religijny, nie może być poczytywany za instytucję państwową, lecz jedynie za osobę prawną prawa publicznego...". Por. ponadto motywy wyroku SN z dnia 14 maja 1929 r. (I C 923/39, ZOSN 1929, nr 92): „(...) Aczkolwiek Kościół prawosławny, z chwilą odrodzenia Państwa Polskiego stracił swój poprzedni charakter instytucji urzędowej, niemniej w charakterze uznanego przez państwo związku religijnego, pozostał pod opieką prawa, zapewniającego mu w sferze majątkowej możliwość posiadania i nabywania mienia nieruchomości i ruchomego (art. 99, 111 i 113 Konstytucji); powołane w skardze kasacyjnej Tymczasowe przepisy o stosunku Rządu do Kościoła prawosławnego w Polsce (Monitor Polski 1922, nr 38) dotyczą stosunków przejściowych do czasu wydania ustaw odnoszących i zapewniają Kościołowi prawosławnemu korzystanie z istniejących świątyń i znajdujących się przy nich budynków, ani prawa własności tego Kościoła, ani też dotychczasowego zarządu nad majątkiem kościelnym przez Konsyсторz nie znoszą...”.

³⁸ J.S. Langrod, *O autokefali...*, s. 75–77.

³⁹ Tamże, por. również J.E. Makowski, *Prawo międzynarodowe, cz. I, Sprawy Obce*, Warszawa 1930, s. 322; J. Woliński, *Polska i Kościół Prawosławny. Zarys historyczny*, ZN im. Ossolińskich, Lwów 1936, s. 139–140.

⁴⁰ S. Dembicki, *Sytuacja prawna Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w Polsce*, Głos Sądownicwa 1935, nr 5, s. 36.

⁴¹ M. Papierzyńska-Turek, *Między tradycją...*, s. 144.

stanu majątkowego do chwili ustawowego określenia stosunku państwa do Kościoła prawosławnego w Polsce⁴². Tymczasowe przepisy o stosunku rządu do Kościoła prawosławnego w Polsce były pomyślane jako doraźne i okresowe uregulowanie w okresie przejściowym problemów dotyczących budowy i struktury organizacyjnej Kościoła oraz jego relacji z państwem. Nie objęły one wszystkich aspektów prawnego funkcjonowania Kościoła prawosławnego w Rzeczypospolitej Polskiej, takich jak kompleksowa regulacja spraw majątkowych, szkolnictwa czy też dotacji państwowych. Nie rozstrzygnięto *expressis verbis* zagadnienia prawnego uznania Kościoła prawosławnego przez Państwo, co otworzyło drogę do prawnych spekulacji⁴³. Z punktu widzenia Kościoła prawosławnego nie były to przepisy korzystne, gdyż nie porządkowały całokształtu spraw kościelnych oraz umożliwiały daleko posuniętą ingerencję organów administracji państwowej w życie wewnętrzne Kościoła w oparciu o zasadę uznaniowości. Powodowało to trudności i rozbieżności w praktyce sądowej, tym bardziej że wiele parafii prawosławnych występowało na drogę postępowania sądowego⁴⁴.

Z punktu widzenia MWRiOP treść aktu normatywnego z dnia 30 stycznia 1922 r. była korzystna, albowiem zapewniała nadzór, ingerencję i wpływ administracji państwowej na Kościół prawosławny, na jego strukturę oraz działalność.

1.5. Podstawy prawne akcji rewindykacyjnej w stosunku do nieruchomości Kościoła prawosławnego w okresie II RP

Akcję rewindykacyjną w stosunku do nieruchomości Kościoła prawosławnego w II RP należy wiązać ze sporami między Kościołem prawosławnym, katolickim oraz rządem, dotyczącymi prawa własności i użytkowa-

⁴² S. Grelewski, *Wyznania...*, s. 30.

⁴³ Pomimo że w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. Kościół prawosławny należał do grupy Kościołów uznanych i taka też była praktyka władz państwowych. Wykorzystywano brak uregulowania tej materii prowadząc liczne polemiki w środowiskach prawniczych na ten temat, np.: S. Grelewski, *Wyznania...*, s. 26 oraz J. Sawicki, *Studia...*, s. 257.

⁴⁴ Problem osobowości prawnej Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego rozstrzygnął Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 14 maja 1929 r., I C 923/39, ZOSN 1929, nr 92.

Dr Włodzimierz Bendza – adwokat, absolwent WPiA UW oraz ChAT w Warszawie. W 2008 r. ukończył aplikację sądową. Główną dziedziną jego badań jest prawo wyznaniowe oraz zagadnienia prawne związane z finansowaniem Kościołów i związków wyznaniowych. Autor wielu artykułów poświęconych sytuacji majątkowej oraz stanu prawnego Kościoła prawosławnego, w tym również w aspekcie integracji europejskiej.

„Realizacja przyjętych założeń pracy dowodzi, że Autor doskonale orientuje się w problematyce będącej przedmiotem pracy, a także, że jest nie tylko historykiem państwa i prawa, lecz również dobrze warsztatowo przygotowanym prawnikiem. Praca oparta na bogatej literaturze przedmiotu, licznych orzeczeniach sądowych, prezentująca bezstronne argumenty – jest dowodem rzetelności Autora. (...)”.

z recenzji prof. dr. hab. Adama Jamroza

„(...) Monografia stanowi pierwszą, (...) wielce udaną próbę kompleksowej prezentacji spraw majątkowych tego Kościoła w ich aspekcie prawnym od 1991 r. po dzień dzisiejszy. (...) Baza dokumentacyjna pracy przedstawia się wprost imponująco (...). Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt przeprowadzenia kwerendy zespołu akt zdeponowanych w Departamencie Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA. Skrupulatna analiza tych dokumentów pozwoliła Autorowi wprowadzić do obiegu naukowego wiele nieznanych dotąd faktów. (...)”.

*z recenzji prof. dr. hab. Krzysztofa Krasowskiego
(WPiA UAM w Poznaniu, prorektor UAM w Poznaniu)*

Cena 69 zł

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-7601-924-6



9 788376 019246

Zamówienia:

tel. 022 535 81 22, fax 022 535 81 39

zamowienia.ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

Księgarnia internetowa www.profinfo.pl