

Adrian Zywert

GRANICE ZASTOSOWANIA POSTĘPOWANIA
REGULACYJNEGO W TRYBIE ART. 60 USTAWY
O STOSUNKU PAŃSTWA DO KOŚCIOŁA KATOLICKIEGO
W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ WOBEC
NIERUCHOMOŚCI NALEŻĄCYCH UPRZEDNIO DO OSÓB
PRAWNYCH KOŚCIOŁA EWANGELICKO-AUGSBURSKIEGO

WPROWADZENIE

W okresie ustroju totalitarnego dochodziło do systemowego, wielopłaszczyznowego demontażu struktur majątkowych kościelnych osób prawnych, w szczególności tych należących do wyznań mniejszościowych. Proces ten przybierał formy zarówno jawnego wywłaszczenia, jak i bardziej wyrafinowanych technik administracyjnych, mających pozór legalności, lecz rażąco sprzecznych z zasadami praworządności formalnej. Powszechną praktyką władz państwowych, zwłaszcza w latach 1945-1952, było przejmowanie nieruchomości kościelnych na podstawie decyzji administracyjnych wydawanych z rażącym naruszeniem ówczesnie obowiązującego prawa lub nawet bez jakiegokolwiek podstawy ustawowej [Ferek 2022, 13-20].

W licznych przypadkach likwidacja kościelnych osób prawnych odbywała się w trybie administracyjnym, arbitralnie, w oparciu o akty wykonawcze pozbawione legitymacji ustawowej, a często bez jakiegokolwiek formalnej podstawy prawnej. Dla przykładu, następstwem uznania konkordatu z 1925 r.

MGR ADRIAN ZYWERT – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; adres do korespondencji: ul. Bydgoska 3, 86-011 Wtelno, Polska; e-mail: adrzyw@st.amu.edu.pl; <https://orcid.org/0009-0005-9421-1910>

Artykuły w czasopiśmie dostępne są na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-ND 4.0)

za nieobowiązujący w drodze uchwały Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej z 12 września 1945 r. stało się w szczególności uchylenie przepisów dających podstawę prawną do uznania osobowości prawnej jednostek organizacyjnych Kościoła zgodnie z prawem kanonicznym [Borecki 2014, 289]. W konsekwencji na płaszczyźnie prawa prywatnego przestały istnieć kościelne osoby prawne uznawane przez Kościół katolicki, m.in. zakony, prowincje, diecezje, seminaria diecezjalne, kościoły kapitulne, kościoły parafialne, beneficja. Brak było kontroli sądowej nad działalnością administracji państwowej wobec działań podejmowanych względem majątku zlikwidowanych kościelnych osób prawnych. Wszak własność społeczna (ogólnonarodowa) podlegała szczególnej ochronie konstytucyjnej (art. 8 Konstytucji PRL), a własność indywidualna tylko w granicach ustaw (art. 12 Konstytucji PRL). Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r. nie gwarantowała prawa do uzyskania słusznego odszkodowania za szeroko rozumiane wywłaszczenie nieruchomości¹. Osobowość prawną, a co za tym idzie następstwo prawne nad częścią zlikwidowanych osób kościelnych, zachował m.in. Kościół katolicki jako całość [Borecki 2014, 289].

1. KOŚCIÓŁ EWANGELICKO-AUGSBURSKI

W wielu przypadkach nie przewidziano ani trybu restytucyjnego, ani mechanizmu sukcesji instytucjonalnej – tym samym następcy prawni likwidowanych jednostek nie mogli domagać się zwrotu mienia, ponieważ formalnie nie istnieli jako podmioty prawa, m.in. parafie ewangelickie funkcjonujące na terenie Rzeczypospolitej Polskiej zostały w większości faktycznie zlikwidowane w 1945 r., a ich majątek w znacznej mierze przeszedł w posiadanie państwowych jednostek organizacyjnych, Kościoła katolickiego oraz innych związków wyznaniowych [Binemann-Zdanowicz 2020]. Należy podkreślić, że na podstawie art. 3 ust. 1 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 listopada 1936 r. *o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej*²: „Kościół Ewangelicko-Augsburski w Rzeczypospolitej Polskiej tworzą parafie (filiały) ewangelicko-augsburskie

¹ Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2022 r., sygn. akt I OSK 2191/19.

² Dz. U. Nr 88, poz. 613 [dalej: u.s.P.K.E.-A.].

i luterskie (staroluterskie) na całym obszarze Państwa. W skład tego Kościoła wchodzi również Bracia Morawscy czyli Hernhuci”.

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej był wielokrotnie modyfikowany, m.in. dekretem z dnia 19 września 1946 r. o *zmianie dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 listopada 1936 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej*³. Zakres parafii/filiałów/gmin protestanckich klasyfikowanych jako Kościół Ewangelicko-Augsburski został poszerzony w wyniku nowelizacji z dnia 4 lipca 1947 r. W uzasadnieniu projektu do ustawy z dnia 4 lipca 1947 r. w *sprawie zmiany dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 listopada 1936 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej* wskazano: „Kościół oparte na przepisach państw zaborczych, a składające się w większości z ewangelików narodowości niemieckiej, przestały istnieć”. Tym samym do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego przyłączono parafie (gminy) wszystkich pozostałych przedwojennych kościołów ewangelickich⁴.

Na podstawie art. 1 u.s.P.K.E.-A. z 1946 oraz na podstawie art. 2 ust. 1 u.s.P.K.E.-A. z 1947 stwierdzono przejście na własność Skarbu Państwa majątku ruchomego i nieruchomego włączonych do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego parafii, przyznając na własność Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego tylko ten majątek, który był w posiadaniu jego osób prawnych w dniu 31 października 1946 r. Kościół Ewangelicko-Augsburski został zatem pozbawiony możliwości domagania się zwrotu znacznej części majątku, która została mu odebrana w trybie wywłaszczenia lub nacjonalizacji w czasach II RP oraz do października 1946 r.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 u.s.P.K.E.-A. z 1947: „Majątek ruchomy i nieruchomy parafii (gmin, zborów), wymienionych w zdaniu drugim ust. 1 art. 3 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 listopada 1936 r. w brzmieniu art. 1 niniejszej ustawy, który w dniu 31 października 1946 r. znajdował się w posiadaniu tegoż Kościoła, przechodzi na jego własność. Pozostały

³ Dz. U. Nr 54, poz. 304 [dalej: u.s.P.K.E.-A. z 1946].

⁴ „Kościół Ewangelicko-Augsburski w Rzeczypospolitej Polskiej tworzą parafie (filiały) ewangelicko-augsburskie na całym obszarze Państwa. W skład tego Kościoła wchodzi również parafie (gminy, zbory) luterskie i augsburskie, które należały do Kościołów Ewangelicko-Unijnych oraz Kościoła Staroluterskiego i Ewangelickiego Kościoła wyznań augsburskiego i helweckiego, a ponadto Bracia Morawscy (Hernhuci)”. Zob. Dz. U. Nr 52, poz. 272 z późn. zm. [dalej: u.s.P.K.E.-A. z 1947].

majątek przechodzi na własność Skarbu Państwa. Z majątku tego Rada Ministrów wydzieli w drodze uchwały poszczególne obiekty na rzecz związków religijnych oraz innych instytucji prawa publicznego, przekazując im całość lub część tych obiektów na własność, bądź też pod zarząd i użytkowanie. Przy rozdziale w pierwszym rządzie uwzględnione będą potrzeby polskiej ludności ewangelickiej”⁵.

Wątpliwości może budzić sytuacja, w której kościelna osoba prawna została zlikwidowana przed 31 października 1946 r., a w momencie jej likwidacji nie istniał żaden podmiot, który byłby określony jej następcą prawnym. Prowadziło to do stanu, w którym – już po transformacji ustrojowej – kościelne jednostki organizacyjne rzeczywiście władające określonymi nieruchomościami, nie były w stanie wykazać bezpośredniej sukcesji prawnej po podmiocie kościelnym nieposiadającym już statusu prawnego. Tego rodzaju sytuacje tworzyły trwałe stany niepewności prawnej, skutkujące masową kwalifikacją nieruchomości jako mających tzw. „nieuregulowany stan prawny”. W konsekwencji ustawodawca wprowadził specjalną procedurę rewindykacyjną majątków kościelnych.

2. POSTĘPOWANIE REGULACYJNE

Postępowanie regulacyjne nieznane dotychczas w ustawodawstwie polskim, wprowadzone zostało ustawą z dnia 17 maja 1989 r. *o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*⁶ i stanowiło oryginalny, niespotykany dotąd tryb rozpatrywania wniosków rewindykacyjnych tego Kościoła, pomijający zarówno postępowanie sądowe, jak i administracyjne [Walencik 2008, 179]. Zdaniem Z. Strusa przyjęte w 1989 r. rozwiązanie było wynikiem uznania, że Kościołowi temu wyrządzono w okresie powojennym krzywdy, które wymagały naprawienia [Strus 1998, 10]. Następnie na mocy ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. *o zmianie ustawy o gwarancjach*

⁵ Art. 2 ust. 1 zmieniony przez art. 98 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. *o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości* (Dz. U. Nr 22, poz. 99) z dniem 1 sierpnia 1985 r.: „W ustawie z dnia 4 lipca 1947 r. w sprawie zmiany dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 listopada 1936 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 52, poz. 272) w art. 2 w ust. 1 skreśla się zdanie trzecie i czwarte”.

⁶ Dz. U. z 2023 r., poz. 1966 z późn. zm. [dalej: u.s.P.K.K.].

wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw, postępowaniem tym objęto również regulację spraw majątkowych innych kościołów mniejszościowych i związków wyznaniowych: Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Kościoła Ewangelicko-Reformowanego, Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego, Kościoła Chrześcijan Baptystów, Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego, a także gmin wyznaniowych żydowskich – na mocy ustawy z dnia 20 lutego 1997 r.

Zgodnie z art. 60 ust. 1 u.s.P.K.K.: „Nieruchomości lub ich części, pozostające w dniu wejścia w życie ustawy we władaniu kościelnych osób prawnych, stają się z mocy prawa ich własnością, jeżeli: 5) znajdują się na nich cmentarze lub obiekty sakralne wraz z budynkami towarzyszącymi; dotyczy to również obiektów położonych na obszarze miasta stołecznego Warszawy, nie dotyczy natomiast kościołów garnizonowych”. Natomiast, jak wynika z art. 60 ust. 5 u.s.P.K.K.: „Stwierdzenie przejścia własności nieruchomości lub ich części, o których mowa w ust. 1 i 3, następuje w drodze decyzji wojewody”.

Ten sposób zakłada przejście własności odpowiednich nieruchomości na stosowne kościelne osoby prawne *ex lege*, a stwierdzenie przejścia własności tych nieruchomości lub ich części następuje w drodze decyzji administracyjnej właściwego wojewody. Należy podkreślić, że decyzja ta ma charakter deklaratoryjny i może być zaskarżona do sądu administracyjnego [Wąsowski 2008, 4].

3. GRANICE ZASTOSOWANIA POSTĘPOWANIA REGULACYJNEGO

Część orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego podziela stanowisko, iż wykładnia systemowa przepisu art. 60 ust. 1 u.s.P.K.K. może być podstawą pozytywnego dla strony rozstrzygnięcia wyłącznie w odniesieniu do nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa. Obowiązuje bowiem generalna zasada, że nikt nie może przenieść na drugiego więcej praw, niż sam posiada⁷. Z twierdzeniem tym należy się kategorycznie nie zgodzić.

W literaturze wskazuje się bowiem: „Nabycie przez kościelne osoby prawne prawa własności nieruchomości następujące z mocy prawa może naruszać prawa osób trzecich. Takie sytuacje są przedmiotem regulacji w ust. 3

⁷ Wyrok NSA z dnia 31 lipca 2003 r., sygn. akt I SA 3217/01.

i 4. Ochrona ta jednak jest ograniczona jedynie do nieruchomości lub ich części, wymienionych w ust. 1 pkt 4, i dotyczy podmiotów tam wymienionych. Ustawodawca wyłącza nabycie w trybie ust. 1 prawa własności z mocy samego prawa przez kościelne osoby prawne, nieruchomości lub ich części, jeżeli w dniu wejścia w życie ustawy wyznaniowej pozostawały one we władaniu podmiotów wymienionych w ust. 3 i 4” [Rakoczy 2008, 360]. Wśród podmiotów wymienionych w art. 60 ust. 3 oraz ust. 4 u.s.P.K.K. znajdują się m.in. Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne, osoby fizyczne lub inne osoby prawne. Z powyższego wprost wynika, iż zastosowanie np. art. 60 ust. 1 pkt 5 u.s.P.K.K., w przeciwieństwie do art. 60 ust. 1 pkt 2 u.s.P.K.K., nie ogranicza się wyłącznie do nieruchomości należących do Skarbu Państwa, ale również do podmiotów prywatnych, o ile na należącej do nich nieruchomości zlokalizowany był cmentarz.

Mówiąc o wykładni przepisów prawa pamiętać należy o ukształtowanych przez doktrynę prawniczą regułach/zasadach interpretacyjnych. Dokonując egzegezy tekstu prawnego, punktem wyjścia są z natury rzeczy reguły interpretacyjne odwołujące się do reguł znaczeniowych języka etnicznego, w których formułowane są przepisy prawne (językowe reguły interpretacyjne). Z założenia językowej racjonalności ustawodawcy wyprowadza się regułę, iż jeśli przepis jednoznacznie w danym języku formułuje normę postępowania, to tak właśnie należy taki przepis rozumieć. Zgodnie z założeniami wykładni złożonej, jeśli językowe dyrektywy interpretacyjne nie pozwalają z danego tekstu prawnego wyinterpretować praktycznie jednoznacznej normy postępowania w jakiejś sprawie, w takiej sytuacji odwołujemy się zwykle do założenia aksjologicznej racjonalności ustawodawcy, kierując się wówczas systemowymi, a następnie funkcjonalnymi regułami interpretacyjnymi, według których spośród dopuszczalnych językowo znaczeń danego zespołu przepisów należy przyjąć takie znaczenie, przy którym wyinterpretowana norma miałaby najlepsze uzasadnienie aksjologiczne.

Zarówno wykładnia systemowa, jak i wykładnia funkcjonalna pełnią wobec wykładni językowej funkcję pomocniczą. Przepisy art. 60 u.s.P.K.K. (wraz z art. 61 i art. 63) tworzą razem instytucję, której istotą jest przywrócenie w naturze określonych składników własności Kościołowi katolickiemu, których Kościół został pozbawiony (art. 63 ust. 1 pkt 1) albo naprawienie wyrządzonej mu szkody w sposób określony w art. 63 ust. 1 pkt 2 i 3 u.s.P.K.K.

Jak trafnie wskazał natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 14 czerwca 2023 r.⁸: „Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że *ratio legis* przepisu art. 60 ust. 1 pkt 5 u.s.p.k.k. było uwłaszczenie kościelnych osób prawnych nieruchomościami niezbędnymi do sprawowania kultu religijnego i wykorzystywania właśnie w tym celu. Trzeba też odnotować to, że w niektórych wypowiedziach judykatury wskazano, że dla uwłaszczenia kościelnej osoby prawnej w trybie art. 60 ust. 1 pkt 5 u.s.p.k.k. niezbędne (i wystarczające) było spełnienie łącznie dwóch przesłanek: 1) nieruchomość musiała pozostawać w dniu 23 maja 1989 r. we władaniu kościelnej osoby prawnej, 2) na nieruchomości musiał znajdować się cmentarz lub obiekt sakralny wraz z budynkami towarzyszącymi⁹. W ocenie Sądu *ratio legis* przepisu art. 60 ust. 1 pkt 5 u.s.p.k.k. było uwłaszczenie kościelnych osób prawnych nieruchomościami niezbędnymi do sprawowania kultu religijnego i wykorzystywanymi właśnie w tym celu. Wystąpienie więc tej przesłanki stwarza podstawę do uwłaszczenia Parafii na działce nr [...]”.

W doktrynie wskazuje się: „Natomiast reguły systemowe nawiązujące do zasad prawa nakazują tak rozumieć wieloznaczne wyrażenia tekstu prawnego, by norma otrzymana w rezultacie interpretacji tego tekstu była co do treści zgodna z zasadą prawa wyrażoną w tekście. W rezultacie zastosowania reguł systemowych powinno się zatem otrzymać normy zgodne co do treści z innymi normami tego samego interpretowanego aktu normatywnego hierarchicznie wyższych” [Wronkowska 2005, 89-90].

Wśród dyrektyw interpretacyjnych wykładni systemowej należy wyróżnić dyrektywę niesprzeczności oraz dyrektywę normatywności zasady prawa. Poprzez dyrektywę niesprzeczności systemu prawa należy w taki sposób ustalać znaczenie interpretowanej normy prawnej, aby przy rozstrzyganiu danej sprawy nie wystąpiła sprzeczność treści między normą skonstruowaną na gruncie przepisów prawa a inną normą prawną należącą do danego systemu prawa.

Zasada *Nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*, wbrew twierdzeniom Naczelnego Sądu Administracyjnego, znajduje zastosowanie wyłącznie, gdy chodzi o ochronę interesu oznaczonego podmiotu

⁸ Sygn. akt II SA/Bd 270/23.

⁹ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2014 r., sygn. akt I SA/Wa 2312/14; wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 stycznia 2015 r., sygn. akt I SA/Wa 2116/14.

trzeciego. Bezwzględne działanie zasady *nemo plus iuris* mogłoby prowadzić w wielu wypadkach do pokrzywdzenia (np. nabywcy), często nawet rażącego. Dlatego też, uwzględniając interesy takich osób, a także w trosce o bezpieczeństwo obrotu, ustawodawca wprowadza wyjątki od zasady *nemo plus iuris*. Zostały one zawarte m.in. w art. 5 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece¹⁰, art. 83 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹¹ lub art. 169 k.c. Szczególną uwagę należy skierować w stronę instytucji zasiedzenia uregulowanego w art. 172 k.c. Jak wskazuje doktryna, zasiedzenie następuje *ex lege*, natomiast orzeczenie o zasiedzeniu ma charakter deklaratoryjny. Sąd Najwyższy podkreślił, że „stwierdzenie to nie jest ustaleniem faktu, lecz rezultatem subsumcji pod przepisy prawa, nieraz skomplikowanego zespołu faktów, ustalonych na podstawie przeprowadzonego postępowania, a decydujących – w myśl przepisów prawa materialnego – o nabyciu prawa własności”¹². Jest to instytucja, której funkcjonowanie w pewnym zakresie odpowiada instytucji transferu prawa własności na podstawie art. 60 ust. 1 u.s.P.K.K.

Decyzja na podstawie art. 60 ust. 1 pkt 5 u.s.P.K.K. również ma charakter deklaratoryjny (potwierdzający nabycie prawa), a nie konstytutywny (kreujący, tworzący prawo). Przepis ten nie przyznaje bowiem wojewodzie prawa (*imperium*) do decydowania o tym, że kościelna osoba prawna uzyska prawo własności nieruchomości po spełnieniu określonych przesłanek lub w ramach uznania administracyjnego, ale uprawnia go do urzędowego potwierdzenia, że zostały spełnione określone przesłanki, które warunkują uzyskanie na podstawie bezwzględnie obowiązującego przepisu prawa (*ex lege*) własności nieruchomości.

Wojewoda w danej sprawie występuje w charakterze terenowego organu administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, zatem do jego kompetencji nie należy reprezentowanie interesu Skarbu Państwa, ale merytoryczne rozstrzygnięcie co do spełnienia przesłanek objętych przepisem art. 60 ust. 1 pkt 5 u.s.P.K.K. Błędne byłoby utożsamianie organu administracyjnego ze *stationes fisci* Skarbu Państwa poprzez uzależnienia pozytywnego rozstrzygnięcia od faktu władania przez niego przedmiotową nieruchomością.

¹⁰ Dz. U. z 2025 r., poz. 341.

¹¹ Dz. U. z 2025 r., poz. 1071 z późn. zm. [dalej: k.c.].

¹² Postanowienie SN z dnia 11 października 2012 r., sygn. akt III CSK 316/11.

Dyrektywa normatywności zasady prawa wskazuje, że powoływana w procesie wykładni prawa zasada prawa całego systemu prawa lub jego części powinna być określona przez wskazanie konkretnego przepisu lub grupy przepisów, w których dana zasada jest zawarta (jako norma bezpośrednia) lub też normy lub grupy norm, z których jest ona wyprowadzana przy pomocy przyjętych reguł inferencyjnych (jako norma pośrednia).

Zasada *nemo plus iuris* nie została wyrażona w konkretnym przepisie lub grupie przepisów prawa, a wyłącznie wynika z grupy norm obowiązujących w polskim systemie prawa. Z tego powodu niemożliwe jest ustalenie jej dokładnego zakresu oraz treści.

Mając na uwadze powyższe nie można pominąć faktu, że w wyroku z dnia 2 kwietnia 2003 r. (sygn. akt K 13/02) Trybunał Konstytucyjny – badając konstytucyjność m.in. przepisu art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego¹³, który stanowi regulację tożsamą z przepisem art. 60 ust. 1 pkt 5 u.s.P.K.K. – odwołał się do ustawy dotyczącej Kościoła katolickiego i wskazał, że ustawodawca w jej art. 60 ust. 1 pkt 1-5 unormował sprawy nieruchomości kościelnych, będących w posiadaniu kościelnych osób prawnych, których stan prawny był niepewny lub sporny. Trybunał wskazał, że w myśl art. 60 ust. 1 u.s.P.K.K., określonego rodzaju nieruchomości lub ich części (wymienione szczegółowo w pkt 1-5 art. 60 ust. 1 u.s.P.K.K.), pozostające w dniu wejścia w życie ustawy we władaniu kościelnych osób prawnych, stały się z mocy prawa ich własnością. Przykładowo, w myśl art. 60 ust. 1 pkt 5 tej ustawy, własnością Kościoła katolickiego stały się pozostające w jego władaniu nieruchomości, na których znajdują się cmentarze lub obiekty sakralne wraz z budynkami towarzyszącymi. Dotyczy to również obiektów położonych na obszarze miasta stołecznego Warszawy, nie dotyczy natomiast kościołów garnizonowych. Stwierdzenie przejścia własności wymienionych nieruchomości lub ich części następowało w drodze decyzji wojewody. Celem tych rozwiązań było definitywne zakończenie sporów i usunięcie ewentualnych wątpliwości, dotyczących praw własności wymienionych nieruchomości.

Pierwszeństwo językowych reguł interpretacyjnych przed regułami systemowymi oraz funkcjonalnymi polega na tym, iż funkcjonalnie reguły dokonywać mogą wyboru pomiędzy rezultatami wykładni językowo dopuszczalnymi, ale reguły funkcjonalne same przez się nie wyznaczają norm

¹³ Dz. U. Nr 66, poz. 287 z późn. zm.

postępowania [Wronkowska 2001, 165-67]. Wykładnia funkcjonalna, określana również mianem celowościowej lub teleologicznej, polega na takim odczytywaniu znaczenia przepisu, aby wynikająca z niego norma była zgodna z celem/zamiarem, jaki wiązał się z jego powstaniem.

Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 60 ust. 1 u.s.P.K.K.: „Nieruchomości lub ich części, pozostające w dniu wejścia w życie ustawy we władaniu kościelnych osób prawnych, stają się z mocy prawa ich własnością, jeżeli [...]”. Wskazać należy, iż w przepisie nie użyto sformułowania „nieruchomości lub ich części stanowiące własność Skarbu Państwa” (*nota bene* podobne sformułowanie zawiera art. 42 u.s.P.K.K. – „grunty stanowiące własność Skarbu Państwa”). Wynikiem dokonania wykładni językowej, przepis art. 60 ust. 1 u.s.P.K.K. nie wskazuje, iż kolejną przesłanką do zastosowania wynikającej z niego normy jest władanie nieruchomością przez Skarb Państwa. Możliwość zastosowania w tym przypadku wykładni zawężającej zakres zastosowania normy powinna być zatem rozpatrywana w dalszej kolejności przez pryzmat wykładni funkcjonalnej.

Posługując się wykładnią językową oraz funkcjonalną wskazać należy również na treść art. 60 ust. 3 u.s.P.K.K., zgodnie z którym: „Nieruchomości lub ich części, o których mowa w ust. 1 pkt 4, które w dniu wejścia w życie ustawy znajdują się we władaniu państwowych jednostek organizacyjnych, stają się z mocy prawa odpowiednio własnością Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych lub mieniem komunalnym”.

Logicznej analizie poddać należy zatem skutek zastosowania zaproponowanej przez organ wykładni art. 60 ust. 1 u.s.P.K.K. w związku z brzmieniem art. 60 ust. 3 u.s.P.K.K. Otóż zakładając, że znajduje on zastosowanie wyłącznie w przypadku nieruchomości należących do Skarbu Państwa, dochodzi się do wniosku, iż na podstawie art. 60 ust. 3 u.s.P.K.K. nieruchomości należące do Skarbu Państwa, władane przez jednostki organizacyjne Skarbu Państwa, stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa. Prowadzi to zatem do nieprawdziwego zdania logicznego: $(p \wedge q) \Rightarrow p$, bowiem nie wszystkie państwowe jednostki organizacyjne posiadają osobowość prawną (np. jednostki budżetowe). W swojej działalności, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej zastępują Skarb Państwa. Jednostki te nie posiadają własnej osobowości prawnej. Z uwagi na to, nie mogą stać się podmiotem praw i obowiązków cywilnoprawnych. Nie mogą również działać w obrocie samodzielnie. Jednocześnie działają

w ramach struktury organizacyjnej Skarbu Państwa. Z tego względu, korzystają z osobowości prawnej Skarbu Państwa i funkcjonują w jej ramach.

Treść art. 60 ust. 3 u.s.P.K.K. wskazuje, że własność nieruchomości przechodzi *ex lege* na rzecz Skarbu Państwa, jeżeli znajdowała się ona w jego władaniu w dniu wejścia w życie ustawy (analogiczne rozwiązanie wobec państwowych osób prawnych oraz jednostek samorządu terytorialnego). Przyjmując zatem, iż postępowanie regulacyjne w trybie art. 60 ust. 1 u.s.P.K.K. może być prowadzone wyłącznie wobec nieruchomości należącej do Skarbu Państwa pozbawia się funkcji normatywnej przepis art. 60 ust. 3 u.s.P.K.K., gdyż niemożliwy jest transfer prawa własności na właściciela. Przyjmując powyższy wynik wykładni, niemożliwe jest zaistnienie stanu, który determinuje przejście z mocy prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, gdyż dana nieruchomość przechodzi na rzecz państwowej osoby prawnej, albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, albo już pozostaje we władaniu Skarbu Państwa.

4. NIERUCHOMOŚĆ O NIEUREGULOWANYM STANIE PRAWNYM

Wyraźnie zaznaczyć należy, że zgodnie z polskim systemem prawa nieruchomości nigdy nie może być rzeczą niczyją. O ile własność ruchomej rzeczy niczyjej nabywa się przez jej objęcie w posiadanie samoistne (art. 181 k.c.), o tyle nie ma podobnej regulacji w odniesieniu do nieruchomości. Właściciel może wyzbyć się własności rzeczy ruchomej przez to, że w tym zamiarze rzecz porzuci (art. 180 k.c.). Właściciel nie może zaś „porzucić” nieruchomości, może natomiast podjąć negocjacje z właściwą gminą lub Skarbem Państwa zmierzające do zawarcia umowy przekazania nieruchomości (art. 902¹ i 902² k.c.), a właściciel będący państwową lub samorządową osobą prawną może zrzec się własności nieruchomości odpowiednio na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego¹⁴.

W systemie polskim obowiązuje jednak pojęcie „nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym”. Każda nieruchomość musi mieć właściciela, choć nie zawsze musi on być znany. Przemawia za tym również wykładnia celowościowa, gdyż przyjęcie instytucji objęcia nieruchomości niczyjej we

¹⁴ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2025 r., poz. 1077 z późn. zm., art. 16 ust. 1.

władanie mogłoby prowadzić do nadużyć i zaprzestania poszukiwania prawowitego właściciela gruntu. Należy mieć na uwadze art. 609 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego*¹⁵, zobowiązującego Sąd do poszukiwania zainteresowanych rozstrzygnięciem sprawy o stwierdzenie zasiedzenia – potencjalnych lub byłych właścicieli. Wskazuje to na fakt, iż celem ustawodawcy jest jak najlepsze zabezpieczenie następstwa prawnego.

Powyższe pozostaje również sprzeczne z wynikiem wykładni systemowo-aksjologicznej. Prawo własności nieruchomości gruntowej jest bowiem prawem szczególnie chronionym, co wynika m.in. z zastrzeżenia formy szczególnej dla czynności jej sprzedaży, zgodnie z art. 158 k.c. Powyższe prowadzi do wniosku, że prawo polskie nie dopuszcza pozbawienia nieruchomości właściciela.

Koncepcja „nieruchomości niczyjej” uwzględniona została już w ustawodawstwie Kodeksu Cywilnego Napoleona z dnia 21 marca 1804 r.¹⁶ Zgodnie, bowiem z ówczesnym art. 713 k.N.: „Dobra nie mające pana, należą do narodu”. Cytowany przepis obowiązywał na części ziem polskich w okresie od dnia 1 maja 1808 r. do dnia 31 grudnia 1946 r. Zgodnie bowiem z art. 69 Konstytucji Księstwa Warszawskiego¹⁷: „Kodeks Napoleona będzie prawem cywilnym Księstwa Warszawskiego”. Przepis art. 713 k.N. został uchylony przez art. III § 1 pkt 1 dekretu z dnia 11 października 1946 r. *Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych*¹⁸.

Trafnie odniósł się do powyższego Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 27 czerwca 2013 r.¹⁹: „Przez «dobra nie mające właściciela» należało rozumieć przede wszystkim dobra niczyje. Stosowanie tej formuły w odniesieniu do nieruchomości budzi jednak istotne wątpliwości, zarówno bowiem dawne prawo polskie, jak i współczesne nie znają pojęcia nieruchomości niczyjej”. Jak wskazano w dalszej części uchwały: „Argumenty systemowe i funkcjonalne przemawiają za wykładnią, że art. 713 k.N. należy rozumieć szerzej, a więc nie tylko jako dotyczący nieruchomości niczych, których

¹⁵ Dz. U. z 2025 r., poz. 620 z późn. zm.

¹⁶ Dz.P.K.W.1809.2.14.84 [dalej: k.N.]. Niniejszy tekst Kodeksu Napoleona został oparty na wydaniu Drukarni Księży Piarów Warszawskich z 1808 r., które zgodnie z art. 1 ustawy przechodniej z dnia 10 października 1809 r. było urzędowym tekstem Kodeksu Napoleona w języku polskim.

¹⁷ Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, T. 1, s. I-XLVII.

¹⁸ Dz. U. Nr 57, poz. 321 z późn. zm.

¹⁹ Sygn. akt III CZP 29/13.

w znaczeniu prawnym nie było i nie ma, ale jako odnoszący się również do sytuacji, w których właściciel nieruchomości jest nieznany. Taka wykładnia pozwala na uregulowanie stosunków własnościowych istniejących w czasie i na obszarze obowiązywania omawianego przepisu. Po pierwsze, art. 713 k.N. porządkuje stosunki prawne dotyczące nieruchomości, a wynikające ze zdarzeń, które nastąpiły przed wejściem w życie przepisu i wywoływały wątpliwości co do stanu prawnego w dniu jego wejścia w życie. Po drugie, przepis ten porządkuje stosunki prawne dotyczące nieruchomości i wynikające ze zdarzeń, które nastąpiły w czasie jego obowiązywania. Jest to istotne, gdyż na obszarze obowiązywania kodeksu cywilnego Napoleona toczyły się liczne działania wojenne (wojny napoleońskie, powstania narodowe, dwie wojny światowe), z którymi wiązały się zniszczenia oraz zmiany polityczne, mogące powodować faktyczne porzucanie nieruchomości przez dotychczasowych właścicieli i utrwalanie się takich stanów. Do tego dochodzą trudności związane z zebraniem odpowiedniej dokumentacji, która mogła ulec zniszczeniu. Tym samym dopuszczalne jest przyjęcie, że art. 713 k.N. stanowi podstawę nabycia własności nieruchomości również wtedy, gdy nie da się ustalić jej właściciela. Taki pogląd jest zgodny z argumentami płynącymi z wykładni systemowej, a podobny kierunek rozwiązań został przyjęty m.in. w dekreście z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich²⁰.

W konsekwencji, jeżeli osoba prawna Kościoła ewangelickiego została zlikwidowana w 1945 r. bez istniejącego następcy prawnego lub jej następstwo jest niemożliwe do ustalenia, wówczas zastosowanie znajduje art. 713 k.N., *ergo* możliwe jest przeprowadzenie postępowania regulacyjnego w trybie art. 60 ust. 1 u.s.P.K.K.

ZAKOŃCZENIE

Analiza dogmatyczna, systemowa i funkcjonalna art. 60 ust. 1 pkt 5 u.s.P.K.K. prowadzi do jednoznacznego wniosku, że postępowanie regulacyjne może znaleźć skuteczne zastosowanie również w odniesieniu do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, a więc takich, których właściciel – na moment wejścia w życie ustawy – nie był znany bądź nie istniał

²⁰ Dz. U. Nr 13, poz. 87 z późn. zm.

jako podmiot prawa. Odmowa jego zastosowania jedynie na podstawie niepotwierdzonego tytułu własności Skarbu Państwa nie znajduje normatywnego uzasadnienia w przepisach ustawy, pozostaje w sprzeczności z wykładnią językową, systemową i funkcjonalną oraz wypacza *ratio legis* instytucji regulacyjnej, której celem było doprowadzenie do definitywnego uregulowania stanów faktycznych i prawnych nieruchomości kościelnych.

PIŚMIENNICTWO

- Binemann-Zdanowicz, Dawid. 2020. *Uregulowanie stanu prawnego nieruchomości Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w III RP*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Chrześcijańskiej Akademii Teologicznej w Warszawie.
- Borecki, Piotr. 2014. „Opinia prawna pt.: Podmiotowość prawna jednostek Kościoła katolickiego po 1945 r., to jest po wypowiedzeniu konkordatu z 1925 r. Analiza regulacji prawnych w celu ustalenia, czy zachodzi ogólne następstwo prawne między katolickimi gminami kościelnymi, beneficjami, kościołami a parafiami.” *Przegląd Prawa Wyznaniowego* 6:285-96.
- Ferek, Maciej. 2022. *Roszczenia restytucyjne właścicieli nieruchomości przejętych przez państwo w latach 1944-1989*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Rakoczy, Bartosz. 2008. *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Strus, Zbigniew. 1998. „Postępowanie regulacyjne a ochrona praw osób trzecich.” *Przegląd Sądowy* 3:3-22.
- Walencik, Dariusz. 2008. *Rewindykacja nieruchomości Kościoła katolickiego w postępowaniu przed komisją majątkową*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Wąsowski, Krzysztof A. 2008. „Konkluzje” W *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja Naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wolters Kluwer Polska*, red. Tomasz Bąkowski, Krzysztof Grajewski, i Jarosław Warylewski. Gdańsk: Wolters Kluwer Polska.
- Wronkowska, Sławomira. 2001. *Zarys teorii prawa*. Poznań: Ars boni et aequi.
- Wronkowska, Sławomira. 2005. *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*. Poznań: Ars boni et aequi.

Granice zastosowania postępowania regulacyjnego w trybie art. 60 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej wobec nieruchomości należących uprzednio do osób prawnych Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego

Abstrakt

Artykuł stanowi dogmatyczno-funkcjonalną analizę art. 60 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej

Polskiej, w kontekście postępowań regulacyjnych dotyczących nieruchomości kościelnych, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego. Wskazano, iż procesy likwidacyjne osób prawnych tego Kościoła po 1945 r. prowadziły do przejęcia ich majątku przez państwo bez zapewnienia sukcesji instytucjonalnej, co skutkowało brakiem możliwości skutecznej restytucji mienia po 1989 r. Autor dowodzi, iż art. 60 ust. 1 pkt 5 ustawy znajduje zastosowanie również do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, tj. takich, których właściciel nie był znany w dniu wejścia w życie ustawy, o ile spełnione zostały przesłanki faktycznego władania oraz istnienia obiektu sakralnego lub cmentarza. Autor sprzeciwia się dominującej wykładni zawężającej, ograniczającej zastosowanie analizowanego przepisu wyłącznie do nieruchomości należących do Skarbu Państwa, wskazując na jej sprzeczność z literalnym brzmieniem przepisu oraz jej niespójność logiczną i aksjologiczną. W szczególności wykazano, że przyjęcie takiego stanowiska prowadzi do niedopuszczalnego błędnego koła logicznego i *de facto* uniemożliwia realizację celu regulacji, jakim było zakończenie stanów niepewności prawnej.

Słowa kluczowe: własność; nacjonalizacja; wywłaszczenie; likwidacja; kościelne osoby prawne.

The Scope of Regulatory Proceedings under Article 60 of the Act on the Relationship between the State and the Catholic Church in the Republic of Poland Regarding Real Estate Formerly Owned by Legal Entities of the Evangelical Augsburg Church

Abstract

The article presents a doctrinal and functional analysis of Article 60(1)(5) of the Act of 17 May 1989 on the Relationship between the State and the Catholic Church in Republic of Poland, in the context of regulatory proceedings concerning Church real estate, with particular emphasis on the situation of the Evangelical Augsburg Church. It is indicated that the liquidation processes of legal persons of this Church after 1945 led to the takeover of their property by the state without ensuring institutional succession, resulting in the inability to effectively reconstitute assets after 1989. The author argues that Article 60(1)(5) of the Act also applies to real estate with an unsettled legal status, i.e., properties whose owner was unknown on the date the Act entered into force, provided that the conditions of factual possession and the existence of a sacred building or cemetery are met. The author opposes the prevailing narrow interpretation that limits the application of the discussed provision exclusively to properties belonging to the State Treasury, pointing out its contradiction with the literal wording of the provision as well as its logical and axiological inconsistency. In particular, it is demonstrated that adopting such a position leads to an unacceptable logical circularity and effectively prevents the achievement of the regulation's purpose, which was to end legal uncertainty.

Keywords: ownership; nationalization; expropriation; liquidation; church legal entities.

Information about Author: ADRIAN ZYWERT, MA – Adam Mickiewicz University in Poznań; correspondence address: ul. Bydgoska 3, 86-011 Wteln, Poland; e-mail: adrzyw@st.amu.edu.pl; <https://orcid.org/0009-0005-9421-1910>