

18

Uchwała¹
z dnia 24 czerwca 1992 r.
Sygn. akt (W. 11/91)

w sprawie wykładni art. 61 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, Dz. U. z 1991 r. Nr 107, poz. 459).

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący: prezes TK Mieczysław Tyczka

Sędziowie TK: Czesław Bakalarski
Tomasz Dybowski - sprawozdawca
Kazimierz Działocha
Henryk Groszyk
Wojciech Łączkowski
Leonard Łukaszuk
Remigiusz Orzechowski

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 24 czerwca 1992 r. w trybie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470), wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 61 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, Dz. U. z 1991 r. Nr 107, poz. 459) w szczególności wyjaśnienia budzącego wątpliwości w praktyce zagadnienia prawnego sprowadzającego się do pytania: czy pod dyspozycje powołanego przepisu - z wyjątkiem przypadku przewidzianego w ust. 1 pkt 1 - podpadają także nieruchomości skonfiskowane przez rządy zaborcze a po odzyskaniu niepodległości w roku 1918 przejęte przez Państwo Polskie, których zwrot wymagał wydania w każdym wypadku szczególnego aktu normatywnego

ustalił:

Przepisy art. 61 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, Dz. U. z 1991 r. Nr 107, poz. 459) dotyczą przywrócenia Kościołowi Katolickiemu własności nieruchomości lub ich części przejętych przez Państwo w Polsce Ludowej za wyjątkiem:

- art. 61 ust. 1 pkt 1, który dotyczy m. in. kościołów i kaplic pounickich, o których mówi art. VI Układu między Stolicą Apostolską i Rzeczypospolitą Polską z dnia 20 czerwca 1938 r. w sprawie ziem, kościołów i kaplic pounickich, których Kościół Katolicki pozbawiony został przez Rosję (Dz. U. Nr 35, poz. 222), jeżeli kościoły i kaplice nie zostały dotychczas zwrócone Kościołowi Katolickiemu, a nie pozostają we władaniu innych kościołów i związków wyznaniowych ani inne kościoły i związki wyznaniowe nie

¹ tekst sentencji - Dz.U. z 1992 r. Nr 52, poz. 250

nabyły do nich prawa własności (art. 61 ust. 1 pkt 1, końcowa część zdania i art. 61 ust. 4 pkt 3),

- art. 61 ust. 2 pkt 1 w zakresie dotyczącym własności nieruchomości lub ich części, w których sprawowany był przez Kościół Katolicki kult religijny lub prowadzona była działalność kościelnych osób prawnych Kościoła Katolickiego w zakresie, o którym jest mowa w art. 20 i 39 ustawy, a których Kościół Katolicki pozbawiony został przez zaborców, jeżeli obiekty te nie przestały istnieć albo nie podpadają pod art. 60 ust. 3 ustawy, ani pod art. 65 ustawy.

UZASADNIENIE

I

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o podjęcie uchwały zawierającej powszechnie obowiązującą wykładnię art. 61 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, Dz. U. z 1991 r. Nr 107, poz. 459), w szczególności wyjaśnienie budzącego wątpliwości w praktyce zagadnienia prawnego sprowadzającego się do pytania:

“czy pod dyspozycją powołanego przepisu - z wyjątkiem przypadku przewidzianego w ust. 1 pkt 1 - podpadają także nieruchomości skonfiskowane przez rządy zaborcze a po odzyskaniu niepodległości w roku 1918 przejęte przez Państwo Polskie, których zwrot wymagał w każdym wypadku szczególnego aktu normatywnego”.

Przy rozpatrywaniu wykładni art. 61 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, zdaniem Rzecznika, należy wziąć pod uwagę następujące okoliczności:

1. W ustawodawstwie międzywojennym - utrzymuje Rzecznik - przyjęto zasadę, iż zwrot byłym właścicielom mienia zabranego przez państwa zaborcze na ziemiach polskich osobom fizycznym i prawnym, które po odzyskaniu niepodległości przejęte zostało przez Państwo Polskie, następowało na podstawie aktów ustawodawczych, które w odrębnych ustawach regulowały roszczenia powstałe w związku z konfiskatami zaborców w odniesieniu do różnych kategorii podmiotów. W tym miejscu Rzecznik przytoczył kilka aktów ustawodawczych ilustrujących - jego zdaniem - tę zasadę. Między innymi bliżej w uzasadnieniu wniosku przedstawiony został Konkordat zawarty 10 lutego 1925 r. pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczypospolitą Polską (Dz. U. Nr 72, poz. 501), który w art. XXIV ust. 3 stanowił że “Sprawa dóbr, których Kościół został pozbawiony przez Rosję, Austrię i Prusy, a które obecnie znajduje się w posiadaniu Państwa Polskiego, zostanie załatwiona przez układ późniejszy. Do tego czasu Państwo Polskie zapewnia Kościołowi uposażenie roczne”.

Rzecznik we wniosku wskazał, że przytoczone postanowienie Konkordatu o przyszłym układzie między Kościołem Katolickim i Państwem Polskim zostało w okresie międzywojennym tylko częściowo wykonane w układzie z dnia 20 czerwca 1938 r. (Dz. U. Nr 35, poz. 292) zawartym między Stolicą Apostolską a Rzeczypospolitą Polską w sprawie ziem, kościołów i kaplic pounickich, których Kościół Katolicki pozbawiony został przez Rosję.

2. Przechodząc do analizy przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej Rzecznik Praw Obywatelskich wypowiedziała następujące poglądy:

Ustawa ta wprowadza zasadę, iż na własność Kościoła Katolickiego przechodzą z mocy prawa ściśle i enumeratywnie wymienione nieruchomości w wypadkach przewidzianych w art. 60 ust. 1 pkt 1-5 ustawy. Przy czym tylko w dwóch wypadkach chodzi o nieruchomości utracone przez Kościół Katolicki w okresie zaborów.

Są one wymienione - zdaniem Rzecznika - w art. 60 ust 1 pkt 1 i dotyczą nieruchomości, które "były własnością diecezji, parafii, klasztorów lub innych instytucji grecko-katolickich (unickich)". Zdaniem Rzecznika przepis dotyczy ziem objętych wyżej wspomnianym układem z 20 czerwca 1938 r., który nie został w pełni wprowadzony w życie na skutek wybuchu wojny.

Drugi wypadek to przepisy zawarte w art. 60 ust. 1 pkt 4 oraz w art. 60 ust. 3 i 4 (we wniosku podano błędnie art. 61), które dotyczą nieruchomości zabranych przez byłe władze zaborcze austriackie przejętych na własność funduszy religijnych, funduszy naukowych, szkół parafialnych lub katolickich gmin parafialnych.

Art. 61 wymienionej ustawy, który przewiduje wszczynanie na wniosek kościelnych osób prawnych tzw. "postępowania regulacyjnego" mającego na celu przywrócenie im własności upaństwowionych nieruchomości lub ich części, również dotyczy - zdaniem Rzecznika - ściśle w tym przepisie określonych sytuacji faktycznych. Reguluje on przywrócenie kościelnym osobom prawnym własności nieruchomości przejętych przez Państwo na podstawie przepisów ustawodawstwa wydanego po drugiej wojnie światowej. Jedynym wyjątkiem od tej zasady - jest zdaniem Rzecznika - przepis art. 61 ust. 1 pkt 1, który odwołuje się do art. 60 ust. 1 pkt 1 i - jak z tego wynika - dotyczy mienia pounickiego.

Za tezę, że kwestie dotyczące własności kościelnych osób prawnych wymagają szczególnej reglamentacji przemawiają również - zdaniem Rzecznika - ustawa z dnia 11 października 1991 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 107, poz. 459) oraz ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz.U. Nr 66, poz. 287).

W konkluzji tej części wywodów Rzecznik Praw Obywatelskich wypowiada pogląd, że przepisy art. 61 przedmiotowej ustawy nie obejmują nieruchomości skonfiskowanych przez rządy zaborcze za wyjątkiem wypadków określonych w ust. 1 pkt 1 tegoż artykułu 61.

Na zakończenie wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich nawiązuje do art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r., który stanowi, że "1. Komisja Wspólna przedstawicieli Rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Konferencji Episkopatu Polski (...) rozpatruje problemy związane z rozwojem stosunków między Państwem i Kościołem oraz sprawy interpretacji niniejszej ustawy i jej wykonywania. 2. Przepis ust. 1 nie narusza właściwości organów państwowych ani organów Kościoła, jak również kompetencji Stolicy Apostolskiej". Zdaniem Rzecznika przepis ten nie stanowi przeszkody do zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o wykładnię przepisów powołanej ustawy. W kwestii tej Rzecznik wskazuje na art. 4 ust. 2 ustawy, według którego "uprawnienia Komisji nie naruszają i naruszać nie mogą właściwości organów państwowych".

II

W sprawie przedstawił swoje stanowisko Prokurator Generalny. Według niego:

“Przepisy art. 61 ust 1 i 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 11 października 1991 r. (Dz. U. Nr 107, poz. 459) dotyczą -z wyjątkiem ustępu 1 pkt 1 - postępowań regulacyjnych w przedmiocie zwrotu Kościołowi Katolickiemu nieruchomości lub ich części przejętych przez Państwo Polskie po dniu 22 lipca 1944 roku”.

Na podtrzymanie swego stanowiska Prokurator Generalny przytoczył następujące argumenty:

1. Preambuła ustawy, odwołująca się do unormowań Konstytucji z 1952 r. oraz jej art. 4 wskazują, iż uregulowania ustawy dotyczą przede wszystkim problematyki z okresu powojennego. Chodzi w niej o wyrównanie krzywd wyrządzonych Kościołowi Katolickiemu w Polsce po II wojnie światowej.

2. Wynika to również z wystąpienia ówczesnego Prezesa Rady Ministrów i przewodniczących klubów poselskich w Sejmie w dniu 26 kwietnia 1989 r.

3. Generalny Prokurator przychylił się d'o stanowiska Rzecznika, iż zwrot Kościołowi nieruchomości przejętych przez zaborców wymaga każdorazowo wydania stosownej ustawy.

4. Generalny Prokurator przychylił się również do interpretacji zaprezentowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich co do wykładnia art. 60 ust. 1 pkt 1 i 4 oraz art. 61 ust. 1 i 3, wskazując jednocześnie, że przepisy dotyczące nieruchomości odjętych Kościołowi przez władze zaborcze zamieszczone w tych artykułach mają charakter wyjątkowy i nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Za takim ich rozumieniem przemawiają argumenty prawnoporównawcze, doktrynalne, historyczne, wykładnia językowa i systemowa. Jednakże Prokurator Generalny nie sprecyzował, na czym te argumenty polegają.

5. Dodatkowo Prokurator Generalny zwrócił uwagę w formie pytania, czy w postępowaniu regulacyjnym komisja majątkowa może orzec przywrócenie zabudowanej nieruchomości, jeżeli budynek stanowiący niegdyś własność Kościoła w całości został zniszczony w czasie działań wojennych, a na jego miejsce został wzniesiony nowy budynek z funduszy państwowych. Dotyczy to zwłaszcza gruntów gminy warszawskiej w dawnych granicach. Pytanie to wiąże się ze znowelizowanym art. 61 ust. 3 w zw. z art. 63 ust. 1 ustawy.

W zakończeniu swego pisma Prokurator Generalny podniósł dwie wątpliwości.

Pierwsza dotyczy kwestii, czy wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich mieści się w jego kompetencjach w świetle art. 9 pkt 1 (obecnie art. 11 pkt 1) i art. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 47).

Druga wątpliwość nawiązuje do pytania sformułowanego również przez Rzecznika Praw Obywatelskich co do interpretacji art. 4 ust. 1 przedmiotowej ustawy. Zdaniem Prokuratora Generalnego uzasadniony jest pogląd o nadrzędności konstytucyjnego organu państwowego, jakim jest Trybunał Konstytucyjny w stosunku do Komisji Wspólnej.

III

W aktach sprawy znalazły się również pisma Dyrektora Generalnego Urzędu Rady Ministrów (Biuro do Spraw Wyznań) oraz Zastępcy Sekretarza Episkopatu Biskupa Alojzego Orszulika ustosunkowujące się do wniosku Rzecznika.

IV

Przed przystąpieniem do rozważenia petitum wniosku wraz z jego uzasadnieniem jest konieczne rozpatrzenie dwóch kwestii wstępnych.

1. Pierwsza dotyczy kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich do wniesienia przedmiotowego wniosku, na który to problem zwrócił uwagę Generalny Prokurator. Zagadnienie sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy kompetencja do wnoszenia do Trybunału Konstytucyjnego przez Rzecznika Praw Obywatelskich wniosków o dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni, o której jest mowa w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470) i art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471) określana jest w cytowanych przepisach jako całkowicie samodzielna jego kompetencja, czy też stanowi ona fragment i realizację kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich określonej ogólnie w art. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Przepisy art. 1 ust 2 tej ustawy stanowią, iż Rzecznik stoi na straży praw i wolności obywateli, określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisach prawa. Ustęp 3 art. 1, określając, co jest przedmiotem badań dokonywanych przez Rzecznika, stwierdza ponownie tak jak w ust. 2 art. 1, iż wiąże się to z ochroną praw i wolności obywateli. A więc stosownie do art. 1 ustawy ochrona praw i wolności obywateli określa funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich, która wyznacza zakres jego kompetencji. Dyrektywa ta dotyczy całości działań Rzecznika, a więc odnosi się również do spraw, o których jest mowa w innych przepisach, a m. in. również w art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich i w art. 13 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Te ostatnie przepisy nie mogą być rozpatrywane w oderwaniu od art. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Wniosek stąd płynie, że tylko ze względu na ochronę praw i wolności obywateli Rzecznik może występować z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw.

Należy stanąć na stanowisku, że przepisy mówiące o ochronie praw i wolności obywateli mają na względzie nie tylko osoby fizyczne, ale również osoby prawne takie jak spółdzielnie, spółki, stowarzyszenia itp. zespalające działalność obywateli. Dotyczy to również Kościoła Katolickiego, innych kościołów i związków wyznaniowych, o ile występują jako instytucje zrzeszające obywateli i realizujące ich określone prawa i wolności takie jak wykonywanie kultu religijnego i obrzędów religijnych, wychowywania w duchu głoszonym przez dane wyznanie, uprawianie działalności charytatywnej itp.

Biorąc pod uwagę tego typu działalność Kościoła Katolickiego, innych kościołów i związków wyznaniowych należy uznać, że może być ona rozpatrywana z punktu widzenia ochrony praw i wolności obywateli, a wobec tego przedstawiony przez Rzecznika Praw Obywatelskich Trybunałowi Konstytucyjnemu rozpatrywany w niniejszej sprawie wniosek o

dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni mieści się w granicach kompetencji Rzecznika.

Ponadto za taką konkluzją przemawia również fakt, że pewne przepisy art. 61 przedmiotowej ustawy objętego wnioskiem zawierają postanowienia dotyczące bezpośrednio osób fizycznych (ust. 2 pkt 2, ust. 4 pkt 3).

2. Jako drugą kwestię wstępną należy rozważyć stosunek kompetencji Komisji Wspólnej przedstawicieli Rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Konferencji Episkopatu Polski dokonywania interpretacji przedmiotowej ustawy zagwarantowanej jej w art. 4 ust. 1 do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw określonej w art. 33a ust. 1 Konstytucji RP i art. 13 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Trybunał Konstytucyjny uznał za błędny pogląd wyrażony w piśmie Zastępcy Sekretarza Episkopatu, że przepis art. 4 ust. 1 przedmiotowej ustawy jako aktu szczególnego w części dotyczącej jej interpretacji może wyłączać działanie art. 33a ust. 1 Konstytucji RP. Z istoty Konstytucji jako ustawy zasadniczej i nadrzędnej wynika, że żaden przepis zawarty w ustawodawstwie zwykłym nie może wyłączać któregokolwiek z przepisów Konstytucji, a gdyby był sprzeczny z jakimkolwiek z przepisów Konstytucji, podpadałby tym samym pod przepisy art. 33a ust. 1 i art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i podlegałby orzeczeniu Trybunału mającemu na celu uchYLENIE takiego przepisu. Tym należy tłumaczyć, że w art. 4 przedmiotowej ustawy znalazł się ust. 2, stosownie do którego "przepis ust. 1 nie narusza właściwości organów państwowych (...)", w tym oczywiście przede wszystkim Trybunału Konstytucyjnego.

Nie można zgodzić się z poglądem wyrażonym w piśmie Zastępcy Sekretarza Episkopatu, że przepisy przedmiotowej ustawy mają charakter szczególny w stosunku do ogólnie obowiązujących przepisów prawa. Według Zastępcy Sekretarza Episkopatu: "Ten szczególny charakter ustawy ma swoje uzasadnienie w tym, że w istocie zastępuje ona w stosunkach Państwo - Kościół Katolicki regulacje konkordatowe, które mają charakter dwustronnej umowy międzynarodowej (...)".

Po pierwsze, w obecnym systemie ustawodawstwa polskiego nie ma tzw. ustaw organicznych, któreby miały pierwszeństwo przed innymi ustawami, a tym bardziej które by stały przed Konstytucją RP.

Po drugie, ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie ma charakteru umowy międzynarodowej. Z umową międzynarodową mielibyśmy do czynienia wówczas, gdyby zamiast omawianej ustawy zawarty został przez Rzeczpospolitą Polską Konkordat ze Stolicą Apostolską taki, jaki był zawarty 10 lutego 1925 r. Tymczasem przedmiotowa ustawa jest typowym aktem ustawodawstwa wewnętrznego i chociaż przy powstaniu jej projektu współdziałała Komisja Wspólna, to projekt ten przeszedł przez normalny tryb ustawodawczy, w jakim powstają inne ustawy. Projekt ten przedstawiony został Sejmowi przez Rząd. Po pierwszym czytaniu odesłany był do Komisji Sejmowej. Tam został przedyskutowany i przedstawiony z poprawkami zaprojektowanymi przez Komisję Sejmową Sejmowi, który ostateczny projekt uchwalił jako ustawę.

Dlatego też konstytucyjne uprawnienia, jakie przysługują Trybunałowi Konstytucyjnemu do dokonywania powszechnie obowiązujących wykładni ustaw, są w stosunku do przedmiotowej ustawy takie same, jak i w odniesieniu do pozostałych ustaw.

Co do wzmianki zamieszczonej w końcowej części stanowiska Prokuratora Generalnego o orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 stycznia 1991 r. Nr K. 11/90 stosownie jest przypomnieć że Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu tym jedynie podzielił pogląd wyrażony przez Komisję Wspólną w kwestii interpretacji art. 19 ust. 1 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, nie stwierdził natomiast, że czyniąc to czuje się związany interpretacją dokonaną przez Komisję Wspólną.

W związku z art. 4 ust. 1 przedmiotowej ustawy należy wskazać, że reguluje on nie tylko problem interpretacji przepisów tej ustawy przez Komisję Wspólną, lecz przede wszystkim stanowi, że Komisja Wspólna przedstawiciele Rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Konferencji Episkopatu Polski rozpatruje problemy związane z rozwojem stosunków między Państwem i Kościołem i dopiero następnie mówi o “interpretacji niniejszej ustawy i jej wykonywaniu”. Z powyższego zestawienia postanowień art. 4 ust. 1 wynika, że Komisja Wspólna, rozpatrując “problemy związane z rozwojem stosunków między Państwem i Kościołem”, dokonuje w trakcie tego rozpatrywania na wniosek Rządu i Konferencji Episkopatu wspólnie interpretacji przepisów ustawy. Nie oznacza to jednak, że interpretacja ta może wiązać Trybunał Konstytucyjny a także inne sądy w zakresie wykładni prawa dokonywanej normalnie przez nie w ramach przewidzianych porządkiem konstytucyjnym. Znalazło to potwierdzenie w ust. 2 art. 4 przedmiotowej ustawy.

1. Przechodząc do wnioskowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich wykładni art. 61 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła w Rzeczypospolitej Polskiej należało rozważyć zakres wniosku. Rzecznik wnosi we wstępie wniosku o dokonanie wykładni art. 61 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Jednakże uściślając pytanie, dodaje, że chodzi mu o wyjaśnienie, “czy pod dyspozycją powołanego przepisu - z wyjątkiem przypadku przewidzianego w ust. 1 pkt 1 - podpadają także nieruchomości skonfiskowane przez rządy zaborcze a po odzyskaniu niepodległości w roku 1918 przejęte przez Państwo Polskie, których zwrot wymagał wydania w każdym wypadku szczególnego aktu normatywnego”. Uzasadnienie wniosku wskazuje na to, że przedmiotem pytania Rzecznika Praw Obywatelskich nie jest wykładnia wszystkich przepisów art. 61 przedmiotowej ustawy, a tylko udzielenie odpowiedzi na pytania zawarte w drugim akapicie wniosku. Trybunał Konstytucyjny uznał w związku z tym, że właśnie to pytanie stanowi ośnoję wniosku, która powinna określać zakres uchwały stanowiącej wykładnię Trybunału Konstytucyjnego.

2. Pogląd wyrażony we wniosku przez Rzecznika sprowadza się do wyłączenia spod dyspozycji art. 61 nieruchomości skonfiskowanych bądź przejętych przez zaborców. Stanowisko to podzielił w pełni Prokurator Generalny oraz Dyrektor Generalny Biura do Spraw Wyznań Urzędu Rady Ministrów.

Aby udzielić odpowiedzi na postawione pytanie i dokonać wykładni przepisów art. 61 przedmiotowej ustawy, konieczne jest, po pierwsze, rozpatrzenie: w jaki sposób po pierwszej wojnie światowej w Polsce niepodległej rozstrzygane były sporne sprawy, będące wynikiem dokonywanych przez zaborców konfiskat i przejęć majątków należących do Kościoła Katolickiego bądź obywateli za udział w powstaniach albo z powodów wyznaniowych; po

drugie, zestawienie przepisów art. 61 przedmiotowej ustawy z przepisami art. 60, 63 i 65 tejże ustawy.

3. W okresie międzywojennym spośród spraw pozostawionych przez zaborców najbardziej nabrzmiałe były sprawy majątkowe będące wynikiem dokonywanych przez zaborcę rosyjskiego konfiskat majątków należących do Kościoła Katolickiego oraz osób zamieszkujących ziemie byłego zaboru rosyjskiego. Konfiskaty te miały charakter represji za udział w powstaniach i walce o niepodległość albo których celem było przymusowe przyłączenie unitów do prawosławia.

Konfiskowane nieruchomości przekazywane były Cerkwi Prawosławnej a w dalszej kolejności niejednokrotnie zbywane innym osobom albo przechodziły na rzecz państwa rosyjskiego lub innych osób prawnych bądź fizycznych, które wyróżniły się w walce przeciwko Narodowi Polskiemu. Poczynając od odzyskania niepodległości władze Państwa Polskiego wydały szereg aktów normatywnych, które miały na celu naprawienie skutków działań przede wszystkim zaborcy rosyjskiego w zakresie stosunków majątkowych a wymierzonych przeciwko narodowi polskiemu. Do aktów tych należały Dekret Rady Regencyjnej w przedmiocie dóbr donacyjnych z dnia 4 listopada 1918 r. (Dziennik Praw Nr 15, poz. 35), Dekret w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego z dnia 16 grudnia 1918 r. (Dziennik Praw Nr 21, poz. 67), Ustawa w przedmiocie dóbr donacyjnych z 25 lipca 1919 r. (Dz. U. Nr 72, poz. 423), Rozporządzenie (13884/232) Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich, dotyczącego zwrotu duchowieństwu rzymsko-katolickiemu kościołów i kaplic, przerobionych na świątynie wyznania grecko-rosyjskiego z dnia 23 października 1919 r. (Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich Nr 25, poz. 256), Ustawa o przywróceniu praw majątkowych unitom z dnia 16 lipca 1920 r. (Dz. U. Nr 89, poz. 583), Ustawa o przejęciu na własność Państwa ziemi w niektórych powiatach Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 grudnia 1920 r. (Dz. U. Nr 4, poz. 17).

W wyniku aktów normatywnych wydanych w pierwszych latach niepodległości odrodzone Państwo Polskie przejęło między innymi wiele dóbr, które swego czasu zostały skonfiskowane przez zaborcę rosyjskiego Kościołowi Katolickiemu. Kwestia ta stała się przedmiotem pertraktacji między Rzeczypospolitą Polską i Stolicą Apostolską. Pertraktacje te uwieńczone zostały porozumieniem w Konkordacie podpisanym dnia 10 lutego 1925 r. (Dz. U. Nr 72, poz. 501).

Konkordat ten stanowił generalnie (nie tylko w odniesieniu do dóbr skonfiskowanych przez zaborcę rosyjskiego), że “sprawa dóbr, których Kościół został pozbawiony przez Rosję, Austrię i Prusy, a które obecnie znajdują się w posiadaniu Państwa Polskiego, zostanie załatwiona przez układ późniejszy. Do tego czasu państwo polskie zapewnia kościołowi uposażenia roczne nie niższe, jak wartość rzeczywista, od uposażeń, które rządy rosyjski, austriacki i pruski wypłacały Kościołowi na ziemiach należących obecnie do Rzeczypospolitej Polskiej. Uposażenia te określone zostały w załączniku A do Konkordatu “według bieżącej mnożonej dla urzędników państwowych w stosunku do poszczególnych stanowisk i funkcji pełnionych w Kościele (kardynałów, arcybiskupów, biskupów diecezjalnych i pomocniczych, członków kapituł, proboszczów, rektorów kościołów filialnych, wikariuszy i urzędników konsystorza, zakonników kongregacji, profesorów seminariów, uczniów seminariów, audytorów Świętej Roty, nauczycieli instytucji teologicznych)”. Dalej zostały określone globalne uposażenia emerytalne roczne, uposażenia chórów katedralnych i niższych urzędników kościelnych, koszta administracji kościelnej, zapomoga roczna dla zakładów kościelnych, roczny fundusz budowlany. Uposażenia te

należy traktować jako ekwiwalent za dobra, których Kościół Katolicki został pozbawiony przez zaborców, a które znalazły się w posiadaniu Państwa.

Były one - jak to wynika z załącznika A do Konkordatu, znaczne i miały bardzo szeroki zakres.

Oprócz tego art. XXIV ust. 3 dalszej jego części przewidywał, że “w razie parcelacji rzeczonych dóbr mensy biskupie, seminaria i beneficja proboszczowskie, nie posiadające obecnie ziemi lub posiadające ją w ilościach niedostatecznych otrzymują ją na własność w miarę rozporządzalności aż do wysokości 180 ha na mensę biskupią, 180 ha na seminarium i zależnie od gatunku ziemi, od 15 do 30 ha na beneficjum proboszczowskie”.

Z cytowanych przepisów Konkordatu wynika, że niesprawiedliwe byłoby twierdzenie iż niepodległe Państwo Polskie w okresie międzywojennym pozostawiło nie naprawione krzywdy wyrządzone przez zaborców Kościołowi Katolickiemu. Być może przewidziane uposażenia nie były w pełni odpowiednikiem strat materialnych, jakie Kościół Katolicki poniósł podczas zaborów, ale były one, po pierwsze, wynikiem porozumienia Państwa Polskiego ze Stolicą Apostolską i po drugie były one znaczne jak na możliwości odrodzonego Państwa Polskiego.

Gdy chodzi o zapowiedź, zawartą w pierwszej części art. XXIV ust. 3 Konkordatu co do zawarcia układu późniejszego między Państwem Polskim i Stolicą Apostolską, który - jak należy sądzić - miał definitywnie uregulować sprawę dóbr, których Kościół Katolicki został pozbawiony przez zaborców, a które znalazły się w posiadaniu Państwa Polskiego, to zapowiedź ta została spełniona częściowo. Mianowicie 20 czerwca 1938 r. zawarty został Układ między Stolicą Apostolską i Rzeczypospolitą Polską w sprawie ziem, kościołów i kaplic pounickich, których Kościół Katolicki pozbawiony został przez Rosję, podpisany dnia 20 czerwca 1938 r. (Dz. U. Nr 35, poz. 222). W układzie tym “Stolica Apostolska zrzeka się na rzecz Państwa Polskiego roszczeń Kościoła Katolickiego do własności na wszystkich ziemiach pounickich nawet w razie, gdyby ziemie te stanowiły przedmiot sporu lub znajdowały się w posiadaniu Państwa, czy też innych osób” (art. II).

“Ze swej strony Państwo Polskie przeznaczają 12000 ha ziemi na dotowanie mens biskupich, Kapituł, Seminariów diecezjalnych i beneficjów proboszczańskich w Archidiecezji wileńskiej oraz w Diecezjach: lubelskiej, łomżyńskiej, łuckiej, pińskiej i podlaskiej” (art. III ust. 1).

“Do tego kontyngentu 12000 ha zalicza się około 9 120 ha ziemi, które są obecnie w posiadaniu lub władaniu osób prawnych Kościoła Katolickiego we wspomnianych Archidiecezji i Diecezjach a nie zostały nabyte drogą kupna. Państwo Polskie uznaje nieruchomości te za własność Kościoła Katolickiego” (art. III ust. 2). Poza tym Skarb Państwa zobowiązywał się wypłacić Kościołowi Katolickiemu tytułem równowartości za około 2880 ha ziemi do przewidzianego w ust. 1 niniejszego artykułu kontyngent 2500000 zł w obligacjach (art. III ust. 3).

Jest rzeczą charakterystyczną dla tego układu, że Stolica Apostolska zrzekła się roszczeń Kościoła Katolickiego do wszystkich ziem będących przedmiotem układu a ekwiwalent przyznany ze strony Państwa Polskiego sprowadzał się praktycznie do zapłacenia określonej sumy pieniężnej.

Poza aktami normatywnymi wymienionymi poprzednio oraz Konkordatem zawartym przez Rzeczpospolitą Polską i Stolicą Apostolską oraz w jego wykonaniu układem dotyczącym dóbr pounickich, które miały na celu naprawienie krzywd wyrządzonych przez konfiskaty dokonywane przez zaborcę rosyjskiego, do rzędu tego typu aktów normatywnych należy również zaliczyć ustawę z dnia 18 marca 1932 r. o dobrach skonfiskowanych przez byłe rządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość (Dz. U. Nr 24, poz. 189) oraz ustawę z dnia 14 kwietnia 1937 r. o dobrach skonfiskowanych przez byłe rządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość i będące w posiadaniu związków samorządowych (Dz. U. Nr 30, poz. 221).

Stosownie do pierwszej z nich uczestnicy walk o niepodległość w latach 1830-1864, ich małżonkowie i potomstwo mogli otrzymać dobra im skonfiskowane, jeżeli zgłosili swoje roszczenia przeciwko Skarbowi Państwa przed 15 stycznia 1931 r. do dóbr położonych na terenie, gdzie obowiązywał tom X cz. I Zb. pr. b. us. ros., a na innych terenach do 9 marca 1932 r. Ustawa dotyczyła dóbr przejętych przez Państwo Polskie po państwach zaborczych, jeżeli były w posiadaniu Państwa (art. 3). Jeżeli przedmiotem konfiskaty była nieruchomość miejska, uprawnieni mieli otrzymać odszkodowanie pieniężne. Z treści ustawy wynika, że wspomniana ustawa dotyczyła wyłącznie osób fizycznych (art. 1, 2, 3, 4).

Ustawa z dnia 14 kwietnia 1937 r. stanowiła, że ustawa z dnia 18 marca 1932 r. ma odpowiednie zastosowanie także do dóbr skonfiskowanych przez rządy zaborcze będących w posiadaniu związków samorządowych. Dotyczyła więc ona również wyłącznie roszczeń osób fizycznych. Co prawda, w art. 1 ust. 3 stanowiła, że w niczym nie ogranicza ona Kościoła Rzymskokatolickiego w jego prawach do majątków skonfiskowanych kościołowi przez b. rządy zaborcze i znajdujących się w posiadaniu związków samorządowych, jednakże przepis powyższy nie wnosił niczego nowego w stosunku do postanowień Konkordatu. Należy go odczytywać jedynie jako klauzulę zabezpieczającą roszczenia Kościoła, które mogą być dochodzone na podstawie zapowiedzianych w Konkordacie układach. Przepis ten ani nie rozszerza, ani nie uchyla art. 24 ust. 3 Konkordatu i nie stanowi w stosunku do tego ostatniego przepisu nowej i samodzielnej podstawy dochodzenia przez Kościół roszczeń majątkowych do Skarbu Państwa z tytułu konfiskat majątkowych, jak to sugeruje pismo Sekretariatu Episkopatu Polski z dnia 27 grudnia 1991 r. skierowane do Trybunału Konstytucyjnego.

Przeгляд ustawodawstwa międzywojennego pozwala stwierdzić, że kwestia mienia zabranego przez państwa zaborcze i na tym tle powstałych roszczeń pomiędzy podmiotami, którym to mienie zostało zabrane oraz ich następcami a posiadaczami tego mienia, w tym również Państwa jako posiadacza, była w znacznym stopniu regulowana przez szczególne akty typu ustawodawczego. Nie można jednak twierdzić, że tylko takie szczególne akty typu ustawodawczego stanowiły podstawę rozstrzygnięcia sporów. Jak bowiem świadczy orzecznictwo Sądu Najwyższego (ZOSN poz. 98/1934, poz. 494/1931, poz. 25/1932, poz. 441/1934, poz. 494/1934), spory takie były również rozstrzygane na podstawie przepisów ogólnych prawa cywilnego albo w drodze postępowania administracyjnego. Jednakże gdy chodzi o roszczenia Kościoła Katolickiego do Państwa Polskiego o własność dóbr skonfiskowanych przez zaborców, a które znalazły się w posiadaniu Państwa Polskiego, regulowały je w okresie międzywojennym wyłącznie Konkordat z 23 kwietnia 1925 r. oraz zawarty w jego wykonaniu układ między Stolicą Apostolską a Rzeczypospolitą Polską z dnia 20 czerwca 1938 r. Układ rozstrzygał ostatecznie sprawę roszczeń Kościoła Katolickiego z tytułu własności ziem pounickich, których Kościół Katolicki został pozbawiony przez zaborcę rosyjskiego. Roszczeń tych Stolica Apostolska zrzekła się na rzecz Państwa

Polskiego za stosowną uzgodnioną rekompensatą. Konkordat natomiast stanowił generalnie, że sprawa dóbr, których Kościół Katolicki został pozbawiony przez zaborców, a które znalazły się w posiadaniu Państwa Polskiego, zostanie załatwiona przez układ późniejszy, ale jednocześnie Konkordat przewidywał znaczne rekompensaty dla Kościoła Katolickiego, które miały być świadczone przez Państwo Polskie, nie czekając na układ ostateczny.

W jakim stopniu rekompensaty, o których wspomniane przepisy mówią, zostały wypłacone, jest to kwestia faktów, którą Trybunał Konstytucyjny nie zajmuje się.

4. Po drugiej wojnie światowej w ramach prowadzonej przez partię i Państwo walki z Kościołem wydanych zostało szereg aktów prawnych wymienionych w art. 60 i 61 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, na podstawie których Państwo przejęło znaczny zasób dóbr należących do Kościoła Katolickiego. Poza tymi aktami Państwo przejmowało dobra Kościoła Katolickiego na podstawie decyzji administracyjnych (w trybie wywłaszczenia lub egzekucji zaległości podatkowych) a nawet bez żadnego tytułu prawnego, konwalidując następnie takie bezprawne przejęcia w później wydanych ustawach (art. 61 ust. 1 pkt 7 wymienionej ustawy).

W wyniku przemian społeczno-politycznych zachodzących w Polsce poczynając od 1980 r. w tymże roku została powołana Komisja Wspólna przedstawicieli Rządu i Episkopatu, której obrady położyły podwaliny pod rządowy projekt ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Projekt ten wniesiony przez Rząd do Sejmu stał się przedmiotem obrad sejmowych w okresie od 26 kwietnia 1989 r., które zakończone zostały uchwaleniem przez Sejm ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Między innymi przedmiotem negocjacji w łonie Komisji Wspólnej a następnie przedmiotem obrad Rządu a potem obrad Sejmu i Nadzwyczajnej Komisji Sejmowej stał się problem regulacji spraw majątkowych Kościoła oraz rozwiązanie powstałych na tym tle sporów między Państwem a Kościołem.

Uchwalona 17 maja 1989 r. ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dziale IV Rozdziale 1 reguluje sprawy majątkowe Kościoła. Zawarty w tym Rozdziale art. 61 stał się przedmiotem wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o dokonanie jego powszechnie obowiązującej wykładni w części dotyczącej zakresu przywrócenia Kościołowi Katolickiemu własności nieruchomości lub ich części, których Kościół Katolicki został pozbawiony w przeszłości.

Należy na wstępie stwierdzić, że wniosek w drugiej jego części sformułowany jest wadliwie, ponieważ w zawartym w nim pytaniu zamieszczone są jednocześnie dwa twierdzenia, jako nie budzące wątpliwości - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich

- a mianowicie pierwsze, że art. 61 ust. 1 pkt 1 dotyczy nieruchomości skonfiskowanych przez rządy zaborcze i drugie, że w okresie międzywojennym zwrot skonfiskowanych nieruchomości przejętych przez Państwo Polskie wymagał w każdym wypadku szczególnego aktu normatywnego. Obie wskazane kwestie są wątpliwe i wymagają - zdaniem Trybunału Konstytucyjnego - wykładni.

5. Przepis art. 61 został znowelizowany przez ustawę z dnia 11 października 1991 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 107, poz. 159). W wyniku nowelizacji uległ zmianie art. 61 ust. 1 pkt 2, dodany został w tym ustępie pkt 6a, uległ także zmianie art. 63 ust. 3, a w art. 61 ust. 4 skreślony został pkt 2.

Przepisy art. 61 są liczne, rozbudowane i nie zawsze jasne. Ich wykładnia wymaga analizy językowej, zestawienia z innymi przepisami tejże ustawy a także sięgnięcie do wykładni historycznej, zwłaszcza gdy chodzi o wyświetlenie zagadnienia określonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich jako szczególnie wymagającego wyjaśnienie i stanowiącego istotę postawionego przez niego pytania.

Przepisy art. 61 ustawy dotyczą tzw. postępowania regulacyjnego wszczynanego na wnioski kościelnych osób prawnych w przedmiocie przywrócenia im własności upaństwowionych nieruchomości lub ich części (ust. 1 zd. 1, ust. 2 zd. 1, ust. 3).

Postępowanie regulacyjne przeprowadza tzw. Komisja Majątkowa złożona z przedstawicieli wyznaczonych w równej liczbie przez Urząd Rady Ministrów (Biuro do Spraw Wyznań) i Sekretariat Konferencji Episkopatu (art. 62 ust. 1). Postępowanie regulacyjne przed Komisją Majątkową - jak to wynika z art. 62 ust. 4 i art. 64 ust. 2 - zastępuje postępowanie sądowe lub administracyjne i przypomina w pewnym stopniu postępowanie polubowne, w którym rozpatrywane jest roszczenie quasi-windykacyjne, z tym że kościelna osoba prawna domaga się nie tylko zwrotu nieruchomości lub jej części (windykacja), lecz również przywrócenia własności. Jednakże według art. 64 ustawy, gdy zespół orzekający Komisji Majątkowej lub sama Komisja nie uzgodnią orzeczenia, uczestnicy postępowania regulacyjnego mogą wystąpić, stosownie do art. 62 ust. 4, o podjęcie zawieszzonego postępowania sądowego lub administracyjnego, a jeżeli nie było ono wszczęte - mogą wystąpić do sądu o zasądzeniu roszczenia (art. 64 ust. 2).

Przepisy art. 61 (wraz z art. 60 a także 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.

To przywrócenie dokonane zostaje albo z mocy prawa (art. 60) albo przeprowadzone jest na wniosek w szczególnym postępowaniu zwanym regulacyjnym (art. 61). Instytucja ta odpowiada projektowanej reprzywatykacji części nieruchomości, których pozbawieni zostali w drodze upaństwowienia obywatele po drugiej wojnie światowej na terenie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, tyle że proces zwrotu mienia kościelnego znacznie wyprzedził zamierzone, lecz jeszcze nie zrealizowane, naprawienie krzywd wyrządzonych obywatelom, które zresztą - jak wynika z dotychczasowych projektów - nie będzie stanowić pełnego zwrotu zabranego przez Państwo mienia.

Przepisy art. 61 (podobnie jak art. 60 z wyjątkiem ust. 4) posługują się terminami "władanie". Władanie jest to termin, który - jak wynika z art. 336, 338, 339, 348, 349 kc., oznacza faktyczną władzę nad rzeczą (detencję) i obejmuje posiadanie samoistne, zależne oraz dzierżenie. Jak widać, ustawodawca wiąże konsekwencje prawne płynące z art. 61 ustawy przede wszystkim z faktem samego władztwa a nie jego rodzajem i prawną kwalifikacją.

6. Kolejnym zagadnieniem jest ustalenie granic postępowania regulacyjnego

Jak wynika z art. 60 i 61 ustawy, spod postępowania regulacyjnego wyjęte zostały następujące nieruchomości lub ich części:

a) pozostające w dniu wejścia w życie ustawy we władaniu kościelnych osób prawnych, ponieważ własność ich ex lege przywrócona zostaje na mocy art. 60 ustawy kościelnym osobom prawnym;

b) pozostające w dniu wejścia w życie ustawy we władaniu innych kościołów i związków wyznaniowych; decyduje w tym wypadku sam fakt władania (art. 61 ust. 1 pkt 1 druga część zdania).

W powyższych wypadkach postępowanie regulacyjne jest w ogóle wyłączone.

W szczególności nieruchomości wymienione wyżej pod b) stają się własnością osób prawnych Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego - Dz. U. Nr 66, poz. 287) pod warunkami wymienionymi w tym przepisie.

Należy następnie mieć na względzie, że regulacja nie może naruszyć przepisów ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17 ze zm.) - art. 61 ust. 4 pkt 1.

Przepis art. 61 ust. 4 pkt 1 ustawy nasuwa dwie możliwości interpretacyjne.

Według jednej w wypadku nieruchomości kościelnych przejętych przez Państwo na podstawie ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. postępowanie regulacyjne w ogóle jest wyłączone.

Według drugiej postępowanie regulacyjne nie może naruszyć wspomnianej ustawy, czyli przywrócić Kościołowi własności byłych kościelnych nieruchomości w naturze. Nie wyłącza to jednak regulacji przez przyznanie Kościołowi odpowiedniej nieruchomości zamiennej lub przyznanie odszkodowania (art. 63 ust. 1 pkt 2 i 3).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego prawidłowa jest odpowiedź pierwsza.

Przemawia za tym następująca argumentacja. Ustawa o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej należy do kategorii tzw. aktów nacjonalizacyjnych, podobnie, jak dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej lub ustawa o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki. Dla wykładni przepisów dotyczących postępowania regulacyjnego z punktu widzenia ich stosunku do aktów nacjonalizacyjnych, na podstawie których Państwo przejęło m. in. nieruchomości należące do osób prawnych Kościoła Katolickiego, istotne znaczenie ma treść przepisu art. 61 ust. 1 pkt 2 przedmiotowej ustawy. Stanowi on o przywróceniu kościelnym osobom prawnym w drodze postępowania regulacyjnego dóbr przejętych przez Państwo w toku wykonywania ustawy o dobrach martwej ręki. Przepis ten nie przewiduje zwrotu w całości wszystkich tych dóbr niegdyś przez Państwo przejętych, a tylko pewnych ich szczegółowo w tym zakresie wyliczonych części, poza którymi - należy wnosić - przepisy ustawy o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki nie mogą być naruszone. Tym bardziej nie mogą być naruszane przepisy ustawy o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej ani przez zwrot nieruchomości przejętych niegdyś w naturze ani w drodze rekompensaty przewidzianej w art.

63 ust. 2 i 3 ustawy, ponieważ zakaz naruszenia tych przepisów został wyraźnie wypowiedziany w art. 61 ust. 4 pkt 1.

Nie istnieją natomiast wątpliwości co do nieruchomości przejętych z powołaniem się na ustawę z dnia 3 stycznia 1946 r., gdy przejęcie to było niezgodne z przepisami tej ustawy. Były to przejęcia dokonane bez tytułu prawnego i podpadają one wobec tego pod przepis art. 61 ust. 1 pkt 7 ustawy, a co za tym idzie objęte są postępowaniem regulacyjnym.

Regulacja nie może naruszyć również praw podmiotowych nabytych przez niepaństwowe osoby trzecie, w szczególności przez inne kościoły i związki wyznaniowe oraz rolników indywidualnych (art. 61 ust. 4 pkt 3). Przepis art. 64 ust. 4 pkt 3 nie pokrywa się z przepisem art. 61 ust. 1 pkt 1, chociaż oba mówią między innymi o “innych kościołach i związkach wyznaniowych”. Ten drugi przepis mówi o “władaniu” przez inne kościoły i związki wyznaniowe, wiąże więc wyłączenie dochodzenie przez osoby prawne Kościoła Katolickiego utraconej przez nie własności ze stanem faktycznym władania nieruchomościami lub ich częściami przez inne kościoły i związki wyznaniowe, nawet gdyby one nie miały żadnych praw do władanych przez nie przedmiotów. Natomiast przepis art. 61 ust. 4 pkt 3 mówi o zakazie naruszania praw przysługujących wymienionym w nich podmiotom, w tym innym Kościołom i związkom wyznaniowym, które przy tym mogą, ale nie muszą, władać nieruchomościami lub ich częściami stanowiącymi niegdyś własność osób prawnych Kościoła Katolickiego. Prawa te mogą być różnego rodzaju. Może to być własność, inne prawa rzeczowe, jak i prawa obligacyjne. Nie zawsze wyłączają one możliwość dochodzenia przez kościelne osoby prawne Kościoła Katolickiego w postępowaniu regulacyjnym przywrócenia im prawa własności upaństwowionych niegdyś nieruchomości. Dotyczy to wyłącznie wypadków, gdy osoby trzecie nabyły prawo własności tych nieruchomości.

W tym ostatnim wypadku powstają dwie możliwości rozumienia tego przepisu.

Według pierwszej, postępowanie regulacyjne w takim wypadku jest wyłączone. Jeżeli bowiem samo władanie nieruchomością lub jej częścią przez inne Kościoły i związki wyznaniowe wyłącza postępowanie regulacyjne (art. 61 ust. 1 pkt 1), to tym bardziej powinno być wyłączone postępowanie regulacyjne, gdy osoba trzecia nabyła prawo własności do nieruchomości lub jej części, która należała niegdyś do Kościoła Katolickiego.

Według drugiego sposobu rozumienia przepisu art. 61 ust. 4 pkt 3 wyłączone jest w omawianym wypadku jedynie dochodzenie zwrotu własności należącej niegdyś do Kościoła nieruchomości lub jej części w naturze. Nie wyłącza to jednak przyznania nieruchomości zamiennej lub odszkodowania (art. 63 ust. 1 pkt 2 i 3). Decyduje bowiem nie to, że osoba trzecia nabyła prawo własności nieruchomości należącej niegdyś do kościelnej osoby prawnej Kościoła Katolickiego, lecz fakt, iż nieruchomość taka została swego czasu upaństwowiona, a zachodzą przesłanki umożliwiające prowadzenie postępowania regulacyjnego przewidzianego w art. 61 ust. 1 pkt 1-7.

Przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisu art. 61 ust. 4 pkt 3, który ma zakres znacznie szerszy. Wyłącza on w związku z tym działanie tego drugiego przepisu tylko w wąskim zakresie, jaki jest określony w art. 61 ust. 1 pkt 1 druga część zdania. W pozostałych kwestiach działa przepis art. 61 ust. 4 pkt 3 i w związku z nim art. 63 ust. 1 pkt 2 i 3. Stąd płynie wniosek, iż właściwe jest drugie podane wyżej znaczenie art. 61 ust. 4 pkt 3 w związku z art. 63 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy. Byłoby niesłuszne, aby

wyłączać działanie przepisów art. 63 ust. 1 pkt 2 i 3 tylko dlatego, że nieruchomości kościelne upaństwowione w warunkach przewidzianych w art. 61 ust. 1 pkt 1-7, zostały następnie zbyte przez Państwo osobom trzecim i z tego powodu kościelne osoby prawne nie mogłyby domagać się przyznania im nieruchomości zamiennych lub odszkodowania.

Sytuacja przedstawia się odmiennie, gdy osoby trzecie, nabyły inne niż własność prawa do nieruchomości lub ich części, które należały do osób prawnych Kościoła Katolickiego i zostały upaństwowione w warunkach przewidzianych w przepisach art. 61 ust. 1 pkt 1 -7. Nic wówczas nie stoi na przeszkodzie dochodzeniu przez kościelne osoby prawne przywrócenia im utraconej własności nieruchomości, z tym zastrzeżeniem, iż odzyskanie przez nie utraconej na skutek upaństwowienia własności nieruchomości nie będzie mogło prowadzić do naruszenia innych niż własność praw nabytych przez niepaństwowe osoby trzecie.

7. Przechodząc do wykładni przepisów art. 61, które określają, kiedy kościelne osoby prawne mogą składać wniosek o przywrócenie im upaństwowionych nieruchomości lub ich części, należy rozpocząć od wykładni pierwszego zdania art. 61 ust. 1 ustawy.

Należy przede wszystkim rozważyć użycie w tym przepisie słowa “upaństwowione” w odniesieniu do nieruchomości lub ich części będących przedmiotem wniosku o przywrócenie ich własności Kościołowi Katolickiemu.

Termin “upaństwowienie” używany był po drugiej wojnie światowej w Polsce Ludowej nie tyle w ustawodawstwie, co w piśmiennictwie na określenie przejęcia własności prywatnej lub kościelnej przez państwo w ramach tzw. uspołecznienia podstawowego zasobu środków produkcji.

Natomiast ustawodawstwo międzywojenne określało dobra, których osoby fizyczne lub Kościół Katolicki zostały pozbawione przez zaborcę, jako “dobra skonfiskowane” bądź dobra, których Kościół “został pozbawiony”. W ustawodawstwie tym nie był używany termin “upaństwowione nieruchomości”, użyty w art. 61 ust. 1 zd. 1 ustawy.

Wstępnie można stwierdzić, że takie sformułowanie przemawia za tezą, iż przepis art. 61 ust. 1 ustawy ma na względzie jedynie nieruchomości upaństwowione w Polsce Ludowej, nie dotyczy natomiast nieruchomości skonfiskowanych przez państwa zaborcze lub których Kościół został pozbawiony w inny sposób przez te państwa (przede wszystkim państwo rosyjskie) przed pierwszą wojną światową.

Nie przesądza to jeszcze odpowiedzi na postawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich pytanie, stanowi jednak wstępną wskazówkę, która wymaga weryfikacji w toku analizy dalszego tekstu art. 61 ustawy.

Ustęp 1 tego przepisu wymienia: w pkt 1 nieruchomości, o których jest mowa w art. 60 ust. 1 pkt 1 ustawy; w pkt 2 tzw. dobra martwej ręki przejęte przez Państwo z mocy ustawy z dnia 20 marca 1950 r.; w pkt 3 nieruchomości lub ich części, które należały do zakonów bezhabitowych i stowarzyszeń kościelnych przyjętych przez Państwo na podstawie rozporządzenia Ministra Administracji Publicznej z dnia 10 marca 1950r.; w pkt 4 mienia fundacji kościelnych przejęte przez Państwo na mocy dekretu z dnia 24 kwietnia 1952 r. o zniesieniu fundacji (Dz. U. Nr 25, poz. 172); w pkt 5 nieruchomości i ich części przejęte po 1948 r. przez Państwo w trybie egzekucji zaległości podatkowych; w pkt 6 nieruchomości wywłaszczone, jeżeli odszkodowanie za wywłączoną nieruchomość nie zostało wypłacone

lub nie zostało podjęte; w pkt 6a nieruchomości przejęte na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279); w pkt 7 nieruchomości lub ich części przejęte we władanie państwowych jednostek organizacyjnych bez tytułu prawnego, bez względu na późniejsze ustawodawstwo konwalidujące te przejęcia.

Spośród ośmiu punktów art. 61 ust. 1 ustawy z całą pewnością pkt 2, 3, 4, 5, 6a dotyczą mienia przejętego po drugiej wojnie światowej. Wskazują na to daty aktów prawnych powołanych w tych punktach lub w art. 60 ust. 1 pkt 3. Natomiast wymagają wykładni z punktu widzenia okresu, w jakim Kościół został pozbawiony nieruchomości lub ich części, przepisy art. 61 ust. 1 pkt 1, 6 i 7.

a) Art. 61 ust. 1 pkt 1 odsyła do art. 60 ust. 1 pkt 1. Dotyczy on nieruchomości lub ich części, które “były własnością diecezji, parafii, klasztorów lub innych instytucji greckokatolickich (unickich)”. Przepis ten nie dotyczy ziem pounickich, które stanowiły niegdyś własność osób prawnych Kościoła Katolickiego obrządku unickiego znajdujących się na terenach byłego zaboru rosyjskiego, a które znajdują się obecnie w granicach Państwa Polskiego, ponieważ w Układzie między Stolicą Apostolską i Rzeczypospolitą Polską z dnia 20 czerwca 1938 r. (Dz. U. Nr 35, poz. 222) Stolica Apostolska zrzekła się na rzecz Państwa Polskiego roszczeń Kościoła Katolickiego do prawa własności na wszystkich ziemiach pounickich (art. I i II Układu).

W Układzie tym natomiast Państwo Polskie uznało za własność Kościoła Katolickiego kościoły, kaplice pounickie, z plebaniami, ogrodami plebańskimi i cmentarzami pounickimi będące w dniu podpisania Układu w posiadaniu lub władaniu Kościoła Katolickiego (art. V Układu). Jednakże w Układzie nie rozwiązana została do końca kwestia kościołów i kaplic pounickich będących w owym czasie w posiadaniu Państwa (art. VI). Z powołanych przepisów wynika, iż gdy chodzi o ziemie dawnego zaboru rosyjskiego objęte obecnie granicami Państwa Polskiego, jedynie do mienia wymienionego w art. V i VI wspomnianego Układu istnieje możliwość, że w sporadycznych zupełnie wypadkach może znaleźć zastosowanie art. 61 ust. 1 pkt 1 Ustawy będącej przedmiotem wykładni. Przepis ten natomiast znajduje w znacznie szerszym zakresie zastosowanie do nieruchomości, które były własnością diecezji, parafii, klasztorów lub innych instytucji grecko-katolickich (unickich) na ziemiach południowo-wschodnich Państwa Polskiego i przede wszystkim z myślą o nich został ten przepis wydany. Nie jest to jednak mienie utracone przez Kościół Katolicki w czasie zaborów.

Pierwsza część przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 nie może jednakże znaleźć zastosowania, jeżeli nieruchomości, o których jest mowa w art. 60 ust. 1 pkt 1, pozostają w dniu wejścia w życie ustawy we władaniu innych kościołów lub związków wyznaniowych (druga część zdania zawartego w art. 61 ust. 1 pkt 1) albo inne kościoły i związki wyznaniowe nabyły do nich prawo własności (art. 61 ust. 4 pkt 3).

b) Art. 6 ust. 1 pkt b mówi o nieruchomościach wywłaszczonych, jeżeli odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość nie zostało wypłacone lub nie zostało podjęte. Wywłaszczenie w świetle polskiego prawa i piśmiennictwa prawniczego nie polega na jakimkolwiek przejęciu przez Państwo nieruchomości należących do podmiotów niepaństwowych. Wywłaszczenie polegało w przeszłości i polega obecnie na nabyciu przez Państwo własności nieruchomości lub innego prawa do nieruchomości będącej własnością podmiotu niepaństwowego w drodze ściśle sformalizowanego postępowania

administracyjnego połączonego z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonemu odszkodowania określonego przez przepisy wywłaszczeniowe. Wiadome jest, że w Polsce Ludowej zdarzały się wypadki wywłaszczania nieruchomości kościelnych bez zadośćuczynienia obowiązkowi wypłaty odszkodowania albo kościelne jednostki organizacyjne demonstracyjnie odmawiały przyjęcia odszkodowania, które - jak wiadomo - nie pozostawało w żadnej proporcji do wartości wywłaszczonych nieruchomości. Stąd w art. 61 ustawy zamieszczono przepis umożliwiający wystąpienie z wnioskiem o wszczęcie postępowania regulującego w przedmiocie przywrócenia własności kościelnej osobie prawnej w celu naprawienia tego typu sytuacji, jakie mogły powstać w Polsce Ludowej. W każdym bądź razie termin "wywłaszczenie" nie może być odniesiony do wypadków pozbawienia przez zaborcę rosyjskiego Kościoła Katolickiego własności jako stosowanych przez władze rosyjskie represji w stosunku do Kościoła Katolickiego.

c) Gdy chodzi o wykładnię art. 61 ust. 1 pkt 7 istotne znaczenie ma uzasadnienie projektu ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego przedstawione Sejmowi (Druk sejmowy Nr 500, s. 7), w którym stwierdza się, iż w Polsce Ludowej miały miejsce wypadki faktycznego przejęcia nieruchomości na własność Państwa nie mające podstawy prawnej w przepisach ustaw nacjonalizacyjnych, a w przypadku dóbr martwej ręki - także z naruszeniem przepisów ustawowych, dotyczących pozostawienia wskazanym organizacyjnym jednostkom kościelnym gospodarstw rolnych. Przejęcia te nie oparte na podstawie prawnej były następnie konwalidowane przez art. 9 ustawy z dnia 12 marca 1958. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. Nr 7, poz. 71) i art. 17 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 25 lutego 1956 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (Dz. U. Nr 11, poz. 37).

Wskazany fragment uzasadnienia wyraźnie wskazuje, że przepis art. 61 ust. 1 pkt 7 w zamiarze projektodawcy odnosi się jedynie do okresu po drugiej wojnie światowej.

Przeciwko odniesieniu wskazanego wyżej przepisu do mienia kościelnego przejętego przez zaborców przemawia również to, iż przejęcia te dokonywane były na podstawach prawnych akceptowanych przez porządek prawny zaborcy, a więc nie pozaprawnie, chociaż były one wyrazem represji stosowanych w stosunku do narodu polskiego.

Przeciwko rozciągnięciu przepisu pkt 7 na mienie, którego Kościół został pozbawiony przez zaborcę, przemawia również użycie w tym przepisie terminu "państwowe jednostki organizacyjne" który z całą pewnością nie może być odniesiony do struktury państw zaborczych, natomiast zawsze był stosowany do organizacji państwa w Polsce Ludowej.

8. Art. 61 ust. 2 stanowi, że przedmiotem postępowania regulacyjnego może być również przekazanie własności nieruchomości lub ich części: a) w celu przywrócenia w nich sprawowania kultu religijnego lub działalności kościelnych osób prawnych w zakresie, o którym mowa w art. 20 i 39 ustawy; b) których stan prawny nie jest ustalony, jeżeli nie stają temu na przeszkodzie prawa osób trzecich.

a) Rodzaje nieruchomości zostały określone przez przepis art. 61 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 20 i 39 ustawy bardzo szeroko. Są to nieruchomości, w których niegdyś sprawowany był kult religijny lub różnego rodzaju działalność kościelnych osób prawnych typu oświatowo-wychowawczego, opiekuńczo-wychowawczego, charytatywno-opiekuńczego. Należy przyjąć, że omawiany przepis, chociaż nie mówi, jaki kult religijny oraz działalność jakich

kościelnych osób prawnych ma on na względzie, to jednak cel całej omawianej tu ustawy wskazuje na to, że w przepisie może jedynie chodzić o kult religijny sprawowany przez oba obrządku Kościoła Katolickiego oraz o działalność osób prawnych Kościoła Katolickiego.

Wiadome jest, iż nieruchomości takie i placówki były przejmowane przez Państwo w Polsce Ludowej i do nich przede wszystkim odnosi się przepis art. 61 ust. 2 pkt 1. Jednakże były również dobra wymienione w art. 61 ust. 2 pkt 1, których Kościół był pozbawiony jeszcze przez zaborców. O kościołach i kaplicach pounickich będących w posiadaniu Państwa, co do których Państwo zobowiązywało się warunkowo do zwrotu Kościołowi, mówi art. VI Układu z dnia 20 czerwca 1038 r. między Stolicą Apostolską a Rzeczypospolitą Polską w sprawie ziem, kościołów i kaplic pounickich, których Kościół Katolicki pozbawiony został przez Rosję. Ze względu na datę zawarcia układu jest możliwe, że zapowiedź zawarta w art. VI Układu nie została zrealizowana przed wojną. Do takiego mienia pounickiego ma zastosowanie art. 61 ust. 1 pkt 1. Obiektów takich, których Kościół Katolicki został pozbawiony przez zaborców, a które służyły w przeszłości celom wymienionym w art. 61 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 20 i 39 ustawy może być jednak więcej i chociaż termin „upaństwowione” nieruchomości użyty w art. 61 ust. 1 zd. 1 nie pasuje do nieruchomości przejętych przez zaborców, to jednak ze względu na ich pierwotne przeznaczenie, zwłaszcza gdy chodzi o wykonywanie kultu religijnego, należy uznać, że ma do nich zastosowanie przepis art. 61 ust. 2 pkt 1. Przy wykładni art. 61 ust. 2 pkt 1 motyw ten został wzięty pod uwagę.

Jednakże powyższe stwierdzenie należy uściślić przez wskazanie, że: po pierwsze, art. 61 ust. 2 pkt 1 nie dotyczy takich nieruchomości, na których znajdowały się obiekty wymienione w tym przepisie oraz określone w art. 20 i 39 ustawy, jeżeli obiekty te przestały istnieć (np. obiekt sakralny lub budynek został zniszczony), ponieważ w takich wypadkach nie może być mowy o „przywróceniu w nich sprawowania kultu religijnego lub działalności kościelnych osób prawnych”; po drugie, nie dotyczy on również nieruchomości lub ich części, o których mówi art. 60 ust. 3, chociażby na tych nieruchomościach znajdowały się obiekty wymienione w art. 61 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 20 i 39, gdyż w przeciwnym razie zachodziłaby wewnętrzna sprzeczność w ustawie między art. 60 ust. 3 i art. 61 ust. 2 pkt 1; po trzecie, spod jego działania wyjęte są również zakłady służby zdrowia, których dotyczą szczególne uregulowania zawarte w art. 65 ustawy w myśl zasady *lex singularis derogat legi generali*;

b) Przepis art. 61 ust. 2 pkt 2 stanowi, że przedmiotem postępowania regulacyjnego mogą być nieruchomości lub ich części, których stan prawny nie jest ustalony, jeżeli nie stają temu na przeszkodzie prawa osób trzecich.

Pierwsza część przepisu, która wymaga wykładni, to zwrot mówiący o „nieruchomościach lub ich częściach, których stan prawny nie jest ustalony”. Przepis zawarty w pkt 2 ustępu 2 art. 61 ustawy w przeciwieństwie do przepisu zamieszczonego w pkt 1 nie określa przedmiotowego rodzaju nieruchomości, które mogą podlegać postępowaniu regulacyjnemu, lecz jedynie wskazuje na stan prawny nieruchomości, a ściślej mówiąc na brak danych, co do przesłanek, na podstawie których można dokonać rozstrzygnięcia w postępowaniu regulacyjnym. Oczywiście jest, że, po pierwsze, przepis ten nie może dotyczyć wszelkich nieruchomości o niewyjaśnionym stanie prawnym, a jedynie tych, co do których istnieje przypuszczenie, że niegdyś mogły być własnością osób prawnych Kościoła Katolickiego a obecnie znajdują się we władaniu Państwa. Brak jasności może istnieć co do tego, czy nieruchomość stanowiła niegdyś własność którejś z osób prawnych Kościoła Katolickiego albo co do okoliczności, w jakich nieruchomość znalazła się we władaniu

Państwa. Po drugie, czas, w którym nieruchomości sporne mogły być własnością kościelną a następnie znalazły się we władaniu Państwa nie może być brany pod uwagę wstecz bez żadnych granic. Brak ograniczenia czasowego mógłby sprawić, iż przepis dotyczyłby trudnej do określenia liczby nieruchomości, przy czym im dalej sięgać wstecz, tym bardziej stan prawny byłby niepewny a liczba nieruchomości o nieustalonym stanie prawnym rosłaby. Po trzecie, przepis w takim wypadku stałby się rodzajem klauzuli ogólnej, pozwalającej na objęcie postępowaniem regulacyjnym nieoznaczonej praktycznie liczby nieruchomości, podczas gdy z ustawy wynika, iż dopuszcza ona zwrot własności nieruchomości lub ich części osobom prawnym Kościoła Katolickiego tylko w wypadkach ściśle przez ustawę określonych. Należy stąd wyciągnąć wniosek, że przepis zawarty w pkt 2 ustępu 2 dotyczy wyłącznie takich nieruchomości, które mogą mieścić się w katalogu nieruchomości określonych w art. 61 ust. 1.

Drugim składnikiem przepisu wymagającym wykładni jest zwrot mówiący o prawach “osób trzecich” stojących na przeszkodzie przekazaniu własności (w domyśle: Kościołowi Katolickiemu). Zwrot ten w pewnym stopniu pokrywa się z przepisem art. 61 ust. 4 pkt 3, jednakże istnieje różnica między obu przepisami. Art. 61 ust. 4 pkt 3 mówi o niepaństwowych osobach trzecich, natomiast przepis art. 61 ust. 2 pkt 2 wymienia ogólnie “osoby trzecie”. Gdyby przyjąć, iż w świetle tego przepisu “osobami trzecimi” nie byłyby państwowe osoby prawne, to przepis powtarzałby niepotrzebnie to, co zostało już powiedziane w art. 61 ust. 4 pkt 3. Sugerowanie ustawodawcy takiej niekonsekwencji byłoby nieuzasadnione. Wniosek stąd płynie, że w wypadku, gdy stan prawny spornej nieruchomości lub jej części nie jest ustalony, za “osoby trzecie” należy uznać także państwowe osoby prawne takie jak przedsiębiorstwa państwowe, uczelnie itp.

Należy tu dodać, że istnienie praw osób trzecich (rozumianych w węższym zakresie na tle art. 61 ust. 4 pkt 3) i w szerszym zakresie na tle art. 61 ust. 2 pkt 2 nie może być przedmiotem sporu w postępowaniu regulacyjnym, a jedynie w postępowaniu przed sądem. Postępowanie regulacyjne jako Quasi-postępowanie mediacyjno-polubowne między Państwem a osobami prawnymi Kościoła Katolickiego nie może przesądzać o fakcie istnienia lub nieistnienia oraz naruszenia czy nienaruszenia prawa podmiotowego osób określonych w ustawie jako “osoby trzecie”. Przeciwnie rozwiązanie naruszałoby tzw. prawo do sądu tych osób trzecich.

9. W kwestii wykładni przepisu art. 61 ust. 3 (w znowelizowanej postaci) ustawy należy stwierdzić, że nie stanowi on samodzielnej podstawy dochodzenia przez kościelne osoby prawne zwrotu nieruchomości lub ich części na terenie Warszawy objętych dekretem z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279). Taką samodzielną podstawę stanowi natomiast przepis art. 61 ust. 1 pkt 6a. Przepis ust. 3 stanowi jedynie, że w wypadku przywrócenia w trybie regulacyjnym nieruchomości, których Kościół został pozbawiony na podstawie dekretu z 26 października 1945 r., nie może być przywrócona Kościołowi ich własność, a jedynie może być na rzecz kościelnych osób prawnych ustanowione użytkowanie wieczyste. W wypadku, gdy budynki, które znajdowały się przed 26 października 1945 r. we władaniu kościelnych osób prawnych, zostały w czasie wojny całkowicie zniszczone a na ich miejsce zostały wybudowane przez państwowe jednostki organizacyjne nowe budynki, ma zastosowanie przepis art. 61 ust. 2 pkt 1. Jak o tym zostało powiedziane wyżej, nie jest możliwe w takim wypadku “przywrócenie” tego rodzaju nieruchomości kościelnym osobom prawnym. Z przepisu art. 61 ust. 3 wynika a contrario także, iż nie mogą być zastosowane postanowienia art. 63 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy. Jest rzeczą ustawodawcy uregulować w przyszłości takie sytuacje, jeżeli uzna to za stosowne.

10. Z dokonanego przeglądu i wykładni przepisów art. 61 wynika, że w zawartych w nim ustępach i punktach zostały szczegółowo wymienione możliwości objęcia określonych nieruchomości i ich części postępowaniem regulacyjnym, nie ma natomiast w art. 61 ustawy jakiejś generalnej klauzuli przewidującej przywrócenie kościelnym osobom prawnym praw do utraconych w przeszłości nieruchomości i ich części, która mogłaby być podstawą roszczeń, gdyby wymienione w ustawie szczegółowe podstawy postępowania regulacyjnego takich możliwości nie dawały. Należy więc wyciągnąć a contrario wniosek, że poza wypadkami przewidzianymi wyraźnie w art. 61 innych podstaw roszczeń o zwrot utraconego w przeszłości na rzecz Państwa mienia kościelne osoby prawne nie mają.