

Rozdział piąty pracy dokonuje analizy nadzoru pełnomocników nad przymusowym ściąganiem zaległości z tytułu podatku gruntowego oraz rocznych wkładów oszczędnościowych uczestników funduszu B Społecznego Funduszu Oszczędzania. Działania te zmierzały do silniejszego zaakcentowanie funkcji klasowej podatku gruntowego i obowiązku społecznego oszczędzania, które stawały się coraz bardziej wyostrozonymi narzędziami realizacji polityki ograniczania dochodów gospodarstw typu kapitalistycznego oraz przebudowy ustroju rolnego.

Pracę wieńczy zakończenie, będące podsumowaniem rozważań autora. Jest to też próba syntetycznego zaprezentowania ważniejszych kwestii, jakie były przedmiotem tej monografii.

Na uwagę zasługuje baza źródłowa, która nie obejmuje wyłącznie pozycji książkowych i czasopiśmienniczych, ale zawiera również materiały archiwalne z zasobów Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Archiwum Państwowego w Rzeszowie, sprawozdania stenograficzne oraz materiały prasowe. Pieczołowicie zebrane przez autora na końcu pracy akty prawne, które dotyczą omawianego zagadnienia świadczą o jego wielkim profesjonalizmie.

Tabele opracowane na podstawie Archiwum Akt Nowych w Warszawie obrazują areal gospodarstw rolnych opodatkowanych i zwolnionych z opodatkowania, wymiar i pobór podatku gruntowego i rocznych wkładów oszczędnościowych uczestników Funduszu B Społecznego Funduszu Oszczędnościowego oraz wykaz czynności gminnych delegatów społecznych i przebieg egzekucji zaległości z tytułu podatku gruntowego w województwie rzeszowskim.

Monografia Andrzeja Witkowskiego jest bogatym źródłem informacji. Rzetelność i sposób dokumentowania prowadzonych tez, kultura słowa oraz znamionujący się ogromną wiedzą styl rozważań pozwalają przypuszczać, że książka ta stanie się obowiązkową pozycją dla każdego, kto interesuje się problematyką historii ustroju i prawa PRL.

MAŁGORZATA E. SZYMAŃSKA (Lublin)

Dariusz Walencik, *Rewindykacja nieruchomości Kościoła katolickiego w postępowaniu przed Komisją Majątkową*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008, ss. 279

W serii monografii naukowych Wydawnictwa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego ukazała się pod koniec 2008 r. rozprawa pióra ks. dr. Dariusza Walencika poświęcona zagadnieniu zwrotu majątku nieruchomego Kościołowi katolickiemu w drodze postępowania przed Komisją Majątkową.

Autor, wytrawny znawca problematyki, stara się nakreślić pełny obraz strat majątkowych Kościoła katolickiego, głównie w latach 1945-1989, jak i zrekonstruować tok postępowania zmierzający do, choćby częściowego jego odzyskania. Jak zresztą sam autor pisze: „Postępowanie regulacyjne ma na celu przywrócenie wyłącznie części upaństwowionych nieruchomości kościelnych i to tych jedynie, których nacjonalizacja nastąpiła z p o g w a ł c e n i e m przepisów prawa stanowionego w okresie od 1945 do 1989 r.” (s. 241).

Problematyka przedstawiona w pracy Dariusza Walencika jest nie tylko materia skomplikowaną, ale również wysoce kontrowersyjną. Dotyczy bowiem zakresu przedmiotowego, a także formalnego funkcjonowania organu, który rozstrzyga w sposób definitywny zarówno kwestie ze styku rzeczywistości ekonomicznej i sfery *sacrum*, jak również z pogranicza trzech dyscyplin prawa. Jednocześnie charakter organu jaki jest Komisja, a także tryb postępowania i rodzaj orzeczeń (decyzji?) przezeń wydawanych wzbudza od wielu lat wątpliwości.

Dość powiedzieć, że na temat Komisji Majątkowej w ciągu ostatnich 20 lat ukazało się wiele publikacji o różnym jednak poziomie szczegółowości i spolaryzowania opinii<sup>1</sup>. Tym samym nie przybliżyły one w wystarczającym stopniu wiedzy o charakterze i działalności Komisji, co stanowi powód wielu nieporozumień na jej temat. Recenzowana rozprawa w znacznym zakresie lukę tę wypełnia, gdyż problematyka ta nie doczekała się dotychczas w literaturze prawniczej pełnego ujęcia.

Monografia pióra Dariusza Walencika porusza problem na kilku płaszczyznach, na co wskazuje już jej tytuł. Zainteresowanie autora koncentruje się bowiem nie tylko na zrekonstruowaniu miejsca, roli i właściwości rzeczowej Komisji Majątkowej, ale w większej mierze, na próbie odtworzenia tych norm prawnych, które stanowią podstawę zwrotu nacjonalizowanych nieruchomości, będących składnikiem majątków kościelnych osób prawnych. Stąd też centralnymi pojęciami omawianej monografii są tak istotne kategorie pojęciowe dla systemu prawnego, jak: „majątek”, „własność”, „rewindykacja”, „zadośćuczynienie”, „nieruchomość”. Autor dokonuje dogłębnej, miejscami drobiazgowej analizy tych pojęć już we *Wstępie* opracowania, tworząc swoisty przewodnik. Ułatwia to w znaczący sposób percepcję rozważań i stanowi istotny walor monografii.

Praca została podzielona na cztery rozdziały i liczne podrozdziały („paragrafy”) odpowiadające zasadniczo treści rozważań D. Walencika, które przebiegają na płaszczyznach: historycznej, materialnej i formalnej (proceduralnej).

W rozdziale I zatytułowanym *Sytuacja prawna majątku Kościoła katolickiego w latach 1918-1989* przedmiotem analizy są te przepisy prawa w PRL, w drodze których władze, w sposób jednostronny dokonywały ograniczenia uprawnień majątkowych Kościoła katolickiego, traktując w sposób instrumentalny zasady wolności religijnej. W tym nurcie mieszczą się również te ustalenia, które dotyczą procesu normalizacji stosunków na linii państwo – Kościół po 1989 r., właśnie w sferze majątkowej. Ich efektem jest obowiązywanie obecnie, na gruncie polskiego ustawodawstwa, całego szeregu norm – różnej zresztą rangi – odnoszących się do statusu materialnego Kościoła katolickiego.

Próba dokonania możliwie pełnej analizy tych rozwiązań zmusiła autora do ukazania w szerszym zakresie kontekstu zarówno historycznego, jak i społeczno-politycznego przyjmowanych unormowań. Stąd też punktem wyjścia jest tu ustawodawstwo II RP, a co za tym idzie zarówno system regulacji pozaborczych jak i próby jego zmiany podejmowane w latach 1918-1939. Autor słusznie wskazuje na niezwykle skomplikowany splot różnych porządków prawnych i pozostałości pozaborczych, z którymi borykać się musiał polski ustawodawca w okresie międzywojennym, szczególnie w odniesieniu do majątków pocerkiwnych i pounickich, najbardziej chyba nabrzmiałej kwestii w tym czasie. Co pozostawia jednak czytelnika tej części z pewnym uczuciem niedosytu, to fakt, iż w bibliografii wykorzystanej przez autora dla okresu II RP brak rozpraw fundamentalnych, które zostały, z niejasnych powodów, pominięte<sup>2</sup>.

Równie zwarty i syntetyczny charakter ma podrozdział poświęcony omówieniu podstawowych aktów prawnych z lat Polski Ludowej, nacjonalizujących mienie kościelne. Zdaniem

---

<sup>1</sup> Działalność Komisji jest również monitorowana przez najpopularniejsze media elektroniczne i tytuły prasowe, co związane jest z wieloma niejasnościami czy wręcz podejrzeniami o dopuszczenie się nieprawidłowości w procesie zwrotu mienia kościelnego. Dość powiedzieć, że tylko w roku 2009 na łamach tak opiniotwórczych tytułów jak „Rzeczpospolita”, „Gazeta Wyborcza”, „Polityka”, „Newsweek” czy „Tygodnik Powszechny” tematyka zarówno Komisji, jak i procesu rewindykacji była tematem ponad 200 publikacji. To właśnie na łamach np. „Newsweeka” w latach 2003 i 2006 ukazał się cykl artykułów dotyczących nieprawidłowości w działaniach Komisji, z których jeden nosił znamieny tytuł *Między esbekiem, urzędnikiem a plebanem* (nr 20/2003, nr 32/2003, nr 43/2006).

<sup>2</sup> Chodzi tu o dwie zasadnicze dla tematu prace pióra Jerzego Wiślockiego: *Uposażenie Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce w latach 1918-1939*, Poznań 1981 oraz tegoż *Konkordat polski z 1925 r.*, Poznań 1977.

autora zmierzały one do znaczącego ograniczenia zaplecza materialnego Kościoła co, zgodnie z relizowaną przez władze komunistyczne zasadą separacji wrogiej, miało prowadzić do zminimalizowania społecznej roli Kościoła i jego oddziaływania misyjnego<sup>3</sup>. Co jednak charakterystyczne, stosunek organów państwa socjalistycznego do majątku Kościoła, był odbiciem niespójnej i niekonsekwentnej polityki prowadzonej przez władzę w latach 1944-1989 wobec Kościoła katolickiego w Polsce.

Jak bowiem wykazał Dariusz Walencik, przepisy z lat 1945-1989 nie miały dla ówczesnych władz żadnej wartości i były przejawem instrumentalizacji prawa. Stanowione w różnych okresach PRL, podlegały doraźnym i koniunkturalnym interpretacjom, które miały często charakter sprzeczny z obowiązującym prawem, a w rezultacie służyły jedynie pozorowaniu praworządności i „legalności decyzji administracyjnych, zagrabiających majątek kościelny” (s. 74). Doraźność tej polityki jest szczególnie uderzająca w odniesieniu do poniemieckich majątków kościelnych pozostawionych na tzw. Ziemiach Odzyskanych.

Polityka władz komunistycznych wobec poniemieckiej własności na obszarach Ziemi Północnych i Zachodnich polegała bowiem na podtrzymywaniu atmosfery tymczasowości poprzez podsycanie zagrożenia rewanzystowskiego, czego jednym z instrumentów dla regulacji stosunków własnościowych było stosowanie instytucji użytkowania, a od 1961 r. użytkowania wieczystego, zamiast „pełnej” własności, która należała do Skarbu Państwa<sup>4</sup>.

W zakresie nieruchomości kościelnych na tych obszarach to, jak zwraca uwagę Dariusz Walencik, częściowe unormowanie sytuacji prawnej nastąpiło dopiero w 1971 r., co nieprzypadkowo było związane z przygotowaniem do uznania przez Stolicę Apostolską polskiej ad-

<sup>3</sup> Z punktu widzenia prawnoustrojowego szczególnie interesujące są tutaj wywody autora dotyczące zerwania przez Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej konkordatu z 1925 r. Jednym z argumentów, którym posłużył się TRJN, było mianowanie przez Piusa XII w okresie okupacji bpa gdańskiego Carla M. Spletta administratorem diecezji chełmińskiej, kard. Adolfa Bertrama – diecezji katowickiej i zatwierdzenie franciszkanina Hillariusza Breitingera jako administratora apostołskiego diecezji gnieźnieńsko-poznańskiej, z jurysdykcją wyłącznie nad Niemcami (nb. Breitinger pełnił tę funkcję już od 1939 r., po opuszczeniu Polski przez prymasa Augusta Hłonda). Zdaniem władz polskich akty te stanowiły naruszenie art. IX Konkordatu, a co za tym idzie posłużyły za podstawę stosownej uchwały TRJN o wypowiedzeniu. D. Walencik, powołując się przy tym na ustalenia A. Mezglewskiego, wskazuje na bezpodstawność tej argumentacji, a także na fakt, iż uchwała nie mogła wywołać wiążących skutków prawnych, gdyż konkordat nie przewidywał jednostronnego wypowiedzenia, sama zaś uchwała, nie będąc formalnie uchwałą Rady Ministrów, nie została w sposób przewidziany zakomunikowana Stolicy Apostolskiej. Zasadność takiej argumentacji z punktu widzenia formalnego jest trudna do podważenia, jednak D. Walencik pominął milczeniem fakt, iż to Rząd RP na uchodźstwie wielokrotnie protestował przeciw tym nominacjom, przy biernej jednak postawie samego prymasa Hłonda. Co więcej, wielkie oburzenie w kręgach władz emigracyjnych wywołało powołanie na sufragana archidiecezji wileńskiej Litwina Mieczysława Reynisa, po internowaniu w 1942 r. przez Niemców abp. Romualda Jałbrzykowskiego. Stolica Apostolska tłumaczyła te działania koniecznością zapewnienia właściwej posługi duszpasterskiej, a także ich tymczasowym charakterem, to jednak sankcjonowanie przez Watykan – poprzez dokonane nominacje – podziałów narodowościowych na terenie *Kraju Warty* było mocno dwuznaczne. Trudno się zatem dziwić, że komuniści wykorzystali ten argument z całą bezwzględnością. Pisał o tym ostatnio B. Noszczak, *Wstrzemięźliwość Piusa XII*, „Tygodnik Powszechny”, nr 43 (3146), z 25 października 2009.

<sup>4</sup> Pomijając już motywacje polityczne (konieczność sojuszu z ZSRR!), praktyka taka doprowadziła do kilkudziesięcioletnich zaniedbań w sferze polskiego posiadania na tych obszarach. Próba uregulowania tej kwestii były ustawy: z dnia 4 września 1997 r. o *przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności* oraz z dnia 26 lipca 2001 r. o *nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości*. Ostatecznie ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o *przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności* (Dz. U. 2005, nr 175, poz. 1459), mimo zaskarżenia przepisów tej ustawy przez gminy do TK, wprowadziła możliwość fakultatywnego przekształcenia użytkowania we własność.

ministracji kościelnej na Ziemiach Odzyskanych<sup>5</sup>. Było to również efektem polityki pewnego ocieplenia, prowadzonej przez Edwarda Gierka, w wyniku której ustawą z 23 czerwca 1971 r. uznano przejście na własność Kościoła katolickiego pewnej grupy nieruchomości pozostających w faktycznym władaniu kościelnych osób prawnych<sup>6</sup>. Autor te rozważania o charakterze prawno-historycznym podsumowuje refleksją, iż ostateczna i pełna normalizacja stosunków państwo – Kościół, a co za tym idzie, sytuacji majątkowej i prawnej Kościoła katolickiego w Polsce, była możliwa dopiero po przemianach politycznych i przełomie roku 1989.

Tym samym Dariusz Walencik w sposób niezwykle sprawny przechodzi do omówienia w rozdziale II (*Podstawy prawne rewindykacji*) podstawowych aktów prawnych, które umożliwiają zwrot niezgodnie z prawem przewłaszczonej nieruchomości kościelnych. Fundamentalne znaczenie dla rozważań autora ma tutaj ustawa o *stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej* z 17 maja 1989 r. (wersja pierwotna *Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* – M.S.) wraz z późniejszymi nowelizacjami i aktami wykonawczymi, a w szczególności dział IV ustawy i przepisy art. 60-70a<sup>7</sup>. To właśnie normy w nich zawarte określają zarówno mieszany tryb (administracyjno-regulacyjny) przechodzenia na własność kościelnych osób prawnych określonych nieruchomości, jak też podstawowe zasady postępowania regulacyjnego czy, wreszcie, normują powstanie i funkcjonowanie Komisji Majątkowej. Jak zauważa Dariusz Walencik, celem takiej konstrukcji prawnej jest przywrócenie zachwianego porządku prawnego, a także „naprawieniu krzywd i niesprawiedliwości wyrządzonych Kościołowi w przeszłości” (s. 126).

Opinia ta, często powtarzana w literaturze przedmiotu, wzbudza jednak pewne kontrowersje. Najczęściej podnoszonym zarzutem jest kwestia nieuzasadnionego uprzywilejowania Kościoła katolickiego względem innych obywateli RP, którzy w nie mniejszym stopniu zostali pokrzywdzeni wywłaszczeniami i nacjonalizacją, a od dwóch już dekad oczekują uczciwej ustawy reprywatyzacyjnej<sup>8</sup>. Ten zasadniczy argument pozostaje w pracy bez odpowiedzi.

Bez wątpienia dużym walorem tego rozdziału jest drobiazgowa analiza nie tylko samej ustawy i jej kolejnych nowelizacji, ale także aktów prawnych wykonawczych, a przede wszystkim projektów, które były wnoszone na forum Sejmu aż do 1997 r. Ponieważ od początku swego istnienia działalność Komisji i proces rewindykacji dóbr kościelnych wzbudzała rozliczne spory i dyskusje, projekty te z reguły zmierzały do ograniczenia przedmiotowego jej orzekania, a także doprecyzowania niejasnych i wątpliwych interpretacyjnie przepisów ustawy. Autor, wychodząc z założenia, iż u ich podstaw leżały względy polityczne i ideologiczne, bardzo dokładnie wykazuje niekonsekwencje i słabe punkty proponowanych, ale nigdy nie uchwalonych projektów.

<sup>5</sup> Nastąpiło to bullą Pawła VI *Episcoporum Poloniae Coetus* z 28 czerwca 1972 r.

<sup>6</sup> Ustawa o przejściu na osoby prawne Kościoła rzymskokatolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych własności niektórych nieruchomości na Ziemiach Zachodnich i Północnych, Dz. U. 1971, nr 16, poz. 156.; H. Misztal, *Historia relacji państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych w Polsce. Okres 1945-1989*, w: *Prawo wyznaniowe*, pod red. H. Misztala, P. Stanisza, Lublin 2003, s. 158-159.

<sup>7</sup> Dz. U. 1989, nr 29, poz. 154; B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 359 i n.

<sup>8</sup> Ustawa taka, zdaniem jej zwolenników, powinna spełniać szereg warunków: 1) uwzględniać specyfikę każdej z grup roszezeń; 2) nie obciążać bez pośrednio budżetu; 3) rozłożyć zobowiązania w czasie; 4) kierować się zasadą adekwatności; 5) precyzyjnie definiować obiekty podlegające reprywatyzacji. Postulaty te okazują się dla polskiego ustawodawcy trudne do spełnienia w stosunku do całych grup poszkodowanych obywateli względnie ich następców prawnych. Jednocześnie Kościół katolicki i, analogicznie, pozostałe związki wyznaniowe cieszyć się mogą formalnym uporządkowaniem stosunków własnościowych w postaci przepisów odrębnych w stosunku do postulowanej regulacji całościowej; R. Pessel, *Rekompensowanie skutków naruszeń prawa własności wynikających z aktów nacjonalizacyjnych*, Warszawa 2003, s. 205-206.

Z równą biegłością Dariusz Walencik dokonuje, w rozdziale III, rozbioru zakresu przedmiotowego orzekania regulacyjnego. Punktem wyjścia dla analizy przesłanek skutkujących wszczęciem postępowania regulacyjnego są dla autora wprost przepisy ustawy z 17 maja 1989 r. (w skrócie *u.w.*), a konkretnie art. 61 i 62, które w sposób niebudzący wątpliwości wskazują na kategorie mienia, jakich może dotyczyć postępowanie regulacyjne, a także na dwie (pierwotnie trzy) okoliczności wyłączające taką drogę<sup>9</sup>. Słusznie zatem w rozdziale tym główny akcent położony został, zgodnie zresztą z tytułem całej pracy, na przesłanki wszczęcia postępowania przed Komisją Majątkową. Autor bowiem poza swoją refleksją pozostawił administracyjne nabycie własności nieruchomości przez kościelne osoby prawne. Procedurę taką przewiduje art. 60 wspomnianej ustawy, zgodnie z którym takie nabycie własności następowało *ex lege*, jednak dotyczyć mogło wyłącznie tych nieruchomości, które były w posiadaniu kościelnych osób prawnych w dniu wejścia w życie ustawy. Zadanie organu administracji sprowadza się w takich przypadkach do wydania decyzji „deklaratoryjnej”, a więc stwierdzającej fakt nabycia<sup>10</sup>.

Tymczasem, zgodnie z ustawą przedmiotem postępowania regulacyjnego może być bądź to przywrócenie prawa własności (sześć przesłanek) bądź też przekazanie prawa własności (dwie przesłanki). Co więcej, w przypadku majątku znacjonalizowanego, a także praw podmiotowych niepaństwowych osób trzecich, wszczęcie postępowania jest wyłączone, choć z pewnymi wyjątkami<sup>11</sup>.

Szczególnie interesująca jest tu kwestia tzw. mienia komunalnego, gdyż to właśnie gminy ponoszą dziś główny ciężar skutków regulacji. Jak wskazuje D. Walencik, w momencie uchwalania ustawy z 17 maja 1989 r. samorząd lokalny w dzisiejszej postaci jeszcze nie istniał. Stąd też ustawy: samorządowa z 1990 r. i administracyjna z 1998 r. zawierały stosowne przepisy, na mocy których nieruchomości będące we władaniu osób prawnych Kościoła katolickiego, a stanowiące formalnie własność państwa, nie podlegały komunalizacji (art. 12, ust. 2 *Przepisów wprowadzających* ustawę samorządową z 1990 r.). Jeśli jednak doszło do przejęcia takich nieruchomości przez świeżo powstałe gminy, to postępowanie regulacyjne ma tutaj zastosowanie (art. 13 ust. 1 ustawy samorządowej)<sup>12</sup>.

Tym samym stworzono wyraźne wyjątki rozszerzające pierwotne założenia *u.w.*, wyłączające możliwość poddania postępowaniu regulacyjnemu takich przypadków<sup>13</sup>.

W syntetycznej siłą rzeczy recenzji trudno wskazać wszystkie, bardzo interesujące wątki poruszone w monografii Dariusza Walencika. Jednym z nich jest jednak bez wątpienia charakter prawny i ustrój Komisji Majątkowej, a w konsekwencji interpretacja modelu postępowania regulacyjnego, którym to *m.in.* problemom poświęcony jest rozdział IV opracowania.

---

<sup>9</sup> Skrót *u.w.*, czyli *ustawa wyznaniowa*, stosuję za przytaczanym już *Komentarzem* autorstwa B. Rakoczego.

<sup>10</sup> M. Winiarczyk-Kossakowska, *Państwowe prawo wyznaniowe w praktyce administracyjnej*, Warszawa 1999, s. 61 i n.; B. Rakoczy, *Komentarz*, s. 361-364.

<sup>11</sup> Nie podlegają postępowaniu regulacyjnemu majątki znacjonalizowane na podstawie ustawy z 3 stycznia 1946 r., chyba że ich upaństwowienie nastąpiło z naruszeniem wówczas obowiązujących przepisów.

<sup>12</sup> Także art. 71 ustawy z 13 października 1998 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną* przewidywał zastosowanie postępowania regulacyjnego w sytuacjach nabycia przez jednostki samorządu terytorialnego mienia na zasadach wskazanych w ustawie.

<sup>13</sup> Rozwiązania te spotykają się z bardzo ostrą krytyką gmin, gdyż uderzają one w ich majątek. Stąd też coraz wyraźniej postulowana przez samorządowców konieczność kontroli działań Komisji Majątkowej. Jak słusznie zauważa w jednym z wywiadów prof. Andrzej Oklejak (UJ), pełnomocnik prezydenta m. Krakowa ds. prawnych: „Tutaj stronami są samorządy, które nie brały udziału w powołaniu tej komisji, ani nie spotykają się w Komisji Wspólnej Rządu i Episkopatu. Samorząd nie ma tu nic do powiedzenia, a jest obciążany skutkami działalności komisji”, „Przegląd”, nr 44, 2009.

Jak wskazuje autor, uważna analiza przepisów u.w. właściwie nie daje jednoznacznej odpowiedzi na tak sformułowane pytania, gdyż istotę Komisji Majątkowej określiło ostatecznie orzecznictwo tak TK jak i NSA<sup>14</sup>.

Zgodnie z nim Komisja nie jest ani organem sądowym, ani organem administracji państwowej czy samorządowej, a jest instytucją *sui iuris*, rozstrzygającą specyficzne sprawy majątkowe, polegające na uregulowaniu kwestii majątkowych Kościoła i innych związków wyznaniowych w trybie „quasi-postępowania mediacyjno-polubownego” (s. 186). Komplikuje tę kwestię fakt, iż szczegóły postępowania regulacyjnego zostały określone dopiero 8 lutego 1990 r. i to na podstawie zarządzenia Ministra – Szefa URM („Monitor Polski”, nr 5, poz. 39 ze zm.), które nakazuje postępowaniu przed Komisją odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. Postępowanie regulacyjne ma zatem charakter substytucyjny (zastępczy) w stosunku do postępowania sądowego czy administracyjnego i choć jego przebieg opiera się na przepisach kodeksowych, ma ono charakter zbliżony do polubownego. Tylko w razie niezgodnienia przez Komisję sposobu rozstrzygnięcia wniosku regulacyjnego, możliwa jest droga sądowa.

Należy jednak wskazać na pojawiające się w tym miejscu wątpliwości, które wynikają często z niekonsekwencji ustawodawcy bądź też rozszerzającej interpretacji przepisów.

Z jednej strony bowiem ustawodawca w akcie wykonawczym odsyła wprost do przepisów k.p.a, z drugiej zaś, co znalazło potwierdzenie w cytowanym już postanowieniu NSA, unieumożliwia – z jednym wyjątkiem – odwołanie się od „decyzji” Komisji, które decyzjami administracyjnymi w rozumieniu art. 104 k.p.a. nie są. Ostateczność tych rozstrzygnięć, nawet jeśli uznać argumentację o braku instancyjności postępowania i quasi-polubownym jego charakterze, musi budzić niepokój. Obowiązujące przepisy bowiem sankcjonują istnienie w systemie prawa polskiego organu, który nie będąc ani organem władzy wykonawczej, ani sądowniczej, ma pełne kompetencje w zakresie rozstrzygania spraw majątkowych określonej kategorii podmiotów. Tym samym Komisja Majątkowa wymyka się wszelkim próbom klasyfikacji z punktu widzenia systematyki organów konstytucyjnych, choć podejmuje rozstrzygnięcia w zakresie stosunków cywilnoprawnych *sensu largo*<sup>15</sup>.

Jednocześnie ustawodawca, określając typ rozstrzygnięcia regulacyjnego, konsekwentnie używa nazwy „orzeczenie”. Tymczasem zgodnie z przyjętą w prawie polskim słownikową definicją „orzeczenie” to „władze rozstrzygnięcie sądu dotyczące istoty sprawy sądowej lub innych kwestii związanych z jej rozpoznaniem”<sup>16</sup>. Co więcej, zgodnie z art. 63 ust. 4 i art. 64 ust. 7 orzeczenia Komisji, a także ugody zawarte w trakcie postępowania, mają moc równą prawomocnym (wykonalnym) orzeczeniom sądowym, gdyż stanowią podstawę wpisów do ksiąg wieczystych czy też są tytułami egzekucyjnymi. W literaturze często podnoszony jest także argument, że Komisja nie jest organem wymiaru sprawiedliwości, gdyż nie „rozstrzyga spraw cywilnych w rozumieniu art. 1 k.p.c.”<sup>17</sup> Problem jednak polega na tym, iż przepis ten można rozpatrywać dwojako: materialnie i formalnie. Otóż zgodnie z kryterium materialno-prawnym sprawami cywilnymi są te stosunki, w których relacje stron opierają się na zasadzie równości podmiotów i ekwiwalentności świadczeń<sup>18</sup>. Skoro postępowania

---

<sup>14</sup> Uchwała TK z dn. 24 czerwca 1992 r. w sprawie wykładni art. 61 ustawy z dnia 17 maja 1989 r.; postanowienie NSA z dn. 26 września 1990 r. (I SA 768/91 – niepublikowane); B. Rakoczy, *Komentarz*, s. 369-370.

<sup>15</sup> Rzecz zresztą znamienita, iż próbując zdefiniować charakter Komisji, orzecznictwo i komentatorzy używają pojęć typu: *quasi-*, rzadziej: *podobny* czy *analogiczny*, a zatem kategorii nieostrych, stojących w opozycji do postulatu jasności i przejrzystości prawa.

<sup>16</sup> *Encyklopedia prawa*, pod red. U. Kaliny-Prasznic, Warszawa 2006; W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 254-255.

<sup>17</sup> B. Rakoczy, *Komentarz*, s. 377.

<sup>18</sup> *Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz*. Pod red. A. Jakubeckiego (dalej jako A. Jakubecki, *Praktyczny komentarz*), Zakamycze 2005, s. 30.

nie regulacyjne ma charakter quasi-polubowny, to trudno odmówić tych przymiotów zarówno uczestnikom jak i samemu postępowaniu, w który ekwiwalentność świadczenia jest jednym z elementów zasadniczych. Co więcej, „sprawą cywilną” w rozumieniu art. 1 k.p.c. jest każda sprawa, w której powództwo dotyczy świadczenia, ustalenia istnienia albo nieistnienia oraz ukształtowania stosunku prawnego lub prawa<sup>19</sup>. Trudno nie dostrzec, iż orzecznictwo Komisji obejmuje cały diapazon tych ustaleń.

Zdaniem autora recenzowanej monografii, niesporna, quasi-polubowna metoda rozstrzygnięcia, a także zamknięcia drogi odwoławczej w postępowaniu regulacyjnym, ma kilka istotnych przewag nad drogą sądową, postulowaną przez krytyków obowiązujących rozwiązań. Tryb postępowania przed Komisją spełnia bowiem, zdaniem D. Walencika, postulaty: a) szybkości (zamiast przewlekłości postępowania), b) zadośćuczynienia krzywdom Kościoła, wreszcie, c) zabezpieczenia interesów państwa. Argumenty te bez wątpienia byłyby słuszne gdyby nie fakt, że zwykły obywatel musi dochodzić prawa przed wieloinstancyjnymi organami administracji publicznej bądź w sądach. Tym samym, istotnym argumentem krytyków obowiązujących rozwiązań jest, często podnoszony, zarzut naruszenia przez przepisy u.w. art. 45 Konstytucji poprzez ograniczenie „prawa do sądu”. W odpowiedzi na to, zwolennicy przyjętych regulacji, w tym Dariusz Walencik, podkreślają, że nie można mówić tutaj o naruszeniu Konstytucji, gdyż Komisja nie jest organem wymiaru sprawiedliwości, a sprawy podległe jej właściwości nie zostały odesłane do rozstrzygnięcia na drodze sądowej w rozumieniu art. 1 k.p.c. Tymczasem jednym z najważniejszych postulatów w tej sytuacji wydaje się „poszukiwanie takiego znaczenia przepisu art. 45 Konstytucji, które byłoby równoznaczne z wymaganiem, by każda sprawa mająca dostateczną doniosłość z punktu widzenia sytuacji prawnej jednostki mogła być rozstrzygnięta przez sąd bądź bezpośrednio, bądź też pośrednio – w drodze kontroli przez sąd aktu organu niesądowego kształtującego sytuację prawną jednostki”<sup>20</sup>. Tymczasem „decyzje” (orzeczenia) Komisji są ostateczne i niezaskarżalne, bo w przeciwieństwie do wyroków zapadłych w postępowaniu polubownym, orzeczenia Komisji nie podlegają następcej kontroli sądu pod kątem przestrzegania zasad: praworządności i współzycia społecznego, w zakresie rozstrzygnięć przewidzianych w art. 63 ust. 1-3 ustawy z 17 maja 1989 r.

Zasygnalizowana powyżej problemy są tylko fragmentem bardzo skomplikowanej, zarówno formalnie jak i praktycznie, materii. Dokonana przez autora interpretacja przepisów i próba jej rekonstrukcji stanowi przykład solidnego opanowania materiału ustawowego, jak i zasad wykładni. Dariusz Walencik bowiem, z niezwykłą skrybią notuje najmniejsze nawet zmiany przepisów, wyjątki od zasad czy niekonsekwencje praktyki, unikając jednocześnie tonu publicystycznego. Na podkreślenie zasługuje wielopłaszczyznowe ujęcie zagadnień, łączące wykładnię derywacyjną z interpretacją systemową i historyczną konkretnych rozwiązań. Precyzja ujęcia tak rozbudowanej i szczegółowej materii wymaga jednak uważnej lektury, gdyż praca Dariusza Walencika jest napisana dla czytelnika wyrobionego, szukającego odpowiedzi na określone pytania. Stąd też częste podczas lektury wrażenie, że opracowanie ma charakter swoistego komentarza, przewodnika po przepisach.

Jednocześnie, nie uciekając od problemów trudnych, a przy okazji formułując postulaty *de lege ferenda*, autor próbuje wskazać, że mimo istniejących wątpliwości interpretacyjnych, rozwiązania przyjęte przez ustawę z 17 maja 1989 r. odpowiadają standardom demokratycznego państwa prawa. Wydaje się, że jest to ocena zbyt optymistyczna, szczególnie w świetle zasygnalizowanych w niniejszej choćby recenzji wątpliwości.

Studium pióra ks. Dariusza Walencika jest bez wątpienia publikacją ważną, w istotny sposób porządkującą wiedzę o genezie, charakterze i podstawach prawnych rewindykacji nieru-

<sup>19</sup> A. Jakubecki, *Praktyczny komentarz*, s. 31.

<sup>20</sup> M. Bogusz, *Granice podmiotowe prawa do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XIII, R. 2005, s. 355 i n.

chomości kościelnych pod rządami obowiązującego prawa. Jako pierwsze w naszej literaturze prawniczej pełne opracowanie tej problematyki na gruncie prawa polskiego zasługuje ono bez wątpienia na wysoką ocenę. Wypada więc wyrazić nadzieję, że recenzowana monografia stanie się zaczynem szerszej naukowej dyskusji nad działalnością Komisji Majątkowej i procesem restytucji własności kościelnej we współczesnej Polsce.

MAKSYMILIAN STANULEWICZ (Poznań)

*Zagraniczne peregrynacje i przyjaźnie naukowe polskich uczonych*, I, Komisja Historii Nauki Polskiej Akademii Umiejętności 14, Kraków 2008, ss. 145

We wstępie do książki profesor Adam Strzałkowski przypomina prawdę tak oczywistą, że brzmiącą dziś jak banał:

„Nauka wymaga kontaktów międzyludzkich. Ucnen potrzebują takich kontaktów dla wymiany myśli i idei, dla rozszerzenia swego warsztatu badawczego, dla konfrontacji własnych wyników z osiągnięciami innych uczonych, a także dla ich propagowania. Nie bez znaczenia jest, że kontakty takie stanowią okazje do rozszerzenia swej wiedzy o świecie, nie tylko w ramach własnej naukowej specjalności. [---] Szczególnie ważne są takie kontakty w skali międzynarodowej, połączone z zagranicznymi podróżami i pobytami”.

Komisja Historii Nauki Polskiej Akademii Umiejętności postanowiła poświęcić tym zagadnieniom uwagę, uruchamiając w ramach swych wydawnictw serię pod zbiorczym tytułem „Zagraniczne peregrynacje i przyjaźnie naukowe polskich uczonych”. W tomie pierwszym przedstawiono wspomnienia dwóch wybitnych historyków prawa, profesorów Stanisława Salmonowicza (*Z wędrówek i przyjaźni naukowych: Francja*, s. 9-50) i Witolda Wołodkiewicza, *Moje peregrynacje naukowe 1958-2003*, s. 51-145). Inauguracja serii wypadła imponująco i zachęcająco.

Autorzy, dziś nestorzy w swoim fachu, opisują swe podróże naukowe na Zachód, do Francji (Stanisław Salmonowicz) i Włoch (Witold Wołodkiewicz) przede wszystkim, ale także do innych krajów, stanowiących centra nauk historycznoprawnych. Stały się one możliwe dopiero w ostatnich latach pięćdziesiątych, po październikowym odwróceniu od stalinizmu, kiedy totalitarne państwo zdecydowało się uchylić nieco żelazną kurtynę, zawieszoną nad granicą dzielącą Polskę od Europy.

Otrzymałnśmy pasjonującą lekturę. Dzięki nader osobistej konwencji relacji autorzy potrafili ukazać okoliczności, w jakich wyjazdy dochodziły do skutku, pułapki zastawione na wyjeżdżających i argumenty, których władze PRL używały dla odmowy wydania paszportu. Obecny w książce jest klimat czasu, który wyjazdom towarzyszył. Zwiedzamy kraje i miasta pobytu we Francji i Włoszech: Nancy, Tuluzę, Lille, Limoges, Grenoble, Strasburg, no i Paryż oraz Turyn, Neapol, Florencję, Camarino, Soverato, oraz – oczywiście – Rzym. Uzyskujemy wgląd w stan badań nad historią prawa, zapoznujemy się z organizacją nauki i z najważniejszymi instytucjami, w których badania były prowadzone. Na kartach wspomnień pojawiają się wielkie nazwiska luminarzy naszych dyscyplin: Francuzi – Gabriel Le Bras, Jean Imbert, Albert Soboul, Jean Gaudemet, Pierre Petot, François Dumont, Romuald Szramkiewicz, Jean Maillet, Pierre Braun, Robert Mandrou, André Gouron, Ambrois Robert i Włosi – Eduardo Volterra, Gino Gorla, Luigi Labruna, Mario Talamanca, Luigi Capogrossi Colognesi oraz kla-