

# Andrzej Witkowski

---

## "Państwo wobec problemu własności nieruchomości Kościoła Rzymskokatolickiego w Polsce w XX w.", M. Stanulewicz, Poznań 2013 : [recenzja]

---

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 1(34), 166-180

---

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**M. Stanulewicz, *Państwo wobec problemu własności nieruchomości Kościoła Rzymskokatolickiego w Polsce w XX w.*, Poznań 2013, ss. 560.**

Dobrym punktem wyjścia dla całościowego ujęcia w recenzowanej monografii polityki władz państwowych wobec własności Kościoła Rzymskokatolickiego, stały się wcześniejsze publikacje M. Stanulewicza, poświęcone reformom rolnym w Polsce w XX w. Pierwsza: *Reforma rolna jako próba regulacji stosunków agrarnych w Polsce. Koncepcje i próby ich realizacji w latach 1918–1944* jest częścią składową pracy zbiorowej poświęconej reformom rolnym w Polsce międzywojennej i powojennej<sup>1</sup>. Autor wnikliwie analizuje szeroki wachlarz zagadnień: wpływ uwarunkowań pozaborczych na kształt reform rolnych; regulacje prawne z lat 1918–1919; ustawa z 15 lipca 1920 r. o wykonaniu reformy rolnej i proces wdrażania jej postanowień; ustawa z 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej i próby jej modyfikacji; wpływ kryzysu i interwencjonizmu państwowego (1929–1939) na losy reformy rolnej; programy przebudowy ustroju agrarnego w Polsce lat wojny i okupacji.

Jeden z zasadniczych problemów, jakie wyłoniły się w toku reform rolnych w Polsce międzywojennej i powojennej dotyczył nieruchomości kościelnych i prób ich znacjonalizowania. Gruntowne analizy konstrukcji własności kościelnej, zarówno na gruncie prawa świeckiego, jaki i kanonicznego oraz w świetle Magisterium Kościelnego, znajdujemy w kolejnych w trzech publikacjach M. Stanulewicza: *Własność jako fundament ustroju w nauczaniu*

---

<sup>1</sup> *Reformy rolne w Polsce międzywojennej i powojennej. Prawo – realizacja – skutki – problemy reprivatyzacyjne*, pod red. E. Borkowskiej-Bagieńskiej i W. Szafrąńskiego, Poznań 2008, s. 11.

społecznym Leona XIII<sup>2</sup>, *Prawo własności w nauczaniu episkopatu II Rzeczypospolitej*<sup>3</sup>, *O rozsądnej reformie rolnej. Kilka uwag o próbie przeprowadzenia reformy agrarnej w dobrach Kościoła katolickiego*<sup>4</sup>.

Wymienione publikacje stworzyły solidny fundament dla kompleksowej i szczegółowej analizy problemu własności nieruchomości Kościoła Rzymskokatolickiego w polityce władz państwowych w Polsce w XX w.

Autor podjął się opracowania tematu ważnego i złożonego, łączącego skomplikowane zagadnienia z zakresu wielu dyscyplin prawa świeckiego (konstytucyjnego, administracyjnego, cywilnego) i prawa kanonicznego oraz z historii Kościoła, na przestrzeni XX w.

Tytuł monografii – *Państwo wobec własności nieruchomości Kościoła Rzymskokatolickiego w Polsce w XX w.* – został sformułowany precyzyjnie, choć warto się zastanowić, czy w świetle stwierdzeń Autora uzasadniających wybór obszaru badawczego (s. 29), nie należało wyeksponować w nim słowa „polityka”.

Konstrukcja pracy jest wyrazista i zbudowana została w oparciu o kryterium chronologiczne. Autor wyodrębnił trzy rozdziały: I *Druza Rzeczpospolita wobec zagadnienia własności nieruchomości Kościoła katolickiego (1918–1939)*, II *Polska Ludowa a problem kościelnego majątku nieruchomego (1944–1989)*, III *Państwo polskie wobec własności Kościoła katolickiego po roku 1989*. Dopełniają je: *Wprowadzenie, Wnioski i Bibliografia*.

Problematyka własności nieruchomości Kościoła katolickiego była do tej pory poruszana w wielu pracach. Przyjęcie jej jako przedmiotu monografii wymaga zatem starannego omówienia

---

<sup>2</sup> *Prawo państwowe a prawo wewnętrzne związków wyznaniowych*, pod red. K. Krasowskiego, M. Materniak-Pawłowskiej, M. Stanulewicz, Poznań 2010.

<sup>3</sup> „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2012, z. 1.

<sup>4</sup> [w:] *O prawie i jego dziejach Księgi Dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej*, Komitet redakcyjny: M. Mikołajczyk, J. Ciągwa, P. Fiedorczyk, A. Stawiarska-Rippel, T. Adamczyk, W. Organiściak, K. Kuźmich, Białystok–Katowice 2010.

stanu badań i przekonania czytelnika, iż wytyczony obszar badawczy i zastosowane metody pozwoliły uzyskać rezultaty, które w dużej mierze mają charakter nowatorski. W moim przekonaniu Autor nie wywiązał się z tego zadania z oczekiwaną dokładnością i rzetelnością. We *Wprowadzeniu* pisze (s. 18), iż Jego zamiarem było „ukazanie ewolucji pojmowania własności kościelnej przez polskiego ustawodawcę w świetle obowiązujących przepisów, głównie o charakterze ustrojowym, publicznoprawnym. Stąd też, centralnymi pojęciami, wokół których koncentrują się rozważania są: prawo własności Kościoła i jego osób, jej naruszenie poprzez akty o charakterze bądź generalnym (nacjonalizacja) bądź to indywidualnym (wywłaszczenie), rekompensowanie skutków naruszenia oraz rewindykacja własności”.

Z kolei omawiając stan badań Autor podkreśla, iż w ostatnich latach problematyka własności nieruchomości Kościoła katolickiego, a także ich rewindykacji znalazła swoje „znaczące” miejsce w literaturze prawniczej, w tym w opracowaniach historycznoprawnych. Przyznaje, iż owe prace „zdają się w sposób możliwie pełny wyczerpywać tematykę ewolucji uprawnień własnościowych Kościoła na gruncie polskiego ustawodawstwa”. Uzasadniając wybór tematu monografii Autor pisze, iż „Dotychczas jednak brak było pozycji w literaturze, która w sposób syntetyzujący i jednocześnie krytyczny, a nie jednostronny, ukazałaby politykę państwa polskiego wobec problemu własności nieruchomości Kościoła katolickiego (...)”. W moim przekonaniu cel i obszar badawczy rozprawy zostały określony zbyt powierzchownie. Uważam, iż należało rozwinąć owe lakoniczne stwierdzenia, określając precyzyjnie zamierzone zadania badawcze.

O ile należy zgodzić się z cytowanym stwierdzeniem Autora o braku syntezy przedstawiającej szczegółowo ewolucję polityki państwa polskiego wobec problemu własności nieruchomości Kościoła katolickiego w Polsce w XX w., to bardzo kontrowersyjnie brzmi kolejne Jego stwierdzenie (wypowiedziane jednym zda-

niem), z którego można wnioskować, że wszystkie dotychczasowe opracowania odnoszą się do tej kwestii w sposób „jednostronny”<sup>5</sup>.

Efekt syntezy zagadnień ukazujących faktyczną politykę władz państwowych wobec własności nieruchomości Kościoła katolickiego został osiągnięty z pełnym powodzeniem. Dzięki dużej erudycji Autora rozprawa wyróżnia się niezwykle szerokim wachlarzem zagadnień i stopniem wnikliwości w prezentowaniu poszczególnych kwestii. Zresztą nie zawsze jest to tylko prosta synteza. Autor wielokrotnie wzbogaca ją własnymi, trafnymi przemyśleniami.

Natomiast zapowiadany walor „krytycznego, a nie jednostronnego” ujęcia tematu, którego odmawia dotychczasowym opracowaniom (wszystkim, gdy chodzi o obejmujące lata powojenne, oraz większości dotyczących okresu po 1989 r.) byłby większy, gdyby Autor podjął kwerendę archiwalną i uzupełnił oraz skorygował, bądź dodatkowo potwierdził dotychczasowe ustalenia, w oparciu o materiały źródłowe, które po raz pierwszy znalazłyby się w obiegu naukowym. Warto było także przeanalizować sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu, odsłaniające przebieg dyskusji parlamentarnej w procesie uchwalania omawianego ustawodawstwa. Tego jednak nie uczynił.

Nowatorskiemu spojrzeniu na prezentowane zagadnienia sprzyjało natomiast zaprezentowanie ich na tle rozwiązań prawnych i faktycznej polityki władz państwowych wobec własności kościelnej, w wybranych państwach socjalistycznych.

W swej pracy Autor wykorzystał akty prawne, wydawnictwa dokumentów, komentarze, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, rozległy zestaw literatury (w tym pozycje obcojęzyczne) oraz artykuły prasowe i materiały z Internetu. Na marginesie wypada zauważyć, iż wykaz źródeł prawa ogranicza się do wskazania

---

<sup>5</sup> Pisze (s. 29), iż „Dotyczy to zwłaszcza lat powojennych, które w literaturze przedmiotu ukazywane są w sposób wyłącznie negatywny oraz okresu po 1989 r., w opisie którego przeważają oceny zdecydowanie pozytywne”.

roczników urzędowych publikatorów. W „Bibliografii” brakuje również wykazu wykorzystanych orzeczeń sądowych.

Rozdział I zatytułowany jest *Druga Rzeczpospolita wobec zagadnienia własności nieruchomości Kościoła katolickiego (1918–1939)*. Wypada zauważyć, iż Autor nie użył tu – jak w tytule rozprawy (i w tytule rozdziału II) – słowa „problem”, lecz „zagadnienie”. Wydaje się, że wobec stopnia skomplikowania i zawiłości regulacji prawnych odnoszących się do własności nieruchomości Kościoła katolickiego, zaciętości sporów odzwierciedlających rozbieżne interesy oraz głębokie podziały polityczne i społeczne, związane z zapowiadzaną przebudową ustroju rolnego, określenie „problem” jest bardziej adekwatne, aniżeli „zagadnienie”.

Rozdział I rozpoczyna się od bardzo udanej, zwięzłej analizy konstrukcji prawa własności w najważniejszych kodyfikacjach prawa cywilnego w XIX i na przełomie XIX i XX wieku., a zwłaszcza w Prusach, Austrii i Rosji, która dobrze wprowadza w późniejsze rozważania (prawo własności w konstytucjach II Rzeczypospolitej, własność kościelna a reforma rolna, problem dóbr pokościelnych, własność kościelna po uchwaleniu konkordatu, rewindykacja własności kościelnej jako element polityki narodowościowej państwa). Obszerne, wnikliwe analizy Autora, zasługują na uznanie.

Pewien niedosyt budzą jednak rozważania na temat prawa własności w konstytucjach Polski międzywojennej. Warto było zaprezentować dorobek i poglądy znacznie szerszego grona badaczy konstytucjonalizmu II Rzeczypospolitej. Podkreśliłbym także, iż postanowienie Konstytucji Marcowej, że „Stosunek państwa do Kościoła będzie określony na podstawie układu ze Stolicą Apostolską (...)”, zostało przejęte z projektu opracowanego przez Tymczasową Radę Stanu<sup>6</sup>.

Rozdział II, najobszerniejszy (liczący aż 250 stron), podzielony został na dziewięć punktów, a w punkcie „5” wyodrębniono pod-

---

<sup>6</sup> Zob. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Reprint wydania z 1922 r., Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 147.

punkty, w których znajdujemy też jednostki redakcyjne nie ujęte w spisie treści.

Autor bardzo kompetentnie omawia tu rozległy zestaw zagadnień, które pozwoliły wyraziście przedstawić politykę władz państwowych wobec kościelnego majątku nieruchomego w latach 1944–1989. Zaczyna od zasygnalizowania faktycznego stanowiska władz tzw. Polski lubelskiej odnośnie własności nieruchomości Kościoła, w związku z zapowiedziami Manifestu PKWN i formalnym obowiązywaniem konkordatu, którego przepisy wyraźnie nie przystawały do planowanej przebudowy ustroju rolnego. Następnie daje wykład na temat marksistowskiej koncepcji własności i jej recepcji na grunt prawa polskiego, po czym przechodzi do analizy regulacji prawa własności w Konstytucji PRL. Z kolei omawia stanowisko władz państwowych wobec zagadnienia osobowości prawnej Kościoła katolickiego. Bardzo obszerny punkt „5” rozdziału II poświęcony jest analizie celów i form nacjonalizacji własności Kościoła katolickiego w Polsce Ludowej. Ważnym punktem odniesienia dla oceny skali i konsekwencji tego procesu są rozważania przybliżające proces nacjonalizacji majątku kościelnego w wybranych państwach socjalistycznych (Czechosłowacja, Węgry, NRD, Jugosławia), w oparciu o literaturę i źródła obcojęzyczne. Rozdział II kończą rozważania wyjaśniające istotę, charakter, usytuowanie w porządku prawnym i faktyczną rolę porozumień państwo – Kościół z lat 1950 i 1956 (nie tylko w odniesieniu do własności kościelnej), oraz genezę uwłaszczenia Kościoła katolickiego na Ziemiach Północnych i Zachodnich.

Bardzo szerokie spektrum poruszanych problemów, świadczące o erudycji Autora, syntetyzujące podejście dzięki umiejętności kierowania uwagi na sedno prezentowanych zagadnień, stanowią o walorach rozważań w rozdziale II.

Moje zastrzeżenia, uwagi i uzupełnienia dotyczą trzech zagadnień. Szkoda, że prezentując marksistowską koncepcję własności Autor nie wykorzystał tu znakomitej pracy A. Lityńskiego *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991, czyli historia wszechzwiązkowego komuni-*

stycznego prawa (bolszewików). *Krótki kurs*<sup>7</sup>, w którym Autor daje pełny, wnikliwy wykład m.in. prawa cywilnego, a szczególnie cenne i oryginalne rozważania dotyczą prawa własności. Podkreśla na wstępie, iż w bolszewickiej Rosji i ZSRR cywilistyka „zwiędła”. Do lata 1918 r. praktycznie całe przedrewolucyjne prawo cywilne przestało istnieć. Konfiskata bez odszkodowania całej wielkiej własności ziemskiej i likwidacja prywatnej własności ziemi (najgruntowniejsze – jak podkreśla Autor – wywłaszczenie w dziejach świata) oznaczały zarazem, w tym rolniczym kraju, obalenie fundamentów społecznych (nabywcy ziemi byli od tej pory jedynie jej użytkownikami)<sup>8</sup>. Autor już na wstępie swych rozważań stawia bardzo interesującą, ważną i oryginalną tezę, iż „prawo cywilne w systemie radzieckim niezwłocznie stało się prawem publicznym. To absolutna nowość w światowych dziejach prawa”<sup>9</sup>. O przesunięciu prawa cywilnego do sfery publicznej zadecydowała powstała w tym czasie baza własności, określana później jako socjalistyczna, oraz socjalistyczne metody regulacji jej funkcjonowania: centralizm, akty administracyjne, reglamentacja i rozdzielnictwo. Prof. A. Lityński bardzo rzetelnie uzasadnia i dokumentuje swój pogląd.

Zauważmy, że w Rosji, w związku z zanikiem własności prywatnej (przejściowo tylko była odbudowana w latach NEP-u, ale została rychło zlikwidowana wraz z porzuceniem tej polityki) tolerowano tylko własność osobistą. Obejmowała ona wprawdzie jedynie drobne przedmioty codziennego użytku. Według kodeksu cywilnego RSFRR z 1964 r. dotyczyła mienia zgromadzonego ze środków pochodzących wyłącznie z pracy – np. mieszkanie do 60m kw. Prywatną własność w Rosji przyjęła dopiero konstytucja z 1993 r., a prywatny obrót ziemią stał się możliwy od 2002 r.

---

<sup>7</sup> Wydawnictwo C. H. Beck 2012, s. 402, 2. wydanie (wydanie pierwsze 2010).

<sup>8</sup> Całkowicie zmieniono również stosunki obligacyjne, zlikwidowano prawo spadkowe, stworzono zupełnie nowe prawo rodzinne odwzorowujące zasady skrajnie odmienne od dotychczasowych.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 200.



W analizowanym fragmencie rozdziału II pominięto również obszerną monografię A. Machnikowskiej *Prawo własności w Polsce w latach 1944–1981*<sup>10</sup>, którą powinien uwzględnić każdy, podejmujący rozważania na temat doktrynalnych, ideologicznych, społecznych i gospodarczych uwarunkowań prawa własności w tym okresie Polski Ludowej.

Jak już sygnalizowałem, w rozdziale II *Polska Ludowa a problem kościelnego majątku nieruchomego (1944–1989)* Autor wyodrębnił m.in. punkt 5 *Nacjonalizacja własności Kościoła katolickiego w latach 1944–1956*, a w nim podpunkt 5.5. *Inne akty nacjonalizacyjne*, w którym omawia również problem przejmowania przez państwo nieruchomości w drodze egzekucji skarbowej (s. 329–334). Ramy czasowe określone w tytule punktu „5” nie są adekwatne dla zagadnienia omawianego w podpunkcie „5.5”. Sugeruję bowiem, iż problem zniknął w 1956 r.

Wydaje się, że podane przez Autora oceny polityki podatkowej państwa w stosunku do kościołów i związków wyznaniowych, a przede wszystkim Kościoła katolickiego, sformułowane przez W. Łączkowskiego („represyjna, a nawet niegodziwa”) oraz W. Uruszczaka („haniebna”), wymagają gruntowniejszego uzasadnienia, odnoszącego się do całego okresu Polski Ludowej. Należało także uwypuklić jej zróżnicowanie i instrumenty w poszczególnych latach, tym bardziej, że celem rozprawy jest ukazanie polityki państwa wobec problemu własności nieruchomości Kościoła katolickiego. Polityka podatkowa była jej ważną, integralną częścią.

Przywołana w przypisach literatura pozwala na taką analizę. Przykładowo, jak podaje T. Stanisławski<sup>11</sup> w *Analizie polityki wyznaniowej w latach 60-tych*, sporządzonej w czerwcu 1970 r. przez Wydział Administracyjny KC PZPR<sup>12</sup>, podkreślono iż „Ważnym instrumentem naszego oddziaływania może być polityka fiskalna

---

<sup>10</sup> Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2010.

<sup>11</sup> *Wykorzystanie opodatkowania Kościoła w polityce wyznaniowej PRL* [w:] *Prawo i polityka wyznaniowa w Polsce Ludowej*, pod red. A. Mezglewskiego, P. Stanisza i M. Ordon, Wydawnictwo KUL, Lublin 2005, s. 270.

<sup>12</sup> *Tajne dokumenty Państwo – Kościół 1960–1980*, Londyn 1996, s. 322.

wobec instytucji kościelnych i osób duchownych (...). Wydaje się, że nie dość elastycznie wykorzystywaliśmy dotychczas te środki oddziaływania, nie udzielając ulg księżom lojalnym, a równocześnie nie dość konsekwentnie egzekwując należności i kary od duchownych wyróżniających się wrogim stosunkiem do władz państwowych”.

Sądzę, że dobrym punktem odniesienia dla owych rozważań byłaby analiza polityki podatkowej wobec Kościoła w Polsce międzywojennej. Warto zauważyć, iż zasady opodatkowania Kościoła Rzymskokatolickiego w Polsce międzywojennej określone były również w postanowieniach konkordatu z 1925 r. W szczególności (art. XV) duchowni i ich majątek oraz majątek osób prawnych kościelnych i zakonnych podlegać mieli opodatkowaniu na równi z osobami i majątkiem obywateli Rzeczypospolitej oraz osób prawnych świeckich. Od tej reguły przewidziano istotny wyjątek, który dotyczył budynków poświęconych służbie Bożej, seminariów duchownych, domów przygotowawczych dla zakonników i zakonnic składających śluby ubóstwa, oraz dóbr i praw majątkowych, z których dochody były przeznaczone na cele kultu religijnego i nie przyczyniały się do dochodów osobistych beneficjentów. Naddo, pomieszczenia biskupów i duchowieństwa parafialnego oraz ich lokale urzędowe miały być traktowane przez Skarb Państwa na równi z pomieszczeniami urzędowymi funkcjonariuszy i lokalami instytucji państwowych.

Unormowania te nie zapobiegły jednak powstawaniu wątpliwości interpretacyjnych ustawodawstwa podatkowego (podatek dochodowy, podatek od nieruchomości, podatek od lokali, podatek gruntowy), które przewidywało ulgi podatkowe dostosowane do sytuacji prawnej Kościoła od 1925 r. Wynikało to m. in. z odmiennej terminologii zastosowanej w konkordacie oraz w ustawodawstwie podatkowym. Chodziło w szczególności o „cele wyznaniowe” (występujące w przepisach podatkowych) oraz „cele kultu religijnego” (zapisane w konkordacie), na które musiały być przeznaczone dochody (czy pomieszczenia), aby były objęte zwolnieniem z opodatkowania. Ten pierwszy termin pozwalał na

interpretację rozszerzającą, skutkującą większą skalą zastosowanych ulg. Jak pisze H. Pietrzak, orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego dokonało identyfikacji tych pojęć i ścisłej, zawężającej interpretacji pojęcia „cele kultu religijnego”. W wyroku z 12 maja 1938 r. NTA stwierdził mianowicie, iż „wymogiem przewidzianego w konkordacie zwolnienia podatkowego dóbr, z których dochody przeznaczone są na cele kultu religijnego, jest zużywanie tych dochodów na cele samego spełniania czynności należących do objawów kultu religijnego, tj. na koszty nabycia i utrzymania przedmiotów, użytkowanych przy spełnianiu czynności jw. lub wyłącznie do tych czynności służących”. Zawężającą interpretację przyjęło także Ministerstwo Skarbu, które w 1938 r. wyjaśniło, iż przez przeznaczenie dochodu na cele „wyznaniowe” należy rozumieć wydatki na cele kultu religijnego i to w ścisłym tego słowa znaczeniu, tj. majątek przeznaczony na utrzymanie w dobrym stanie budynku kościelnego i na wydatki połączone z odprawianiem nabożeństw. Podkreśliło, iż przez określenie „przeznaczenie dochodów na cele kultu religijnego” należy uważać „przeznaczenie ich na nabycie i utrzymanie przedmiotów majątkowych, użytkowanych wyłącznie przy spełnianiu czynności należących do objawów kultu religijnego”. Owe interpretacje nie usunęły wszystkich wątpliwości, powstających w związku ze stosowaniem ulg podatkowych. Na przykład niejasna była kwestia opodatkowania dochodów wydanych na budowę kościołów i inne podobne inwestycje. W praktyce nie były one opodatkowane, choć w świetle regulacji podatkowych i orzecznictwa nie korzystały ze zwolnienia<sup>13</sup>.

Na s. 330 Autor pisze, iż „Praktycznie przez pierwsze lata po wojenne władze w sposób dowolny i bez żadnych podstaw prawnych nakładały ciężary finansowe na Kościół, praktycznie w oderwaniu zarówno od realiów ekonomicznych, jak i stanu faktycznego”. Formułując to stwierdzenie powołuje się przy tym na publikację H. Pietrzak: *Obciążenia kościelnych osób prawnych podatka-*

---

<sup>13</sup> H. Pietrzak, *Zasady opodatkowania Kościoła Katolickiego w Polsce w latach 1918–1952*, „Prawo Kanoniczne” 2003, nr 1–2, s. 201–202.

mi terenowymi w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>14</sup> oraz *Kwestia opodatkowania kościelnych osób fizycznych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*<sup>15</sup>. W tym miejscu nasuwają się dwie uwagi. Po pierwsze trzeba podkreślić, że kwestię opodatkowania Kościoła katolickiego w „pierwszych latach powojennych” H. Pietrzak podejmuje przede wszystkim w innym artykule<sup>16</sup>. Po drugie, w przypisach Autor nie podaje numerów stron, na których widnieją rozważania H. Pietrzak, które pozwalają na taką ocenę. Zwracam na to uwagę, bo pierwsza część cytowanego zdania, sugerująca iż przez pierwsze lata powojenne władze w sposób dowolny i bez żadnych podstaw prawnych nakładały ciężary finansowe na Kościół zawiera – moim zdaniem stwierdzenie nie w pełni adekwatne do rzeczywistości. Warto podkreślić, iż w pierwszych latach powojennych konstrukcja głównych podatków państwowych i komunalnych nawiązywała do wzorów przedwojennych, szanujących postanowienia konkordatu.

Odnosząc się do ogólnych kierunków instrumentalizacji systemu opodatkowania Kościoła w PRL, T. Stanisławski stwierdza, iż „ta dziedzina wzajemnych relacji nie stanowiła jakiegoś wyjątku. Ówczesne państwo z samej swej istoty usiłowało uzyskać wpływy na wszystkie przejawy życia społecznego i osobistego obywateli. Restrykcyjna polityka finansowa i podatkowa w stosunku do instytucji religijnych, a zwłaszcza kościołów w PRL, służąca ograniczaniu podstaw majątkowych ich egzystencji wpisywała się w całość ówczesnej polityki wyznaniowej państwa”<sup>17</sup>. Instrumentalne wykorzystanie ustawodawstwa podatkowego miało zatem miejsce nie tylko w stosunku do Kościoła.

Drugim, dobrym punktem odniesienia dla oceny polityki podatkowej wobec Kościoła wydaje się ewolucja systemu podatków

---

<sup>14</sup> „Prawo Kanoniczne” 2005, nr 1–2.

<sup>15</sup> „Prawo Kanoniczne” 2006, nr 1–2.

<sup>16</sup> *Zasady opodatkowania Kościoła Katolickiego w Polsce w latach 1918–1952*, op. cit.

<sup>17</sup> T. Stanisławski, *Wykorzystanie opodatkowania Kościoła w polityce wyznaniowej PRL*, op. cit., s. 270.

państwowych w pierwszych latach Polski Ludowej, w której można wyodrębnić trzy okresy.

Pierwszy, do końca 1945 r. charakteryzuje wykorzystanie ustawodawstwa przedwojennego (doraźne zmiany miały niemal wyłącznie charakter fiskalny) i jednolita dla wszystkich podmiotów gospodarczych wysokość obciążenia<sup>18</sup>.

Drugi okres obejmuje lata 1946–1947. W miejsce uchylonych przedwojennych ustaw podatkowych przyjęto nowe, które nawiązując do rozwiązań przedwojennych, zarysowują jednak już wielosektorowość gospodarki. Widoczne są bowiem pierwsze objawy odrębnych zasad opodatkowania gospodarki uspołecznionej i prywatnej. Wysokość obciążenia sektora prywatnego kształtowała się na poziomie „nie odbiegającym od przeciętnego”<sup>19</sup>, a różnice w potraktowaniu podatników słabszych i silniejszych gospodarczo, opierały się wyłącznie na ich fiskalnej zdolności płatniczej. Jak pisze J. Lubowicki, „System ten ani w całości nie utrudniał istnienia sektora prywatnego, ani w poszczególnych przepisach nie traktował podatników różnie, zależnie od ich przynależności do różnych grup tego samego odcinka”<sup>20</sup>.

Od 1948 r. zaczyna się trzeci kres. W ustawodawstwie podatkowym pojawiają się, w coraz większym stopniu, obce dotychczasowej kulturze prawnej rozwiązania, wzorowane na systemie podatkowym radzieckim, polegające m.in. na zerwaniu z zasadami równości podatników wobec prawa i powszechności opodatkowania, oraz na różnicowaniu statusu podatkowego podmiotów zobowiązanych przede wszystkim w zależności od ich przynależności do określonego sektora własności, a nawet branży<sup>21</sup>. Przyjęty wtedy i rozwijany w następnych latach system podatkowy eks-

---

<sup>18</sup> W okresie od 1 VIII 1944 r. do 31 III 1945 r. udział gospodarki nieuspołecznionej we wpływach z podatków obrotowego i dochodowego, wyniósł 75%. Zob. *Rocznik Statystyczny Finansów 1945–1967*, Warszawa 1968, s. 43.

<sup>19</sup> J. Lubowicki, *Polityka podatkowa w Polsce Ludowej (...)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1962, nr 26, s. 17.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Zob. A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2002, s. 261–262.

ponował już silnie podwójną rolę podatków: fiskalną i społeczną. Zakładał wykorzystanie podatków jako instrumentu ograniczania i likwidowania działalności gospodarczej sektora nieuspołecznionego, na rzecz kolektywnych form gospodarowania, bez względu na następstwa dla gospodarki kraju<sup>22</sup>. Oznaczało to całkowite zerwanie z rozwiązaniami systemu podatkowego Polski międzywojennej, służącego realizacji zupełnie innych założeń gospodarczych i funkcjonującego w warunkach sądowej kontroli decyzji władz podatkowych. Przypomnijmy, że po II wojnie światowej nie restytuowano sądownictwa administracyjnego, mimo zapowiedzi (w Małej Konstytucji z 1947 r.) wydania odrębnej ustawy określającej tryb i zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych. Na przywrócenie sądownictwa administracyjnego trzeba było czekać do 1980 r.

Warto również podkreślić, iż dekret z 13 IV 1945 r. o reformie samorządowego systemu podatkowego<sup>23</sup> przekazał (na rok 1945) związkom samorządu terytorialnego wymiar, pobór, ściąganie i wpływy z państwowego podatku gruntowego, podatku od nieruchomości oraz podatku od lokali, poddając je równocześnie pewnym zmianom (najgłębiej zreformowano podatek gruntowy). Owe tymczasowe rozwiązanie utrwalił dekret z 20 III 1946 r. o podatkach komunalnych<sup>24</sup>, który definitywnie zaliczył owe podatki do przychodów związków samorządu terytorialnego, funkcjonujących do 1950 r.

---

<sup>22</sup> Przykładowo, w 1945 r. w sektorze nieuspołecznionym było 283,5 tys. podatników podatków obrotowego i dochodowego, w 1947 – 360,2 tys., w 1950 – 211,9 tys. a w 1953 – 132,4 tys. Od 1957 r. wysokość obciążenia i praktyka wymiarowa realizowały już politykę podatkową wspierającą produkcję rolną niezależnie od wielkości gospodarstw oraz wytwórczość i usługi rzemieślnicze. Zob. J. Lubowicki, *Polityka podatkowa (...)*, *op. cit.*, s. 23, 34–41. Zob. też R. Mastalski, *Ustalenie podstawy wymiaru w polskim postępowaniu podatkowym*, Wrocław 1973, s. 5–7.

<sup>23</sup> Dz. U. 1945, nr 16, poz. 103.

<sup>24</sup> Dz. U. 1946, nr 19, poz. 128.

Zbyt lakonicznie omówił Autor także zagadnienie samej egzekucji zaległości podatkowych, prowadzącej do przejmowania nieruchomości kościelnych.

Uzupełniłbym także rozważania dotyczące Urzędu do Spraw Wyznań, zwłaszcza na temat faktycznych celów jego działania. W szczególności, jak podkreślili H. Misztal i A. Mezglewski, udział Urzędu w kształtowaniu i realizowaniu polityki podatkowej w stosunku do instytucji wyznaniowych znacznie wykraczał poza jego statutowe uprawnienia. W oparciu o analizę materiałów archiwalnych stwierdzają Oni, że decyzje o umarzaniu zaległości podatkowych wobec seminariów duchownych faktycznie podejmował Urząd do Spraw Wyznań, a nie Ministerstwo Finansów. Ta praktyka została opisana w jednym z dokumentów sporządzonych przez Urząd (19 marca 1975 r.), z którego dowiadujemy się, że „od szeregu lat Urząd, zgodnie z ustaleniami, otrzymuje z Ministerstwa Finansów lub wydziałów ds. wyznań akta podatkowe WSD do zaopiniowania”. Owe opinie Urząd formułował „stosując elastyczność w polityce fiskalnej (...), w zależności od stosunku seminarium do nadzoru władz państwowych”. Z zachowanych materiałów archiwalnych wynika, iż stanowisko Urzędu do Spraw Wyznań traktowane było przez władze finansowe jako wiążące<sup>25</sup>.

Rozdział III poświęcony jest polityce władz państwowych wobec własności Kościoła katolickiego po 1989 r. Główna uwaga Autora skierowana jest na problem restytucji i rewindykacji własności nieruchomości Kościoła katolickiego w zmienionych warunkach ustrojowych, po uchwaleniu 17 maja 1989 r. ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (od 1990 r. – w Rzeczypospolitej Polskiej), podpisaniu w 1993 r. konkordatu, oraz wdrożeniu reformy samorządowej

---

<sup>25</sup> H. Misztal, A. Mezglewski, *Zakres kompetencji, styl działania i cele Urzędu do Spraw Wyznań* [w:] *Prawo i polityka wyznaniowa w Polsce Ludowej*, op. cit., s. 62. Z kolei J. Krukowski podkreśla, iż „Urząd do Spraw Wyznań na pewno nie był suwerenem. Był wykonawcą. Za jego plecami stał Wydział IV MSW, który działał skrycie, można powiedzieć, że posługiwał się nawet terrorem. W dużej mierze decyzje wydawane przez UdsW były z nim uzgadniane (...)”, *ibidem*, s. 124.

i ustanowieniu w Konstytucji z 1997 r. szczególnej ochrony majątku gminnego.

Bardzo wnikliwie Autor analizuje w szczególności ustanowiony w 1989 r. nadzwyczajny tryb rewindykacji mienia kościelnego, realizowany przez Komisję Majątkową do spraw Kościoła Katolickiego, który wywołał najwięcej kontrowersji. Dotyczą one głównie statusu ustrojowo-prawnego Komisji Majątkowej, trybu postępowania regulacyjnego, charakteru i skutków rozstrzygnięć Komisji Majątkowej. Autor wyraźnie podziela poglądy zdecydowanej większości przedstawicieli doktryny, bardzo krytycznie nastawionych zwłaszcza do niekonwencjonalnej konstrukcji postępowania regulacyjnego przed Komisją Majątkową.

Z kolei we *Wnioskach*, Autor syntetycznie podsumowuje swe rozważania, rozwijając przekonującą tezę, iż stan posiadania Kościoła, a w szczególności stosunek władz państwowych do własności Kościoła, był pochodną tego, na ile był on postrzegany przez władzę jako partner, a na ile jako przeciwnik polityczny.

Podsumowując pragnę podkreślić, iż recenzowana monografia jest wartościowym, wnikliwym studium historyczno-prawnym, analizującym najistotniejsze uwarunkowania, konstrukcję i skutki wdrażania instrumentów prawnych polityki władz państwowych, w stosunku do własności nieruchomości Kościoła Rzymskokatolickiego w Polsce w XX wieku.

*prof. zw. dr hab. Andrzej Witkowski*

\*\*\*

**A. Krawiec, *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012, ss. 172.**

Recenzowana monografia dr Anny Krawiec, wydana nakładem Wydawnictwa Uniwersytetu Jagiellońskiego w 2012 r. w ramach serii „Monografie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego”, dotyczy problematyki niezwykle ważkiej: instytu-