

Warszawa, 3 października 2024 r.

BEOS-WP-1779/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna
na temat petycji nr BKSP-155-X-224/24
w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zmiany ustawy
o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego

I. Treść i cel petycji

Petycja została wniesiona na podstawie art. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach¹. W petycji postuluje się podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zmiany ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej² poprzez wykreślenie art. 54 u.s.p.K.K., który stanowi, że: „1. W obrocie nieruchomościami między kościelnymi osobami prawnymi nie stosuje się prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa. 2. Przy nabywaniu nieruchomości lub ich części przez kościelne osoby prawne od osób trzecich prawo pierwokupu może być stosowane jedynie w przypadkach, gdy inwestor państwowy lub spółdzielczy uzyskał wcześniej decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na tej nieruchomości lub części tej nieruchomości.”.

W uzasadnieniu petycji (w odniesieniu do proponowanej zmiany) wskazano, że: „rozdział Kościoła od Państwa musi uregulować relacje finansowe i płynącą z nich siłę, oparte na posiadaniu nieruchomości.”. W pozostałym zakresie w uzasadnieniu petycji powołano się na inne już złożone petycje.

¹ T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870; dalej ustawa o petycjach.

² T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1966; dalej u.s.p.K.K.

Należy jeszcze odnotować, że petycja o zbliżonej treści została również złożona do Senatu³.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja będąca przedmiotem opinii obejmuje żądanie zmiany przepisów prawa o randze ustawy. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴ władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r.⁵ w związku z art. 112 Konstytucji RP precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z jej art. 3 ust. 1 określa zasady stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, w tym jego sytuację prawną i majątkową. Jak wynika z art. 3 ust. 2 u.s.p.K.K. w sprawach odnoszących się do Kościoła Katolickiego, nieuregulowanych ustawą, stosuje się powszechnie obowiązujące przepisy prawa, o ile nie są sprzeczne z wynikającymi z niej zasadami.

³ <https://www.senat.gov.pl/prace/petycje/wykaz-tematow-petycji/petycja,943.html>.

⁴ Dz. U. 1997 r., nr 78 poz. 483; dalej Konstytucja RP.

⁵ M.P. 2022 r. poz. 723.

W literaturze wskazuje się, że art. 3 u.s.p.K.K. należy odczytywać łącznie z przepisami Konstytucji RP i Konkordatu⁶. Te bowiem akty prawne w obecnym stanie prawnym określają relacje pomiędzy Państwem a Kościołem Katolickim. Dlatego też m.in. art. 3 u.s.p.K.K. mógł w chwili uchwalania tej ustawy stanowić podstawę normatywną relacji Państwo – Kościół Katolicki. Obecnie jego znaczenie co do regulacji samych stosunków, w świetle przepisów Konstytucji RP i Konkordatu, traci na znaczeniu⁷.

Składający petycję zmierzają do uchylenia art. 54 u.s.p.K.K. Przepis ten stanowi, że:

„1. W obrocie nieruchomościami⁸ między kościelnymi osobami prawnymi nie stosuje się prawa pierwokupu⁹ na rzecz Skarbu Państwa.

2. Przy nabywaniu nieruchomości lub ich części przez kościelne osoby prawne od osób trzecich prawo pierwokupu może być stosowane jedynie w przypadkach, gdy inwestor państwowy lub spółdzielczy uzyskał wcześniej decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na tej nieruchomości lub części tej nieruchomości.”¹⁰.

⁶ Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r., Dz.U. 1998 nr 51 poz. 318.

⁷ B. Rakoczy [w:] *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2008, art. 3, Lex.

⁸ Pod pojęciem „obrotu nieruchomościami” rozumieć należy także zbycie użytkowania wieczystego. Tak J. Górecki [w:] *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596-602 k.c. i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu*, Kraków 2002, art. 54, Lex. Odmienne W. Gonet, *Prawo pierwokupu nieruchomości*, Warszawa 2017, s. 218.

⁹ Prawo pierwokupu uregulowano w art. 596 i n. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, dalej KC). Artykuł 596 KC stanowi, że: „Jeżeli ustawa lub czynność prawna zastrzega dla jednej ze stron pierwszeństwo kupna oznaczonej rzeczy na wypadek, gdyby druga strona sprzedała rzecz osobie trzeciej (prawo pierwokupu), stosuje się w braku przepisów szczególnych przepisy niniejszego rozdziału.”. O charakterze prawnym prawa pierwokupu zob. J. Górecki [w:] *Komentarz do niektórych przepisów Kodeksu cywilnego* [w:] *Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596-602 k.c. i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu*, Kraków 2002, art. 596, Lex.

¹⁰ Zakres zawartego w art. 54 u.s.p.K.K. wyłączenia ustawowego prawa pierwokupu Skarbu Państwa został omówiony w Opinii Polskiego Instytutu Notarialnego z dnia 8.11.2021 r. dotyczącej zakresu zawartego w art. 54 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej wyłączenia ustawowego prawa pierwokupu zastrzeżonego na rzecz Skarbu Państwa. Zob. <http://polinot.pl/zakres-zawartego-w-art-54-ustawy-o-stosunku-panstwa-do-kosciola-katolickiego-w-rp-wylaczenia-ustawowego-prawa-pierwokupu-skarbu-panstwa/>. Autorami opinii byli: dr Andrzej Jan Szereda, Dyrektor Polskiego Instytutu Notarialnego, prof. uczelni dr hab. Wojciech Gonet, Członek Rady Naukowej Polskiego Instytutu Notarialnego, dr Patryk Bender. W konkluzji wskazano, że: „przy nabywaniu nieruchomości leśnych lub ich części przez kościelne osoby prawne Kościoła Katolickiego od osób trzecich prawo pierwokupu może być stosowane jedynie w przypadkach, gdy inwestor państwowy lub spółdzielczy uzyskał wcześniej decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na tej nieruchomości lub części tej nieruchomości. W przypadku obrotu nieruchomościami leśnymi

Zgodnie z art. 140 KC w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Z deklarowanej w art. 353¹¹ KC zasady swobody umów, mającej swoje umocowanie w art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, wynika prawo nie tylko do ukształtowania treści umowy, ale także do wyboru osoby kontrahenta. O ile przepisy nie stanowią inaczej, prawem właściciela rzeczy zamierzającego ją sprzedać jest podjęcie decyzji co do wyboru drugiej strony umowy sprzedaży. Przyznanie Skarbowi Państwa ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości można rozpatrywać jako ograniczenie prawa własności oraz swobody kontraktowania. Ograniczenie to może jednak znajdować uzasadnienie w świetle wartości wyrażanych przez Konstytucję RP¹¹.

W odniesieniu do obrotu nieruchomościami między kościelnymi osobami prawnymi ustawodawca uznał w art. 54 ust. 1 u.s.p.K.K., że prawo pierwokupu nie powinno znaleźć zastosowania, o ile przysługuje ono z mocy ustawy Skarbowi Państwa.

Wyłączenie prawa pierwokupu przy obrocie nieruchomościami między kościelnymi osobami prawnymi ma na celu uchronienie majątku kościelnego przed przejściem prawa własności na podmiot publicznoprawny (Skarb Państwa). Kościół Katolicki (kościelne osoby prawne) w ramach niezależności i autonomii może swobodnie rozporządzać mieniem. W swoich sprawach, także majątkowych, rządzi się własnym prawem. Istotną okolicznością jest to, że prawo pierwokupu podmiotu publicznego jest wyłączone jedynie wtedy, gdy obrót nieruchomościami następuje między kościelnymi osobami prawnymi. Natomiast art. 54 ust. 1 u.s.p.K.K. nie ma zastosowania w sytuacji, gdy obrót następuje między kościelną osobą prawną a osobą trzecią. Wynika to z faktu, że obrót między kościelnymi osobami prawnymi można

między kościelnymi osobami prawnymi Kościoła Katolickiego nie stosuje się prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa.”.

¹¹ P. Litwiniuk, *Z problematyki wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości rolnej przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa*, Przegląd Prawa Rolnego 2021, nr 1 (28), s. 69 i n. Autor omawia ustawowe prawo pierwokupu państwowego w kontekście konstytucyjnej ochrony własności, tamże, s. 75 i n.

uznać za swoistego rodzaju obrót wewnętrzny. Z punktu widzenia prawa kanonicznego nie ma znaczenia, która kościelna osoba prawna jest właścicielem nieruchomości¹².

W literaturze istnieje spór w zakresie tego, czy w art. 54 u.s.p.K.K. chodzi jedynie o prawo pierwokupu przysługujące Skarbowi Państwa, czy także jednostkom samorządu terytorialnego. B. Rakoczy zaznacza, że: „Wprawdzie ustawodawca wskazuje jedynie na prawo pierwokupu Skarbu Państwa, ale chodzi tu także o prawo pierwokupu zastrzeżone na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Odmienne zdanie prezentuje J. Górecki, który uważa, że mowa tu jedynie o Skarbie Państwa. Autor ten wskazuje, że w chwili uchwalania ustawy wyznaniowej nie istniały jeszcze gminy, jako jednostki samorządu terytorialnego, ani nie miały osobowości prawnej. Jednak to słuszne stwierdzenie prowadzi autora do niewłaściwego wniosku. Wykładnia celowościowa i koncepcja racjonalności działania ustawodawcy prowadzą do odmiennych wniosków.”¹³. A. Karczmarek¹⁴ natomiast podaje, że należy zgodzić się ze stanowiskiem, że odnoszące się tylko do umów zawieranych pomiędzy kościelnymi osobami prawnymi wyłączenie prawa pierwokupu Skarbu Państwa, z pominięciem prawa pierwokupu ustanowionego dla jednostek samorządu terytorialnego, nie zrealizuje celu art. 54 ust. 1 u.s.p.K.K. w postaci ochrony autonomii kościelnych osób prawnych w zakresie kształtowania stosunków majątkowych. W ocenie A. Karczmarka: „regulacja taka jest dysfunkcjonalna, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę, że na podstawie przepisów ustawy o gospodarce komunalnej¹⁵ gmina może korzystać z pierwokupu także, gdy umowa sprzedaży ma za przedmiot nieruchomości, które nie stanowiły nigdy mienia komunalnego, a były przedmiotem własności Skarbu Państwa.”. Dalej autor wskazał, że art. 54 ust. 1 u.s.p.K.K. w istocie nie mógł uwzględniać jednostek samorządu terytorialnego, bowiem te w dacie jego uchwalania nie istniały. Zdaniem autora przy interpretacji art. 54 ust. 1 u.s.p.K.K. nie

¹² B. Rakoczy [w:] *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2008, art. 54, Lex.

¹³ B. Rakoczy [w:] *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2008, art. 54, Lex.

¹⁴ A. Karczmarek, *Opinia prawna dotycząca petycji nr BKSP-155-X-57/23 w sprawie zmiany ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami polegającej na skreśleniu art. 109 ust. 3 pkt 2 z dnia 9 maja 2024 r.*, BEOS-WP-506/24, s. 7-8.

¹⁵ Autor opinii dotyczącej petycji omyłkowo powołał się na tę ustawę, podczas gdy chodzi o ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344, 1113, 1463, 1506, 1688, 1762, 1906, 2029, dalej u.g.n.).

zachodzi potrzeba korygowania literalnego brzmienia tego przepisu poprzez odwołanie się do wykładni celowościowej. *De lege lata*, w przypadku nieruchomości stanowiących mienie kościelnych osób prawnych art. 54 ust. 1 u.s.p.K.K. uzupełniany jest przez art. 109 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁶. Podkreślił przy tym, że: „Pierwszy przepis (art. 54 ust. 1 u.s.p.K.K.) wyłącza prawo pierwokupu Skarbu Państwa, a drugi (art. 109 ust. 3 pkt 2 u.g.n.) czyni to wobec gminy. W ten sposób przywołane przepisy ograniczają pole dla wątpliwości interpretacyjnych.”¹⁷. Należy jednak zwrócić uwagę, że ten ostatni przepis dotyczy nie tylko osób prawnych Kościoła Katolickiego, ale także osób prawnych innych kościołów i związków wyznaniowych.

Zasada określona w art. 54 ust. 1 u.s.p.K.K. podlega wyłączeniu w przypadku zaistnienia przesłanek z art. 54 ust. 2 u.s.p.K.K. O ile ust. 1 dotyczy obrotu między kościelnymi osobami prawnymi, o tyle ust. 2 odnosi się do obrotu między kościelnymi osobami prawnymi a osobami trzecimi.

Na tle art. 54 ust. 2 u.s.p.K.K. również pojawiają się wątpliwości. W szczególności kontrowersje budzi podmiot, jakim jest „inwestor państwowy lub spółdzielczy”. W aktualnym stanie prawnym ustawodawca nie posługuje się tym pojęciem. B. Rakoczy¹⁸ podaje, że nie bez znaczenia jest więc wykładnia historyczna. Zauważa, że pojęcie „inwestor państwowy” oznaczało każdą jednostkę państwową, która realizowała inwestycje mieszkaniowe. W jego ocenie podobnie należy rozumieć

¹⁶ Przepis stanowi, że: „Prawo pierwokupu nie przysługuje, jeżeli: sprzedaż nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego następuje między osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego.” Gmina nie może wykonać prawa pierwokupu, jeżeli sprzedaż nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego następuje między osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego. Wyłączenie to oznacza, iż w przypadku nieruchomości nabytej od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego prawo pierwokupu przysługuje tylko wtedy, gdy kościelna osoba prawna sprzedaje ją innemu podmiotowi niż osoby prawne tego samego kościoła lub związku wyznaniowego. Jeżeli kościelna osoba prawna sprzedaje nieruchomość nabytą wcześniej od innej osoby prawnej tego samego kościoła lub związku wyznaniowego, to prawo pierwokupu nie przysługuje niezależnie od tego, kto jest nabywcą nieruchomości. Nie dotyczy to jednak nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne lub nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków. W takim przypadku prawo pierwokupu przysługuje, jeżeli nabywcą jest podmiot nie będący osobą prawną tego samego kościoła lub związku wyznaniowego. Tak J. Górecki [w:] *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami* [w:] *Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596-602 k.c. i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu*, Kraków 2002, art. 109, Lex.

¹⁷ A. Karczmarek, *Opinia prawna dotycząca petycji nr BKSP-155-X-57/23 w sprawie zmiany ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami polegającej na skreśleniu art. 109 ust. 3 pkt 2 z dnia 9 maja 2024 r.*, BEOS-WP-506/24, s. 7-8.

¹⁸ B. Rakoczy [w:] *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2008, art. 54, Lex.

pojęcie „inwestor spółdzielczy”. Spółdzielnie mieszkaniowe były bowiem uznawane za podmioty państwowe, które realizowały zadania państwowe w zakresie mieszkalnictwa. Współcześnie jednostki państwowe czy też jednostki organizacyjne Skarbu Państwa nie realizują zadań mieszkaniowych. Podobnie spółdzielnie mieszkaniowe, choć realizują zadania w zakresie mieszkalnictwa, to jednak nie są one podmiotami państwowymi, ale podmiotami prawa prywatnego. B. Rakoczy podaje, że zdaniem J. Góreckiego: „Inwestorem w rozumieniu ust. 2 ma być podmiot państwowy lub spółdzielczy. Chodzi tu zatem o Skarb Państwa, państwowe osoby prawne i spółdzielnie (przede wszystkim mieszkaniowe)”¹⁹. Z takim stanowiskiem B. Rakoczy²⁰ się nie zgadza, ale wskazuje, że J. Górecki całkiem trafnie zauważa, że w art. 54 u.s.p.K.K. może chodzić jedynie o ustawowe prawo pierwokupu.

Dalej B. Rakoczy podaje, że nie bez znaczenia dla wykładni art. 54 ust. 2 u.s.p.K.K. jest zakres podmiotowy art. 54 ust. 1 u.s.p.K.K. Wyłącza on jego zdaniem prawo pierwokupu Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Przyjąć zatem należy, stosując wykładnię celowościową, że chodzić może jedynie o prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, ale tylko w sytuacji, gdy realizują zadania w zakresie mieszkalnictwa. Jednak taka wykładnia budzi wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej ochrony własności i ograniczeń w zakresie praw i wolności jednostki.

Autor zaznacza też, że prawo pierwokupu bez wątpienia ogranicza prawo do zbywania nieruchomości. Stanowi więc ograniczenie prawa własności. Z kolei przepisy ograniczające prawa i wolności należy wyklądać ściśle. Skoro zatem prawodawca w art. 54 ust. 2 u.s.p.K.K. nie określa dokładnie, czy chodzi wyłącznie o Skarb Państwa, czy też także o jednostkę samorządu terytorialnego, to jest oczywiste, że nie można dokonywać wykładni rozszerzającej.

¹⁹ J. Górecki [w:] *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596-602 k.c. i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu*, Kraków 2002, Lex. Z J. Góreckim zgadza się W. Gonet, *Prawo pierwokupu nieruchomości*, Warszawa 2017, s. 218.

²⁰ B. Rakoczy [w:] *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2008, art. 54, Lex.

W ocenie B. Rakoczego²¹ uznać należy, że art. 54 ust. 2 u.s.p.K.K., jako ograniczający prawo własności, narusza art. 64 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i powinien być znowelizowany. Jeśli ustawodawca chce pozostawić wskazane tam prawo pierwokupu dla potrzeb realizacji celu budownictwa mieszkaniowego, to powinien *de lege ferenda* sprecyzować, że chodzi o ustawowe prawo pierwokupu zarówno na rzecz Skarbu Państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego.

Z dokonanej powyższej analizy przepisów i przeglądu literatury wynika, że art. 54 u.s.p.K.K. budzi liczne kontrowersje. Przedmiotem petycji jest jednak nie tyle ich wyjaśnienie, co uchylenie przepisu. Uchylenie wskazanej regulacji skutkowałoby tym, że w obrocie nieruchomościami między kościelnymi osobami prawnymi mógłby być stosowany ustawowy pierwokup na rzecz Skarbu Państwa. Ponadto przy nabywaniu nieruchomości lub ich części przez kościelne osoby prawne od osób trzecich prawo pierwokupu Skarbu Państwa mogłoby być stosowane zawsze, a nie jedynie w przypadkach, gdy inwestor państwowy lub spółdzielczy uzyskał wcześniej decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na tej nieruchomości lub części tej nieruchomości.

Proponowana w petycji zmiana dotyczy problemu o charakterze systemowym, odnoszącym się do kwestii relacji między Kościołem Katolickim a Państwem. Taka nowelizacja wymagałaby pogłębionych analiz²². Wprawdzie zakres zastosowania art. 54 u.s.p.K.K. jest dość wąski, ale przepis ten jest elementem systemu prawa regulującego stosunki Państwo-Kościół Katolicki.

²¹ B. Rakoczy [w:] *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2008, art. 54, Lex.

²² Nie jest wykluczone, że analizy doprowadziłyby do wniosku, że art. 54 u.s.p.K.K. powinien zostać uchylony, m.in. ponieważ nie ma on istotnego praktycznego znaczenia w związku z tym, że ustawowe prawo pierwokupu Skarbu Państwa pojawia się sporadycznie (J. Górecki [w:] *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596-602 k.c. i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu*, Kraków 2002, art. 54, Lex, podaje, że: „Ustawowe prawo pierwokupu Skarbu Państwa występuje rzadko. Większe znaczenie ma bowiem ustawowe prawo pierwokupu gmin, które w chwili wejścia w życie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej nie istniały jako jednostki samorządu terytorialnego.”).

V. Wnioski

Uwzględnienie propozycji zawartej w petycji dotyczącej uchylenia art. 54 u.s.p.K.K. mieści się w swobodzie legislacyjnej ustawodawcy. Na tle art. 54 u.s.p.K.K. pojawiają się wątpliwości interpretacyjne. Z jednej strony można więc twierdzić, że wobec pojawiających się wątpliwości zasadna jest nowelizacja przepisu, z drugiej strony, w petycji postuluje się uchylenie wskazanej regulacji. Takie działanie byłoby jednak, jak wskazano powyżej, działaniem o charakterze systemowym. Biorąc zaś pod uwagę m.in. systemowy charakter proponowanych zmian, czy też konieczność uwzględnienia innych regulacji dotyczących relacji między Kościołem Katolickim a Państwem, rekomenduje się na podstawie art. 126c ust. 3 pkt 5 Regulaminu Sejmu nieuwzględnienie przez Komisję żądania będącego przedmiotem petycji.

Przewidziany w art. 126c ust. 3 Regulaminu Sejmu katalog sposobów załatwienia petycji ma charakter otwarty, co wynika z występującego we wprowadzeniu do wyliczenia tych sposobów zwrotu „w szczególności”. Przykładem takiego dodatkowego sposobu załatwienia petycji jest uchwalenie przez Komisję dezyderatu. W takiej sytuacji dalsze postępowanie toczy się w trybie przepisów odnoszących się do dezyderatów komisyjnych, określonych w art. 159 Regulaminu Sejmu. W szczególności organ, pod którego adresem uchwalony został dezyderat komisji, ma obowiązek ustosunkować się do niego i pisemnie powiadomić Marszałka Sejmu o zajęтым stanowisku w ciągu 30 dni od dnia otrzymania dezyderatu, chyba że Marszałek Sejmu, na wniosek zainteresowanego organu, po porozumieniu z prezydium komisji, ustali inny termin (art. 159 ust. 4 Regulaminu Sejmu). Ponadto Regulamin Sejmu wymaga rozpatrzenia na posiedzeniach danej komisji odpowiedzi organów państwowych na dezyderaty oraz informacji tych organów o przebiegu realizacji dezyderatów (art. 159 ust. 5 Regulamin Sejmu)²³.

²³ Tak P. Chybalski, *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności przedstawiania przez Komisję do Spraw Petycji opinii jako sposobu załatwienia petycji z 15.7.2021 r.*, BAS-WAP-1684/21.

Komisja może zatem rozważyć złożenie dezyderatu do właściwego podmiotu (np. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji), celem podjęcia prac nad przygotowaniem rozwiązań problemów określonych przez wnioskodawcę w petycji.

Autor:
dr Daniela Wybrańczyk
Ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

*Deskryptory bazy REX: petycja, kościół, nieruchomość.
Weryfikacja: A. Tomaszewska.*