

Warszawa, dnia 9 maja 2024 r.

BEOS-WP-506/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

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

I. Treść i cel petycji

Petycja została wniesiona przez osobę prawną. Podmiot wnoszący petycję domaga się zmiany ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344, dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami lub u.g.n.), która polegać by miała na skreśleniu punktu 2 w art. 109 ust. 3. Przepis ten przewiduje, że przyznane gminom na mocy art. 109 ust. 1 u.g.n. prawo pierwokupu nie stosuje się, jeżeli sprzedaż nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego następuje między osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego.

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

Petycja dotyczy uchwalenia ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, 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, iż 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 z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach.

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

1. [Prawo pierwokupu nieruchomości przez gminę] Zgodnie z art. 109 ust. 1 u.g.n. gminie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży:

1) niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego;

2) prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej, niezależnie od formy nabycia tego prawa przez zbywcę;

3) nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne albo nieruchomości, dla której została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;

4) nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub prawa użytkowania wieczystego takiej nieruchomości;

5) nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji, jeżeli przewiduje to uchwała, o której mowa w art. 8 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji;

6) nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, o której mowa w rozdziale 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji.

Zgodnie natomiast z art. 109 ust. 3 u.g.n., prawo pierwokupu nie przysługuje, jeżeli:

1) sprzedaż nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego następuje na rzecz osób bliskich dla sprzedawcy;

2) sprzedaż nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego następuje między osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego;

3) prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego zostało ustanowione jako odszkodowanie lub rekompensata za utratę własności nieruchomości;

4) prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego zostało ustanowione w wyniku zamiany własności nieruchomości;

5) w przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 3 i 4, prawo pierwokupu nie zostało ujawnione w księdze wieczystej;

6) sprzedaż nieruchomości następuje na cele budowy dróg krajowych;

7) prawo pierwokupu przysługuje partnerowi prywatnemu lub ostatniemu partnerowi prywatnemu w przypadkach, o których mowa w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym;

8) sprzedaż nieruchomości następuje na cele realizacji inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego albo Inwestycji w rozumieniu art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, albo na szczególnych zasadach, określonych w art. 29b ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym;

9) sprzedaż nieruchomości następuje na cele realizacji inwestycji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych oraz stacji radarów meteorologicznych;

10) prawo pierwokupu przysługuje Krajowemu Zasobowi Nieruchomości w przypadkach, o których mowa w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości.

W odniesieniu do umów sprzedaży zawieranych przez osoby prawne kościoła lub związku wyznaniowego gmina może korzystać z prawa pierwokupu na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 1 z uwagi na fakt, że podmioty te dysponują nieruchomościami stanowiącymi uprzednio własność Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego.

2. [Ograniczenie prawa własności i swobody kontraktowania] Artykuł 140 Kodeksu cywilnego stanowi, że 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. W zakresie rozporządzania rzeczą,

z deklarowanej w art. 353¹ 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 kontrahenta¹. O ile przepisy nie stanowią inaczej, prawem właściciela jest podjęcie decyzji co do strony umowy sprzedaży.

Przyznanie Skarbowi Państwa lub jednostkom samorządu terytorialnego prawa pierwokupu nieruchomości – w kontekście powyższym – można rozpatrywać jako ograniczenie prawa własności oraz swobody kontraktowania. Ograniczenie to może jednak znajdować uzasadnienie w świetle wartości wyrażanych przez Konstytucję RP². W odniesieniu do przepisów ustawy o gospodarce komunalnej, która w art. 109 ust. 1 u.g.n. przyznaje gminie prawo pierwokupu, ustawodawca uznał, że w przypadku transakcji sprzedaży dokonywanych pomiędzy osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego instytucja ta nie powinna znaleźć zastosowania. Uzasadnienia dla tego odstępstwa można upatrywać m.in. w treści art. 53 ust. 1 Konstytucja RP, który zapewnia wolność sumienia i religii. Wolność religii obejmuje nie tylko wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie, ale także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących. Urzeczywistnienie wolności religii wymaga uznania podmiotowości prawnej kościołów i związków wyznaniowych, przypisania im prawa własności i stworzenia gwarancji jej ochrony. Ustawa o gospodarce komunalnej przyznaje kościołom i związkom wyznaniowym więcej przywilejów w zakresie dotyczącym nieruchomości. Artykuł 37 ust. 2 pkt 10 dopuszcza możliwość bezprzetargowego zbywania nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego na rzecz kościołów i związków wyznaniowych, mających uregulowane stosunki z państwem, na cele działalności sakralnej. Z kolei art. 68 ust. 1 pkt 6 daje podstawę dla udzielenia tym kościołom i związkom wyznaniowym bonifikaty od ustalonej ceny nieruchomości.

Należy zwrócić uwagę, że w 1997 r., gdy uchwalono ustawę o gospodarce komunalnej, obowiązywała już ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do

¹ K. Osajda, komentarz do art. 353¹ [w:] K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Kodeks cywilny. Komentarz*. Wyd. 32, Warszawa 2024.

² P. Litwiniuk, *Z problematyki wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości rolnej przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa*, *Przegląd Prawa Rolnego* 2021, nr 1 (28), s. 69 i nast.

Kościół Katolicki w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1966, dalej: u.s.p.k.). Art. 54 ust. 1 u.s.p.k. stanowił, że w obrocie nieruchomościami między kościelnymi osobami prawnymi³ nie stosuje się prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa. Uznanie, że gmina nie powinna dysponować prawem pierwokupu nieruchomości w odniesieniu do transakcji zawieranych pomiędzy osobami prawnymi tego samego kościoła (lub związku wyznaniowego), stanowi konsekwencję przyjętego wcześniej założenia ustawodawcy w odniesieniu do osób prawnych Kościoła Katolickiego i pozostaje z nim systemowo spójne. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że dnia 2 kwietnia 1997 r., a więc na cztery miesiące przed uchwaleniem ustawy o gospodarce nieruchomościami, została uchwalona Konstytucja RP, która w art. 25 ust. 1 deklaruje równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych. Ustawodawca przyjął, że w zakresie dotyczącym wyłączenia możliwości skorzystania przez gminę z prawa pierwokupu obejmie wszystkie kościoły i związki wyznaniowe, a nie tylko kościelne osoby prawne, jak wynikało to z treści art. 54 ust. 1 u.s.p.k.

3. [Uwłaszczenie kościelnych osób prawnych] Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, wyłączając możliwość stosowania prawa pierwokupu Skarbu Państwa w odniesieniu do umów zawieranych pomiędzy kościelnymi osobami prawnymi, jednocześnie dokonała ich uwłaszczenia. Zgodnie z art. 60 ust. 1 u.s.p.k., nieruchomości lub ich części, pozostające w dniu wejścia w życie ustawy we władaniu kościelnych osób prawnych, stały się z mocy prawa ich własnością, jeżeli:

1) *były własnością diecezji, parafii, klasztorów lub innych instytucji grecko-katolickich (unickich);*

2) *podlegały przejęciu na własność Państwa z mocy ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (Dz.U. poz. 87 i 111 oraz z 1969 r. poz. 95), zwanej dalej „ustawą o dobrach martwej ręki”, a zostały pozostawione, wydzierżawione lub przekazane kościelnym osobom prawnym;*

3) *podlegały przepisom dekretu z dnia 24 kwietnia 1952 r. o zniesieniu fundacji (Dz.U. poz. 172 oraz z 1957 r. poz. 3), a zostały poręczone, pozostawione, wydzierżawione, wynajęte lub przekazane kościelnym osobom prawnym;*

³ Zestawienie kościelnych osób prawnych zawierają art. 6-10 u.s.p.k.

4) zostały przez byłe władze zaborcze austriackie przejęte na własność funduszy religijnych, funduszy naukowych, szkół parafialnych lub katolickich gmin parafialnych;

5) znajdują się na nich cmentarze lub obiekty sakralne wraz z budynkami towarzyszącymi; dotyczy to również obiektów położonych na obszarze miasta stołecznego Warszawy, nie dotyczy natomiast kościołów garnizonowych.

Funkcją art. 54 ust. 1 u.s.p.k. (który wyklucza możliwość stosowania prawa pierwokupu Skarbu Państwa) jest zapewnienie kościelnym osobom prawnym możliwości swobodnego obrotu nieruchomościami i jednocześnie wykluczenie ryzyka ingerencji państwa w sprawy majątkowe Kościoła Katolickiego. Sensem uchwalenia tego przepisu było zapobieżenie sytuacji, gdy majątek przekazany kościelnym osobom prawnym miałby powrócić do domeny publicznej. Dopóki nieruchomości stanowią własność jakiegokolwiek kościelnej osoby prawnej, dopóty można przyjąć, że służą one realizacji celu uwłaszczenia Kościoła Katolickiego na podstawie przepisów u.s.p.k.

Odnotowania przy tym wymaga, że art. 54 ust. 1 u.s.p.k. wskazuje literalnie na prawo pierwokupu przysługujące Skarbowi Państwa, a pomija jednostki samorządu terytorialnego. Jak odnotowuje B. Rakoczy: *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 Państwa⁴. 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.*

Wyłączenie prawa pierwokupu przy obrocie między kościelnymi osobami prawnymi ma na celu uchronienie majątku kościelnego przed przejściem prawa własności na podmiot publicznoprawny. Kościół katolicki w ramach niezależności i autonomii może także swobodnie rozporządzać swoim majątkiem. W swoich sprawach, także majątkowych, rządzi się własnym prawem. Niezależność i autonomię

⁴ Patrz: 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.

Kościół katolicki w sprawach majątkowych podkreślał SN w orzeczeniach powołanych już w art. 2 u.w. Z tego punktu widzenia nie ma znaczenia, czy prawo pierwokupu przysługuje Skarbowi Państwa czy jednostce samorządu terytorialnego. Ważne jest to, że wykonanie tego prawa spowoduje przeniesienie prawa własności na podmiot publiczny. Dlatego też, choć wykładnia językowa wskazuje jedynie na Skarb Państwa, wykładnia celowościowa prowadzi do wniosku, że chodzi także o jednostkę samorządu terytorialnego. Ponadto racjonalny ustawodawca, gdyby w dniu uchwalania ustawy istniała gmina jako osoba prawna, na pewno wskazałby także na gminę.

Istotną okolicznością jest to, że prawo pierwokupu podmiotu publicznego jest wyłączone jedynie wtedy, gdy obrót następuje między kościelnymi osobami prawnymi. Natomiast przepis ten 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 uznać za swoistego rodzaju obrót wewnętrzny. Z punktu widzenia prawa kanonicznego nie ma znaczenia, jaka kościelna osoba prawna jest właścicielem nieruchomości⁵.

Należy zgodzić się z wybrzmiewającym z powyższego cytatu stanowiskiem, że ustawowe wyłączenie prawa pierwokupu w odniesieniu do umów zawieranych pomiędzy kościelnymi osobami prawnymi tylko w odniesieniu do Skarbu Państwa, a z pominięciem jednostek samorządu terytorialnego, nie zrealizuje celu art. 54 ust. 1 u.s.p.k. w postaci ochrony autonomii kościelnych osób prawnych w zakresie kształtowania stosunków majątkowych. Regulacja taka jest dysfunkcyjna, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę, że na podstawie przepisów ustawy o gospodarce komunalnej 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.

Artykuł 54 ust. 1 u.s.p.k. w istocie nie mógł uwzględniać jednostek samorządu terytorialnego, bowiem te w dacie jego uchwalania nie istniały. Wydaje się jednak, że przy interpretacji art. 54 ust. 1 u.s.p.k. nie zachodzi potrzeba korygowania literalnego brzmienia przepisu poprzez odwołanie się do wykładni celowościowej. *De lege lata*, w przypadku nieruchomości stanowiących własność kościelnych osób prawnych

⁵ B. Rakoczy [w:] *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2008, art. 54 i nast.

regulację zawartą w art. 54 ust. 1 u.s.p.k. uzupełnia właśnie art. 109 ust. 3 pkt 2 u.g.n., którego dotyczy petycja. Pierwszy przepis wyłącza prawo pierwokupu Skarbu Państwa, a drugi czyni to wobec gminy. W ten sposób przywołane przepisy ograniczają pole dla wątpliwości interpretacyjnych.

W kontekście propozycji zawartej w petycji trzeba jeszcze zwrócić uwagę, że w przypadku majątku Kościoła Katolickiego mamy do czynienia ze szczególnym rodzajem zależności zachodzących pomiędzy poszczególnymi kościelnymi osobami prawnymi. Zgodnie bowiem z art. 59 u.s.p.k. w razie zniesienia kościelnej osoby prawnej, jej majątek przechodzi na nadrzędną kościelną osobę prawną, a jeżeli taka osoba nie istnieje lub nie działa w Polsce, majątek ten przechodzi na Konferencję Episkopatu Polski lub Konferencję Wyższych Przełożonych Zakonnych. Jednocześnie art. 11 u.s.p.k. stanowi, że kościelna osoba prawna nie odpowiada za zobowiązania innej kościelnej osoby prawnej. Sposób uregulowania stosunków majątkowych Kościoła Katolickiego jest w pewnym sensie zbliżony do uregulowania instytucji Skarbu Państwa. Temu ostatniemu także przysługują uprawnienia w stosunku do majątku pozostałego po likwidacji państwowej osoby prawnej, a jednocześnie nie odpowiada on za ich zobowiązania (art. 34 i 40 KC). Uwzględniając cel uwłaszczenia Kościoła Katolickiego ustalony na podstawie przepisów ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, nie ma znaczenia, której konkretnie kościelnej osobie prawnej przysługuje własność nieruchomości. Teza ta znajduje potwierdzenie właśnie w treści art. 54 ust. 1 u.s.p.k. wyłączającego prawo pierwokupu Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami pomiędzy kościelnymi osobami prawnymi.

4. [Wyłączenie prawa pierwokupu na podstawie art. 109 ust. 3 pkt 2 u.g.n.]

Wyłączenie prawa pierwokupu zawarte w art. 109 ust. 3 pkt 2 u.g.n. nie może być rozpatrywane w oderwaniu od regulacji ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej – z uwagi na uwarunkowania faktyczne Kościół Katolicki jest głównym adresatem wskazanego przepisu u.g.n. Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami uzupełniają normę zawartą w u.s.p.k. W zakresie dotyczącym kościelnych osób prawnych, przywołane przepisy ustawy o gospodarce komunalnej pozostają w funkcjonalnym związku z przepisami u.s.p.k.

Obowiązujące regulacje w zakresie dotyczącym wyłączenia prawa pierwokupu w odniesieniu do umów zawieranych pomiędzy osobami prawnymi tego samego

kościół lub związku wyznaniowego wydają się racjonalne. Uznają one autonomię kościołów i związków wyznaniowych. Traktują przesunięcia majątkowe pomiędzy nimi jako sprawy wewnętrzne tych kościołów i związków. W pewnym sensie wyłączenie prawa pierwokupu w odniesieniu do transakcji zawieranych pomiędzy osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego zbliżone jest w swej istocie do wyjątku uregulowanego w art. 109 ust. 3 pkt 1 u.g.n. Ten ostatni przepis wyklucza możliwość stosowania przez gminę prawa pierwokupu w odniesieniu do sprzedaży nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego następującej na rzecz osób bliskich dla sprzedawcy. Wyjątek uczyniony art. 109 ust. 3 pkt 2 u.g.n. adaptuje regułę wyrażoną w art. 109 ust. 3 pkt 1 u.g.n. w odniesieniu do kościelnych osób prawnych, z uwzględnieniem specyfiki uregulowania ich stosunków majątkowych, a także z uwzględnieniem warunków ich uwłaszczenia. Jednocześnie tę samą regułę ustawodawca odnosi do osób prawnych innych kościołów i związków wyznaniowych.

W petycji sformułowany został postulat skreślenia art. 109 ust. 3 pkt 2 u.g.n. Dla potwierdzenia zasadności tego postulatu w uzasadnieniu żądania wskazano, że: *Dodatkowej regulacji w naszej opinii wymaga sytuacja, w której jedną ze stron umowy przeniesienia prawa własności nieruchomości jest kościół lub związek wyznaniowy. Znane są liczne przypadki, gdy na rzecz rozmaitych fundacji i związków wyznaniowych przekazywano nieruchomości, po czym okazywało się, że transakcje te zawierają fikcyjne dane o wartości nieruchomości, a umowy służą wyłącznie do ukrycia majątku.*

Nadto, w szczególności w odniesieniu do kościelnych osób prawnych, obecnie obowiązujące przepisy tworzą albo stan rażącej nierównowagi między takimi osobami a pozostałymi uczestnikami rynku, albo też-tworzą niepewność w obrocie gospodarczym. [...]

Przywrócenie kontroli samorządu nad obrotem nieruchomościami zawieranymi nad osobami prawnymi tego samego kościoła jest koniecznością. Nadmiarowe preferencje jak uczy doświadczenie są nadużywane. Kupczenie dobrami doczesnymi między wszelakimi osobami powołanymi przez związki wyznaniowe czy kościoły nie może być wyłączone z dobrych praktyk wspólnotowego władza nad środowiskiem i przestrzenią. Unikajmy kolizji dobrych chęci, którymi piekło jest wybrukowane z codziennym zżyciem gospodarczym pełnym pokus do grzechu.

Uzasadnienie petycji trudno uznać za przekonujące. Wskazuje ono natomiast na błędne rozpoznanie przez jej Autorów obowiązującego stanu prawnego. Brak

możliwości skorzystania przez gminę z prawa pierwokupu, o którym mowa w art. 109 ust. 3 pkt 2 u.g.n. dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy stronami umowy są osoby prawne tego samego kościoła lub związku wyznaniowego. W przypadku, gdy tylko jedną ze stron umowy jest taka osoba prawna przedmiotowe wyłączenie prawa pierwokupu nie obowiązuje. Innymi słowy, gmina może skorzystać z prawa pierwokupu w sytuacji, gdy osoba prawna kościoła lub związku wyznaniowego zamierza sprzedać nieruchomość podmiotowi spoza tego kościoła lub związku, a umowa dotyczy np. niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio od Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego.

Autorzy uzasadnienia petycji podnoszą, że *znane są liczne przypadki, gdy na rzecz rozmaitych fundacji i związków wyznaniowych przekazywano nieruchomości, po czym okazywało się, że transakcje te zawierają fikcyjne dane o wartości nieruchomości, a umowy służą wyłącznie do ukrycia majątku*. Trudno odnieść się do tej argumentacji, bowiem Autorzy nie wskazują źródła, które umożliwiłoby potwierdzenie jej zasadności. Nie sposób jednocześnie zgodzić się z twierdzeniem, że obowiązujące przepisy tworzą niepewność w obrocie gospodarczym. Przeciwnie, należy wskazać, że niepewność w obrocie może generować upowszechnienie instytucji pierwokupu.

Przyjęcie propozycji sformułowanej w petycji prowadziłoby do sytuacji, gdy w odniesieniu do nieruchomości kościelnych osób prawnych zastosowanie znajdowałby przepis przewidujący brak możliwości zastosowania pierwokupu przez Skarb Państwa, natomiast w przypadku innych kościołów i związków wyznaniowych nie będą obowiązywały już żadne regulacje ograniczające możliwość stosowania instytucji pierwokupu. Skreślenie art. 109 ust. 3 pkt 2 u.g.n. nasuwać będzie pytanie o zasadność utrzymania normy wynikającej z treści art. 54 ust. 1 u.s.p.k.

V. Podsumowanie

Artykuł 109 ust. 3 pkt 2 u.g.n., którego skreślenie postuluje się w petycji pozostaje w funkcjonalnym związku z art. 54 ust. 1 u.s.p.k. Wprowadzenie do ustawy o gospodarce komunalnej przepisu wykluczającego możliwość zastosowania przez gminę prawa pierwokupu, w odniesieniu do sprzedaży nieruchomości, która następuje między osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego, stanowiło konsekwencję obowiązywania w chwili uchwalenia ustawy analogicznej

normy wykluczającej możliwość stosowania prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami między kościelnymi osobami prawnymi.

Artykuł 109 ust. 3 pkt 2 u.g.n., którego skreślenie postuluje się w petycji, stanowi wyraz równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych. Zgodnie z art. 53 ust. 2 Konstytucji RP wolność religii obejmuje posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują. Przepisy przyznające kościołom i związkom wyznaniowym preferencje w zakresie obrotu nieruchomościami, zasad ich nabywania i szczególnej ochrony stanowią formę urzeczywistnienia wartości wyrażanych przez ustawę zasadniczą. Wyłączenie możliwości stosowania prawa pierwokupu w odniesieniu do umów sprzedaży nieruchomości zawieranych pomiędzy osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego stanowi wyraz uznania przez ustawodawcę autonomii tych kościołów i związków wyznaniowych w zakresie kształtowania stosunków majątkowych.

Realizacja postulatu sformułowanego w petycji mieści się w granicach swobody legislacyjnej ustawodawcy. Nie sposób jednak uznać, że podmiot wnoszący petycję uzasadnił w sposób należyty konieczność uchwalenia postulowanych zmian. Petycja w sposób wybiórczy odnosi się do kwestii pierwokupu nieruchomości należących do kościołów i związków wyznaniowych. W uzasadnieniu petycji nie wykazano, że obowiązywanie przedmiotowych regulacji generuje zagrożenia dla obrotu prawnego.

Autor:

dr Adam Karczmarek
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

Deskryptory bazy REX: gmina, Konstytucja, nieruchomość, petycja, Skarb Państwa.
Weryfikacja: Agnieszka Tomaszewska