

Warszawa, 14 sierpnia 2024 r.

BEOS-WP-718/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna
na temat petycji nr BKSP-155-X-109/24
w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zmiany ustawy
Kodeks cywilny

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 dodania art. 158¹ do ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny². Proponowany przepis miałby otrzymać treść: „jeśli stroną umowy przenoszącej własność są osoby prawne albo jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, do przeniesienia własności potrzebna jest opinia rzeczoznawcy majątkowego o wartości nieruchomości.”.

Uzasadniając petycję wskazano, że: „w transakcjach z udziałem Kościoła Katolickiego (i innych podmiotów działających w sferze pożytku publicznego) nie ma podstaw do weryfikacji przez organa Państwa wartości nieruchomości. Dlaczego? Bo są one dla Państwa neutralne podatkowo (zwolnione z PCC)”. Dalej wyjaśniono, że wartość nieruchomości przyjmuje się na podstawie oświadczenia stron i aby uniknąć „niepotrzebnych kościelnych formalności” często wartość tę się zaniża, a następnie

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

² Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, 1615, 1890, 1933 ze zm.; dalej KC.

okazuje się, że nieruchomości nie mogła zostać sprzedana, ponieważ nie zostały wydane wymagane zgody na sprzedaż. W ocenie składających petycję taki stan powoduje nadużycia w obrocie nieruchomościami z udziałem Kościoła Katolickiego i jest źródłem niepewności obrotu prawnego, stąd postulat, aby wartość rynkową nieruchomości w transakcjach z udziałem Kościoła Katolickiego oraz związków wyznaniowych określał obowiązkowo rzeczoznawca majątkowy. W uzasadnieniu petycji podano również przykład z praktyki, który w ocenie składających petycję uzasadnia wprowadzenie proponowanych zmian (s. 3 uzasadnienia do petycji). Składający petycję podkreślili, że: „opinia rzeczoznawcy majątkowego ustali wartość rynkową i zapewni pewność podstawy nabycia nieruchomości.”. Ponadto: „zweryfikuje i wykluczy konflikty, które mogą powstać wskutek kolizji przepisów powszechnych z zasadami regulacji kościelnych”. W uzasadnieniu do petycji podkreślono też, że nieruchomości są dobrem szczególnym a bezpieczeństwo i transparentność ich obrotu są przedmiotem troski państwa, stąd wartość przedmiotu umowy powinna być dodatkowo weryfikowana przez opinię rzeczoznawcy majątkowego.

Należy odnotować, że petycja o zbliżonej treści, w której zaproponowano, aby art. 158¹ KC otrzymał treść: „jeśli stroną umowy przenoszącej własność jest podmiot działający w sferze pożytku publicznego, do przeniesienia własności potrzebna jest opinia rzeczoznawcy majątkowego o wartości nieruchomości.”, była wniesiona do Sejmu (petycja nr BKSP-155-X-39/23). Różnica pomiędzy wskazanymi petycjami sprowadza się do tego, że obecnie proponuje się, aby w przepisie odwołać się do: „osób prawnych albo jednostek organizacyjnych działających na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania”, podczas gdy w poprzedniej petycji odwołano się do „podmiotu działającego w sferze pożytku publicznego”. Uwagi poczynione w odniesieniu do petycji nr BKSP-155-X-39/23 pozostają aktualne³.

³ Zob. D. Wybrańczyk, *Opinia prawna na temat petycji nr BKSP-155-X-39/23 w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zmiany ustawy Kodeks cywilny z 6 czerwca 2024 r.*, BEOS-WP-294/24.

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

Zgodnie z art. 158 KC umowa zobowiązująca do przeniesienia własności nieruchomości powinna być zawarta w formie aktu notarialnego. To samo dotyczy umowy przenoszącej własność, która zostaje zawarta w celu wykonania istniejącego uprzednio zobowiązania do przeniesienia własności nieruchomości; zobowiązanie powinno być w akcie wymienione.

W petycji postuluje się dodanie do KC art. 158¹ o treści: „Jeśli stroną umowy przenoszącej własność są osoby prawne albo jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, do przeniesienia własności potrzebna jest opinia rzeczoznawcy majątkowego o wartości nieruchomości.”.

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

⁵ M.P. 2022 r. poz. 723.

Uzasadnienie petycji sprowadza się do sytuacji, gdy stroną umowy przeniesienia prawa własności nieruchomości jest kościelna osoba prawna. Już z tego powodu postulat nie wydaje się zasadny, jako dotyczący problemu o charakterze systemowym, odnoszącym się do kwestii relacji między prawem kościelnym a prawem państwowym. Taka nowelizacja wymagałaby pogłębionych analiz⁶.

Przenikanie się wskazanych porządków prawnych ma istotne znaczenie m.in. w perspektywie regulacji dotyczących alienacji nieruchomości kościelnych. Alienacja, jako pojęcie skorelowane z pojęciem nabywania, w wąskim rozumieniu polega na przeniesieniu prawa majątkowego kościelnej osoby prawnej na inny podmiot kościelny lub świecki. Alienacją w szerokim rozumieniu są wszelkie czynności prawne, w następstwie których majątek kościelnej osoby prawnej może ulec uszczupleniu (przykładowo ustanowienie służebności)⁷. Dla ważności alienacji wymagane jest z zasady zezwolenie kompetentnej władzy (kan. 1291 Kodeksu prawa kanonicznego⁸), a także zgodnie z kan. 1293 KPK wskazanie słusznej przyczyny, dokonania wyceny rzeczy alienowanej oraz zachowanie przy tym innych środków ostrożności⁹. W tym kontekście istotny jest również kan. 1290 KPK zobowiązujący do zachowania wszelkich postanowień prawa państwowego i wyrażający tzw. zasadę

⁶ Trzeba też zauważyć, że problem wadliwej wyceny nieruchomości jest szerszy, odnosi się także np. do kwestii podatkowych. Zob. też art. 6 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 295). Przepisy te stanowią, że: „3. Jeżeli podatnik nie określił wartości przedmiotu czynności cywilnoprawnej lub wartość określona przez niego nie odpowiada, według oceny organu podatkowego, wartości rynkowej, organ ten wezwie podatnika do jej określenia, podwyższenia lub obniżenia, w terminie nie krótszym niż 14 dni od dnia doręczenia wezwania, podając jednocześnie wartość według własnej, wstępnej oceny. 4. Jeżeli podatnik, pomimo wezwania, o którym mowa w ust. 3, nie określił wartości lub podał wartość nieodpowiadającą wartości rynkowej, organ podatkowy dokona jej określenia z uwzględnieniem opinii biegłego lub przedłożonej przez podatnika wyceny rzeczoznawcy. Jeżeli organ podatkowy powoła biegłego, a wartość określona z uwzględnieniem jego opinii różni się o więcej niż 33% od wartości podanej przez podatnika, koszty opinii ponosi podatnik.”.

⁷ L. Świto, *Alienacja majątku kościelnego w diecezjach rzymskokatolickich w Polsce*, Olsztyn 2010, s. 89-90. Zob. też M. Sitarz, *Warunki alienacji majątku kościelnego według KPK/1983*, Roczniki Nauk Prawnych 2000, s. 96; W. Adamczewski, *Elementy prawa kanonicznego ze szczególnym uwzględnieniem kościelnej osoby prawnej w obrocie prawnym*, Nowy Przegląd Notarialny 2007, nr 3, s. 15-18; M. Strzała, *Ograniczenia reprezentacji wyznaniowych osób prawnych Kościoła Katolickiego* Krakowski Przegląd Notarialny 2016, nr 2, s. 112-113.

⁸ https://www.intratext.com/IXT/POL/0025/_P3S.HTM, dalej KPK.

⁹ Szerzej o tzw. warunkach godziwości zob. L. Świto, *Alienacja...*, s. 124-126. Warto zauważyć, że jako drugi warunek konieczny do godziwości alienacji wymienia się wycenę rzeczy dokonaną na piśmie przez biegłych. Uzupełnieniem powyższego jest kan. 1294 KPK, w którym stwierdzono, że nie powinno się zazwyczaj alienować za cenę niższą, niż wskazano w wycenie. W nadzwyczajnych okolicznościach możliwe byłoby alienowanie za cenę niższą, niż ocenili rzeczoznawcy. Tak M. Sitarz, *Warunki...*, s. 110. Można zatem twierdzić, że ten postulowany w petycji obowiązek już istnieje i wynika z KPK i przynajmniej przez osoby prawne kościoła rzymskokatolickiego powinien być realizowany.

kanonizowania umów cywilnoprawnych. Uprawnienia Kościoła w zakresie alienacji potwierdzone zostały zarówno w art. 23 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r.¹⁰, jak i w art. 19 ust. 2 pkt 7 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania¹¹ oraz w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹². Zgodnie z jej art. 52 kościołowi i jego osobom prawnym przysługuje prawo nabywania, posiadania i zbywania mienia ruchomego i nieruchomego, nabywania i zbywania innych praw oraz zarządzania swoim majątkiem¹³.

Trzeba też zaznaczyć, że zawierając umowę przeniesienia własności nieruchomości podmioty zgodnie określają jej wartość (cenę)¹⁴, nie jest zatem jasne, dlaczego składający petycję uważają, że: „notariusz jest rozproszonym państwem, które powinno być wsparte wiedzą ekspercką z dziedziny gospodarki nieruchomościami i obowiązków sfery *sacrum*” (s. 4 uzasadnienia do petycji). Ponadto strona umowy sama może skorzystać z usług rzeczoznawcy majątkowego, jeżeli wyraża taką wolę. Nie do końca też wiadomo, w jaki sposób określenie wartości nieruchomości przez eksperta miałyby: „zapewniać ochronę osobie świeckiej przed skutkami nieważności umowy w wyniku braku stosownego zezwolenia organu kościoła” (s. 4 uzasadnienia do petycji)¹⁵. Można jedynie przypuszczać, że chodzi o to, że jeżeli ustalona zostanie rzeczywista wartość nieruchomości, to odpowiednia władza kościelna wyda zezwolenie i umowa będzie ważna, a jeżeli wartość będzie zaniżona, to może się okazać, że umowa jest nieważna, ponieważ nie było zezwolenia odpowiedniej władzy. Problem ten ma jednak charakter natury systemowej.

¹⁰ Dz.U. 1998 nr 51 poz. 318.

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 265 (u.g.w.s.w.). Ustawa ta stanowi *lex generalis* wobec ustawy wyznaniowej.

¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 1966 (ustawa wyznaniowa).

¹³ Przepis ten ma pierwszeństwo przed art. 19 ust. 2 pkt 7 u.g.w.s.w. z uwagi na art. 18 tej ustawy.

¹⁴ Zgodnie z art. 535 § 1 KC przez umowę sprzedaży sprzedawca zobowiązuje się przenieść na kupującego własność rzeczy i wydać mu rzecz, a kupujący zobowiązuje się rzecz odebrać i zapłacić sprzedawcy cenę. W zakresie sposobu określania ceny zob. art. 536 KC i n.

¹⁵ O konsekwencjach niedochowania kanonicznych wymogów alienacyjnych na tle prawa państwowego zob. zwłaszcza orzecznictwo i literaturę powołaną przez D. Wybrańczyk, *Obrót nieruchomościami kościelnymi z naruszeniem przepisów prawa*, Rejent 2018, nr 9, s. 58 i n. Por. M. Strzała, *Dopuszczalność potwierdzenia czynności prawnych dokonanych w braku lub z przekroczeniem umocowania do działania za wyznaniową osobę prawną w świetle nowelizacji art. 39 kodeksu cywilnego*, Studia z prawa wyznaniowego 2019, nr 22, s. 83-100; M. Strzała, *Skuteczność norm prawa kanonicznego w zakresie reprezentacji kościelnych osób prawnych w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, w: *Prawo państwowe a prawo wewnętrzne zawiązków wyznaniowych. Pamiętnik VII Zjazdu Katedr i Wykładowców Prawa Wyznaniowego*, Gniezno 11-12 IX 2010, red. K. Krasowski, M. Materniak-Pawłowska, M. Stanulewicz, Poznań 2010. Zob. też W. Krakowiak, *Notariat. Czynności notarialne*, red. A. Szereda, Warszawa 2021, s. 536.

Tymczasem Komisja do Spraw Petycji wielokrotnie wskazywała, że podejmowana przez nią inicjatywa ustawodawcza ma jedynie charakter uzupełniający w stosunku do inicjatywy poselskiej lub inicjatywy komisji resortowych i co do zasady dotyczy spraw drobnych, pojedynczych przepisów, niemających charakteru zmian systemowych (zob. np. posiedzenie komisji z 22 lutego 2017 r., 7 marca 2017 r., 20 czerwca 2018 r.).

Warto też odnotować, że w treści uzasadnienia do petycji powołano się na argument, że rzeczoznawca majątkowy jest osobą zaufania publicznego. Przepisy regulujące rzeczoznawstwo majątkowe znajdują się m.in. w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (zob. art. 174 i n)¹⁶. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2002 r. stwierdzono, że rzeczoznawcy swoimi usługami służą szerszemu interesowi społecznemu, a przyznany im zakres uprawnień i kompetencji świadczy o tym, że rzeczoznawcy majątkowi zostali uznani za osoby zaufania publicznego¹⁷. Niemniej jednak notariusze również w zakresie swoich uprawnień, działają jako osoby zaufania publicznego, dodatkowo korzystając z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym (zob. art. 2 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie¹⁸). Zbyt daleko idące wydaje się również twierdzenie autorów petycji, że „przepisy kościelne” dla „uczestnika obrotu” i „notariusza” to „wielka niewiadoma”¹⁹.

V. Wnioski

Uwzględnienie propozycji zawartej w petycji dotyczącej wprowadzenia wymogu sporządzenia opinii rzeczoznawcy majątkowego o wartości nieruchomości, jeśli stroną umowy przenoszącej własność są osoby prawne albo jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, co do zasady mieści się w swobodzie legislacyjnej ustawodawcy.

¹⁶ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344, 1113, 1463, 1506, 1688, 1762, 1906, 2029.

¹⁷ Wyrok TK z 2.12.2002 r., SK 20/01, OTK-A 2002, nr 7, poz. 89.

¹⁸ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1001.

¹⁹ Zob. np. P.K. Jończyk, *Notariusz w systemie prawa kanonicznego według Prawa kanonicznego z 1983 roku oraz Kodeksu Kanonów Kościołów Wschodnich na tle polskiego porządku prawnego*, Lublin 2023.

Niewątpliwie problem sygnalizowany w petycji jest istotny społecznie. Niemniej biorąc pod uwagę systemowy charakter proponowanych zmian, konieczność uwzględnienia relacji między prawem kościelnym a prawem państwowym, rekomenduje się na podstawie art. 126c ust. 3 pkt 5 Regulaminu Sejmu nieuwzględnienie przez Komisję żądania będącego przedmiotem 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, Kodeks cywilny, kościół, nieruchomość.
Weryfikacja: A. Tomaszewska.*