

Nabywanie przez kościoły i inne związki wyznaniowe nieruchomości z bonifikatą

Uwagi do art. 68 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami

Purchasing real estates with a discount by churches and other religious organizations:
Reflections on Article 68 para. 1.6 of the Act of 21 August 1997 on the management of real estates

TADEUSZ STANISŁAWSKI*

 <https://orcid.org/0000-0002-0843-0633>

AGNIESZKA FILAK**

 <https://orcid.org/0000-0002-6398-9034>

Streszczenie: Celem niniejszego opracowania jest krytyczna analiza przepisów dotyczących nabywania przez kościoły i inne związki wyznaniowe nieruchomości z bonifikatą w trybie art. 68 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten znajduje swoje uzasadnienie w gwarantowanej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wolności sumienia i religii, a konkretnie w prawie do posiadania świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących. Odnoszące się do tego przepisy są jednak nieprecyzyjne. Brakuje przede wszystkim legalnej definicji „celów działalności sakralnej”, którym mają służyć nabywane nieruchomości. Skutkuje to problemami interpretacyjnymi, co negatywnie oddziałuje na praktykę. Wskazując na luki w obowiązującym prawodawstwie, autorzy stawiają postulaty *de lege ferenda*, których celem jest zwiększenie transparentności procedur stosowanych przy nabywaniu przez związki wyznaniowe nieruchomości z bonifikatą i zapewnienie faktycznego wykorzystywania nabytych w tym trybie nieruchomości na cele sakralne.

Słowa kluczowe: kościoły; związki wyznaniowe; nieruchomości; działalność sakralna

Abstract: The present paper aims to critically analyze the regulations on purchasing real estates with a discount by churches and other religious organizations under Article 68 para. 1.6 of the Act of 21 August 1997 on the management of real estates. This provision is motivated by the freedom of conscience and religion and specifically by the right to possess sanctuaries and other places of worship for the satisfaction

* Ks. dr hab., prof. UZ, Katedra Prawa Administracyjnego i Finansowego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Zielonogórski, pl. Słowiański 9, 65-069 Zielona Góra, e-mail: t.stanislawski@wpa.uz.zgora.pl.

** Mgr, LL.M., dyrektor Biura Konsystorza Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej, członek Zespołu Prawnego Biskupa Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, członek nadzwyczajny Polskiego Towarzystwa Prawa Wyznaniowego, e-mail: filak.agnieszka@gmail.com.

of the needs of believers guaranteed by the Constitution of the Republic of Poland. However, the relevant regulations are not precise enough. In particular, there is no legal definition of the “purposes of sacral activity” that are to be served by the purchased real estates. This gives rise to interpretation problems, which has a negative effect on practice. The paper points out the legal loopholes in the current legislation and makes *de lege ferenda* proposals aimed at enhancing transparency of the rules applied to purchasing real estates with a discount by religious organizations and ensuring that the purchased real estates are actually used for sacral purposes.

Key words: churches; religious organizations; real estate; sacral activity

Wprowadzenie

Możliwość zakupu przez kościoły i inne związki wyznaniowe nieruchomości z bonifikatą została wprowadzona ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹. W uzasadnieniu do projektu tego aktu normatywnego nie wyjaśniono *explicite* motywów włączenia związków wyznaniowych do katalogu podmiotów uprawnionych do nabycia nieruchomości w tym trybie. Niewątpliwie natomiast odnosi się do nich stwierdzenie, iż wiele zagadnień dotyczących nieruchomości nie znajduje w ogóle odbicia w regulacjach prawnych lub relewantne regulacje są jedynie częściowe.

Uchwalenie powołanej wyżej ustawy należy wiązać z konstytucyjnym zagwarantowaniem własności². W latach 90. XX w. wiele kwestii dotyczących korzystania z nieruchomości przez kościoły i inne związki wyznaniowe wymagało jednak regulacji prawnej. Istniała też potrzeba budowy nowych miejsc kultu. Ich tworzenie do 1989 r. było istotnie reglamentowane³. Natomiast możliwość korzystania z nich stanowi jeden z przejawów wolności sumienia i religii, a konkretnie – prawa do posiadania świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących (art. 53 ust. 2 Konstytucji RP).

Generalnie rzecz ujmując, włączenie związków wyznaniowych do katalogu podmiotów uprawnionych do nabywania nieruchomości z bonifikatą nie powinno budzić zastrzeżeń. Tego samego nie można jednak powiedzieć o niektórych szczegółowych unormowaniach, które takiego nabycia dotyczą. Na szczególną uwagę zasługują przepisy odnoszące się do

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, dalej: u.g.n.

² Art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej: Konstytucja RP.

³ Zob. Misztal 1996, 317–320; Zbudniewek 1994, 101–118.

określenia katalogu podmiotów uprawnionych do zakupu, pojęcia celów działalności sakralnej, zasad przyznawania bonifikat oraz kontroli wykorzystania nieruchomości zgodnie z celem określonym w ustawie.

1. Kościoły i inne związki wyznaniowe jako podmioty uprawnione do zakupu nieruchomości z bonifikatą

Zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 6 u.g.n. uprawnione do zakupu nieruchomości z bonifikatą są związki wyznaniowe, które mają uregulowane stosunki z państwem. Obowiązujące przepisy przewidują trzy formy regulacji statusu prawnego wspólnot religijnych. Pierwszą z nich jest umowa międzynarodowa, drugą – ustawa o stosunku państwa do danego związku wyznaniowego, a ostatnią – wpis do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych prowadzonego na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁴.

Według stanu na dzień 12 lipca 2022 r. 186 kościołów i innych związków wyznaniowych posiada osobowość prawną i uregulowane stosunki z państwem. Sytuację prawną Kościoła Katolickiego w Polsce określa Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r.⁵ oraz ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej⁶. Stosunek państwa do 14 kolejnych kościołów i innych związków wyznaniowych określają odrębne ustawy (lub równorzędne akty normatywne). Do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych wpisanych jest natomiast 171 podmiotów⁷.

W doktrynie funkcjonuje pogląd, że uprawnionymi do nabywania nieruchomości z bonifikatą są jedynie te związki wyznaniowe, których stosunki z państwem uregulowane są na podstawie umowy międzynarodowej

⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1435 z późn. zm.

⁵ Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318.

⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1347 z późn. zm., dalej: u.s.p.k.k.

⁷ Zob. informatyczny rejestr kościołów i innych związków wyznaniowych prowadzony przez ministra spraw wewnętrznych i administracji: Kościoły i związki wyznaniowe wpisane do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych, <https://www.gov.pl/attachment/3e7db1ed-9836-459a-b508-6709b6d451b3> [dostęp: 13.08.2022].

lub ustawy⁸. Przyjmujący go autorzy nie uwzględniają więc związków wyznaniowych wpisanych do rejestru prowadzonego przez właściwego ministra, chociaż używają niekiedy sformułowań sugerujących możliwość wzięcia pod uwagę szerszego katalogu podmiotów uprawnionych⁹. Wydaje się, że zreferowany tu pogląd nie jest właściwy, ponieważ – zgodnie z przepisami obowiązującymi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – różnicowanie form uregulowania sytuacji prawnej i majątkowej kościołów i innych związków wyznaniowych nie ma wpływu na ich równouprawnienie¹⁰. Tym samym, ograniczenie katalogu podmiotów uprawnionych do zakupu nieruchomości z bonifikatą do kościołów i innych związków wyznaniowych, których stosunki z państwem są uregulowane na podstawie umowy międzynarodowej lub ustawy, stanowiłoby przejaw dyskryminacji, pozostając w oczywistej sprzeczności z art. 25 ust. 1 Konstytucji RP. Stanowisko to podziela również Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji¹¹.

2. Cel działalności sakralnej

Zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 6 u.g.n. kościoły i inne związki wyznaniowe mogą nabywać nieruchomości z bonifikatą na cele działalności sakralnej. Mając na uwadze fakt, że możliwość zakupu nieruchomości z bonifikatą stanowi wyjątek od ogólnych zasad nabywania nieruchomości, należy stwierdzić, że cel działalności sakralnej powinien być wyłącznym uzasadnieniem takiej sprzedaży. Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie zawiera jednak definicji pojęcia „celu działalności sakralnej”. Takiej definicji nie ma również

⁸ Bończak-Kucharczyk 2021, komentarz do art. 68 u.g.n.; Jaworski, Prusaczyk, Tułodziecki, Wolanin 2020, komentarz do art. 68 u.g.n.

⁹ Wskazuje się na przykład, że „[w]arunkiem udzielenia bonifikaty kościołowi lub związkowi wyznaniowemu jest przy tym posiadanie przez te podmioty uregulowanych stosunków z państwem. W obrocie prawnym funkcjonują m.in. następujące przepisy prawa powszechnie obowiązującego, regulujące stosunki państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi: [...]”. Następujące wyliczenie obejmuje 16 aktów rangi ustawowej (15 aktów normatywnych dotyczących stosunku Państwa do poszczególnych związków wyznaniowych oraz ustawę o gwarancjach wolności sumienia i wyznania). Jaworski, Prusaczyk, Tułodziecki, Wolanin 2020, komentarz do art. 68 u.g.n.

¹⁰ Dudek 2004, 203–205.

¹¹ Pismo Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych z dnia 16 grudnia 2020 r., nr DWRMNE-WROA-651–69/2020, w archiwum A. Filak.

w innych aktach normatywnych odnoszących się do związków wyznaniowych. Wydaje się, że najbardziej zbliżonym znaczeniowo jest pojęcie „inwestycji sakralnej”, które zdefiniowano w art. 41 ust. 2 u.s.p.k.k. Zgodnie z powołanym przepisem „[i]nwestycją sakralną jest budowa, rozbudowa, odbudowa kościoła lub kaplicy, a także adaptacja innego budynku na cele sakralne”. Choć również w tym przepisie ustawodawca posługuje się niezdefiniowanym pojęciem „celów sakralnych”, to całe brzmienie przepisu pozwala przyjąć, że odnosi się ono do miejsc kultu. Do przyjęcia takiego rozumienia skłania również słownikowa definicja przymiotnika „sakralny”, który oznacza to, co dotyczy kultu religijnego czy też temu kultowi służy¹².

Ponadto należy zauważyć, że w art. 41 u.s.p.k.k. odróżnia się inwestycję sakralną od inwestycji kościelnej. Uzasadnieniem tego rozróżnienia jest odmiennność celu danej inwestycji, natomiast podmiotem inwestującym w obu przypadkach jest kościelna osoba prawna. Dlatego też uzasadnione wydaje się twierdzenie, że cele działalności sakralnej, o których mowa w art. 68 ust. 1 pkt 6 u.g.n., ograniczają możliwość nabycia nieruchomości z bonifikatą wyłącznie do sytuacji planowanego jej wykorzystania na budowę miejsca kultu. Jeśli natomiast nieruchomość będzie wykorzystywana również do innych celów, to utworzenie miejsca kultu powinno mieć wśród nich znaczenie dominujące. W ten sposób następuje jednak redukcja znaczenia pojęcia „celów działalności sakralnej” najpierw do „inwestycji sakralnej”, a następnie do budowy obiektu, w którym sprawowany ma być kult. To jednak nie wydaje się uprawnione jako istotnie ograniczające pierwotny sens pojęcia „działalność sakralna”. Poza jego zakresem znaczeniowym znalazłyby się bowiem wszelkie formy kultu, których sprawowanie – nawet jeśli wymaga przestrzeni – niekoniecznie musi się dokonywać w budynku. Z oczywistych racji w literaturze przedmiotu oraz w orzecznictwie przyjmowany jest katolicki, bądź szerzej – chrześcijański, paradygmat kultu. Niewątpliwie nie jest on jednak reprezentatywny dla wszystkich tradycji religijnych i nie ułatwia ocen dotyczących działalności nowych, czy też dotychczas słabo znanych w naszym kręgu kulturowym, wspólnot religijnych.

Trudno jest obecnie deszyfrować *ratio legis* leżącą u podstaw zastosowania przez ustawodawcę omawianych sformułowań, choć trzeba uznać, że mogłoby to być kluczowe przy ich interpretacji. Wątpliwości nie może

¹² Dubisz (red.) 2003, 268.

jednak budzić teza, że zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 6 u.g.n. możliwość nabycia nieruchomości z bonifikatą została uzależniona od spełnienia dwóch przesłanek: podmiotowej (kościół lub inny związek wyznaniowy jako beneficjent) oraz funkcjonalnej (działalność sakralna). Nieco upraszczając, można stwierdzić, że, odnosząc się do drugiej z wymienionych przesłanek, należy postawić dwa pytania: jaką działalność właściciel kościelny miałby na przedmiotowej nieruchomości prowadzić zgodnie z wolą ustawodawcy oraz jak jej nie powinien wykorzystywać, aby przyznanej bonifikaty nie utracić. Określenie „działalność sakralna” przestaje jednak przystawać do współczesnych możliwości zagospodarowania nieruchomości. Odpowiedź na pierwsze pytanie wydaje się więc zmierzać do wskazania rodzajów działalności, nazywanych „celami statutowymi”, oznaczającymi wypełnianie misji danego kościoła czy innego związku wyznaniowego, zgodnie z jego statutem (prawem własnym). Odpowiadając natomiast na drugie z postawionych pytań, należy wskazać te rodzaje działalności, które wykluczają preferencyjne warunki zbycia nieruchomości lub oznaczają utratę bonifikaty *post factum*. W tym miejscu pojawia się przestrzeń do zastosowania określeń w rodzaju: działalność gospodarcza, działalność związana z działalnością gospodarczą, działalność przynosząca zysk, odpłatna itp. Mają już one swoje ugruntowane znaczenie na gruncie prawa, ekonomii czy finansów.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że brak ustawowej definicji pojęcia „celów działalności sakralnej” stanowi lukę prawną, którą trudno bez wątpliwości uzupełnić przy zastosowaniu narzędzi interpretacji prawa. Stąd też konieczne wydaje się uzupełnienie ustawy o taką definicję, co stanowi postulat *de lege ferenda*.

3. Zasady przyznawania bonifikaty

Zgodnie z art. 68 ust. 1 u.g.n. właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny nieruchomości na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku. Jednocześnie dla udzielenia bonifikaty konieczne jest istnienie stosownego zarządzenia wojewody (w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa) albo uchwały właściwej rady lub sejmiku (w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu

terytorialnego), które to akty określą warunki udzielania bonifikat oraz ich dopuszczalne stawki procentowe¹³.

Na podstawie ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁴ rozszerzono art. 68 ust. 1b u.g.n. o zdanie drugie, zgodnie z którym „[z]arządzenie wojewody albo uchwała rady lub sejmiku stanowi akt prawa miejscowego lub może dotyczyć indywidualnych nieruchomości”. Wojewodzie, radzie lub sejmikowi pozostawiono więc swobodę co do wyboru charakteru (w konsekwencji również przedmiotu) – odpowiednio – zarządzenia lub uchwały. Samo udzielenie bonifikaty przez stosowny organ ma jednak zawsze charakter indywidualny.

Art. 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁵ ustanawia domniemanie właściwości rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Właściwość to przypisanie z mocy prawa konkretnemu podmiotowi (organowi) określonych zadań, co czyni zeń podmiot władny do ich podjęcia. Powołany wyżej przepis, poza domniemaniem właściwości rady gminy (art. 18 ust. 1 u.s.g.), zawiera również przykładowy katalog zadań, które należą do wyłącznej właściwości rady gminy (art. 18 ust. 2 u.s.g.). Właściwość wyłączna oznacza bezwzględny zakaz przenoszenia spraw objętych tą właściwością na inny organ administracji¹⁶.

Katalog zadań należących do wyłącznej właściwości rady gminy obejmuje zadania majątkowe gminy przekraczające zakres zwykłego zarządu (art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g.). Realizując tę regułę, rada gminy może przyjmować uchwały dotyczące:

[...] zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej (uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest

¹³ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2011 r., I OSK 425/11, Legalis nr 392050.

¹⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1180.

¹⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm., dalej: u.s.g.

¹⁶ Jakubowski 2018, 104–105.

ta sama nieruchomości; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy)¹⁷.

Na tej podstawie rada gminy podejmuje m.in. decyzje o zbyciu nieruchomości na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych, ustalając również wysokość bonifikaty.

Cena nieruchomości ustalana jest w oparciu o zasady określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Brzmienie jej art. 68 umożliwia stosowanie bonifikat od cen ustalonych zgodnie z przepisami tej ustawy m.in. w odniesieniu do kościołów i innych związków wyznaniowych, mających uregulowane stosunki z państwem, w przypadku nabywania przez nie nieruchomości na cele działalności sakralnej. Przepisów art. 68 u.g.n. nie można interpretować rozszerzająco. Jest jasne, że gdyby ustawodawca chciał przyznać bonifikatę określonej grupie podmiotów bez jakichkolwiek ograniczeń, to tych ograniczeń w ustawie by nie wprowadził¹⁸.

Kluczową kwestię w odniesieniu do zbywania nieruchomości na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych stanowią zasady ustalania bonifikaty. Ustawodawca bowiem nie narzuca w tej kwestii radzie gminy żadnych reguł ani ograniczeń¹⁹. Praktyka dowodzi, że wysokość bonifikaty jest wartością zmienną, a decyzja rady gminy w tym zakresie – uznaniowa. Stąd też związki wyznaniowe, dokonując nabycia, otrzymują bonifikatę o różnej wysokości, a w uchwałach rad gmin zwykle brak w tym zakresie uzasadnienia²⁰.

Konstytucja RP w art. 25 ust. 1 stanowi, że kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione. Oznacza to, że, co do zasady, gdy znajdują się w takiej samej sytuacji, należy je traktować tak samo. Odmienne traktowanie dopuszczalne jest jedynie wtedy, gdy jest uzasadnione odmiennością ich sytuacji faktycznej (np. liczbą wyznawców)²¹. Jednakże wspomniana możliwość różnicowania sytuacji prawnej kościołów i innych związków wyznaniowych rodzi wątpliwości w praktyce²², ponieważ nie zawsze odmienność sytuacji faktycznej uzasadnia odmienność sytuacji

¹⁷ Art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g.

¹⁸ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 18 maja 2016 r., I ACa 1625/15, LEX nr 2071311.

¹⁹ Czechowski (red.) 2015, 738–762.

²⁰ Filak, Resler 2021, 10–11.

²¹ Mezglewski, Misztal, Stanisławski 2011, 77–78.

²² Zob. zdanie odrębne A. Mączyńskiego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 maja 1998 r., K 35/97, OTK-ZU 1998, Nr 3, poz. 32.

prawnej. Związek art. 25 ust. 1 z art. 32 Konstytucji RP determinuje obojętowanie w obu zakresach zakazu dyskryminacji, w tym dyskryminacji pozytywnej, która polega na zakazie uprzywilejowania jakiegokolwiek kościoła lub innego związku wyznaniowego. Równouprawnienie z art. 25 ust. 1 Konstytucji RP nie oznacza wyłącznie równości wobec prawa z jej art. 32 ust. 1. Dotyczy również sytuacji, w których państwo zezwala kościołom i innym związkom wyznaniowym na udział w realizacji zadań publicznych (np. na tworzenie i prowadzenie szkół czy szpitali)²³. Również w tym zakresie wymienione podmioty powinny być traktowane tak samo. Konieczne wydaje się więc stosowanie jednolitych zasad przyznawania bonifikaty w odniesieniu do wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych, które uprawnione są do nabywania nieruchomości na zasadach określonych w art. 68 ust. 1 pkt 6 u.g.n.

Podstawowym zagadnieniem przy ocenie wniosku o sprzedaż nieruchomości z bonifikatą wydaje się ocena zasadności, czy też rzeczywistej potrzeby, takiej inwestycji ze strony danego związku wyznaniowego. Można w tym kontekście wyróżnić potrzebę w znaczeniu materialnym i formalnym. Przez potrzebę w tym pierwszym znaczeniu można rozumieć oczekiwanie wyrażone przez kompetentną reprezentację kościoła czy innego związku wyznaniowego, wynikającą z wewnętrznych planów rozwoju jego struktury. Trudno oczekiwać, iż taka deklaracja mogłaby być weryfikowana przez władzę publiczną. Wynika ona bezpośrednio z prawa związków wyznaniowych do swobodnego kształtowania swojej wewnętrznej struktury i organizacji, wynikającego chociażby z konstytucyjnych gwarancji autonomii tych podmiotów (art. 25 ust. 3 Konstytucji RP)²⁴. Możliwa jest jednak sytuacja, gdy w odniesieniu do konkretnej nieruchomości zamiar zbudowania miejsca kultu zostanie zgłoszony przez dwa lub więcej uprawnionych podmiotów i niezbędnym stanie się wybór jednego z nich. W kontekście dotychczasowych decyzji (uchwał) wydawanych bez uzasadnienia (zasadniczo zgodnych z wnioskiem) trudno będzie uzasadnić decyzje odmowne, zwłaszcza w kontekście ewentualnego zastosowania wobec

²³ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 15 czerwca 2010 r. w sprawie *Grzelak przeciwko Polsce*, skarga nr 7710/02, [https://etpcz.ms.gov.pl/etpccontent/\\$N/9900000000000001_I_ETPC_007710_2002_Wy_2010-06-15_001](https://etpcz.ms.gov.pl/etpccontent/$N/9900000000000001_I_ETPC_007710_2002_Wy_2010-06-15_001) [dostęp: 19.09.2022]; podobnie: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 maja 2009 r., K 55/07, OTK-A 2009, Nr 11, poz. 167.

²⁴ Zob. Mezglewski, Misztal, Stanisław 2011, 80–83; Skrzydło 2013, 12.

nich środków odwoławczych. Pojawiające się w przekazie publicystycznym argumentacje przeciwników takich inwestycji (np. w Szczecinie), mówiące o bliskiej odległości innych świątyń tego samego wyznania, oznaczałyby np. dyskryminację Kościoła społecznie dominującego w Polsce.

Pojęcie potrzeby w znaczeniu formalnym odnosi się natomiast do sposobu i momentu zgłoszenia takiego wniosku. Można postawić pytanie, czy nie powinno się to odbywać w momencie planowania i uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub innego podobnego dokumentu traktującego o strategii rozwoju przestrzennego? Włączenie kościołów i innych związków wyznaniowych do podmiotów konsultowanych wówczas obligatoryjnie pozwoliłoby z wyprzedzeniem przewidzieć i rozstrzygnąć możliwe konkurencyjne wnioski oraz uniknąć zaskakiwania mieszkańców „nagłą” inwestycją związaną z działalnością sakralną.

Różnicowanie wysokości bonifikaty w zależności od tego, który związek wyznaniowy jest nabywcą, stanowiłoby natomiast niedopuszczalną na gruncie prawa polskiego dyskryminację. Dlatego też organy uprawnione do sprzedaży nieruchomości z bonifikatą powinny opracować i upublicznić katalog zasad, na których będzie ona udzielana²⁵. Stwierdzenie to odnosi się oczywiście do wszystkich podmiotów uprawnionych do nabywania nieruchomości z bonifikatą, nie tylko do kościołów i innych związków wyznaniowych. Tylko w ten sposób można bowiem zagwarantować równouprawnienie podmiotów wnioskujących o przyznanie bonifikaty, zapewniając jednocześnie realizację zasad transparentności w sferze publicznej²⁶.

4. Kontrola wykorzystania nieruchomości zgodnie z deklarowanym przeznaczeniem

Artykuł 68 ust. 2 u.g.n. stanowi, że „jeżeli nabywca nieruchomości zbył nieruchomość lub wykorzystał ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 10 lat, [...] jest zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Zwrot następuje

²⁵ Filak, Resler 2021, 13–15.

²⁶ Szumowski 2019, 47–57.

na żądanie właściwego organu”. Wydaje się, że przy interpretacji tego unormowania kluczowe jest rozstrzygnięcie, jaki charakter prawny ma żądanie zwrotu przyznanej bonifikaty. Inaczej bowiem nie da się stwierdzić, czy ustawodawca przewidział kontrolę wykorzystania nieruchomości zgodnie z deklarowanym przeznaczeniem.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 9 października 2000 r. (OPK 15/00)²⁷ uznał, że „[u]chwała zarządu gminy podjęta na podstawie art. 68 ust. 2 u.g.n., w której organ ten żąda zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie, nie jest decyzją administracyjną”. Następnie w uzasadnieniu podkreślił:

[...] przewidziane w art. 68 ust. 2 u.g.n. żądanie zwrotu udzielonej bonifikaty jest niczym innym jak żądaniem zwrotu części ceny. Nie powinno zatem ulegać wątpliwości, że przepis ten, wraz z innymi przepisami ustawy o gospodarce nieruchomości, reguluje sprzedaż nieruchomości. Sprzedaż nieruchomości jest stosunkiem cywilnoprawnym, gdyż jest uregulowana w Kodeksie cywilnym (art. 1 i art. 535-602 KC). Wobec tego sprawa dotycząca zwrotu udzielonej bonifikaty jest, zgodnie z definicją zawartą w art. 1 KPC, sprawą cywilną. W konsekwencji należy stwierdzić, że powinna ona być rozpoznana w postępowaniu sądowym, chyba że przepis szczególny przekazał ją do rozpoznania innemu organowi (art. 2 § 3 KPC). Brak jest jednoznacznego przepisu szczególnego, który przekazywałby rozpoznanie sprawy żądania zwrotu udzielonej bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości do rozpoznania innemu niż sąd organowi, w szczególności zaś zarządowi miasta²⁸.

Wskazaną argumentację NSA wykorzystał również w postanowieniu z dnia 3 września 2010 r. (I OSK 1338/10)²⁹.

Co do zasady, dochodzenie zwrotu bonifikaty jest w sytuacjach określonych ustawowo obowiązkiem właściwego organu. Równocześnie jednak, zgodnie z art. 68 ust. 2c u.g.n., właściwy organ może odstąpić od żądania zwrotu udzielonej bonifikaty także w innych sytuacjach niż określone w art. 68 ust. 2a u.g.n. W takiej sytuacji konieczne jest jednak uzyskanie

²⁷ Uchwała składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2000 r., OPK 15/00, Legalis nr 49426.

²⁸ Tamże.

²⁹ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2010 r., I OSK 1338/10, Legalis nr 679923.

zgody odpowiednio wojewody, rady lub sejmiku, przy czym zgoda ta może dotyczyć więcej niż jednej nieruchomości (art. 68 ust. 3a u.g.n.).

Osoba prawna związku wyznaniowego, która przed upływem 10 lat zbyła nieruchomość nabytą z bonifikatą lub wykorzystwała ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, jest ustawowo zobowiązana do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie z uwzględnieniem waloryzacji (art. 68 ust. 2 u.g.n.). Zwrot ten nastąpi jednak tylko wtedy i o ile organ udzielający bonifikaty tego zażąda. W doktrynie wyraża się pogląd, że jest to uzasadnione ze względu na możliwość odstąpienia od żądania zwrotu udzielonej bonifikaty³⁰.

Interpretacja ta jest na gruncie obowiązujących przepisów całkowicie uzasadniona. Jej przyjęcie sprawia jednak, że organ właściwy do udzielania bonifikaty zasadniczo nie posiada narzędzi kontroli w zakresie wykorzystania nieruchomości zgodnie z deklarowanym przez nabywcę celem. Wspomniana wyżej redukcja pojęcia „działalności sakralnej” do samego tylko kultu religijnego generuje problem właściwości instytucji, która miałaby decydować w tej kwestii. Konstytucyjnie gwarantowana wolność kultu religijnego może być ograniczana wyłącznie przy zaistnieniu określonych przesłanek oraz tylko w drodze ustawy³¹. Czy zatem np. rada gminy może wpływać na zjawisko kultu religijnego nie tyle go ograniczając w konkretnym wypadku (co jest jednak możliwe), co „wymuszając” określone działania „w zamian” za bonifikatę oraz oceniając następnie ich realizację? Co więcej, uzasadnionym wydaje się stwierdzenie, że ustawodawca w ogóle nie brał pod uwagę potrzeby kontroli wykorzystania nieruchomości zgodnie z celem, na który była przeznaczona.

Równocześnie jednak w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca przewidział nadzór nad działalnością gminy. Nadzór ten dotyczy głównie zewnętrznej sfery działania jej organów. Odnosi się zatem przede wszystkim do działań prawnych, w tym uchwał, stanowiących jej działania władcze.

Zastanowić się trzeba również nad sytuacją, w której kościół lub inny związek wyznaniowy pozyska nieruchomość z bonifikatą, po czym – co prawda – nie wykorzysta jej na inny cel (co mogłoby skutkować żądaniem

³⁰ Bończak-Kucharczyk 2021, komentarz do art. 68 u.g.n.

³¹ Zob. Mezglewski, Misztal, Stanisławski 2011, 72–73.

zwrotu kwoty bonifikaty), ale nie podjęcie żadnej związanej z nią aktywności inwestycyjnej, czy też ewentualnie podjęcie ją doraźnie w wymiarze wyłącznie symbolicznym (np. odprawi nabożeństwo, inną formę kultu, ustawi krzyż, figurę lub inny symbol związany z kultem). Powstaje pytanie, czy cel działalności sakralnej można w tej sytuacji uznać za spełniony i jak w tym kontekście rysuje się perspektywa upływu rzeczoności terminu 10 lat? Rodzi to przecież możliwość traktowania takich nieruchomości jako swoistej „lokaty” kapitału z zamiarem innego wykorzystania jej w przyszłości. Tymczasem ustawodawca, kreując narzędzia nadzoru nad działalnością samorządu gminnego, jednocześnie nie wyposaża go w instrumenty, które pozwalałyby na realizowanie działań kontrolnych w odniesieniu do podmiotów, które nabyły nieruchomości z bonifikatą, a które wykorzystują je niezgodnie z celem.

Biorąc powyższe pod uwagę, trzeba stwierdzić, że mamy do czynienia z luką prawną. Jej istnienie zasługuje jednak na krytykę nie tylko ze względu na argumenty, które wskazano powyżej, ale również dlatego, że od instytucji administracji publicznej – bez znaczenia, rządowej czy samorządowej – wymaga się racjonalnego gospodarowania mieniem. Stąd też niezbędnym wydaje się wprowadzenie do ustawy o gospodarce nieruchomościami przepisów, na podstawie których organ właściwy do udzielenia bonifikaty byłby obligatoryjnie zobowiązany do przeprowadzania regularnych kontroli wykorzystania nieruchomości zbytych z bonifikatą.

Zakończenie

Prawo kościołów i innych związków wyznaniowych do nabywania nieruchomości z bonifikatą coraz częściej jest postrzegane w debacie publicznej jako przejaw nieuzasadnionego uprzywilejowania tych podmiotów. Zarzut ten na gruncie przepisów obowiązujących na terenie Rzeczypospolitej Polskiej nie posiada uzasadnienia przede wszystkim dlatego, że w ten sposób – pośrednio – zapewniono realizację gwarantowanej konstytucyjnie wolności sumienia i religii oraz prawa do posiadania świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących. Równocześnie jednak trudno obronić twierdzenie, że korzystanie z możliwości zakupu nieruchomości z bonifikatą nie tworzy pola do potencjalnych kontrowersji czy nadużyć.

Decyduje o tym przede wszystkim istnienie luk prawnych wskazanych powyżej (brak legalnej definicji „celu działalności sakralnej”, brak określenia procedur i instytucji kontroli wykorzystania nieruchomości zgodnie z deklarowanym celem), a także brak transparentnych zasad ustalania wysokości przyznawanych bonifikat. Mogą one prowadzić do wykorzystywania prawa zakupu nieruchomości z bonifikatą w sposób niezgodny z intencją ustawodawcy. Tym samym konieczna jest nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jej celem powinno być usunięcie wskazanych luk, a także zobowiązanie organów właściwych w kwestii udzielania bonifikaty do opracowania i upublicznienia, zgodnie z zasadą transparentności, zasad ustalania wysokości przyznawanych bonifikat.

Bibliografia

- Czechowski, Paweł (red.). 2015. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Bończak-Kucharczyk, Ewa. 2021. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*. LEX/el.
- Dubisz, Stanisław (red.). 2003. *Uniwersalny słownik języka polskiego*. T. 4. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Dudek, Dariusz. 2004. „Równouprawnienie Kościołów i związków wyznaniowych na tle konstytucyjnych zasad prawa wyznaniowego”. W: *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały I Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego, Kazimierz Dolny, 14–16 stycznia 2003*, red. Artur Mezglewski, 199–225. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Filak, Agnieszka, Tomasz Resler. 2021. *Zbywanie przez powiaty w Polsce nieruchomości z bonifikatą na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych w latach 2015–2020. Działania strażnicze i opracowanie dobrych praktyk*. Warszawa: Wydawnictwo Aspra.
- Jaworski, Jacek, Arkadiusz Prusaczyk, Adam Tułodziecki, Marian Wolanin. 2020. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Jakubowski, Aleksander. 2018. „Domniemanie właściwości rzeczowej”. W: *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. Sebastian Gajewski, Aleksander Jakubowski, 104–105. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Mezglewski, Artur, Henryk Misztal, Piotr Stanisław. 2011. *Prawo wyznaniowe*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

- Misztal, Henryk. 1996. *Polskie prawo wyznaniowe*. T. 1. *Zagadnienia wstępne. Rys historyczny*. Lublin: Redakcja Wydawnictw KUL.
- Skrzydło, Wiesław. 2013. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Szumowski, Witold. 2019. „Transparentność jednostek samorządu terytorialnego”. *Przegląd Organizacji* 5: 47–57. DOI 10.33141/po.2019.05.07.
- Zbudniewek, Janusz. 1994. „Prawodawstwo i praktyka władz centralnych i terenowych PRL w zakresie kultu religijnego”. *Chrześcijanin w Świecie* 1: 101–118.