

Opinia Polskiego Instytutu Notarialnego

z dnia 8.11.2021 r.

dotycząca zakresu zawartego w art. 54 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej wyłączenia ustawowego prawa pierwokupu zastrzeżonego na rzecz Skarbu Państwa

Normy prawne: art. 54 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2019 r. 1347).

Literatura: W. Gonet, Prawo pierwokupu nieruchomości, Warszawa 2017, J. Górecki, Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596-602 k.c. i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu, Kraków 2002, B. Rakoczy, Zakonna osoba prawna jako uczestnik obrotu nieruchomościami, St.Iur.Agraria 2005, Nr 4, tenże Ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2008, A.J. Szereda (red.), Notariat. Czynności notarialne, Warszawa 2021, Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, cz. II, Rejent 2003, Nr 11.

I. Do Polskiego Instytutu Notarialnego napływają sygnały o rozbieżnościach w orzecznictwie (sądów prowadzących księgi wieczyste) dotyczących oceny aktów notarialnych dokumentujących umowy nabycia nieruchomości leśnych przez osoby prawne Kościoła Katolickiego. Problematyka ta, jako nieomówiona szeroko w literaturze prawniczej, wymaga zatem przybliżenia.

II. W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że Polskę łączy z Watykanem umowa międzynarodowa - Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską (Dz.U. 1998, Nr 51, poz. 318). Ponadto jeszcze w okresie przemian ustrojowych przyjęta została ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej - dalej również u.s.P.K.K. Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana. Doczekała się trzech tekstów jednolitych (z: 2013 r., 2018 r. i 2019 r.). Powyższe akty prawne regulują sytuację prawną tak Kościoła Katolickiego, jak i osób prawnych tego kościoła w Polsce.

Zgodnie z art. 23 Konkordatu - kościelne osoby prawne Kościoła Katolickiego mogą zgodnie z przepisami prawa polskiego nabywać, posiadać, użytkować i zbywać mienie nieruchome i ruchome oraz nabywać i zbywać prawa majątkowe.

Według art. 54 u.s.P.K.K. w obrocie nieruchomościami między kościelnymi osobami prawnymi nie stosuje się prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa (ust. 1); 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 (ust. 2). Zauważyć przy tym trzeba, że przepis ten obowiązuje w niezmienionej postaci od 23.05.1989 r., tj. od wejścia w życie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy zatem uznać, że RP realizując swe władztwo przyznało kościelnym osobom prawnym Kościoła Katolickiego uprzywilejowanie - w stosunku do innych podmiotów nabywających nieruchomości. Polega ono na zwolnieniu spod pewnych ograniczeń w nabywaniu nieruchomości przez takie osoby.

III. Zauważyć przy tym należy, że literalna wykładania przepisu art. 54 u.s.P.K.K. nie przysparza większych trudności. Prowadzi ona do następujących wniosków. Po pierwsze przy sprzedaży jakichkolwiek nieruchomości (w szczególności leśnych, rolnych, pod śródlądowymi wodami stojącymi) pomiędzy kościelnymi osobami prawnymi, Skarbowi Państwa nie przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości. Po drugie przy nabywaniu w drodze umowy sprzedaży przez jakąkolwiek kościelną osobę prawną jakiegokolwiek nieruchomości od osoby innej niż kościelna osoba prawna prawo pierwokupu przysługuje Skarbowi Państwa, jedynie w przypadku gdy inwestor państwowy lub spółdzielczy uzyskał wcześniej decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na tej nieruchomości lub części tej nieruchomości, a gdy takiej decyzji inwestor państwowy lub spółdzielczy lub spółdzielczy nie uzyskał, to prawo pierwokupu Skarbi Państwa nie przysługuje. Jak podnosi się przy tym w literaturze jest to prawdopodobnie jedyny przypadek takiego rodzaju przepisu tj. wyłączającego prawo pierwokupu lub prawo nabycia (Z. Truskiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości... s.125).

Nadmienić można, że w doktrynie sporne jest, czy regulacja zawarta w art. 54 ust. 2 u.s.P.K.K. dotyczy jedynie praw pierwokupu zastrzeżonych na rzecz Skarbu Państwa (tak J. Górecki, Prawo pierwokupu..., s. 187, W. Gonet, Prawo pierwokupu nieruchomości..., s. 218), czy też również praw pierwokupu zastrzeżonych na rzecz innych podmiotów (jak proponuje B. Rakoczy, Ustawa o stosunku... kom do art. 54 NB 2). Autorzy niniejszej opinii przychylają się do pierwszego ze wskazanych stanowisk. Przemawiać zdaje się za nim tak wykładnia historyczna, jak i odwołująca się do techniki legislacyjnej obowiązującej przy tworzeniu prawa. Zagadnienie to nie ma jednak doniosłości dla rozważanego w niniejszej opinii problemu, skoro odnosi się ona do prawa pierwokupu zastrzeżonego na rzecz Skarbu Państwa.

IV. Mając powyższe na względzie stwierdzić należy, że przepis art. 54 u.s.P.K.K. z pewnością dotyczy wszelkich praw pierwokupu przysługujących Skarbowi Państwa. Oznacza to, że wyłączenia zawarte w art. 54 ust. 1 i 2 u.s.P.K.K. obejmują zarówno pierwokup uregulowany np. w: art. 37a ust. 1 ustawy z 28.09.1991 r. o lasach, jaki i inne pierwokupy ustawowe ustanowione na rzecz Skarbu Państwa np. zawarte w: art. 10 ust. 5 ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody, art. 59 ust. 1 ustawy

z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa, art. 24 ust. 5 pkt 3 ustawy z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, art. 20 ust. 2-4 ustawy z 21.11.1996 r. o muzeach, art. 217 ust. 13 ustawy z 20.07.2017 r. Prawo wodne.

Zauważyć przy tym można, że wszystkie wyżej wymienione prawa pierwokupu przysługujące Skarbowi Państwa, zostały ustanowione po wejściu w życie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie sam przepis art. 54 u.s.P.K.K. nie wskazuje jakichkolwiek ograniczeń czasowych w zakresie jego obowiązywania względem praw pierwokupu jakie przysługują Skarbowi Państwa.

Nie ma znaczenia dla funkcjonowania tego unormowania czy prawo pierwokupu zostało wprowadzone przed 23.05.1989 r. czy też po tej dacie tzn. po wejściu w życie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności podnieść należy, że nie ma podstaw dla przyjęcia jakoby kolejne ustawy wprowadzające ustawowe prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa wyłączały obowiązywanie art. 54 u.s.P.K.K. Gdyby taka była decyzja ustawodawcy - doszłoby do uchylenia (względnie zmiany) wskazanej wyżej normy. Unormowanie to nie zostało jednak uchylone na skutek wprowadzenia kolejnych praw pierwokupu.

Dodać przy tym należy, że do art. 54 u.s.P.K.K. nie znajduje tu zastosowanie zasada *lex posterior derogat legi priori*. Unormowanie zawarte w art. 54 ust. 2 u.s.P.K.K. ma bowiem charakter unormowania wyjątkowego. Dotyczy bowiem nabywania nieruchomości przez pewną grupę podmiotów. W tym ujęciu, w zakresie np. przepisów przywołanych ustaw, ma charakter *lex specialis*. A jak wiadomo *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*.

Można także podnieść, że obecnie nie funkcjonują pierwokupy nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa ustanowione przed wejściem w życie u.s.P.K.K. To - w przypadku prób odnoszenia tego przepisu jedynie do pierwokupów ustanowionych przed wejściem w życie u.s.P.K.K. - oznaczałoby, że norma art. 54 u.s.P.K.K. jest zbędna. Nie zawierałaby bowiem żadnej treści normatywnej. Takie zaś stanowisko jest nie do pogodzenia z ideą racjonalnego ustawodawcy.

Oznacza to, że przepisem art. 54 u.s.P.K.K., osobom prawnym Kościoła Katolickiego przyznane zostało prawo nabywania nieruchomości, do których Skarbowi Państwa przysługuje prawo pierwokupu, z pominięciem tego prawa pierwokupu. Jest tak w każdym przypadku, gdy dochodzi do czynności pomiędzy kościelnymi osobami prawnymi Kościoła Katolickiego, jak również gdy kościelne osoby prawne (takie jak np.: metropolie; archidiecezje; diecezje; parafie, Caritas Polska; Caritas diecezji; Papieskie Dzieła Misyjne, parafie personalne, prowincje zakonów; Wydział Filozoficzny Towarzystwa Jezusowego w Krakowie; Katolicki Uniwersytet Lubelski - por. art. 7 ust. 1, 2, art. 8, art. 9 u.s.P.K.K.) nabywają od innych podmiotów nieruchomości dla których nie wydano decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na rzecz inwestora państwowego lub spółdzielczego.

Na marginesie jedynie dodać można, że szczególne - w stosunku do omawianego art. 54 u.s.P.K.K. - uregulowanie (stanowiące częściowo *superfluum* ustawodawcze) zawiera ustawa z 11.4.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (por. art. 2a ust. 3 pkt. 1 lit. d oraz art. 3 ust. 5 pkt. 3 tej ustawy). Wyłącza ono ograniczenia dotyczące możliwości nabywania nieruchomości rolnych, w przypadku nabywania takich nieruchomości przez osoby prawne 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. Ogranicza także ustawowe prawo pierwokupu - tak dzierżawcy, jak i Skarbu Państwa.

V. W kontekście tych uwag dodać należy, że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z unormowania tego wywodzona jest zasada ochrony praw słuszenie nabytych (I. Karaszewska, Prawa nabyte w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (w:) Chmielnicki Paweł (red.), Zięba-Załucka Halina (red.), Środki ochrony praw słuszenie nabytych w świetle Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej, Lex/el). W tym kontekście przyznane raz na podstawie ustawy uprzywilejowanie nie może być modyfikowane w inny sposób, jak tylko przez wyraźną ingerencję w przyznany zakres uprawnień. Może to nastąpić jedynie na drodze zmian legislacyjnych.

Konkluzja:

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

Autorzy opinii:

Dr Andrzej Jan Szereda

Dyrektor Polskiego Instytutu Notarialnego

Prof. uczelni dr hab. Wojciech Gonet

Członek Rady Naukowej Polskiego Instytutu Notarialnego

Dr Patryk Bender

Przewodniczący Wydział III - Prawa Rodzinnego Polskiego Instytutu Notarialnego