

Paweł Wojciechowski

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: p.wojciechowski@wpia.uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-0520-9263

NABYWANIE NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH PRZEZ KOŚCIELNE I WYZNANIOWE OSOBY PRAWNE W ŚWIELE USTAWY O KSZTAŁTOWANIU USTROJU ROLNEGO

ACQUISITION OF AGRICULTURAL REAL ESTATE BY LEGAL PERSON OF CHURCHES AND OTHER RELIGIOUS ORGANIZATIONS IN THE CONTEXT OF THE ACT ON THE FORMATION OF AGRICULTURAL SYSTEM

Abstract

Act on the Formation of Agricultural System introduced the general principle according to which agricultural real estate can be purchased only by individual farmers. However, there are exceptions, including the possibility of purchasing agricultural real estate by legal person of churches and other religious organizations. The purpose of the article is to establish the scope of this special exception and the reasons for its introduction. The author concludes that the binding regulation, due to its wide scope, may raise doubts. The article proposes *de lege ferenda* changes that would enable the purchase of agricultural real estate by legal person of churches and other religious organizations in such a way that the freedom of religion could be protected and regulatory proceedings could be carried out, while at the same time it could fulfil the objectives of the Act on the Formation of Agricultural System.

KEYWORDS

agricultural real estate, real estate acquisition, legal person of churches and other religious organizations, waqf, freedom of religion, regulatory proceedings

SŁOWA KLUCZOWE

nieruchomości rolne, nabywanie nieruchomości, osoba prawna kościołów i innych związków wyznaniowych, wakuf, wolność wyznania, postępowanie regulacyjne

WSTĘP

Osoby prawne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych² oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania³ (dalej: kościelne i wyznaniowe osoby prawne) zostały przez polskiego ustawodawcę w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego⁴ zaliczone do grupy podmiotów, które uprawnione są do nabywania nieruchomości rolnych w Polsce bez ograniczeń. Jest to sytuacja wyjątkowa, bowiem jako generalną zasadę przyjęto w tej ustawie możliwość nabywania nieruchomości rolnych wyłącznie przez rolników indywidualnych, a jedynie w drodze wyjątku dopuszczono możliwość nabywania tych nieruchomości także przez inne podmioty. Kościelne i wyznaniowe osoby prawne znalazły się zatem w grupie podmiotów uprzywilejowanych co do możliwości nabywania nieruchomości rolnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy podkreślić, że w literaturze w różnych kontekstach i ujęciach obszernie jest poruszana problematyka ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi wynikających z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego⁵, nie ma natomiast

¹ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1347); dalej: u.s.p.k.k.

² W odrębnych ustawach regulowane są stosunki państwa z 14 kościołami i związkami wyznaniowymi.

³ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1153).

⁴ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn. Dz.U. 2020 r., poz. 1655, z późn. zm.); dalej: u.k.u.r.

⁵ Zob. m.in. A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 2; idem, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r.*

opracowania skupiającego się na problematyce nabywania nieruchomości przez kościelne i wyznaniowe osoby prawne.

Celem niniejszego artykułu jest ustalenie zakresu tego szczególnego wyjątku podmiotowego oraz jego ocena z jednej strony w kontekście przyjętych przez ustawodawcę celów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (tj. celowi ogólnemu wyartykułowanemu wprost w art. 1 u.k.u.r. polegającemu na kształtowaniu ustroju rolnego oraz wskazanym w tym przepisie celom szczegółowym, a w szczególności poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych; przeciwdziałaniu nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, a przede wszystkim zapewnieniu prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach), a z drugiej w kontekście wolności religii.

o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV; *idem*, *Perspektywy nowej regulacji obrotu gruntami rolnymi (uwagi wprowadzające)*, „Studia Iuridica Agraria” 2010, t. VIII; K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019; P. Książak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa 2017; Z. Truszkiewicz, *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016 r.*, „Rejent” 2017, nr 7; *idem*, *Dziedziczenie i dział spadku po nowelizacji z 2016 r. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Rejent” 2018, nr 1; *idem*, *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2; P. Bender, *Podstawowe problemy stosowania znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, cz. I, „Rejent” 2019, nr 11; J. Bieluk, *Pojęcie gospodarstwa rolnego w Konstytucji oraz w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, (w:) S. Bożyk, A. Olechno (red.), *Ustrój państwa. Myśl polityczno-prawna. Współczesne systemy rządów. Prace ofiarowane prof. zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji Jego Jubileuszu*, Białystok 2018; *idem*, *Spółki prawa handlowego a ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. I; M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2017; J. Pisuliński, *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” 2016, nr 5; T. Kurowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi del lege lata i de lege ferenda*, „Studia Iuridica Agraria” 2010, t. VIII; *eadem*, *Pozycja gospodarstwa rodzinnego a proces kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej*, (w:) P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015; K. Maj, *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2; R. Michałowski, *Kwestie związane z zasiedzeniem nieruchomości rolnej przez rolnika indywidualnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. I; S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V; *idem*, *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji)*, (w:) P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015; A. Jurcewicz, P. Popardowski, *Kształtowanie struktury agrarnej w Polsce: kilka refleksji na tle ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości zasobu własności rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, „Studia Prawnicze” 2016, nr 4.

1. CHARAKTERYSTYKA OGRANICZEŃ W OBROcie NIERUCHOMOŚCIAMI ROLNYMI W POLSCE

Począwszy od połowy lat dwutysięcznych nieruchomości rolne w Unii Europejskiej przestały być traktowane jako środek produkcji przeznaczony wyłącznie dla osób związanych z rolnictwem, a zaczęły być przedmiotem zainteresowania inwestorów zarówno indywidualnych, jak i instytucjonalnych jako lokata kapitału, co spowodowało wzrost popytu na ziemię rolną i związany z tym wzrost cen⁶. Czynnikiem wpływającym na wzrost zainteresowania gruntami rolnymi w Unii Europejskiej było przystąpienie w 2004 r. nowych państw członkowskich, w których ceny nieruchomości były stosunkowo niskie⁷, a jednocześnie dynamika wzrostu cen jest większa przy zdecydowanie niższych kosztach transakcyjnych⁸. Ponadto dodatkowym czynnikiem zachęcającym inwestorów do zainteresowania się nieruchomościami rolnymi jest też obowiązujący w państwach Unii Europejskiej system płatności bezpośrednich powiązanych z posiadaniem gruntów rolnych oraz możliwość uzyskania różnego rodzaju form pomocy w ramach tzw. drugiego filaru Wspólnej Polityki Rolnej (do 2020 r. Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich)⁹.

Wzrost popytu na nieruchomości rolne pośród inwestorów niebędących rolnikami i związany z tym wzrost cen nieruchomości rolnych powoduje z kolei ograniczenie dostępności tych nieruchomości dla rolników, w szczególności rolników indywidualnych niedysponujących wystarczającym kapitałem, a w konsekwencji wpływa to na bezpieczeństwo żywnościowe. Jak zauważył Parlament Europejski w Rezolucji w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w Unii

⁶ W latach 2004–2014 lokata kapitału w grunty rolne należała do najbardziej dochodowych, było to szczególnie widoczne w państwach, które przystąpiły do UE w 2004 r. oraz 2007 r. Zob. S. Prokurat, *Ekonomiczne i prawne aspekty obrotu ziemią w Polsce na tle rynku europejskiego*, „Ekonomia – Wrocław Economic Review” 2017, nr 23/3, s. 139.

⁷ Przykładowo w 2015 r. średnia cena 1 ha gruntów rolnych w państwach starej Unii wynosiła: w Holandii 55 500 euro, w Belgii 33 300 euro, w Dani 23 417 euro, w Niemczech – stare landy 29 911 euro, a nowe landy 14 197 euro, Włochy 19 854 euro, z kolei w państwach nowej Unii przykładowo: w Polsce 9200 euro, w Rumunii i na Słowacji 4500 euro, w Bułgarii 3743 euro, na Węgrzech 3300 euro, na Łotwie 2500 euro. Zob. B. Buks, T. Chrościcki, T. Ciodyk, A. Sikorska, A. Zadura, T. Zagórski, *Rynek ziemi rolniczej w wybranych państwach europejskich*, „Rynek Ziemi Rolniczej. Stan i Perspektywy. Analizy Rynkowe” 2016, nr 19, s. 54.

⁸ Zob. S. Prokurat, *Ekonomiczne i prawne aspekty...*, s. 140. Na przestrzeni lat cena ziemi rolnej na świecie stale rosła, np. w latach 2002–2016 wzrost cen w Rumunii wyniósł 2332,1%, w Polsce 1021,5% i na Węgrzech 819,1%, z kolei w Niemczech wzrost ten wyniósł 176,4%, w Wielkiej Brytanii 248,8%. Zob. Informacja o wynikach kontroli „Obrót Nieruchomościami Rolnymi” KRR 430.006.2018 nr ewid. 172/2018/P/18/042/KRR, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2019, s. 7.

⁹ Zob. P. Wojciechowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej*, (w:) M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2017, s. 146; S. Prokurat, *Ekonomiczne i prawne aspekty...*, s. 138 i 142.

Europejskiej¹⁰, czynnikiem pozytywnie wpływającym m.in. na bezpieczeństwo żywnościowe jest struktura agrarna oparta na małych i średnich gospodarstwach, rozproszonej własności lub właściwie uregulowanej dzierżawie i dostępie do wspólnych gruntów, bowiem takie rozwiązania są najlepszym sposobem na zapewnienie odpowiedzialnego traktowania ziemi i zrównoważonej gospodarki gruntami, a poza tym sprzyjają utożsamianiu się i poczuciu przynależności¹¹.

W powyższym kontekście polski ustawodawca z upływem dwunastoletniego okresu przejściowego, przewidzianego w pkt 4 ppkt 2 załącznika XII do Aktu przystąpienia do Unii Europejskiej, podczas którego ograniczone były możliwości zakupu nieruchomości rolnych w Polsce przez obywateli innych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz państw będących stronami Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym, zdecydował się na gruntowną zmianę obowiązującej od 2003 r. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Z dniem 30 kwietnia 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw¹² nowelizująca ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego¹³.

Począwszy od 30 kwietnia 2016 r. jako zasadę przyjęto, że nabywcą nieruchomości rolnej w Polsce może być wyłącznie rolnik indywidualny, tj. osoba fizyczna posiadająca określone w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego kwalifikacje rolnicze, osobiście prowadząca od co najmniej 5 lat gospodarstwo rodzinne i w tym okresie zamieszkująca na terenie gminy, w której położona jest co najmniej jedna nieruchomość wchodząca w skład gospodarstwa, która jest właścicielem, użytkownikiem wieczystym, posiadaczem samoistnym lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha¹⁴. Należy dodać, że nieruchomość rolną w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego zdefiniowano jako nieruchomość rolną w rozumieniu

¹⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w Unii Europejskiej: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów? (2016/2141(INI)) (Dz.Urz. UE C nr 298 z 2018 r., s. 112), pkt T.

¹¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. ..., pkt V.

¹² Dz.U. z 2016 r., poz. 585.

¹³ W związku z dużą krytyką przyjętych w 2016 r. regulacji, została następnie istotnie zmieniona ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1080) i w obecnym brzmieniu obowiązuje od 26 czerwca 2019 r.

¹⁴ Na temat pojęcia rolnika indywidualnego patrz m.in.: P. Blajer, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle prawno-porównawczym*, Kraków 2009; *idem*, *Definicja i status rolnika indywidualnego jako przedsiębiorcy w prawie polskim i włoskim*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2007, nr 3; *idem*, *Definicja i status rolnika indywidualnego w świetle nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X; *idem*, *Pojęcie rolnika indywidualnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. VI; M. Pietraszewski, *Czy rolnik indywidualny jest przedsiębiorcą w świetle kodeksu cywilnego?*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2010, nr 4; J. P. Naworski, *Status prawny rolnika indywidualnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2012, nr 12.

Kodeksu cywilnego¹⁵, z wyłączeniem jedynie nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne (art. 2 pkt 1 u.k.u.r.). Z kodeksowej definicji nieruchomości rolnych wynika natomiast, że do uznania danej nieruchomości za rolną wystarcza sama możliwość wykorzystywania nieruchomości na cele szeroko rozumianej działalności rolniczej (art. 46¹ k.c.), a w literaturze wskazuje się, że podstawowym kryterium wyodrębnienia nieruchomości rolnych są właściwości fizyko-chemiczne (agronomiczne) wierzchniej warstwy gleby, pozwalające na uzyskiwanie płodów rolnych po zastosowaniu odpowiednich zabiegów agrotechnicznych¹⁶. Takie szerokie kodeksowe rozumienie nieruchomości rolnej, przy uwzględnieniu, że miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego objęta jest zaledwie 1/3 obszaru kraju¹⁷, oznacza, że wprowadzone ograniczenie ma niezwykle istotne znaczenie w obrocie nieruchomościami w Polsce.

Jednocześnie jednak w tej ustawie przewidziano wyjątki łagodzące w sposób istotny rygoryzm zasady ograniczającej obrót nieruchomościami rolnymi. Można je najogólniej podzielić na dwa podstawowe rodzaje, tj. wyjątki wynikające wprost z ustawy (tzw. wyjątki ustawowe) oraz wyjątki wynikające z uzyskania indywidualnej zgody udzielonej przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (dalej: Dyrektor Generalny KOWR) w drodze decyzji administracyjnej (tzw. wyjątki indywidualne). Wyjątki ustawowe można podzielić na: a) podmiotowe, gdy ustawa określa rodzaje podmiotów innych niż rolnik indywidualny, uprawnionych do nabycia nieruchomości rolnej (np. osoby bliskie, jednostki samorządu terytorialnego, Skarb Państwa), b) przedmiotowe, gdy ustawa określa okoliczności, w których osoba inna niż rolnik indywidualny może nabyć nieruchomość (np. nabycie w wyniku dziedziczenia, zapisu

¹⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740, z późn. zm.); dalej: k.c.

¹⁶ Zob. R. Budzinowski, *Komentarz do art. 46¹ k.c.*, (w:) M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Art. 1–449¹*, Warszawa 2016, s. 283; A. Lichorowicz, *Glosa do wyr. SN z 2.6.2000 r., II CKN 1067/98*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2001, nr 2, s. 88, W. J. Katner, *Przedmiot stosunku cywilnoprawnego*, (w:) M. Safjan (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom I. Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2012, s. 1302; M. Borkowski, *Pojęcie „nieruchomości rolnej” oraz „nieruchomości leśnej” w rozumieniu ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*, „Rejent” 2007, nr 7–8, s. 39; G. Bieniek, (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009, s. 169; E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 37; P. Wojciechowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej*, (w:) M. Korzycka (red.), *Instytucje...*, s. 156; zob. też uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 lipca 1995 r., III CZP 88/95, OSN 1995, nr 11, poz. 163; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2001 r., II CKN 440/01, OSNC 2002, nr 7–8, poz. 99; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2009 r., II SA/Sz 865/08, LEX nr 554853.

¹⁷ Na koniec 2017 r. miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego objęte było 30,5% obszaru kraju (w tym 47,3% obszaru miast na prawach powiatu). Zob. P. Śleszyński, A. Deręgowska, Ł. Kubiak, P. Sudra, B. Zielińska, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, Warszawa 2018, s. 20.

windykacyjnego czy w toku postępowania egzekucyjnego i upadłościowego) oraz c) wyjątek powierzchniowy (gdy ustawa określa minimalną powierzchnię nieruchomości rolnej, która może być nabyta także przez osobę inną niż rolnik indywidualny).

Jednym z przewidzianych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego wyjątków podmiotowych jest możliwość nabycia nieruchomości rolnej przez kościelne i wyznaniowe osoby prawne.

2. GENEZA WPROWADZENIA PRZEPISU DOPUSZCZAJĄCEGO MOŻLIWOŚĆ NABYWANIA NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH PRZEZ KOŚCIELNE I WYZNANIOWE OSOBY PRAWNE

Możliwość nabywania nieruchomości rolnych przez kościelne i wyznaniowe osoby prawne nie była przewidywana w pierwotnym projekcie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Wyjątek ten został wprowadzony do projektu ustawy jako poprawka poselska, podczas posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi w czasie drugiego czytania projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (druki sejmowe VIII kadencji nr 293 i 363)¹⁸. W ustnym uzasadnieniu tej poprawki wyjaśniono, że „[p]rawka ma celu umożliwienie nabywania nieruchomości rolnych przez kościoły i związki wyznaniowe”¹⁹. Nie zawarto jednak szerszego uzasadnienia. Jak wynika z przebiegu dyskusji podczas posiedzenia komisji sejmowej, poprawka ta stanowiła przedmiot ożywionej krytyki posłów opozycji wskazujących, że „księża nie mają kwalifikacji rolniczych, a inne osoby prawne nie mogą nabywać nieruchomości rolnych, nawet jeśli ich przedstawiciele posiadają kwalifikacje rolnicze”²⁰. Zwrócono też uwagę, że poprawka ta jest niezgodna z logiką ustawy, „bo odmawiamy możliwości zakupu nieruchomości spółdzielniom rolniczym zrzeszającym rolników, a dajemy księżom, którzy według profesji zupełnie czym innym się zajmują”²¹. Zwrócono też uwagę, że wyjątek ten może stanowić furtkę dla omijania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, biorąc pod uwagę liczbę związków wyznaniowych²². Rząd poparł tę poprawkę, a ówczesny Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zaznaczył, że nastąpiło to w wyniku pogłębionych

¹⁸ Zob. Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, Pełny Zapis Przebiegu Posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (nr 24) z dnia 30 marca 2016 r., s. 16, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/biuletyny.xsp?view=2&komisja=RRW&page=7> (dostęp: 13.10.2020 r.).

¹⁹ *Ibidem*, s. 16.

²⁰ *Ibidem*, s. 17.

²¹ *Ibidem*, s. 17.

²² *Ibidem*, s. 20.

konsultacji z różnymi związkami wyznaniowymi i kościołami, i jak zauważył, ma to szczególne znaczenie dla zakonów, które otrzymują darowizny od rolników, bo opiekują się starszymi osobami²³. Wnioskodawca poprawki zwrócił ponadto uwagę, że Kościół Katolicki w Polsce został przez władze komunistyczne ograbiony z ogromnej ilości ziemi, którą dysponował wcześniej, przeznaczając dochody z tej ziemi na działalność charytatywną i na wspieranie opieki, a oddano kościołowi jedynie około 80 tys. ha²⁴.

Jak pokazuje dyskusja związana z wprowadzeniem tej poprawki, trudno jest wskazać jednoznaczną przesłankę, która uzasadniała wprowadzenie tego wyjątku. Usprawiedliwienia jej wprowadzenia można dopatrywać się przede wszystkim w szczególnej pozycji kościelnych osób prawnych w społeczeństwie, związanej z funkcjami realizowanymi przez te podmioty. Można też odwoływać się do zasady sprawiedliwości społecznej w powiązaniu z historycznymi doświadczeniami nacjonalizacji majątków kościelnych osób prawnych.

Przesłanek wprowadzenia tego wyjątku można w tym kontekście doszukiwać się zatem w potrzebie ochrony wolności religijnej lub w konieczności zapewnienia możliwości korzystania z przewidzianej w obowiązujących przepisach instytucji zwrotu kościelnym i wyznaniowym osobom prawnym nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa w okresie PRL.

3. OCHRONA WOLNOŚCI RELIGII JAKO PRZESŁANKA WPROWADZENIA MOŻLIWOŚCI NABYWANIA NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH PRZEZ KOŚCIELNE I WYZNANIOWE OSOBY PRAWNE

W pierwszej kolejności zasadne jest zweryfikowanie, czy wprowadzenie ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi nie narusza konstytucyjnie chronionej wolności religii, co mogłoby stanowić uzasadnienie wprowadzenia wyjątku od zasady nabywania nieruchomości rolnych wyłącznie przez rolników indywidualnych w odniesieniu do kościelnych i wyznaniowych osób prawnych.

Wolność religii jest jednym z podstawowych praw człowieka wynikających z przyrodzonej jego godności. Jest to prawo, które nie jest nadane lub przyznane jakimkolwiek aktem prawnym, ale przysługuje każdemu człowiekowi z samego faktu bycia człowiekiem. Jednocześnie wolność religii (wyznania) jest jednym z praw człowieka uwzględnianym w konstytucjach państw demokratycznych, w tym w art. 53 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia

²³ *Ibidem*, s. 18.

²⁴ *Ibidem*, s. 20.

2 kwietnia 1997 r.²⁵, oraz jest ujęta w aktach prawa międzynarodowego (m.in. w art. 18 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r., uchwalonej dnia 10 grudnia 1948 r. w Paryżu, art. 18 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.²⁶, art. 9 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2²⁷, art. 10 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej²⁸).

Uregulowanie wolności sumienia i religii w Konstytucji RP oraz aktach prawa międzynarodowego stanowi punkt odniesienia do ustalenia relacji względem innych praw i wolności, stąd także wprowadzone ograniczenia w obrocie nieruchomościami mogą podlegać ocenie w świetle przepisów chroniących wolności sumienia i religii. W zakres wolności religii wchodzi przede wszystkim swoboda posiadania i kształtowania wybranej przez siebie religii lub światopoglądu (sfera wewnętrzna, *forum internum*)²⁹. W tej sferze niedopuszczalne są żadne ograniczenia prawne czy ingerencje ze strony państwa. Wolność wyznawania religii ma wymiar absolutny³⁰. Każdy ma prawo wyboru religii, w tym jej zmiany oraz całkowitego odrzucenia i przyjęcia postawy ateistycznej bądź agnostycznej³¹. Ponadto w zakres wolności religii wchodzi także sfera zewnętrzna (*forum externum*), która jest związana z ekspresją uczuć i przekonań religijnych oraz praktykowaniem religii. Wolność religii obejmuje wolność do uzewnętrzniania zarówno indywidualnie, jak i z innymi, zarówno publicznie, jak też prywatnie. Formy uzewnętrzniania przekonań religijnych są zróżnicowane. Na gruncie art. 9 ust. 2 EKPCz, wskazuje się na takie formy jak: 1) uprawianie kultu, 2) nauczanie, 3) praktykowanie i czynności rytualne. W art. 53 ust. 2 Konstytucji RP mowa jest o: 1) uprawianiu kultu, 2) modlitwie, 3) uczestniczeniu w obrzędach, 4) praktykowaniu i 5) nauczaniu, a także o 6) posiadaniu świątyń i innych miejsc kultu oraz 7) prawie do korzystania z pomocy religijnej. Możliwość ograniczenia wolności religii jest najmniejsza w przypadku czynności najbardziej podstawowych

²⁵ Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP.

²⁶ Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167

²⁷ Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284, z późn. zm.; dalej: EKPCz.

²⁸ Dz.Urz. UE C nr 202 z 2016 r., s. 389

²⁹ Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 9*, (w:) L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel (red.), *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010, s. 556.

³⁰ Zob. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 53*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 9.

³¹ Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 9*, (w:) L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel (red.), *Konwencja...*, s. 560; K. Warchałowski, *Wolność uzewnętrzniania religii i przekonań religijnych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 1–2, s. 189.

i centralnych dla religii, a więc oddawania kultu Bogu, natomiast najszersza w odniesieniu do praktykowania religii (życia w zgodzie z nakazami religii)³².

Spośród konstytucyjnie chronionych form uzewnętrzniania przekonań religijnych, w kontekście możliwości nabywania nieruchomości rolnych na uwagę zasługuje przede wszystkim „posiadanie świątyń i innych miejsc kultu”. Nie budzi wątpliwości, że nieruchomości są niezbędne do korzystania z tej formy uzewnętrzniania przekonań religijnych, zatem przepis, który uniemożliwiałby nabywanie nieruchomości niezbędnych do uzewnętrzniania przekonań religijnych, mógłby zostać uznany za niekonstytucyjny. Należy jednak podkreślić, że nieruchomości rolne są tylko jednym z funkcjonalnych rodzajów nieruchomości, co więcej, w zasadzie trudno uznać, aby akurat ten rodzaj nieruchomości był istotnym elementem uzewnętrzniania przekonań religijnych. Na nieruchomości rolnej objętej zakresem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie może być co do zasady zrealizowana inwestycja budowlana, wymagałoby to uprzedniego przekształcenia nieruchomości (zmiany przeznaczenia i wyłączenia z produkcji rolnej).

Ponadto można też dopatrywać się uzewnętrzniania przekonań religijnych w samym akcie nieodpłatnego przekazania nieruchomości rolnej na rzecz kościelnej lub wyznaniowej osoby prawnej. Ujmując przyjęte rozwiązania z tej strony, można zatem dopatrzyć się elementu ochrony wolności religijnej. Przyjęte rozwiązanie pozwala bowiem wyznawcom danej religii na nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnej wybranym przez siebie kościelnym lub wyznaniowym osobom prawnym, a dyspozycja taka jest związana z wyznawaną przez daną osobę religią.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na instytucję wakuf (arab. *wakf*) uregulowaną w ustawie z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej³³. Wakuf jest instytucją prawa muzułmańskiego, szariatu, a unormowania dotyczące wakufu zawarte są we współczesnym porządku prawnym wielu krajów muzułmańskich, gdzie trzon prawa stanowi szariat³⁴. W islamie wakuf stanowi jeden z sześciu rodzajów darowizny, o charytatywnym lub pobożnym charakterze, którego przedmiotem jest tylko dobro trwałe, oznacza przeznaczenie określonego przedmiotu w taki

³² Zob. I. C. Kamiński, *Komentarz do art. 10*, (w:) A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 337.

³³ Dz.U. nr 30, poz. 240, z późn. zm.; dalej: u.s.p.m.z.r. Na temat tej instytucji patrz m.in. S. W. Witkowski, *Wprowadzenie do prawa muzułmańskiego. Wybrane instytucje*, Warszawa 2009, s. 178 i n.; M. Zaporowska, Z. Zaporowska, *Wakuf w prawie polskim*, „Rejent” 2011, nr 7–8; M. Tomkiewicz, *Ograniczenia alienacji nieruchomości Kościoła katolickiego i muzułmańskich wspólnot religijnych – zakres recepcji w prawie polskim*, (w:) E. Wiszowaty (red.), *In persona Christi. W służbie pasterskiej obecności Chrystusa*, Olsztyn 2013.

³⁴ Zob. M. Zaporowska, Z. Zaporowska, *Wakauf cmentarny. Zarys problematyki prawnej*, (w:) J. Gołaczyński, J. Mazurkiewicz, J. Turłukowski, D. Karkut (red.), *Non omnis moriar: osobiste i majątkowe aspekty prawne śmierci człowieka: zagadnienia wybrane*, Wrocław 2015, s. 902.

sposób, że zostaje on podporządkowany zasadom dotyczącym świętej własności, przy równoczesnym wygaśnięciu wszelkich praw dotychczasowego właściciela – staje się on własnością Boga, którego stworzenia czerpią z danego przedmiotu korzyści³⁵. Co interesujące, rodowód wakuf wiąże się z charytatywnymi fundacjami stworzonymi przez Bizancjum i zarządzanymi przez chrześcijańskich biskupów³⁶. W dawnej Polsce wakuf służył potrzebom społeczności muzułmańskiej – tworzone na ich terenach cmentarze, a także służyły one utrzymaniu się Imama i Muezina³⁷. Zgodnie z art. 43 u.s.p.m.z.r. nieruchomości miejskiej lub wiejskiej, darowanej albo zapisanej rozporządzeniem ostatniej woli na cele religijno-oświatowe lub dobroczynne Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej i przez Związek przyjętej, mogą być nadane cechy wakufa na podstawie uchwały właściwych władz i organów Związku, zatwierdzonej przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (obecnie ministra spraw wewnętrznych i administracji) w porozumieniu z Ministrem Skarbu oraz z Ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych. Z kolei w art. 44 ust. 1 u.s.p.m.z.r. wskazano, że nieruchomość, której nadano cechy wakufa, stanowi majątek Muzułmańskiego Związku Religijnego, jako całości, niepodlegający zasiedzeniu, obciążeniu, zajęciu, sprzedaży z licytacji i wszelkiej alienacji, z wyjątkiem zamiany na inny majątek nieruchomy, dokonanej za zgodą Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w porozumieniu z Ministrem Skarbu oraz z Ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych. Uchwały w sprawie nadania nieruchomości cech wakufa powinny zawierać szczegółowe określenie celu, na który dana nieruchomość ma być przeznaczona, oraz ustalać sposób zarządzania tą nieruchomością. O nadaniu nieruchomości cech wakufa czyni się wzmiankę hipoteczną. Skutki prawne nadania nieruchomości cechy wakufa są zatem niezwykle doniosłe, w istocie jest ona wyłączona z obrotu.

Dopuszczenie możliwości nabywania nieruchomości rolnych przez wyznaniowe osoby prawne oznacza, że instytucja wakuf może być stosowana w odniesieniu do nieruchomości rolnych, a zatem regulacja ta w tym zakresie można uznać za instrument ochrony wolności religii (brak możliwości nabywania nieruchomości rolnych ograniczał możliwość korzystania z istotnej instytucji prawa muzułmańskiego). Jednak należy też zaznaczyć, że instytucja wakuf utrudnia realizację celów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, bowiem to władze wyznaniowe decydują o celu, na jaki nieruchomość ma być przeznaczona i w zasadzie nie ma możliwości zapewnienia rolniczego zagospodarowania ziemi rolnej. Przejawem

³⁵ Zob. S. W. Witkowski, *Wprowadzenie...*, s. 177–178, M. Zaporowska, Z. Zaporowska, *Wakuf cmentarny. Zarys problematyki prawnej*, (w:) J. Gołaczyński, J. Mazurkiewicz, J. Turłukowski, D. Karkut (red.), *Non omnis...*, s. 905.

³⁶ M. Zaporowska, Z. Zaporowska, *Wakuf cmentarny. Zarys problematyki prawnej*, (w:) J. Gołaczyński, J. Mazurkiewicz, J. Turłukowski, D. Karkut (red.), *Non omnis...*, s. 904.

³⁷ Zob. A. Kiliszkievicz, *Prawne aspekty własności muzułmańskiej w prawie polskim*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2016, z. X, s. 532.

kontroli państwa jest jednak wymóg zatwierdzania przez stosowne organy państwa uchwały o nadaniu nieruchomości cechy wakufa. O ile wyjątek dopuszczający możliwość nabywania nieruchomości rolnych przez kościelne i wyznaniowe osoby prawne miałby zostać uznany za instrument zapewnienia możliwości skorzystania z instytucji wakuf, konsekwentnie powinien być też przewidziany w takim przypadku wyjątek od obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego na nabytej nieruchomości rolnej.

Biorąc jednak pod uwagę zakres ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zasadne jest uznanie, iż kościelne i wyznaniowe osoby prawne mogą nabywać nieruchomości rolne, ale wyłącznie w celu prowadzenia działalności rolniczej. Na obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego na nabywanej przez te podmioty nieruchomości rolnej wskazuje wprost treść art. 2b ust. 1, 2 i 4 u.k.u.r. Przywołany przepis wprowadza zasadę, zgodnie z którą nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a ponadto w tym okresie nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom. Od zasady tej przewiduje się wiele wyjątków ustawowych (np. zasada ta nie ma zastosowania do nabywców będących osobami bliskimi), jednak nie przewiduje się odstępstwa od tej zasady w przypadku nabywania nieruchomości rolnych przez kościelne i wyznaniowe osoby prawne. Jednocześnie w art. 9 u.k.u.r. przewiduje się dotkliwą sankcję w przypadku naruszenia art. 2b u.k.u.r. Mianowicie zbycie albo oddanie w posiadanie nieruchomości z naruszeniem tego przepisu dotknięte jest sankcją nieważności, chyba że nabywca uzyska zgodę Dyrektora Generalnego KOWR, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem nabywcy nieruchomości rolnej lub interesem publicznym, co znacznie ogranicza możliwość zbywania tych nieruchomości w okresie 5 lat i ich nierolniczego wykorzystania.

Gdyby zatem wyprowadzenie tego wyjątku było motywowane wyłącznie ochroną wolności religii, właściwym rozwiązaniem byłoby dodanie w art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. d u.k.u.r. wyraźnego zastrzeżenia odnośnie do celu, w jakim nieruchomości rolne są przez te podmioty nabywane, a w art. 2b ust. 4 te same ustawy powinno się wtedy przewidzieć wyjątek od obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego na nabywanej nieruchomości i od zakazu jej zbywania przez 5 lat. Przy tym założeniu powinno być doprecyzowane, iż podmioty te mogą nabywać nieruchomości rolne na cele związane z uprawianiem kultu, modlitwy, sprawowaniem obrzędów, praktykowaniem i nauczaniem religii oraz udzielaniem pomocy religijnej, w tym w szczególności na cele związane z budową i rozbudową świątyń i innych miejsc kultu oraz budową i rozbudową obiektów związanych z prowadzeniem działalności oświatowo-wychowawczej, charytatywno-opiekuńczej, opiekuńczo-wychowawczej oraz naukowej i kulturalnej oraz obiektów mieszkalnych i innych obiektów służących duchownym oraz osobom zakonnym kościołów i innych związków wyznaniowych.

Brak takiej regulacji powoduje, że wprowadzie z jednej strony kościelne i wyznaniowe osoby prawne upoważnione są do nabywania nieruchomości rolnych, ale jednocześnie z drugiej strony z tej samej ustawy wynika, że podmioty te są zobowiązane do prowadzenia gospodarstwa rolnego na nabytej nieruchomości przez okres 5 lat, a co więcej, w tym okresie nie mogą jej zbyć ani oddać w posiadanie osobie trzeciej. Zasadne jest zatem uznanie, że wprowadzenie omawianego wyjątku służy ochronie wolności religii, ale wyłącznie w ten sposób, że daje ono możliwość nieograniczonego, nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych kościelnym lub wyznaniowym osobom prawnym przez wyznawców danej religii lub wyznania, dla których tego rodzaju akt stanowi wyraz wyznania ich religii. Jednocześnie jednak przyjęte rozwiązanie nakierowane jest na realizację celów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, bowiem także kościelna lub wyznaniowa osoba prawna zobowiązana jest do prowadzenia gospodarstwa rolnego na nabytej nieruchomości rolnej przez okres co najmniej 5 lat i w tym okresie nie może tej nieruchomości zbyć lub oddać w posiadanie osobie trzeciej, chyba że uzyska zgodę Dyrektora Generalnego KOWR.

4. ZWROT KOŚCIELNYM I WYZNANIOWYM OSOBOM PRAWNYM NIERUCHOMOŚCI PRZEJĘTYCH NA RZECZ SKARBU PAŃSTWA W OKRESIE PRL JAKO PRZESŁANKA WPROWADZENIA MOŻLIWOŚCI NABYWANIA NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH PRZEZ KOŚCIELNE I WYZNANIOWE OSOBY PRAWNE

Uzasadnienia wprowadzenia omawianego wyjątku od zasady nabywania nieruchomości rolnych przez rolników indywidualnych można też szukać w innych miejscach. Mianowicie zarówno w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jak i w wielu ustawach o stosunku państwa do poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych regulowana jest kwestia zwrotów kościelnym i wyznaniowym osobom prawnym nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa w okresie PRL³⁸.

³⁸ W szczególności przejęcia tych nieruchomości dokonano na podstawie 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. nr 9, poz. 87, z późn. zm.), na podstawie rozporządzenia Ministra Administracji Publicznej z dnia 10 marca 1950 r. w sprawie przystosowania stowarzyszeń do przepisów prawa o stowarzyszeniach (Dz.U. nr 9, poz. 98). Szerzej zob. np. P. Pelc, *Kwestia zwrotu mienia kościelnych osób prawnych w świetle ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prawo Kanoniczne” 1995, nr 1–2, s. 103–137; W. Bendza, *Regulacja kościelnych spraw majątkowych na przykładzie Kościoła prawosławnego w Polsce*, Warszawa 2009, s. 41–49.

W wielu ustawach o stosunku państwa do poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych regulowane jest szczególne postępowanie w przedmiocie przywrócenia własności przejętych na rzecz państwa nieruchomości tych kościołów i związków wyznaniowych, zwane „postępowaniem regulacyjnym”, które jest wszczynane na wniosek kościelnych lub wyznaniowych osób prawnych³⁹. Ponadto kwestia zwrotów jest też regulowana w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, gdzie m.in. przewiduje się, że także inne kościoły i związki wyznaniowe mogły zgłaszać roszczenia o zwrot nieruchomości (art. 38a ust. 2 tej ustawy).

Zakres nieruchomości, które mogą być objęte takim postępowaniem, jest regulowany w każdej z ustaw, jednak co istotne, zwrot może dotyczyć też nieruchomości rolnych. Jest to tym bardziej istotne, że w części ustaw⁴⁰, wprost jako jedną z podstaw do żądania zwrotu nieruchomości rolnych wskazuje się ustawę o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego, na mocy której na rzecz Skarbu Państwa przeszły „nieruchomości ziemskie”, które to pojęcie w ówczesnym prawodawstwie było używane w miejsce obecnie stosowanego pojęcia „nieruchomość rolna”⁴¹.

W niektórych z ustaw przewiduje się ponadto możliwość przyznania nieruchomości zamiennych⁴², którymi mogą być nieruchomości rolne, a w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego dopuszcza się ponadto przyznanie osobom prawnym Kościoła spełniającym określone wymagania grunty z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 70a u.s.p.k.k.), które co do zasady są nieruchomościami rolnymi.

W braku jednoznacznego uregulowania kwestii możliwości nabycia nieruchomości rolnych przez osoby prawne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do kościołów i związków wyznaniowych istotnie zostałaby ograniczona możliwość stosowania przepisów regulujących sprawy majątkowe

³⁹ Np. art. 61 ust. 1 pkt 1 u.s.p.k.k., art. 30 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1798), art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 483; dalej: u.s.p.k.e-r.), art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 43; dalej: u.s.p.k.e-a.), art. 36a ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1712), art. 40 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. nr 97, poz. 480, z późn. zm.).

⁴⁰ Np. art. 61 ust. 1 pkt 1 u.s.p.k.k., art. 24 ust. 1 pkt 1 u.s.p.k.e-r., art. 40 ust. 1 pkt 1 u.s.p.k.e-a.

⁴¹ Zob. P. Wojciechowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej*, (w:) M. Korzycka (red.), *Instytucje...*, s. 153; J. S. Piąkowski, *Pojęcia podstawowe*, (w:) F. Błahuta, J. S. Piąkowski, J. Policzekiewicz (red.), *Gospodarstwa rolne. Obrót, dziedziczenie, podział*, Warszawa 1967, s. 15.

⁴² Np. art. 63 ust. 1 pkt 2 u.s.p.k.k., art. 31 ust. 1 pkt 2 u.s.p.g.ż., art. 24 ust. 2 u.s.p.k.e-r., art. 40 ust. 3 u.s.p.k.e-a.

między państwem a kościołami i ich osobami prawnymi. Jednak realizacja tego celu nie wymagała wprowadzenia tak szerokiego wyjątku. Wystarczające było doprecyzowanie, iż chodzi o nabywanie nieruchomości rolnych przez te osoby prawne w ramach postępowań w przedmiocie przywrócenia własności przejętych na rzecz państwa nieruchomości kościołów i związków wyznaniowych. Przy zastosowaniu pierwszego oraz trzeciego z proponowanych wyjątków należałoby jednocześnie wyraźnie wyłączyć zastosowanie w odniesieniu do nabycia nieruchomości rolnych przez kościelne i wyznaniowe osoby prawne na podstawie tych wyjątków także art. 2b ust. 1 u.k.u.r. Co więcej, realizacja tego celu wymagałaby konsekwentnie wprowadzenia wyjątku od obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego na nabytej w takim trybie nieruchomości rolnej i zakazu zbywania nabytej nieruchomości przez okres 5 lat.

PODSUMOWANIE

Nieruchomości rolne stanowią szczególnego rodzaju dobro charakteryzujące się niepomnażalnością i nieprzenoszalnością⁴³. Jednocześnie trzeba podkreślić, że prowadzona na tych nieruchomościach działalność rolnicza jest niezbędna do wytwarzania produktów rolnych, w tym żywności, której brak lub niedobór stanowi zagrożenie dla zdrowia i życia człowieka, co już jest wystarczającym argumentem za szczególną ochroną tego dobra. Nie można też pominąć zjawisk ekonomicznych, jakie mają miejsce w Unii Europejskiej, gdzie nieruchomości rolne stały się przedmiotem ogromnego zainteresowania inwestorów jako lokata kapitału, co spowodowało wzrost popytu na ziemię rolną i związany z tym wzrost cen.

W tym kontekście nie powinno budzić wątpliwości, że prowadzenie świadomej polityki mającej na celu ochronę gruntów rolnych jest obowiązkiem państw i większość państw Unii Europejskiej wykorzystuje instrumenty ochrony w postaci różnego rodzaju ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi.

Także polski ustawodawca wprowadził istotne ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, w szczególności przyjmując zasadę, iż nieruchomości rolne mogą nabywać wyłącznie rolnicy indywidualni, z zastrzeżeniem jedynie wyjątków przewidzianych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Wprowadzone wyjątki motywowane są różnymi przesłankami, wiązane są m.in. z potrzebą ograniczenia ingerencji w prawo własności w przypadku obrotu pomiędzy osobami bliskimi, czy potrzebą ochrony realizacji celów publicznych przez Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego oraz spółki realizujące określone

⁴³ Zob. F. Kapusta, *Ziemia w rolnictwie polskim*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu. Rolnictwo” 2013, t. 107, s. 40–41.

zadania publiczne (np. w sektorze energetycznym). Pośród ustawowych wyjątków została także dopuszczona możliwość nabywania nieruchomości rolnych przez kościelne i wyznaniowe osoby prawne.

Zakres wprowadzonego wyjątku i sposób sformułowania przepisu wprowadzającego ten wyjątek utrudnia niestety wskazanie przesłanek uzasadniających możliwość nabywania nieruchomości rolnych przez kościelne i wyznaniowe osoby prawne. Usprawiedliwienia dla tego wyjątku można się przede wszystkim doszukiwać w wymogu zapewnienia ochrony wolności religii, a ponadto w zapewnieniu możliwości zwrotu nieruchomości rolnych w ramach tzw. postępowań regulacyjnych. Mając jednak na względzie, iż nieruchomości rolne w zasadzie w ograniczonym zakresie mogą być wykorzystywane przez kościelne i wyznaniowe osoby prawne dla celów związanych z uzewnętrznianiem przekonań religijnych (nie mogą być na nich realizowane inwestycje budowlane), a jednocześnie podmioty te mogą nabywać nieruchomości nie tylko od osób, które przez nieodpłatne przekazanie nieruchomości na rzecz kościoła lub związku wyznaniowego chciałyby wyrazić swoje przekonania religijne, lecz także od dowolnych osób, wprowadzony wyjątek zdecydowanie wykracza poza zakres ochrony swobody religii. Przewidziany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego wyjątek wykracza też poza przypadki nabywania nieruchomości rolnych w ramach postępowań regulacyjnych.

Gdyby przepis ten miał istotnie służyć włącznie zagwarantowaniu wolności religii oraz zagwarantowaniu przeprowadzenia postępowań regulacyjnych z wykorzystaniem nieruchomości rolnych, należałoby w przyjętej regulacji doprecyzować, iż po pierwsze kościelne i wyznaniowe osoby prawne mogą nabywać nieruchomości rolne na cele związane z uprawianiem kultu, modlitwy, sprawowania obrzędów, praktykowania i nauczania religii oraz udzielania pomocy religijnej, w tym w szczególności na cele związane z budową i rozbudową świątyń i innych miejsc kultu oraz budową i rozbudową obiektów związanych z prowadzeniem działalności oświatowo-wychowawczej, charytatywno-opiekuńczej, opiekuńczo-wychowawczej oraz naukowej i kulturalnej oraz obiektów mieszkalnych i innych obiektów służących duchownym oraz osobom zakonnym kościołów i innych związków wyznaniowych. Nabycie nieruchomości rolnej na taki cel mogłoby nastąpić od dowolnego podmiotu. Jednocześnie należałoby dopuścić drugą możliwość, tj. nieodpłatne nabycie nieruchomości rolnych przez kościelne i wyznaniowe osoby prawne od osób, które w ten sposób, tj. przez nieodpłatne przekazanie nieruchomości rolnej na rzecz kościelnej lub wyznaniowej osoby prawnej, chciałyby wyrazić swoje przekonanie religijne. Po trzecie w końcu, należałoby dopuścić możliwość nabycia nieruchomości rolnych przez kościelne i wyznaniowe osoby prawne w ramach postępowań w przedmiocie przywrócenia własności przejętych na rzecz państwa nieruchomości kościołów i związków wyznaniowych.

Należy podkreślić, że przewidując niektóre inne wyjątki, ustawodawca zawęził właśnie możliwość nabywania nieruchomości rolnych przez określone podmioty, wskazując wyraźnie cele, dla których mogą one nabyć nieruchomość rolną (np. związane z realizowaniem określonego rodzaju inwestycji) lub też jednoznacznie dopuścił możliwość nabycia nieruchomości rolnej na podstawie wprost wskazanych przepisów różnych ustaw, w których reguluje się szczególne przypadki, gdy właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości rolnej przez podmiot trzeci, który swoimi działaniami doprowadził do zaistnienia ograniczeń w możliwości korzystania z nieruchomości (np. nabycie na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴⁴ lub na podstawie art. 125 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴⁵).

Obecna regulacja dopuszczająca możliwość nabywania nieruchomości rolnych przez kościelne i wyznaniowe osoby prawne ze względu na swój szeroki zakres może budzić wątpliwości co do zasadności jej wprowadzenia. Przyjęcie aż tak szerokiej regulacji nie znajduje bowiem uzasadnienia w ochronie wolności religii ani nie jest niezbędne do przeprowadzenia postępowań regulacyjnych. Wprowadzenie do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego proponowanych zmian zawężających stosowanie tego wyjątku byłoby korzystne zarówno z punktu widzenia celów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, jak i przyczyniłoby się do ochrony kościelnych i wyznaniowych osób prawnych przed ewentualnymi nadużyciami związanymi z korzystaniem z tego wyjątku.

REFERENCES

- Bender P., *Podstawowe problemy stosowania znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, cz. I, „Rejent” 2019, nr 11
- Bendza W., *Regulacja kościelnych spraw majątkowych na przykładzie Kościoła prawosławnego w Polsce*, Warszawa 2009
- Bieluk J., *Pojęcie gospodarstwa rolnego w Konstytucji oraz w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, (w:) S. Bożyk, A. Olechno (red.), *Ustrój państwa. Myśl polityczno-prawna. Współczesne systemy rządów. Prace ofiarowane prof. zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji Jego Jubileuszu*, Białystok 2018
- Bieluk J., *Spółki prawa handlowego a ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. I
- Bieniek G., (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009
- Blajer P., *Definicja i status rolnika indywidualnego jako przedsiębiorcy w prawie polskim i włoskim*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2007, nr 3

⁴⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1326.

⁴⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1990, z późn. zm.

- Blajer P., *Definicja i status rolnika indywidualnego w świetle nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X
- Blajer P., *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle prawnoporównawczym*, Kraków 2009
- Blajer P., *Pojęcie rolnika indywidualnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. VI
- Borkowski M., *Pojęcie „nieruchomości rolnej” oraz „nieruchomości leśnej” w rozumieniu ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*, „Rejent” 2007, nr 7–8
- Budzinowski R., *Komentarz do art. 46¹*, (w:) M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Art. 1–449¹*, Warszawa 2016
- Buks B., Chrościcki T., Ciodyk T., Sikorska A., Zadura A., Zagórski T., *Rynek ziemi rolniczej w wybranych państwach europejskich*, „Rynek Ziemi Rolniczej. Stan i Perspektywy. Analizy Rynkowe” 2016, nr 19
- Garlicki L., *Komentarz do art. 9*, (w:) L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel (red.), *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010
- Jurcewicz A., Popardowski P., *Kształtowanie struktury agrarnej w Polsce: kilka refleksji na tle ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości zasobu własności rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, „Studia Prawnicze” 2016, nr 4
- Kamiński I. C., *Komentarz do art. 10*, (w:) A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2019
- Kapusta F., *Ziemia w rolnictwie polskim*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu. Rolnictwo” 2013, t. 107
- Katner W. J., *Przedmiot stosunku cywilnoprawnego*, (w:) M. Safjan, (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom I. Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2012
- Klat-Górska E., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2014
- Kiliszkiewicz A., *Prawne aspekty własności muzułmańskiej w prawie polskim*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2016, z. X
- Korzycka M. (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2017
- Księżak P., Mikołajczyk J. (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa 2017
- Kurowska T., *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi del lege lata i de lege ferenda*, „Studia Iuridica Agraria” 2010, t. VIII
- Kurowska T., *Pozycja gospodarstwa rodzinnego a proces kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej*, (w:) P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2015
- Lichorowicz A., *Glosa do wyr. SN z 2.6.2000 r., II CKN 1067/98*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2001, nr 2
- Lichorowicz A., *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 2
- Lichorowicz A., *Perspektywy nowej regulacji obrotu gruntami rolnymi (uwagi wprowadzające)*, „Studia Iuridica Agraria” 2010, t. VIII

- Lichorowicz A., *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, t. IV
- Maj K., *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.*, „*Krakowski Przegląd Notarialny*” 2016, nr 2
- Marciniuk K., *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomości rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019
- Michałowski R., *Kwestie związane z zasiedzeniem nieruchomości rolnej przez rolnika indywidualnego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2017, t. I
- Naworski J. P., *Status prawny rolnika indywidualnego*, „*Przegląd Prawa Handlowego*” 2012, nr 12
- Pelc P., *Kwestia zwrotu mienia kościelnych osób prawnych w świetle ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „*Prawo Kanoniczne*” 1995, nr 1–2
- Piątowski J. S., *Pojęcia podstawowe*, (w:) F. Błahuta, J. S. Piątowski, J. Policzekiewicz (red.), *Gospodarstwa rolne. Obrót, dziedziczenie, podział*, Warszawa 1967
- Pietraszewski M., *Czy rolnik indywidualny jest przedsiębiorcą w świetle kodeksu cywilnego?*, „*Przegląd Prawa Handlowego*” 2010, nr 4
- Pisuliński J., *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, „*Rejent*” 2016, nr 5
- Prokurat S., *Ekonomiczne i prawne aspekty obrotu ziemią w Polsce na tle rynku europejskiego*, „*Ekonomia – Wrocław Economic Review*” 2017, nr 23/3
- Prutis S., *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, t. V
- Prutis S., *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji)*, (w:) P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 53*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005
- Śleszyński P., Deręgowska A., Kubiak Ł., Sudra P., Zielińska B., *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, Warszawa 2018
- Tomkiewicz M., *Ograniczenia alienacji nieruchomości Kościoła katolickiego i muzułmańskich wspólnot religijnych – zakres recepcji w prawie polskim*, (w:) E. Wiszowaty (red.), *In persona Christi. W służbie pasterskiej obecności Chrystusa*, Olsztyn 2013
- Truskiewicz Z., *Dziedziczenie i dział spadku po nowelizacji z 2016 r. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „*Rejent*” 2018, nr 1
- Truskiewicz Z., *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, „*Krakowski Przegląd Notarialny*” 2016, nr 2
- Truskiewicz Z., *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016 r.*, „*Rejent*” 2017, nr 7
- Warchałowski K., *Wolność uzewnętrzniania religii i przekonań religijnych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „*Kwartalnik Prawa Publicznego*” 2002, nr 1–2
- Witkowski S. W., *Wprowadzenie do prawa muzułmańskiego. Wybrane instytucje*, Warszawa 2009

Wojciechowski P., *Pojęcie nieruchomości rolnej*, (w:) M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2017

Zaporowska M., Zaporowska Z., *Wakuf cementarny. Zarys problematyki prawnej*, (w:) J. Gołaczyński, J. Mazurkiewicz, J. Turłukowski, D. Karkut (red.), *Non omnis moriar: osobiste i majątkowe aspekty prawne śmierci człowieka: zagadnienia wybrane*, Wrocław 2015

Zaporowska M., Zaporowska Z., *Wakuf w prawie polskim*, „Rejent” 2011, nr 7–8