

BEOS-1930/25

Warszawa, 25 listopada 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.213.11.25
Data wpływu 25.11.25 r.

Pan **Do druku nr 1942**

Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego
w Rzeczypospolitej Polskiej
(druk sejmowy nr 1942)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Problemem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy, jest możliwość występowania nadużyć wynikająca z obecnego brzmienia art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹ (dalej: ustawa). Przepis ten stanowi, że osobom prawnym Kościoła Katolickiego, które po dniu 8 maja 1945 r. podjęły działalność na Ziemiach Zachodnich i Północnych, mogą być, na ich wniosek, przekazane nieodpłatnie na własność grunty znajdujące się w zasobach Państwowego Funduszu Ziemi albo w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ponadto przepis ten określa dopuszczalny areal nieruchomości podlegających przekazaniu oraz organ właściwy w tej sprawie.

W ocenie Wnioskodawców obecny stan prawny pozwala, aby kościelne osoby prawne bezterminowo nabywały nieodpłatnie nieruchomości rolne w określonym przez ustawę areale, następnie je zbywały i występowały ponownie o przekazanie kolejnych gruntów przy jednoczesnych trudnościach w weryfikacji przez właściwy organ, czy dana osoba prawna uzyskała już wcześniej nieruchomości rolne w trybie art. 70a ustawy.

Ponadto Wnioskodawcy wskazują, że art. 70a ustawy znajdował uzasadnienie jako narzędzie zapewnienia rekompensaty za nieruchomości pozostawione przez Kościół Katolicki na Kresach Wschodnich po II wojnie światowej. W ich ocenie utrzymywanie 80 lat po wojnie takiego stanu prawnego jest nieuzasadnione, bowiem przepis spełnił swoją rolę i obecnie stanowi nieproporcjonalny mechanizm uszczuplający majątek państwa, który kreuje pole do nadużyć, stwarzając jednocześnie ponadprzeciętną możliwość akumulacji kapitału przez Kościół Katolicki.

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1966.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy proponują, aby rozwiązać problem poprzez uchylenie art. 70a ustawy (art. 1 projektu). Trwające postępowania w sprawie wniosków złożonych na tej podstawie prawnej miałyby podlegać umorzeniu z dniem wejścia w życie projektowanej ustawy (art. 2 projektu).

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Po 1989 r. większość państw Europy Środkowej i Wschodniej wprowadziła ogólne przepisy dotyczące zwrotu lub rekompensat majątku kościelnego przejętego przez państwo w okresie komunistycznym. Nie dotyczyły one jednak mienia utraconego wskutek zmian granic państwowych, lecz obejmowały restytucję własności skonfiskowanej po 1945 r. w granicach danego państwa i wskazywały terminy zgłaszania roszczeń, co do zasady 6-12 miesięcy od wejścia ustaw życie.

W Bułgarii restytucję mienia kościelnego umożliwia ustawa o przywróceniu własności nieruchomości znacjonalizowanych², a w przypadku braku możliwości zwrotu – ustawa o odszkodowaniu dla właścicieli nieruchomości znacjonalizowanych³. Rekompensata przybiera formę świadczeń finansowych lub instrumentów majątkowych (obligacji, akcji, zapisów kompensacyjnych), nie obejmuje jednak przyznania innych nieruchomości.

W Czechach podstawę prawną stanowi ustawa z dnia 5 grudnia 2012 r. o uregulowaniu majątkowym z Kościołami i związkami wyznaniowymi⁴, która przewiduje zwrot nieruchomości będących przed 1948 r. własnością Kościołów lub wypłatę rekompensaty pieniężnej w 30 rocznych ratach. Nie dopuszcza przyznania innych nieruchomości w miejsce majątku utraconego, a proces wypłat zakończy się w 2042 r.

W Rumunii podstawowe regulacje w tym zakresie zawarte są w ustawie z 2002 r. o restytucji nieruchomości należących do kultów religijnych⁵ oraz

² Закон за възстановяване собствеността върху одържавени недвижими имоти, tekst w j. bułgarskim: <https://lex.bg/laws/ldoc/2132811266> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 24 XI 2025 r.].

³ Закон за обезщетяване на собственици на одържавени имоти, tekst w j. bułgarskim: <https://lex.bg/laws/ldoc/2134169600>.

⁴ Zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, Sbírka zákonů, tekst w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-428>.

⁵ Legea nr. 501/2002 privind restituirea unor imobile care au aparținut cultelor religioase, tekst w j. rumuńskim: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/223614>.

w ustawie z 2013 r. o środkach służących zakończeniu procesu restytucji własności⁶. Przyjętą zasadą jest zwrot nieruchomości w naturze, a w razie niemożności – rekompensata w formie punktów, które można następnie spieniężyć lub rozliczyć zgodnie z przepisami wykonawczymi.

Na Słowacji kwestię zwrotu mienia kościelnego reguluje ustawa z 1993 r. o złagodzeniu niektórych krzywd majątkowych wyrządzonych Kościołom i związkom religijnym⁷, która przewiduje zwrot w naturze nieruchomości przejętych po 1948 r., o ile nie zostały przeznaczone na cele publiczne.

Na Węgrzech obowiązuje ustawa z 1991 r. o uregulowaniu stanu prawnego i majątku Kościołów⁸, która przewiduje zwrot mienia przejętego po 1948 r., a w przypadku braku możliwości zwrotu – odszkodowanie pieniężne lub przekazanie innej odpowiedniej nieruchomości państwowej bądź komunalnej.

W Niemczech ustawa o wyrównaniu strat wojennych⁹ z 14 sierpnia 1952 r. była jednym z kluczowych aktów prawnych RFN w zakresie rekompensat dla ludności niemieckiej za szkody wojenne i utracone mienie, w tym mienie pozostawione na terytoriach znajdujących się poza Niemcami. Rekompensaty nie dotyczyły Kościołów ani innych osób prawnych – były skierowane wyłącznie do osób fizycznych. Po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r. na obszarze byłej NRD stosowano ustawę o uregulowaniu otwartych kwestii majątkowych¹⁰, która przewidywała w pierwszej kolejności zwrot w naturze, a w razie niemożności – odszkodowanie pieniężne. Nie przewidziano możliwości rekompensaty poprzez przydział innych nieruchomości.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Podstawowym skutkiem prawnym wejścia w życie projektu będzie uchylene art. 70a ustawy, który pozwala na przekazywanie na własność gruntów znajdujących się w zasobach Państwowego Funduszu Ziemi albo w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, na ich wniosek, osobom prawnym Kościoła Katolickiego, które po dniu 8 maja 1945 r. podjęły działalność na Ziemiach Zachodnich i Północnych. *De lege lata* przekazanie na własność nieruchomości jest fakultatywne i następuje w drodze decyzji wojewody właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości, wydanej za zgodą Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (obecnie: Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa).

⁶ *Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire*, tekst w j. rumuńskim: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocumentAfis/64683>.

⁷ *Zákon č. 282/1993 Z.z. o majetkových veciach cirkví a náboženských spoločností*, Zbierka zákonov Slovenskej republiky tekst w j. słowackim: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1993/282/>.

⁸ 1991. évi XXXII. törvény a vallásfelekezetek jogállásáról és vagyonuk rendezéséről, Magyar Közlöny, nr 62/1991, tekst w j. węgierskim: <https://net.jogtar.hu/jogszabalyok>.

⁹ *Lastenausgleichsgesetz*, tekst w j. niemieckim: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl152s0446.pdf#/text/bgbl152s0446.pdf?ts=1760527958297.

¹⁰ *Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen*, tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/vermfg/BJNR211590990.html>.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że zgodność art. 70a ustawy z instytucjonalnymi zasadami kształtującymi stosunki państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych była przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że art. 70a ust. 1 i 2 ustawy jest zgodny z art. 25 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 25 ust. 2 Konstytucji¹¹. W uzasadnieniu TK podkreślił, że „zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych nie zakłada identycznego traktowania wszystkich związków wyznaniowych. Stanowi ona gwarancję, że organy władzy publicznej stworzą ramy prawne, które umożliwią realizację równouprawnienia, w zależności od właściwości i cech poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych. Trybunał jest świadomy tego, że zróżnicowania prawne mogą wynikać z różnic faktycznych pomiędzy kościołami i związkami wyznaniowymi. Zasada równouprawnienia nie tworzy ekspektatywy uzyskania równości faktycznej. W ocenie Trybunału tam, gdzie istnieją różnice między kościołami i związkami wyznaniowymi, podmioty te należy potraktować w sposób odmienny. Między kościołami i związkami wyznaniowymi mogą zachodzić różnice wynikające ze zróżnicowania faktycznej liczby wyznawców i stopnia ugruntowania poszczególnych wspólnot w dziejach państwa”¹².

Ponadto projekt przewiduje, że z dniem jego wejścia w życie postępowania w sprawie wniosków, o których mowa w art. 70a ust. 1 ustawy, podlegają umorzeniu. W DSR Wnioskodawcy wskazują w tym zakresie, że „nie widzą uzasadnienia dla dalszego prowadzenia postępowań w sprawie wniosków [...], z uwagi na zdezaktualizowanie się *ratio legis* tej regulacji”.

Poniższe uwagi dotyczące trybu zmiany ustawy nie są bezpośrednio związane z oceną skutków regulacji. Kwestia ta ma jednak fundamentalne znaczenie z perspektywy systemowej dotyczącej wprowadzenia projektowanej ustawy do systemu prawa. W związku z powyższym należy zwięźle zarysować stanowiska doktryny dotyczące uchwalania i nowelizowania ustaw dotyczących stosunku państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych.

Konstytucja przewiduje konsensualny tryb regulacji sytuacji prawnej kościołów i innych związków wyznaniowych, czemu daje wyraz w art. 25 ust. 4 i 5¹³. Pierwszy z przepisów wskazuje, że stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy. Drugi stanowi natomiast, że stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami¹⁴.

¹¹ Zob. wyrok TK z 8 VI 2011 r., sygn. akt K 3/09.

¹² Ibidem. Szerzej o orzecznictwie TK dotyczącym zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych zob. np. P. Borecki, *Zasada równouprawnienia związków wyznaniowych w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego* [w:] T. Giaro (red.), *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, Warszawa 2016, s. 108-121.

¹³ Szerzej o konsensualnym trybie regulacji państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w kontekście nowelizacji tzw. ustawy indywidualnej, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji zob. F. Pańczyk, *Opinia prawna dotycząca petycji nr BKSP-155-X-286/24 w sprawie zmiany ustawy z dnia 2 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, opinia BEOS z 27 XI 2024 r., BEOS-WP-2355/24.

¹⁴ Szerzej o charakterze prawnym umów zob. M. Olszówka, *Zawieranie umów i uchwalanie ustaw, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 6, s. 50-55.

Trybunał Konstytucyjny wskazał w tym zakresie, że „[z] art. 25 Konstytucji wynika [...] dla organów władzy publicznej obowiązek poszukiwania w sferze stosunków z kościołami i związkami wyznaniowymi rozwiązań prawodawczych o charakterze konsensualnym, które znajdują akceptację adresatów [...]”. Konstytucja pozostawia szeroki zakres swobody zainteresowanym kościołom i związkom wyznaniowym oraz Radzie Ministrów w zakresie kształtowania treści prawodawstwa, które ich dotyczy”¹⁵. Podkreślił równocześnie, że „wymóg wcześniejszej umowy między Radą Ministrów a przedstawicielami kościoła stosuje się również do uchwalania ustaw regulujących stosunek Państwa do Kościoła Katolickiego”¹⁶ oraz wskazał, iż „w świetle art. 25 Konstytucji, uregulowanie spraw majątkowych wymaga porozumienia między Radą Ministrów a zainteresowanym kościołem lub związkiem wyznaniowym”¹⁷. Nie powinno przy tym budzić wątpliwości, „że modyfikacja (zmiana lub uchylenie) ustawy partykularnej musi, co do zasady, dokonać się przy zrealizowaniu tych samych wymogów formalnych, których wymaga się przy uchwaleniu tekstu pierwotnego”¹⁸.

Umowa, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji, ma z założenia determinować lub wręcz przesądzać treść przyszłej ustawy partykularnej¹⁹, ograniczając w tym zakresie suwerenność ustawodawczą parlamentu²⁰. W doktrynie wskazuje się alternatywnie na „powinność ścisłego wyrażenia w ustawie postanowień umowy rządowo-wyznaniowej” albo na „substancjalną tożsamość” ustawy i umowy²¹. Sejm nie może więc uchwalić ustawy, której postanowienia byłyby sprzeczne z wcześniejszymi uzgodnieniami stron umowy.

Związek parlamentu postanowieniami umowy nie oznacza, że jego rola ograniczona jest jedynie do przyjęcia ustawy. Tym niemniej „należy jednak zwrócić uwagę, że celem zasady bilateralności jest zapewnienie konkretnemu związkowi religijnemu możliwości indywidualnego i w pełni konsensualnego kształtowania stosunków z państwem, czemu ma służyć przekazanie częściowej kompetencji normotwórczej oraz uwarunkowanie uchwalenia ustawy partykularnej zawarciem umowy z rządem, co z kolei ma fundamentalne znaczenie dla prac legislacyjnych. Trudno bowiem przyjąć, by zawarcie umowy, na podstawie której ma być uchwalona ustawa, pozostawało bez wpływu na zakres dopuszczalnej ingerencji parlamentu

¹⁵ Wyrok TK z dnia 2 IV 2003 r., sygn. akt K 13/02.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ W. Brzozowski, *Zmiana i uchylenie ustawy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP* [w:] P. Stanisławski, M. Ordon (red.), *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4-5 Konstytucji RP)*, Lublin 2013, s. 356 i przywołana tam literatura.

¹⁹ Zob. Z. Witkowski, *Opinia w sprawie zagadnień prawnych wynikających z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 2, s. 104. Pogląd ten został później zaaprobowany w przywoływanym już wyroku TK o sygn. K 13/02.

²⁰ Zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Tryb rozpatrzenia komisyjnego projektu nowelizacji ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego i Karaïmskiego Związku Religijnego w RP*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2020, nr 3, s. 97.

²¹ Zob. T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 7, s. 53-54, J. Szymanek, *Stosunki wyznaniowe we współczesnej Polsce (elementy prawa i praktyki)* [w:] C. Janik (red.), *Polska w Unii Europejskiej a stosunki wyznaniowe*, Toruń 2005, s. 75 i 79 oraz D. Walencik, *Zakres przedmiotowy umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP* [w:] P. Stanisławski, M. Ordon (red.), *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4-5 Konstytucji RP)*, Lublin 2013, s. 265.

w projekt ustawy wyznaniowej, odzwierciedlający osiągnięty w umowie konsens. Tak więc wszelkie postulaty ograniczające kompetencje Sejmu i Senatu w zakresie modyfikacji projektu ustawy wyznaniowej swoje uzasadnienie muszą czerpać z wykładni funkcjonalnej art. 25 ust. 5 Konstytucji²². W konsekwencji można przyjąć, że parlament, korzystając z przysługujących mu kompetencji, przyjmuje bądź odrzuca ustawę. Możliwe jest również wprowadzanie w trakcie prac legislacyjnych poprawek, ale wymaga to wyrażenia zgody przez zainteresowany związek wyznaniowy²³. Wydaje się jednak, że mogą istnieć pewne wyjątki, w których zgoda związku wyznaniowego nie będzie konieczna²⁴, nie wydaje się jednak, by dotyczyły one analizowanego projektu.

Problematyka inicjatywy ustawodawczej w omawianym zakresie nie jest postrzegana w doktrynie jednolicie. Zgodnie z art. 118 Konstytucji inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi, Radzie Ministrów oraz grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Podmiotowe ograniczenie prawa inicjatywy ustawodawczej, zawarte w art. 221 oraz art. 235 ust. 1 Konstytucji, dotyczy natomiast wyłącznie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo, a także zmiany Konstytucji. W omawianym przypadku ustawa zasadnicza takiego zastrzeżenia nie formułuje, a art. 25 ust. 5 nie rozstrzyga tej kwestii wprost²⁵.

W konsekwencji część autorów wskazuje, że inicjatywę ustawodawczą w zakresie tzw. ustaw indywidualnych mają wszystkie podmioty wskazane w art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji²⁶, formułując jednak pewne zastrzeżenia. Podnoszą oni bowiem, że „pozostałe podmioty mogą skorzystać z przysługującego im prawa inicjatywy ustawodawczej jedynie po podpisaniu umowy przez rząd”²⁷ bądź też warunkują jej dopuszczalność zaistnieniem sytuacji, w której „z oświadczeń właściwego organu kościoła lub związku wyznaniowego oraz Rady Ministrów wynikałaby »gotowość« ewentualnego zawarcia porozumienia odpowiadającego generalnie treści danego projektu”²⁸. Inni autorzy przedstawiają natomiast stanowisko, zgodnie z którym prawo inicjatywy ustawodawczej ogranicza się wyłącznie do Rady Ministrów²⁹.

²² M. Olszówka, *Zawieranie umów...*, op. cit., s. 60-61.

²³ Zob. P. Borecki, M. Pietrzak, *Głosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5, s. 103.

²⁴ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 191 oraz W. Brzozowski, op.cit., s. 356.

²⁵ M. Olszówka, *Zawieranie umów...*, s. 57-58. Zob. też P. Czarny, *Opinia prawna na temat poselskiej inicjatywy ustawodawczej w odniesieniu do ustaw regulujących stosunek państwa do kościołów i związków wyznaniowych*, „Studia Prawnicze BAS” 2015, nr 1, s. 85.

²⁶ Tak m.in. P. Czarny, op.cit., s. 89, W. Odrowąż-Sypniewski, op.cit., s. 98, M. Olszówka, *komentarz do art. 25...*, s. 681 oraz T.J. Zieliński, *Implikacje art. 25 ust. 5 Konstytucji RP dla procedury parlamentarnej*, [w:] P. Stanisławski, M. Ordon (red.), *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi* (art. 25 ust. 4-5 Konstytucji RP), Lublin 2013, s. 319-320.

²⁷ M. Olszówka, *Zawieranie umów...*, op. cit., s. 58.

²⁸ P. Czarny, op.cit., s. 88.

²⁹ Zob. m.in. J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s. 82, D. Walencik, *Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 6, s. 47-48 oraz P.A. Leszczyński, *Implementacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP — przegląd wybranych problemów* [w:] P. Borecki,

Radę Ministrów uznaje się niekiedy za optymalnego inicjatora postępowania legislacyjnego dotyczącego tzw. ustawy indywidualnej, co wynika „nie tylko z kluczowej w tym kontekście okoliczności, iż jest ona reprezentantem strony państwowej zawierającej umowę, mającą być podstawą ustawy. Rząd posiada bowiem fachowy aparat, zapewniający sporządzenie adekwatnego uzasadnienia dla projektowanej ustawy [...] oraz, co istotne, umożliwiające czuwanie nad zachowaniem w trakcie całego postępowania parlamentarnego »substancjalnej zgodności« projektu ustawy [...] z leżącą u jej podstaw umową wyznaniową. Inicjatywa ustawodawcza Rady Ministrów w sprawie ustawy wyznaniowej nie nasuwa wątpliwości, jakie powstają w kontekście inicjatywy w tym przedmiocie dokonywanej przez inne podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej”³⁰. Należy również pamiętać, że „sprzeciw rządu i zaniechanie zawarcia umowy powodować [...] będą niedopuszczalność uchwalenia takiej ustawy”³¹.

W doktrynie podnosi się ponadto pogląd o dopuszczalności swego rodzaju „»konwalidacji« braku umowy przez jej późniejsze podpisanie, gdy podmiot uprawniony (np. grupa posłów) wniósł projekt ustawy, »zanim« dopełniono tego wymogu [zawarcia umowy – F.P.]”³². Warto zauważyć, że sytuacja taka miała miejsce w związku z uchwaleniem ustawy o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa³³. Projekt ustawy został wówczas wniesiony jako inicjatywa grupy posłów, a stosowna umowa pomiędzy Radą Ministrów a Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym została zawarta dopiero po przeprowadzeniu pierwszego czytania projektu ustawy³⁴.

Równocześnie jednak wskazuje się, że „projekt poselski regulujący stosunki między państwem a określonymi kościołami i związkami wyznaniowymi, jeśli nie ma co do niego (co najmniej) oświadczeń właściwego organu kościoła lub związku wyznaniowego oraz Rady Ministrów »o gotowości« zawarcia porozumienia odpowiadającego generalnie treści danego projektu, uznać trzeba za sprzeczny z prawem w rozumieniu art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, a konkretnie za niezgodny z art. 25 ust. 5 Konstytucji”³⁵.

W odniesieniu do spraw majątkowo-finansowych w literaturze przedmiotu wskazuje się równocześnie na inną możliwość, tj. jedynie zaopiniowanie przez przedstawicieli kościołów i innych związków wyznaniowych projektów tych

A. Czochara, T.J. Zieliński (red.), *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, Warszawa 2009, s. 447.

³⁰ T.J. Zieliński, *Implikacje...*, op. cit., s. 319.

³¹ P. Czarny, op.cit., s. 86.

³² M. Olszówka, *komentarz do art. 25...*, s. 682. Należy jednak pamiętać przy tym, że proces ustawodawczy zainicjowany w sytuacji, w której nie została podpisana umowa mająca stanowić podstawę przyszłej »ustawy«, nawet w przypadku »konwalidacji« tego »uchylenia« przed trzecim czytaniem, może napotkać przeszkodę w postaci braku możliwości wprowadzenia do projektu niezbędnych zmian z uwagi na konstytucyjne ograniczenia dotyczące zakresu zgłaszanych poprawek” (W. Odrowąż-Sypniewski, op.cit., s. 98).

³³ Ustawa z dnia 13 maja 2011 r. o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa, Dz. U. Nr 144, poz. 849.

³⁴ P. Czarny wskazuje, że przypadek ten „nie może być uważany za wystarczający dowód ukształtowania się praktyki ustrojowej, aczkolwiek może być sygnałem pewnego jej kierunku” (P. Czarny, op.cit., s. 87).

³⁵ Ibidem, s. 89.

regulacji³⁶. Jako uzasadnienie dla takiego poglądu przywołuje się pkt 6 Deklaracji Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 kwietnia 1997 r. w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie w dniu 28 lipca 1993 r.³⁷. Wskazano w nim, że „Konkordat uznaje określone ustawodawstwem polskim kompetencje organów państwowych do regulowania kwestii finansowych i podatkowych kościelnych osób prawnych i fizycznych. W tym celu strona państwowa zapozna się z opinią strony kościelnej w łonie odpowiedniej Komisji, o której mowa w artykule 22 ust. 2 i 3” Konkordatu. Pogląd ten jest jednak dyskusyjny i znajduje zarówno swoich zwolenników³⁸, jak i oponentów³⁹.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁴⁰. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 Regulaminu Sejmu⁴¹.

2.

Opiniowany projekt uchyla art. 70a ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego. Uchylany przepis przewiduje nieodpłatne przekazywanie na własność osobom prawnym Kościoła Katolickiego gruntów Skarbu Państwa, ale nie stanowi podstawy do wyprowadzenia z niego praw podmiotowych do nabywania określonych składników majątkowych, a więc praw majątkowych, które byłyby chronione przez art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). W konsekwencji jego uchylenie nie powinno być uważane za ingerencję w prawa majątkowe chronione przez art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 do EKPC. Opiniowany projekt nie nasuwa zatem wątpliwości co do zgodności z EKPC.

³⁶ Zob. M. Pietrzak, *Głos w dyskusji*, [w:] C. Janik, P. Borecki (red.), *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, Warszawa 2009, s. 133.

³⁷ M.P. z 1998 r., Nr 4, poz. 51; dalej: Deklaracja.

³⁸ Zob. T.J. Zieliński, *Implikacje...*, op. cit., s. 317-318 i przywołana tam literatura.

³⁹ Zob. D. Walencik, *Zakres przedmiotowy...*, s. 269-271, J. Krukowski, *Konkordat polski z 1993 r. – przedmiot i formy realizacji w krajowym porządku prawnym* [w:] P. Stanisławski, M. Ordon (red.), *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4-5 Konstytucji RP)*, Lublin 2013, s. 400-401 oraz P. Sobczyk, *Proceduralna niekonstytucyjność nowelizacji ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „*Studia Politologiczne*” 2012, vol. 23, s. 239.

⁴⁰ *Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (przedstawiciel wnioskodawców: posłanka Ewa Szymanowska)*, opinia BEOS z 7 X 2025 r., BEOS-WPEiM-1921/25.

⁴¹ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (przedstawiciel wnioskodawców: posłanka Ewa Szymanowska) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 7 X 2025 r., BEOS-WPEiM-1922/25.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

1) Kościół katolicki, a w szczególności osoby prawne Kościoła katolickiego, czyli diecezje, parafie, seminaria diecezjalne i domy zgromadzeń zakonnych, które:

- podjęły działalność na Ziemiach Zachodnich i Północnych po dniu 8 maja 1945 r.⁴² (dalej: warunek terytorialny),
- spełniają wymóg dotyczący nieprzekroczenia określonego ustawowo areалу ziemi rolnej w zasobach danej jednostki (dalej: warunek aktualnego areалу ziemi).

Liczba tych podmiotów jest zmienna w czasie w związku ze zmianami w podziale administracyjnym Kościoła katolickiego⁴³ oraz zmianami własnościowymi, w tym np. zbywaniem ziemi rolnej przez parafie.

Można szacować, że ogólna liczba podmiotów spełniających warunek terytorialny przekracza 1 000. Obecnie na terenach Ziem Zachodnich i Północnych funkcjonuje 12 diecezji (uwzględniając także jednostki tylko w małej części ulokowane na tym obszarze). Są to diecezje: ełcka (147 parafii), warmińska (262 parafie), elbląska (158 parafii), gdańska (201 parafii), pelplińska (290 parafii), koszalińsko-kołobrzeska (220 parafii), szczecińsko-kamieńska (271 parafii), zielonogórsko-gorzowska (270 parafii), legnicka (236 parafii), świdnicka (189 parafii), wrocławska (296 parafii), opolska (381 parafii), Ordynariat Polowy (72 parafie)⁴⁴.

Podmioty te tracą możliwość wnioskowania o nieodpłatne przekazanie gruntów rolnych, a sprawy w toku zostaną rozstrzygnięte dla nich odmownie.

2) Rząd RP, w szczególności:

- Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji odpowiedzialny za sprawy związane z kształtowaniem stosunków państwa z Kościołem katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi, w tym organizację pracy Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski powołanej w celu utrzymywania stałych kontaktów i omawiania kwestii dotyczących tych stosunków (nowelizację ustawy należy do nich zaliczyć); jednocześnie minister sprawuje nadzór nad wojewodami

⁴² Dalej także: tereny wskazane w art. 70a ustawy.

⁴³ Administracja kościelna podlegała w Polsce zmianom. W 1972 r. w ustanowiono 27 jednostek typu diecezjalnego obejmujących także tzw. Ziemie Odzyskane. W marcu 1992 r. na mocy bulli „Totus Tuus Poloniae Populus” ustanowiono nową strukturę administracyjną obejmującą 39 kanonicznych diecezji. Kolejne zmiany administracyjne i nowe diecezje wprowadzono od 2004 r. Obecnie funkcjonują 44 jednostki kanoniczne, w tym 41 diecezji terytorialnych – Zob. *Struktura administracyjna Kościoła katolickiego w Polsce i podstawowe statystyki*, Notatka informacyjna opracowana wspólnie z Instytutem Statystyki Kościoła Katolickiego SAC, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2017. https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5500/7/1/1/1/struktura_administracyjna_kosciola_katolickiego_w_polsce.pdf ; <https://episkopat.pl/Diecezje>.

⁴⁴ Przedstawiona liczba parafii w diecezjach obejmuje wszystkie parafie diecezjalne i zakonne w 2023 r. bez względu na warunek terytorialny – Za: *Annuario Statisticum in Polonia*, Raporty i Analizy, Instytut Statystyki Kościoła Katolickiego, https://iskk.pl/wp-content/uploads/2024/12/Annuario_Statisticum_2023.pdf, s. 10.

- odpowiadającymi na wnioski kościelnych osób prawnych składane na podstawie art. 70a ustawy;
- wojewodowie w jednostkach regionalnej administracji rządowej obejmujących (w całości lub w mniejszym zakresie) tereny wskazane w art. 70a ustawy, tj. 9 województw: dolnośląskie, lubuskie, opolskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie, pomorskie, śląskie, kujawsko-pomorskie, wielkopolskie; projekt oznacza zmniejszenie liczby zadań, zakończenie spraw w toku⁴⁵;
 - Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, którego agencją wykonawczą jest Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR)⁴⁶; minister nadzoruje KOWR oraz jest organem do którego także na podstawie wewnętrznych wytycznych KOWR⁴⁷ przysługuje złożenie zażalenia⁴⁸ na postanowienie wydane w sprawie opinii przez upoważnionego dyrektora Oddziału Terenowego KOWR (OT KOWR);
 - Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w szczególności dyrektor Departamentu Gospodarowania Zasobem oraz dyrektorzy OT KOWR, wicedyrektorzy OT KOWR kierujący filiami instytucji w województwach na Ziemiach Zachodnich i Północnych (układ OT KOWR jest zbliżony do podziału administracyjnego województw); projekt zmniejszy zakres zadań związanych z funkcjonowaniem art. 70a ustawy⁴⁹;
 - Rady Społeczne działających przy OT KOWR na terenach Ziemi Zachodnich i Północnych – dyrektorzy OT KOWR są zobowiązani do zasięgnięcia ich opinii; na podstawie obowiązującego zarządzenia w skład Rady wchodzi dwóch przedstawicieli Izby Rolniczej, której obszar działania obejmuje obszar danego OT KOWR oraz po jednym przedstawicielu z sześciu organizacji rolniczych; są to: Federacja Branżowych Związków Producentów Rolnych; NSZZ RI „Solidarność”; Polska Federacja Rolna;

⁴⁵ W urzędach wojewódzkich według stanu na 31 grudnia 2023 r. pozostawało w toku 340 spraw z zakresu wydawania przez wojewodów decyzji na podstawie art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego – Za: *Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych oraz niektórych związanych z nimi podmiotów przez wybrane jednostki publiczne*, Informacja o wynikach kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, maj 2025 r., [id.30705_vp.33765.pdf](https://www.izba.gov.pl/izba/wnioski/30705_vp.33765.pdf), s. 264.

⁴⁶ KOWR działa na podstawie ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa i na podstawie statutu – <https://www.gov.pl/web/kowr/gospodarowanie-zasobem>; <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170000840/O/D20170840.pdf>.

⁴⁷ Aktualnie jest to Zarządzenie Dyrektora Generalnego KOWR nr 65/2020/W z dnia 26 maja 2020 r. w sprawie wprowadzenia „Wytycznych dotyczących nieopłatnego przekazywania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, na rzecz kościelnych osób prawnych różnych wyznań na tworzenie lub powiększanie gospodarstw rolnych przez kościelne osoby prawne, sprawowanie kultu religijnego lub działalność w zakresie charytatywno-opiekuńczym lub oświatowo wychowawczym, określonych w ustawach o stosunku Państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej Polskiej”.

⁴⁸ W okresie objętym kontrolą na postanowienia Dyrektorów OT KOWR do Ministra RiRW złożono ogółem 50 zażaleń, z tego 24 postanowienia zostały uchylone – *Nieodpłatne przekazywanie nieruchomości rolnych zasobu własności rolnej skarbu państwa*, Informacja o wynikach kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, luty 2025, https://www.nik.gov.pl/plik/id.30537_vp.33592.pdf, s. 30.

⁴⁹ Według danych NIK w latach 2020-2024 (na dzień 30 czerwca 2024 r.) na podstawie art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego dyrektorzy OT KOWR wydali 119 postanowień, w tym wyrazili zgodę na przekazanie 312,15 ha terenu (22 postanowienia) oraz nie udzielili zgody na przekazanie 5 208,48 ha (97 postanowień).

Związek Zawodowy Centrum Narodowe Młodych Rolników; Związek Zawodowy Rolnictwa SAMOOBRONA; Związek Zawodowy Rolników „Ojczyzna”⁵⁰.

- 3) Podmioty/osoby zainteresowane zakupem ziemi rolnej na terenach wskazanych w art. 70a ustawy; funkcjonowanie przepisu może w praktyce zwiększać zasób wystawiony do sprzedaży, także przez kościelne osoby prawne.
- 4) Podmioty zainteresowane korzystaniem z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁵¹ będącego w gestii KOWR na terenach wskazanych w art. 70a ustawy.
- 5) Społeczności lokalne na terenach wskazanych w art. 70a ustawy, w szczególności te w których działają kościelne jednostki prawne korzystające z możliwości bezpłatnego uzyskania gruntów rolnych; wpływ będzie zróżnicowany i zależny m.in. od sposobu wykorzystania uzyskanych zasobów.
- 6) Ogół społeczeństwa, w szczególności osoby i organizacje pozarządowe zainteresowane określonym ukształtowaniem relacji państwo-Kościół.

B. Wpływ na społeczeństwo

Projektowana regulacja nie niesie bezpośrednich skutków społecznych. Pośredni wpływ mogą odczuć wybrane lokalne społeczności na terenach wskazanych w art. 70a ustawy np. w sytuacji, gdy uzyskane zasoby przyczyniały się do społecznie użytecznych działań tych podmiotów. Niestety, brak jest pełnych, oficjalnych danych ilościowych na temat kilkudziesięcioletniego, prowadzonego w formule zdecentralizowanych działań oraz w warunkach przekształceń instytucjonalnych i administracyjnych, funkcjonowania przepisu art. 70a ustawy⁵². Tym bardziej nie ma informacji o wykorzystaniu pozyskanych zasobów, np. na cele społecznie istotne czy charytatywne.

⁵⁰ Zarządzenie nr 15/2025/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 14 lutego 2025 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu Rad Społecznych działających przy oddziałach terenowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa”, <https://www.gov.pl/web/kowr/zarzadzenie-nr-192025z-zmieniajace-zarzadzenie-nr-152025z-w-sprawie-wprowadzenia-regulaminu-rad-spoecznych-dzialajacych-przy-oddzialach-terenowych-krajowego-osrodka-wsparcia-rolnictwa>.

⁵¹ Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Dz. U. z 2025 r., poz. 826.

⁵² W przestrzeni publicznej przytaczane są różne szacunki dla różnych okresów. Dla przykładu prof. M. Stanulewicz szacuje, że w latach 1992-2024 Kościół otrzymał w trybie art. 70a ustawy 82 tys. ha, a inne związki wyznaniowe 8 tys. ha – Za: J. Losik, *Ekspert podliczył, ile Kościół otrzymał ziemi. Zwrócił uwagę na nadużycia*, [Ekspert podliczył, ile Kościół otrzymał ziemi. Zwrócił uwagę na nadużycia](https://www.ekai.pl/ile-zabrano-kościółowi-w-polsce-a-ile-państwo-jest-wciąż-winne-analiza/). KAI na podstawie informacji z KOWR podał natomiast, że latach 1992-2022 Kościół na Ziemiach Zachodnich i Północnych otrzymał od państwa nieco ponad 54 tys. ha gruntów rolnych – Za: M. Preciszewski, *Ile zabrano Kościółowi w Polsce, a ile państwo jest wciąż winne?*, 28 III 2025, <https://www.ekai.pl/ile-zabrano-kościółowi-w-polsce-a-ile-państwo-jest-wciąż-winne-analiza/>. Najwyższa Izba Kontroli publikuje tylko najnowsze dane w tym zakresie. Zgodnie z nimi, ogółem w latach 2021-2024 (na dzień 30 czerwca 2024 r.) kościołom i innym związkom wyznaniowym państwo przekazało nieodpłatnie nieruchomości o łącznej powierzchni 299,98 ha, w tym na podstawie art. 70a ustawy przekazano 160,38 ha – za: *Nieodpłatne przekazywanie nieruchomości rolnych...*, op. cit., s. 19.

W świetle uzasadnienia i DSR można uznać, że Wnioskodawcy zakładają szeroki wpływ przedłożonej regulacji na społecznie istotne kwestie takie jak: poprawa jakości prawa oraz ukształtowanie właściwych, społecznie akceptowanych relacji Państwo-Kościół. Poprawa jakości prawa ma wiązać się z eliminacją przepisu, który w ocenie Wnioskodawców po 30 latach stracił *ratio legis* i funkcję kompensacyjną, a jego stosowanie nie zapewnia transparentności i sprzyja „nadużyciom”. Chodzi o to, że prawnie dopuszczalne oraz – jak pokazują wybrane przykłady – w pewnym zakresie praktykowane jest ponowne wnioskowanie przez osobę prawną o bezpłatne przekazanie ziemi po zbyciu wcześniejszego areалу na wolnym rynku⁵³, a także zwracanie się jednego podmiotu do wielu wojewodów lub występowanie z wnioskiem grupowym wielu parafii, co utrudnia weryfikację kryterium areалу i zwiększa zakres wniosku. Natomiast dążenie do ukształtowania społecznie akceptowanych relacji państwa i Kościoła katolickiego wiąże się z zapewnieniem bardziej transparentnych przepływów finansowych i respektowaniem zasady równouprawnienia związków wyznaniowych. Trzeba jednak pamiętać, że art. 70a ustawy dotyczy jednego z wielu mechanizmów przepływów publicznych środków finansowych, do tego ograniczonego terytorialnie. Wnioskodawcy przyjmują, że rozwiązanie zmierza do ugruntowania społecznego poczucia, że realizowana jest zasada poszanowania autonomii i wzajemnej niezależności państwa i Kościoła.

Skutki społeczne uchylecia art. 70a ustawy wobec tak szeroko zarysowanych, złożonych problemów są trudne do oceny. W kontekście poprawy jakości prawa powstała wątpliwość, czy regulacja nie będzie (wbrew tezie Wnioskodawców) różnicować sytuacji różnych wyznań (zob. sekcja V opinii). Odnosząc się do skutków w zakresie społecznego stosunku do relacji Państwo-Kościół można uznać, że w świetle badań opinii projekt stanowi odpowiedź na narastające społeczne oczekiwania np. w zakresie transparentności. W Polsce widoczne są symptomy spadku zaufania do Kościoła i duchowieństwa wśród katolików⁵⁴ oraz proces sekularyzacji szczególnie dotyczący młodszych pokoleń⁵⁵. Powód odchodzenia od Kościoła to m.in. krytyczny stosunek do działania instytucji, w tym nadmiernego

⁵³ MSWiA w odpowiedzi na interpelację poselską podkreślało, że „ustawa przewiduje przekazywanie nieruchomości na własność, każdy zaś właściciel uprawniony jest do dysponowania nieruchomością w dowolny sposób w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego” – Zob. Odpowiedź na interpelację nr 1380 w sprawie art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, 08 III 2024 r., <https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/interpelacjaTresc.xsp?documentId=47425BD777F53359C1258ADD004F644E&view=S>.

⁵⁴ Zob. J. Baniak, *Zaufanie i nieufność dorosłych katolików do kościoła instytucjonalnego w Polsce. Na podstawie wyników badań socjologicznych z przełomu XX i XXI wieku*, „Studia Koszalińsko-Kołobrzeskie”, nr 29 z 2022 r., https://wnus.usz.edu.pl/public_files/33/articles/1/19893/1/81841.pdf.

⁵⁵ Zob. *Socjologowie: wzrost odmów na pytanie o wyznanie, to deklaracja dystansu wobec Kościoła*, Katolicka Agencja Informacyjna, 06 VI 2024 r., <https://www.ekai.pl/socjologowie-wzrost-odmow-na-pytanie-o-wyznanie-to-deklaracja-dystansu-wobec-kosciola/>; K. Kosela, M. Grabowska, *Ilu było katolików w Polsce w roku Narodowego Spisu Powszechnego 2021*, Raporty i Analizy Instytut Statystyki Kościoła Katolickiego, Warszawa 2024, <https://iskk.pl/ilu-bylo-katolikow-w-polsce-w-roku-narodowego-spisu-powszechnego-2021/>.

przywiązania do dóbr materialnych⁵⁶. Na to nakłada się podejmowany w przestrzeni publicznej temat majątku Kościoła katolickiego⁵⁷.

Pomimo występowania powyższych tendencji trudno jednak uznać, że społeczne oczekiwania i postawy są w odniesieniu do relacji Państwo-Kościół jednolite. Przeciwnie, są one spolaryzowane, a projekt może być kanwą sporu dotyczącego także formuły wypracowania ewentualnych zmian, w tym odstąpienia od ogólnej zasady dążenia do konsensualnej regulacji stosunków między państwem a Kościołem i innymi związkami wyznaniowymi⁵⁸.

C. Konsultacje społeczne

W konsultacjach wzięło udział 280 osób, w zdecydowanej większości (253) popierających projekt. Uczestnicy konsultacji często deklarowali, że materia projektu dotyczy ich osobiście jako podatników i obywateli, dla których ważne jest dobro wspólne⁵⁹. W wielu głosach aprobujących projekt wskazywano, że przyczynia się on do rozdziału kościoła od państwa⁶⁰ oraz jest elementem budowy państwa neutralnego światopoglądowo⁶¹. Zwracano uwagę, że Kościół katolicki jest instytucją bogatą i uprzywilejowaną także wobec innych kościołów⁶². Ponadto podkreślano, że uchylany artykuł nie ma obecnie *ratio legis*⁶³.

Przeciwnicy projektu wskazywali, że środki przekazane Kościołowi katolickiemu i innymi kościołom są przeznaczane na społecznie użyteczne cele: „Kościoły i inne związki wyznaniowe, w tym Kościół Katolicki, prowadzą często dzieła, które służą dobru społecznemu (dobru publicznemu – osobom należącym do tych wspólnot i osobom spoza tych wspólnot). Celem wspierania wspólnot religijnych jest wspieranie działalności kulturalnej, naukowej (wiele z tych wspólnot prowadzi działalność naukową), oświatowej, dobroczynnej (charytatywnej). Konieczna jest kontrola nad wsparciem, jakie nasze Państwo udziela Kościołowi oraz innym wspólnotom religijnym, ale wprowadzenie tej kontroli jest czymś znacznie innym niż uniemożliwienie przekazywania tym wspólnotom nieruchomości”⁶⁴.

⁵⁶ *Dlaczego Polacy odchodzą z Kościoła?*, Komunikat z badań CBOS, nr 105/2022 https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_105_22.PDF.

⁵⁷ Zob. A. Kamińska, *Ile kościoł dostaje od państwa? Kontrowersje i ukryte kwoty finansowania*, <https://fundacjascalam.pl/ile-koosciol-dostaje-od-panstwa-kontrowersje-i-ukryte-kwoty-finansowania>. Zob. także *Ujawniono wielki majątek polskiego Kościoła. Prawie pół miliarda złotych w nieruchomościach* publikacja, 23.06.2025, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Ujawniono-wielki-majatek-polskiego-Kosciola-Prawie-pol-miliarda-zlotych-w-nieruchomosciach-8964756.html>.

⁵⁸ Zwrócono na to uwagę w opinii Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego o poselskim projekcie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 października 2025. Opinia załączona do druku sejmowego 1942 – Zob. [1942.pdf](#).

⁵⁹ ID komentarza: 55252; ID komentarza: 87845; ID komentarza: 87592; ID komentarza: 83125; ID komentarza: 56939; ID komentarza: 57304.

⁶⁰ ID komentarza: 56939; ID komentarza: 57304; ID komentarza: 57990; ID komentarza: 59294; ID komentarza: 84577: „Dobry projekt, potrzebna zmiana. Majątek Kościoła Katolickiego nie powinien być dalej pompowany ze środków krajowych. Rozdział Kościoła od państwa musi przestać być pustym frazesem”.

⁶¹ ID komentarza: 55263: „Regulacja ułatwi stosowanie prawa, wzmocni przejrzystość finansów publicznych i ograniczy ryzyko kolejnych konfliktów kompetencyjnych. Dlatego uważam, że przyjęcie ustawy jest krokiem w kierunku nowoczesnego, równego wobec prawa i światopoglądowo neutralnego państwa, działającego zgodnie z wartościami konstytucyjnymi i oczekiwaniami obywateli”.

⁶² ID komentarza: 56730; ID komentarza: 86088; ID komentarza: 55554.

⁶³ ID komentarza: 87385.

⁶⁴ ID komentarza: 87354. Podobna argumentacja także ID komentarza: 55737.

W głosach krytycznych wobec projektu podkreślano również, że nie przedstawia on systemowego podejścia do zagadnienia oraz narusza zasady konstytucyjne, w szczególności zasadę równości wyznań (art. 25 ust. 1 Konstytucji RP): „Projekt uchyla art. 70a wyłącznie w ustawie dotyczącej Kościoła Katolickiego, pozostawiając analogiczne przepisy w ustawach regulujących stosunki z innymi związkami wyznaniowymi (np. ustawa o gminach wyznaniowych żydowskich z 1997 r.). To ewidentna dyskryminacja jednego związku wyznaniowego (...) Selektywne podejście grozi zaskarżeniem do Trybunału Konstytucyjnego, pogłębieniem podziałów społecznych i utworzeniem niebezpiecznego precedensu nierównego traktowania związków wyznaniowych”⁶⁵.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projektowana regulacja nie generuje istotnych skutków gospodarczych, które można byłoby oszacować ilościowo. Niemniej jakościowo można zasygnalizować, że będzie ona miała wpływ na sposób funkcjonowania rynku gruntów rolnych oraz zasady konkurencji w gospodarce.

Po pierwsze, regulacja ograniczy zjawisko arbitrażu regulacyjnego, które pozwalało na nieodpłatne pozyskiwanie przez wybrany podmiot aktywów o znacznej wartości i ich późniejszą sprzedaż na wolnym rynku. Tego typu działalność, choć formalnie zgodna z prawem, nie tworzyła wartości dodanej. Prowadziła do transferu majątku publicznego do sfery prywatnej w sposób nierynkowy. Zakończenie tego mechanizmu przywraca zasadę równości podmiotów i eliminuje przywileje ekonomiczne⁶⁶. Po drugie, skutkiem jakościowym ustawy będzie zwiększenie podaży gruntów rolnych na rynku. Nieruchomości, które dotychczas mogły być nieodpłatnie przekazane Kościołowi Katolickiemu będą udostępniane w trybie rynkowym np. w drodze sprzedaży lub dzierżawy. Oznacza to większą dostępność ziemi dla rolników indywidualnych i przedsiębiorstw rolnych, a także wprowadzenie bardziej efektywnych mechanizmów alokacji zasobów. O wyniku transakcji decydować będzie cena i zdolność do produktywnego wykorzystania ziemi, co w dłuższej perspektywie może poprawić strukturę gospodarczą sektora rolnego.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawcy projektu wskazali, iż projektowana zmiana ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej nie zakłada bezpośrednich obciążeń dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a wprost przeciwnie, zapewni ona spójność zasad zbywania majątku państwowego, które przybrało charakter niekontrolowany i nieproporcjonalny w obszarze analizowanej regulacji, oraz zapobiegnie uszczupleniu aktywów Skarbu Państwa zarówno w wymiarze całego kraju, jak

⁶⁵ ID komentarza: 55405.

⁶⁶ Podobne głosy wybrzmiewają w ramach konsultacji społecznych (ID ankiety 385104, 301797, 302140, 313172).

i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Przywołując wyniki kontroli NIK z maja 2025 r.⁶⁷ Wnioskodawcy wskazują m.in., iż samorządy sprzedawały nieruchomości Kościołom i związkom wyznaniowym z wysokimi bonifikatami, zwalniały z opłat rocznych za użytkowanie wieczyste czy przekazywały ziemię w formie darowizny. W latach 2021-2023, w wyniku wydania 27 decyzji przez wojewodów, nieodpłatnie przekazano nieruchomości o łącznej powierzchni 144,5116 ha. W tym samym okresie wydano 36 decyzji odmownych, dotyczących łącznie 769,3711 ha⁶⁸. Według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r. w urzędach wojewódzkich pozostawało w toku 340 spraw z zakresu nieodpłatnego przekazania nieruchomości⁶⁹, co oznacza, że problem przekazywania nieruchomości kościołom pozostaje aktualny i potrzebuje pilnej interwencji ustawodawcy. Bazując na danych przekazanych przez KOWR, od 1 stycznia 1992 r. do 30 czerwca 2019 r. KOWR przekazał w trybie art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej 76 244 ha ziemi rolnej na rzecz Kościoła rzymskokatolickiego, które mogły być warte w 2019 r. ok. 3,5 mld zł. Z kolei przykładowo w województwie śląskim, decyzjami wydanymi do 31 grudnia 2023 r., przekazano 591 podmiotom grunty o łącznej powierzchni 8259,5645 ha. Przywołane dane nie obejmują skutków działalności Komisji Majątkowej, która przez 20 lat na mocy swoich decyzji przekazała Kościołowi Katolickiemu nieruchomości, których dokładna wartość jest trudna do dokładnego oszacowania⁷⁰.

Należy zgodzić się z Wnioskodawcami w odniesieniu do oceny skutków finansowych projektu. Wskazane wyniki kontroli NIK mogą być też impulsem do wzmocnienia uszczelnienia systemu wypływu środków publicznych do kościołów czy związków wyznaniowych, np. w formie darowizn⁷¹.

W toku przeprowadzonych konsultacji społecznych projektu większość jej uczestników (76%) zgodziła się z oceną skutków finansowych przedłożonych przez Wnioskodawców. Przeciwnego zdania było 5%, natomiast 19% nie wypowiedziało się w tej kwestii⁷². Uczestnicy konsultacji wskazali też, że przedstawiona analiza jest zbyt ogólna i nie uwzględnia kilku ważnych czynników ekonomicznych. Nie przeanalizowano wartości już przekazanych gruntów i utraconych korzyści, kosztów ewentualnych roszczeń po umorzeniu postępowań, wpływu na lokalne rynki nieruchomości i zatrudnienie oraz planu gospodarczego dla zatrzymanych zasobów ziemi.⁷³ Pojawiła się też wypowiedź, iż ocena skutków finansowych jest niepełna i metodologicznie błędna z uwagi na brak bilansu całościowego, selektywność

⁶⁷ Informacja o wynikach kontroli "Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych oraz niektórych związanych z nimi podmiotów przez wybrane jednostki publiczne", NIK, Warszawa maj 2025, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/24/095/>.

⁶⁸ Ibidem., s. 72 i n.

⁶⁹ Ibidem., s. 29.

⁷⁰ Zob. DSR projektu, s. 6.

⁷¹ NIK wskazała, iż w ponad połowie przypadków (52,9% kwoty przekazanej) darowizny Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe zostały dokonane z naruszeniem przepisów regulujących zasady gospodarki finansowej. Zob. Informacja o wynikach kontroli "Finansowanie kościołów...", s. 79.

⁷² Zob. Odpowiedź na pytanie 9 ankiety "Czy zgadza się Pani/Pan z przedstawioną w projekcie oceną skutków finansowych proponowanych zmian?" [https://orka.sejm.gov.pl/Konsultacje10.nsf/nazwa/RPW-31532-2025_wyniki/\\$file/RPW-31532-2025_wyniki.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Konsultacje10.nsf/nazwa/RPW-31532-2025_wyniki/$file/RPW-31532-2025_wyniki.pdf)

W konsultacjach uczestniczyło 280 podmiotów, z tego 279 reprezentowała siebie, a 1 osobę prawną.

⁷³ Zob. ID komentarza: 87706.

danych, brak projekcji długoterminowych, pominięcie kosztów procesowych i nieuwzględnienie wpływu na finanse lokalne⁷⁴.

Podzielając niektóre z powyższych uwag należy jednak podkreślić, iż brak wielu danych także w ujęciu historycznym uniemożliwia przeprowadzenie dogłębnej analizy skutków finansowych projektu. Dodatkowo na trudności w ocenie wpływa fakt, iż proponowany do uchylecia przepis art. 70a przewiduje tylko tryb fakultatywny nieodpłatnego przekazania nieruchomości na rzecz kościelnych osób prawnych⁷⁵.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Można zakładać zmniejszenie obciążeń administracyjnych wojewodów wydających dotychczas decyzje o przekazaniu na własność gruntów oraz Dyrektora Generalnego KOWR, którego zgoda jest wymagana przy każdym takim przekazaniu.

Projektowana regulacja nie wprowadza nowych obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców i obywateli.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Uchylenie art. 70a ustawy spowoduje wyeliminowanie z obrotu prawnego przepisu pozwalającego wojewodzie, na wniosek osoby prawnej Kościoła Katolickiego i po uzyskaniu zgody Dyrektora Generalnego KOWR, na przekazywanie na własność gruntów znajdujących się w zasobach Państwowego Funduszu Ziemi albo w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa osobom prawnym Kościoła Katolickiego, które po dniu 8 maja 1945 r. podjęły działalność na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Z dniem wejścia w życie projektu postępowania w sprawie wniosków już złożonych, podlegać będą umorzeniu.

Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości co do zgodności z EKPC.

2. Skutki społeczne: Projekt nie wywołuje bezpośrednich skutków społecznych, mogą natomiast wystąpić ograniczone, pośrednie i zróżnicowane skutki dla społeczności lokalnych, w których działają parafie zainteresowane możliwością skorzystania z art. 70a ustawy. Projektowana regulacja wychodzi naprzeciw narastającym społecznym oczekiwaniom transparentnego ukształtowania relacji Państwo – Kościół, w tym w sferze przepływów finansowych. Konsultacje społeczne pokazały, że uchylenie art. 70a ustawy stanowi w opinii zwolenników projektu

⁷⁴ Zob. ID komentarza: 55405.

⁷⁵ Zob. pkt V opinii oraz pkt 8 Opinii o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy w stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, przesłanej do Sejmu przez Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego (BSA I.021.56.2025) z dnia 21 października 2025 r.

rozwiązanie wstępne i niewystarczające. Jednocześnie projekt wywołuje sprzeciw osób przekonanych, że przekazywane diecezjom i parafiom zasoby służą też prospołecznym działaniom i celom, a zmiana wymaga podjęcia gwarantowanego prawem dialogu z przedstawicielami Kościoła.

3. Skutki gospodarcze: Projekt nie wywołuje mierzalnych skutków gospodarczych, ale wprowadza jakościową zmianę w zasadach gospodarowania państwową ziemią rolną. Znosi możliwość transferu majątku publicznego do wskazanego beneficjenta, ogranicza arbitraż regulacyjny i przywraca równowagę konkurencyjną na rynku. Jednocześnie zwiększa podaż gruntów rolnych dostępnych dla podmiotów działających na zasadach rynkowych i wzmacnia przejrzystość obrotu nieruchomościami rolnymi.

4. Skutki finansowe: Projekt nie powinien rodzić bezpośrednich skutków finansowych dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Może on przyczynić się do ograniczenia uszczuplania mienia Skarbu Państwa.

5. Rozwiązania zagraniczne: W Bułgarii, Czechach, Rumunii, Słowacji i Węgrzech przyjęte zostały ustawy zapewniające mechanizmy restytucyjne majątku (w tym należącego do związków wyznaniowych) przejętego przez państwo komunistyczne po 1945 r. Nie dotyczą one jednak mienia utraconego wskutek zmian granic państwowych, z wyjątkiem Niemiec, gdzie funkcjonowały przepisy dotyczące rekompensat dla osób fizycznych za mienie znajdujące poza granicami Niemiec. W analizowanych przepisach terminy zgłaszania roszczeń zostały ustalone, co do zasady, na 6 do 12 miesięcy od wejścia życie danej ustawy.

Autorzy:

dr Marek Jaśkowski, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Kaja Krawczyk, specjalistka w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

Filip Pańczyk, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

Justyna Osiecka-Chojnacka, specjalistka ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Radosław Zyzik, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Zofia Szpringer, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/