



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 1942

Warszawa, 24 września 2025 r.

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy panią posłankę Ewę Szymanowską.

(-) Agnieszka Buczyńska; (-) Elżbieta Burkiewicz; (-) Żaneta Cwalina-Śliwowska; (-) Sławomir Ćwik; (-) Bożenna Hołownia; (-) Szymon Hołownia; (-) Rafał Kasprzyk; (-) Aleksandra Leo; (-) Joanna Mucha; (-) Barbara Okuła; (-) Barbara Oliwiecka; (-) Ryszard Petru; (-) Bartosz Romowicz; (-) Ewa Schädler; (-) Marcin Skonieczka; (-) Piotr Paweł Strach; (-) Ewa Szymanowska; (-) Paweł Śliz; (-) Wioleta Tomczak; (-) Kamil Wnuk.

USTAWA

z dnia.....2025 r.

**o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego
w Rzeczypospolitej Polskiej**

Art. 1. W ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1966) uchyla się art. 70a.

Art. 2. Postępowania w sprawie wniosków, o których mowa w art. 70a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, podlegają umorzeniu z dniem wejścia niniejszej ustawy w życie.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Uzasadnienie

14 marca 2024 roku Marszałek Sejmu Szymon Hołownia, na mocy art. 6 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623), zlecił Najwyższej Izbie Kontroli (dalej jako: „NIK”) przeprowadzenie **kontroli finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych ze środków publicznych za lata 2021-2023**, ze szczególnym uwzględnieniem Kościoła Katolickiego (kontrola NIK nie obejmowała m.in. spółek Skarbu Państwa). Wyniki tej kontroli NIK opublikowała 15 maja 2025 r.¹

W piśmie do Prezesa NIK Marszałek Sejmu podkreślił, że Konstytucja, obowiązująca w Polsce akty prawa międzynarodowego oraz ustawy gwarantują wolność myśli, sumienia i wyznania, jednocześnie zakazując dyskryminacji z powodu przekonań religijnych. Polska konstytucja gwarantuje równouprawnienie kościołów i innych związków wyznaniowych oraz nakazuje zachowanie przez władze publiczne bezstronności w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, z jednoczesnym obowiązkiem zapewnienia swobody ich wyrażania w życiu publicznym. Co więcej, władze mają konstytucyjny obowiązek ukształtowania stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi „na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności”, a także „współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”.

Projektodawcy stoją na stanowisku, że niedopuszczalne jest nakładanie na kogokolwiek obowiązku finansowego wspierania wspólnot religijnych, a w szczególności zobowiązanie do płacenia podatku kościelnego na rzecz wspólnoty religijnej, z którą podatnik się nie utożsamia, bowiem **obywatele mają prawo do swobodnego świadczenia na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych oraz instytucji charytatywno-opiekuńczych**.

Biorąc to pod uwagę, Marszałek Sejmu zwrócił się do NIK o zbadanie wydatków publicznych na poszczególne kościoły i inne związki wyznaniowe, ze szczególnym uwzględnieniem Kościoła katolickiego, przez podmioty ustawowo podlegające kontroli NIK.

Zgodnie z wynikami kontroli NIK przepływy finansowe w latach 2021-2023, między państwem a związkami wyznaniowymi, wyniosły ok. **17,45 mld zł**. Średnio stanowiło to **rocznie prawie 6 mld zł**, przy czym ok. 95% tych środków, czyli 16,5 mld zł, otrzymał Kościół Katolicki i związane z nim organizacje.

We wskazanej wyżej puli transferów znalazły się **sprawy z zakresu nieodpłatnego przekazywania nieruchomości przez wojewodów na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego na podstawie art. 70a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej** (Dz. U. z 2023 r. poz. 1966) – dalej u.s.p.k.k. Przepis z art. 70a, który jest przedmiotem przedkładanej nowelizacji, został wprowadzony na mocy ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 października 1991 r.²

¹ Informacja o wynikach kontroli "Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych oraz niektórych związanych z nimi podmiotów przez wybrane jednostki publiczne" (<https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/24/095/>).

² Dz.U. Nr 107, poz. 459.

Podstawowym założeniem tej regulacji była rekompensata za nieruchomości pozostawione przez Kościół rzymskokatolicki z obszaru byłych Ziemi Wschodnich po II wojnie światowej³.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem omawianego przepisu, 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. Przekazanie na własność nieruchomości następuje w drodze decyzji wojewody właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości, wydanej za zgodą Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (dalej: KOWR)⁴. W latach 2021-2023 sprawy z zakresu nieodpłatnego przekazania nieruchomości na podstawie art. 70a u.s.p.k.k. były prowadzone w siedmiu urzędach wojewódzkich (dalej: UW)⁵.

Jak wskazano w wynikach kontroli „Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych oraz niektórych związanych z nimi podmiotów przez wybrane jednostki publiczne” 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 ha.

W raporcie NIK powołano się także na zestawienie decyzji wydanych na podstawie art. 70a u.s.p.k.k. z Dolnośląskiego UW, które pozwala na całościowe podsumowanie wielkości areálu ziemi, przekazanego kościelnym osobom prawnym, w przypadku województwa dolnośląskiego od początku obowiązywania przepisu. Według wskazanych danych, decyzjami wydanymi **do 31 grudnia 2023 r., przekazano 591 podmiotom grunty o łącznej powierzchni 8259,5645 ha**⁶. Warto ponadto odnotować przypadek 5 wniosków o charakterze zbiorczym, które trafiły do Dolnośląskiego UW, z czego przykładowo jeden z nich **dotyczył przekazania na rzecz 54 parafii gruntów o powierzchni 757,02 ha**⁷.

W tym kontekście należy zaznaczyć za raportem NIK, że według stanu na 31 grudnia 2023 r. w urzędach wojewódzkich **pozostawało w toku 340 spraw z zakresu nieodpłatnego przekazania nieruchomości**⁸, co oznacza, że nie tylko w ostatnim czasie, ale i w najbliższych

³ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, druk nr 986 z 18 lipca 1991 r., str. 3-4.

⁴ W brzmieniu art. 70a ust. 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego przekazanie na własność nieruchomości następuje za zgodą Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Od lipca 2003 r. w jej miejsce utworzono Agencję Nieruchomości Rolnych (art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. z 2024 r. poz. 423), a następnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) (art. 45, art. 46 i art. 55 pkt 1 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa – Dz. U. z 2017 r. poz. 624, ze zm., która weszła w życie z dniem 1 września 2017 r.).

⁵ Tj. urzędy wojewódzkie: Dolnośląski, Lubuski, Opolski, Śląski, Warmińsko-Mazurski, Wielkopolski, Zachodniopomorski.

⁶ Ibidem, str. 266.

⁷ Ibidem, str. 72.

⁸ Zob. str. 73 informacji o wynikach kontroli „Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych oraz niektórych związanych z nimi podmiotów przez wybrane jednostki publiczne”: Przyczyną ich niezakończenia był brak ostatecznego stanowiska Dyrektora Generalnego KOWR, nieuzupełnienie dokumentacji bądź nieudzielenie wyjaśnień przez wnioskodawcę lub nierozpatrzenie zażalenia przez organ odwoławczy.

latach proces nieodpłatnego przekazywania nieruchomości na rzecz Kościoła Katolickiego może być w dalszym ciągu kontynuowany.

Warto przywołać okoliczność powołania na początku 2024 r. Zespołu do spraw gruntów przekazanych podmiotom kościelnym przez Wojewodę Dolnośląskiego⁹ który **sformułował wniosek dotyczący uchylecia art. 70a u.s.p.k.k.** Uzasadniono to m.in. możliwością występowania o grunty przez podmioty nowotworzone, a także możliwością występowania o grunty na obszarze województwa dolnośląskiego przez podmioty z innych województw. W tym kontekście należy wskazać, iż **jeden z podmiotów, na rzecz którego miała być przekazana nieruchomość w województwie dolnośląskim, otrzymał już wcześniej na podstawie decyzji Wojewody Opolskiego grunty rolne o powierzchni 14,9787 ha.**

Wyżej opisany przypadek dowodzi tylko jednego z wielu nadużyć, do którego prowadzi obecna regulacja art. 70a u.s.p.k.k. Obowiązujące sformułowanie przepisu spowodowało bowiem, że **kościelne osoby prawne mogą bezterminowo nabywać bezpłatnie nieruchomości rolne w określonym przez ustawę areale, następnie je zbywać i występować ponownie o przekazanie kolejnych gruntów przy jednoczesnych trudnościach weryfikacji przez właściwy organ**, czy dana osoba prawna uzyskała już wcześniej nieruchomości rolne w trybie art. 70a u.s.p.k.k.¹⁰. NIK wskazała ponadto na **zjawisko nieujawniania nowego właściciela nieruchomości przekazanych na podstawie art. 70a u.s.p.k.k. w księgach wieczystych**. Jak ustaliła NIK, w Warmińsko-Mazurskim UW i Dolnośląskim UW zmiana właściciela nieruchomości na kościelną osobę prawną została ujawniona tylko w trzech z 25 przypadków. Przywołane okoliczności wskazują, że **zakładany cel regulacji art. 70a u.s.p.k.k. nie jest realizowany, a nadto stwarza pole do nadużyć, skutkujących nieuzasadnionym zwiększeniem majątku Kościoła Katolickiego kosztem Skarbu Państwa**.

W obszarze tych rozważań należy przypomnieć, że również inne kościoły i związki wyznaniowe (nie tylko Kościół Katolicki) otrzymały analogiczną do art. 70a u.s.p.k.k. możliwość nabywania nieruchomości rolnych, lecz była ona ograniczona w czasie. Uprawnienie to wygasło dla większości uprawnionych podmiotów po 31 grudnia 1998 r.¹¹ Projektodawcy stoją na stanowisku, że w świetle przywołanych faktów, podobne ograniczenie, prawie 3 dekady później, powinno zostać nałożone na Kościół Katolicki poprzez wykreślenie art. 70a u.s.p.k.k.

⁹ Zarządzenie nr 8 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 10 stycznia 2024 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw gruntów przekazanych podmiotom kościelnym.

¹⁰ Na takie zjawisko wskazywał m.in. Cezary Łazarewicz w: Prześwietlamy majątek Kościoła, Polityka, 18 marca 2018: „Na przykład na Dolnym Śląsku niektóre parafie dorabiały sobie na obrocie ziemią, wielokrotnie występując o przyznanie im ustawowych 15 ha. Gdy je otrzymywały, sprzedawały i ponownie upominały się o swoje. (...) kuria diecezjalna w Elblągu, która z seminarium, Caritasem i 50 parafiami utworzyła konsorcjum do wspólnego przejęcia 645-hektarowego PGR Fiszewo. Ten swoisty holding stał się właścicielem całego PGR wraz z budynkami, za które dopłacił około 1 mln zł. To samo konsorcjum otrzymało 213-hektarowy PGR Rejsyty.”

¹¹ W tym kontekście wobec zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych wypowiedział się negatywnie TK zob. m.in. wyr. TK z 2.4.2003 r., K 13/02, podobnie wyr. TK z 8.6.2011 r., K 3/09 (w tym orzeczeniu TK uznał, że art. 70a ust. 1 i 2 u.s.p.k.k. jest zgodny z art. 25 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 25 ust. 2 Konstytucji).

Za takim stanowiskiem przemawiają inne okoliczności, które nie zostały uwzględnione w informacji o wynikach prowadzonej przez NIK kontroli. Według wyliczeń Stowarzyszenia SOISH, na podstawie danych udostępnionych przez KOWR w trybie dostępu do informacji publicznej, **od 1 stycznia 1992 r. do 30 czerwca 2019 r. KOWR przekazał w trybie art. 70a u.s.p.k.k. 76 244 ha ziemi rolnej na rzecz Kościoła rzymskokatolickiego. Przy założeniu średniej ceny za ha wg GUS nieruchomości te potencjalnie byłby więc warte w 2019 r. 3.487.629.292 zł**, a ilość przekazanej ziemi zrównała się z powierzchnią nieruchomości zwróconą przez Komisję Majątkową¹².

Ponadto, stworzeniem alternatywnej dla art. 70a u.s.p.k.k. formy rekompensat finansowych dla Kościołów i związków wyznaniowych było powołanie w 1989 r. **Komisji Majątkowej**, której decyzji największym beneficjentem był Kościół Katolicki. Jak przypominał dziennik Rzeczpospolita, w raporcie z prac Komisji z 2010 r. podkreślono m.in., że **w ciągu 20 lat Komisja Majątkowa przekazała instytucjom kościelnym 65 537 ha (a de facto o wiele więcej, bo Agencja Nieruchomości Rolnych przekazała 76 000 ha, a Lasy Państwowe kolejne 4000 ha). Jako rekompensatę i odszkodowania za zabrane nieruchomości otrzymały one 143,5 mln zł. Ponadto Kościół odzyskał 490 budynków wartych ok. 5 mld zł. Komisję Majątkową zlikwidowano z powodu ujawnionych patologii – m.in. nie weryfikowano wycen gruntów przedstawianych przez stronę kościelną, a także istniały liczne braki w dokumentacji (np. w 1994 r. krakowscy cystersi otrzymali działki, a dziesięć lat później otrzymali za to samo 66 mln zł rekompensaty, co ujawniła Rzeczpospolita)**¹³.

Zdaniem projektodawców **w polskim systemie prawnym, w ujęciu historycznym po transformacji ustrojowej, zabrakło systemowych rozwiązań w zakresie proporcjonalnego i kontrolowanego finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych ze środków publicznych. Art. 70a u.s.p.k.k. stworzył mechanizm, który - niezależnie od Funduszu Kościelnego - wciąż pozwala na przekazywanie Kościołowi przez państwo nieruchomości na tzw. ziemiach odzyskanych. W ten sposób wtórnie kompensuje to, co wydarzyło się podczas II wojny światowej, która skończyła się 80 lat temu. Stąd, projektodawcy pragną podkreślić, iż jest to już trzeci mechanizm, po Funduszu Kościelnym i byłej Komisji Majątkowej, który ma charakter kompensacyjny dla Kościoła Katolickiego. Obowiązująca regulacja, w świetle powyższego, nie zawiera się w konstytucyjnej zasadzie sprawiedliwości społecznej. Co więcej, trudno przyjąć, aby realizowała ona zasady wynikające z art. 25 ust 3 Konstytucji RP, które nakazują poszanowanie autonomii oraz wzajemnej niezależności między państwem a kościołem, a przede wszystkim kreślą dyrektywę ustrojową współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego.**

Mając na względzie przywołaną argumentację, projektowana nowelizacja zakłada usunięcie z obrotu prawnego przepisu, który utracił swoją pierwotną funkcję. Artykuł 70a u.s.p.k.k., dodany nowelizacją w 1991 r., miał stanowić rekompensatę za nieruchomości pozostawione

¹² Raport Stowarzyszenia SOISH, Jak Trybunał Konstytucyjny usankcjonował bezterminowe uwłaszczanie Kościoła katolickiego na państwowych gruntach rolnych na tzw. Ziemiach Zachodnich i Północnych, str. 11-12 [dostęp online: <https://www.soish.pl/?p=473>].

¹³ I. Kacprzak, Rząd bezskuteczny w sprawie likwidacji Funduszu Kościelnego. Ujawniamy kulisy, Rzeczpospolita, 28.05.2025 r.

przez Kościół na Kresach Wschodnich po II wojnie światowej, co przemawiało za przyjęciem funkcji kompensacyjnej ówczesnego przepisu. Zdaniem projektodawców, utrzymywanie 80 lat po wojnie takiego stanu prawnego jest nieuzasadnione, zaś tak ukształtowana regulacja stanowi nieproporcjonalny mechanizm uszczuplający majątek państwa, który kreuje pole do nadużyć, stanowiąc jednocześnie ponadprzeciętną możliwość akumulacji kapitału przez Kościół Katolicki. Mając na uwadze dotychczasową wysokość transferów przekazanych Kościołowi Katolickiemu w ramach rekompensaty, należy stwierdzić, iż wyczerpała się przesłanka kompensacyjna, kształtująca możliwość bezpłatnego przekazywania nieruchomości w ramach omawianej regulacji prawnej. W związku z przywołaną argumentacją, projektodawcy przedkładają niniejszą nowelizację celem wykreślenia art. 70a u.s.p.k.k. z porządku prawnego i umorzenia trwających postępowań w tym zakresie.

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR) projektu ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

projekt ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego
w Rzeczypospolitej Polskiej

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Pani posłanka Ewa Szymanowska

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

14 marca 2024 roku Marszałek Sejmu Szymon Hołownia, na mocy art. 6 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623), zlecił Najwyższej Izbie Kontroli (dalej jako: „NIK”) przeprowadzenie **kontroli finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych ze środków publicznych za lata 2021-2023**, ze szczególnym uwzględnieniem Kościoła Katolickiego (kontrola NIK nie obejmowała m.in. spółek Skarbu Państwa). Wyniki tej kontroli NIK opublikowała 15 maja 2025 r.¹

Zgodnie z ww. wynikami kontroli NIK przepływy finansowe w latach 2021-2023, między państwem a związkami wyznaniowymi, wyniosły ok. **17,45 mld zł**. Średnio stanowiło to **rocznie prawie 6 mld zł**, przy czym ok. 95% tych środków, czyli 16,5 mld zł, otrzymał Kościół Katolicki i związane z nim organizacje.

We wskazanej wyżej puli transferów znalazły się **sprawy z zakresu nieodpłatnego przekazywania nieruchomości przez wojewodów na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego na podstawie art. 70a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej** (Dz. U. z 2023 r. poz. 1966) – dalej u.s.p.k.k. Przepis z art. 70a, który jest przedmiotem przedkładanej nowelizacji, został wprowadzony na mocy ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 października 1991 r.² Podstawowym założeniem tej regulacji była **rekompensata za nieruchomości pozostawione przez Kościół rzymskokatolicki z obszaru byłych Ziem Wschodnich po II wojnie światowej**³.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem omawianego przepisu, osobom prawnym Kościoła Katolickiego, które po dniu 8 maja 1945 r. podjęły działalność na Ziemach 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. Przekazanie na własność nieruchomości następuje w drodze decyzji wojewody właściwego ze względu na miejsce

¹ Informacja o wynikach kontroli "Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych oraz niektórych związanych z nimi podmiotów przez wybrane jednostki publiczne" (<https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/24/095/>).

² Dz.U. Nr 107, poz. 459.

³ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, druk nr 986 z 18 lipca 1991 r., str. 3-4.

położenia nieruchomości, wydanej za zgodą Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (dalej: KOWR)⁴. W latach 2021-2023 sprawy z zakresu nieodpłatnego przekazania nieruchomości na podstawie art. 70a u.s.p.k.k. były prowadzone w siedmiu urzędach wojewódzkich (dalej: UW)⁵.

Jak wskazano w wynikach kontroli „Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych oraz niektórych związanych z nimi podmiotów przez wybrane jednostki publiczne” 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 ha.

Tabela nr 6

Liczba decyzji wojewodów o przekazaniu oraz o odmowie nieodpłatnego przekazania nieruchomości na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego wydanych w latach 2021-2023 (art. 70a ust. 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego)

Nazwa urzędu	Liczba decyzji przekazujących nieruchomości	Łączna powierzchnia przekazanych nieruchomości (ha)	Liczba decyzji odmawiających przekazania nieruchomości	Łączna powierzchnia nieruchomości, których przekazania odmówiono (ha)
OGÓŁEM, w tym	27	144,5116	36	769,3711
Dolnośląski UW	13 ⁴¹¹	21,3073	7 ⁴¹²	263,8878
Lubuski UW	6	39,0968	-	-
Opolski UW	-	-	23	brak danych ⁴¹³
Śląski UW	1	13,6100	-	-
Warmińsko-Mazurski UW	6	39,8575	3	69,5650 ⁴¹⁴
Wielkopolski UW	1 ⁴¹⁵	30,6400	1 ⁴¹⁶	430,4245
Zachodniopomorski UW	-	-	2	5,4938

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli i danych pozyskanych z urzędów wojewódzkich.

6

W raporcie NIK powołano się także na zestawienie decyzji wydanych na podstawie art. 70a u.s.p.k.k. z Dolnośląskiego UW, które pozwala na całościowe podsumowanie wielkości areалу ziemi, przekazanego kościelnym osobom prawnym, w przypadku województwa dolnośląskiego od początku obowiązywania przepisu. Według wskazanych danych decyzjami wydanymi **do 31 grudnia 2023 r., przekazano 591 podmiotom grunty o łącznej powierzchni 8259,5645 ha**⁷.

W analizowanym przez NIK przedziale czasowym do urzędów wpływały także nowe wnioski o nieodpłatne przekazanie nieruchomości. Do Opolskiego UW wpłynęło łącznie 84 wnioski, do Dolnośląskiego UW 37 wniosków, z kolei do Warmińsko-Mazurskiego UW 12 wniosków. Warto odnotować przypadek 5 wniosków o charakterze zbiorczym, które trafiły do Dolnośląskiego UW,

⁴ W brzmieniu art. 70a ust. 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego przekazanie na własność nieruchomości następuje za zgodą Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Od lipca 2003 r. w jej miejsce utworzono Agencję Nieruchomości Rolnych (art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. z 2024 r. poz. 423), a następnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) (art. 45, art. 46 i art. 55 pkt 1 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa – Dz. U. z 2017 r. poz. 624, ze zm., która weszła w życie z dniem 1 września 2017 r.).

⁵ Tj. urzędy wojewódzkie: Dolnośląski, Lubuski, Opolski, Śląski, Warmińsko-Mazurski, Wielkopolski, Zachodniopomorski.

⁶ Zob. Informacja o wynikach kontroli "Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych oraz niektórych związanych z nimi podmiotów przez wybrane jednostki publiczne" (<https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/24/095/>), str. 264.

⁷ Ibidem, str. 266.

z czego przykładowo jeden z nich **dotyczył przekazania na rzecz 54 parafii gruntów o powierzchni 757,02 ha⁸.**

W tym kontekście należy zaznaczyć za raportem NIK, że według stanu na 31 grudnia 2023 r. w urzędach wojewódzkich **pozostawało w toku 340 spraw z zakresu nieodpłatnego przekazania nieruchomości⁹**, co oznacza, że nie tylko w ostatnim czasie, ale i w najbliższych latach proces nieodpłatnego przekazywania nieruchomości na rzecz Kościoła Katolickiego może być w dalszym ciągu kontynuowany.

Warto przywołać okoliczność powołania na początku 2024 r. Zespołu do spraw gruntów przekazanych podmiotom kościelnym przez Wojewodę Dolnośląskiego¹⁰. Po pierwsze, w raporcie z prac Zespołu wskazano na **niepokojącą praktykę występowania z wnioskami o przekazanie kościelnym osobom prawnym gruntów o bardzo dużym areale (nawet ponad 1000 ha) na współwłasność**. Co istotne w obszarze przedmiotowych rozważań, **Zespół sformułował wniosek dotyczący uchylecia art. 70a u.s.p.k.k.** Uzasadniono to m.in. możliwością występowania o grunty przez podmioty nowotworzone, a także możliwością występowania o grunty na obszarze województwa dolnośląskiego przez podmioty z innych województw. W tym kontekście należy wskazać, iż **jeden z podmiotów, na rzecz którego miała być przekazana nieruchomość w województwie dolnośląskim, otrzymał już wcześniej na podstawie decyzji Wojewody Opolskiego grunty rolne o powierzchni 14,9787 ha.**

Wyżej opisany przypadek dowodzi tylko jednego z wielu nadużyć, do którego prowadzi obecna regulacja art. 70a u.s.p.k.k. Obowiązujące sformułowanie przepisu spowodowało bowiem, że **kościelne osoby prawne mogą bezterminowo nabywać bezpłatnie nieruchomości rolne w określonym przez ustawę areale, następnie je zbywać i występować ponownie o przekazanie kolejnych gruntów przy jednoczesnych trudnościach weryfikacji przez właściwy organ**, czy dana osoba prawna uzyskała już wcześniej nieruchomości rolne w trybie art. 70a u.s.p.k.k.¹¹. NIK wskazała ponadto na zjawisko nieujawniania nowego właściciela nieruchomości przekazanych na podstawie art. 70a u.s.p.k.k. w księgach wieczystych. Jak ustaliła NIK, w Warmińsko-Mazurskim UW i Dolnośląskim UW zmiana właściciela nieruchomości na kościelną osobę prawną została ujawniona tylko w trzech z 25 przypadków. Przywołane okoliczności wskazują, że **zakładany cel regulacji art. 70a u.s.p.k.k. nie jest realizowany, a nadto stwarza pole do nadużyć, skutkujących nieuzasadnionym zwiększeniem majątku Kościoła Katolickiego kosztem Skarbu Państwa.**

W obszarze tych rozważań należy przypomnieć, że również inne kościoły i związki wyznaniowe (nie tylko Kościół Katolicki) otrzymały analogiczną do art. 70a u.s.p.k.k. możliwość nabywania nieruchomości rolnych, lecz była ona ograniczona w czasie. Uprawnienie to wygasło dla większości uprawnionych podmiotów po 31 grudnia 1998 r.¹² Projektodawcy stoją na stanowisku, że w świetle przywołanych faktów, podobne ograniczenie, prawie 3 dekady później, powinno zostać nałożone na Kościół Katolicki poprzez wykreślenie art. 70a u.s.p.k.k.

Za takim stanowiskiem przemawiają inne okoliczności, które nie zostały uwzględnione w informacji o wynikach prowadzonej przez NIK kontroli. Według wycień Stowarzyszenia SOISH, na podstawie danych udostępnionych przez KOWR w trybie dostępu do informacji publicznej, **od 1 stycznia 1992 r. do 30 czerwca 2019 r. KOWR przekazał w trybie art. 70a u.s.p.k.k. 76 244 ha ziemi rolnej na rzecz Kościoła rzymskokatolickiego**. Przy założeniu średniej ceny za ha wg GUS nieruchomości

⁸ Ibidem, str. 72.

⁹ Zob. str. 73 informacji o wynikach kontroli „Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych oraz niektórych związanych z nimi podmiotów przez wybrane jednostki publiczne”: Przyczyną ich niezakończenia był brak ostatecznego stanowiska Dyrektora Generalnego KOWR, nieuzupełnienie dokumentacji bądź nieudzielenie wyjaśnień przez wnioskodawcę lub nierozpatrzenie zażalenia przez organ odwoławczy.

¹⁰ Zarządzenie nr 8 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 10 stycznia 2024 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw gruntów przekazanych podmiotom kościelnym.

¹¹ Na takie zjawisko wskazywał m.in. Cezary Łazarewicz w: Prześwietały majątek Kościoła, Polityka, 18 marca 2018: „Na przykład na Dolnym Śląsku niektóre parafie dorabiały sobie na obrocie ziemią, wielokrotnie występując o przyznanie im ustawowych 15 ha. Gdy je otrzymywały, sprzedawały i ponownie upominały się o swoje. (...) kuria diecezjalna w Elblągu, która z seminarium, Caritasem i 50 parafiami utworzyła konsorcjum do wspólnego przejęcia 645-hektarowego PGR Fiszewo. Ten swoisty holding stał się właścicielem całego PGR wraz z budynkami, za które dopłacił około 1 mln zł. To samo konsorcjum otrzymało 213-hektarowy PGR Rejsyty.”.

¹² W tym kontekście wobec zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych wypowiedział się negatywnie TK zob. m.in. wyr. TK z 2.4.2003 r., K 13/02, podobnie wyr. TK z 8.6.2011 r., K 3/09 (w tym orzeczeniu TK uznał, że art. 70a ust. 1 i 2 u.s.p.k.k. jest zgodny z art. 25 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 25 ust. 2 Konstytucji).

te potencjalnie byłby więc warte w 2019 r. 3.487.629.292 zł, a ilość przekazanej ziemi zrównała się z powierzchnią nieruchomości zwróconą przez Komisję Majątkową¹³.

Ponadto, stworzeniem alternatywnej dla art. 70a u.s.p.k.k. formy rekompensat finansowych dla Kościołów i związków wyznaniowych było powołanie w 1989 r. **Komisji Majątkowej**, której decyzji największym beneficjentem był Kościół Katolicki. Jak przypominał dziennik Rzeczpospolita, w raporcie z prac Komisji z 2010 r. podkreślono m.in., że w ciągu **20 lat Komisja Majątkowa przekazała instytucjom kościelnym 65 537 ha (a de facto o wiele więcej, bo Agencja Nieruchomości Rolnych przekazała 76 000 ha, a Lasy Państwowe kolejne 4000 ha)**. Jako rekompensatę i **odszkodowania za zabrane nieruchomości otrzymały one 143,5 mln zł**. Ponadto Kościół odzyskał **490 budynków wartych ok. 5 mld zł**. Komisję Majątkową zlikwidowano z powodu ujawnionych patologii – m.in. nie weryfikowano wycen gruntów przedstawianych przez stronę kościelną, a także istniały liczne braki w dokumentacji (np. w 1994 r. krakowscy cystersi otrzymali działki, a dziesięć lat później otrzymali za to samo 66 mln zł rekompensaty, co ujawniła Rzeczpospolita)¹⁴.

Na marginesie rozważań należy wskazać, że Kościół Katolicki posiada alternatywne, obowiązujące podstawy prawne dla preferencyjnego nabywania nieruchomości. Przykładowo nabywcą nieruchomości rolnej może być, oprócz rolnika indywidualnego, także osoba prawna działająca na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania¹⁵. Ponadto, w informacji o wynikach prowadzonej przez NIK kontroli wskazano, że jednostki samorządu terytorialnego sprzedawały nieruchomości Kościołom i związkom wyznaniowym z bonifikatami¹⁶, NIK zaznaczyła, że wartość procentowa udzielonych bonifikat wyniosła w 23 przypadkach od 99 do 100% ceny nieruchomości, w 11 przypadkach od 90 do 98,9% ceny nieruchomości, w czterech przypadkach od 80 do 89,9% ceny nieruchomości i w sześciu przypadkach od 50 do 69,9% ceny nieruchomości. W dwóch przypadkach wartość udzielonej bonifikaty była niższa niż 1%¹⁷. NIK wskazywała także na zwolnienie z opłat rocznych dla nieruchomości pozostających w użytkowaniu wieczystym Kościoła Katolickiego¹⁸. Dochodziło również do dokonywania darowizny nieruchomości na cel publiczny, na rzecz kościołów, innych związków wyznaniowych lub ich osób prawnych. W 27 przypadkach darowizny dotyczyły nieruchomości o łącznej powierzchni 15,6794 ha przekazanych na rzecz podmiotów Kościoła Katolickiego¹⁹.

Rekapitulując, opierając się na informacji o wynikach prowadzonej przez NIK kontroli, na podstawie art. 70a u.s.p.k.k. w latach 2021-2023, w wyniku wydania 27 decyzji przez wojewodów, nieodpłatnie przekazano nieruchomości o łącznej powierzchni 144,5116 ha. Ponadto, bazując na danych przekazanych przez KOWR, od 1 stycznia 1992 r. do 30 czerwca 2019 r. KOWR przekazał w trybie art. 70a uspkk 76 244 ha ziemi rolnej na rzecz Kościoła rzymskokatolickiego, które mogły być warte w 2019 r. ok. 3,5 mld zł. Mimo przytoczenia ww. danych, nie sposób jednoznacznie stwierdzić na podstawie dostępnych informacji, ile w całkowitym ujęciu ziemi przekazano na rzecz Kościoła Katolickiego oraz jakiej wartości finansowej mogą odpowiadać transfery nieruchomości, stąd też zaprezentowane dane nie wyczerpują informacji o pełnej skali zjawiska.

Projektowana nowelizacja zakłada usunięcie z obrotu prawnego przepisu, który utracił swoją pierwotną funkcję. Artykuł 70a u.s.p.k.k., dodany nowelizacją w 1991 r., miał stanowić rekompensatę za nieruchomości pozostawione przez Kościół na Kresach Wschodnich po II wojnie światowej, co przemawiało za przyjęciem funkcji kompensacyjnej ówczesnego przepisu. Zdaniem projektodawców, utrzymywanie 80 lat po wojnie takiego stanu prawnego jest nieuzasadnione, zaś tak ukształtowana regulacja stanowi nieproporcjonalny mechanizm uszczuplający majątek państwa, który kreuje pole

¹³ Raport Stowarzyszenia SOISH, Jak Trybunał Konstytucyjny usankcjonował bezterminowe uwłaszczanie Kościoła katolickiego na państwowych gruntach rolnych na tzw. Ziemiach Zachodnich i Północnych, str. 11-12 [dostęp online: <https://www.soish.pl/?p=473>].

¹⁴ I. Kacprzak, Rząd bezskuteczny w sprawie likwidacji Funduszu Kościelnego. Ujawniamy kulisy, Rzeczpospolita, 28.05.2025 r.

¹⁵ Zob. art. 2a ust. 3 pkt 2 lit. d ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 423).

¹⁶ M.in. na mocy art. 68 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm.).

¹⁷ Informacja o wynikach kontroli "Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych oraz niektórych związanych z nimi podmiotów przez wybrane jednostki publiczne" (<https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/24/095/>), str. 315.

¹⁸ Ibidem, str. 316.

¹⁹ Ibidem, str. 317.

do nadużyć, stanowiąc jednocześnie ponadprzeciętną możliwość akumulacji kapitału przez Kościół Katolicki. Mając na uwadze dotychczasową wysokość transferów przekazanych Kościołowi Katolickiemu w ramach rekompensaty, należy stwierdzić, iż wyczerpała się przesłanka kompensacyjna, kształtująca możliwość bezpłatnego przekazywania nieruchomości w ramach omawianej regulacji prawnej. W związku z przywołaną argumentacją, projektodawcy przedkładają niniejszą nowelizację celem wykreślenia art. 70a u.s.p.k.k. z porządku prawnego i umorzenia trwających postępowań w tym zakresie.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

➤ Nie

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

a) Dotychczasowy stan prawny

Zgodnie z art. 70a ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1966), 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.

Limity wielkości przekazanej nieruchomości rolnej zostały określone w art. 70a ust. 2 tej ustawy. Wielkość przekazanej nieruchomości rolnej, wraz z gruntami rolnymi będącymi już własnością wnioskodawcy, nie może przekraczać w odniesieniu do:

- 1) gospodarstw rolnych parafii – 15 ha;
- 2) gospodarstw rolnych diecezji – 50 ha;
- 3) gospodarstw rolnych seminariów duchownych, diecezjalnych i zakonnych – 50 ha;
- 4) gospodarstw rolnych domów zgromadzeń zakonnych – 5 ha, chyba że domy te prowadzą działalność, o której mowa w art. 20 i 39; w tych przypadkach mogą być przekazane nieruchomości rolne o powierzchni do 50 ha.

Przekazanie na własność nieruchomości następuje w drodze decyzji wojewody właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości, wydanej za zgodą Dyrektora Generalnego KOWR. Decyzja ta stanowi podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych (art. 70a ust. 3 u.s.p.k.k.)

b) Projektowany stan prawny

W art. 1 proponuje się uchylenie art. 70a u.s.p.k.k. w całości.

W art. 2 proponuje się umorzenie z mocy prawa trwających postępowań w sprawie wniosków osób prawnych Kościoła Katolickiego o przekazanie nieodpłatnie na własność gruntów, które zostały złożone przed dniem wejścia ustawy w życie. Wnioski ulegną umorzeniu z dniem wejścia proponowanej ustawy w życie. Mając na uwadze wyżej przytoczoną argumentację, projektodawcy nie widzą uzasadnienia dla dalszego prowadzenia postępowań w sprawie wniosków, o których mowa w art. 70a ust. 1 u.s.p.k.k., z uwagi na zdezaktualizowanie się *ratio legis* tej regulacji.

W art. 3 projektodawca zdecydował się wskazać standardowy 14-dniowy czas *vacatio legis*.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Skutek społeczny projektowanej nowelizacji sprzężony jest ze skutkiem prawnym, bowiem projekt w swej istocie zakłada zapewnienie spójnej i transparentnej regulacji, która eliminuje z porządku prawnego przepis, który utracił swój pierwotny cel. Takie rozwiązanie służy realizacji konstytucyjnej zasady poszanowania autonomii oraz wzajemnej niezależności między państwem a kościołem. Tym

samym tworzy *pro futuro* ramy do współdziałania między tymi podmiotami dla dobra człowieka i dobra wspólnego w zgodzie z konstytucyjną aksjologią.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Projekt nie wywołuje negatywnych skutków gospodarczych, nie zakłada obciążeń budżetowych.

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Projektowana zmiana nie zakłada bezpośrednich obciążeń dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Wprost przeciwnie, proponowana nowelizacja zapewni spójność w zasadach zbywania majątku państwowego, która przybrała charakter niekontrolowany i nieproporcjonalny w obszarze analizowanej regulacji. Stąd, należy skonstatować, że postulowany projekt zapobiegałby uszczupleniu aktywów Skarbu Państwa zarówno w wymiarze całego kraju, jak i budżetów jednostek samorządu terytorialnego (jak wskazano wyżej, raport NIK ujawnił, iż samorządy sprzedawały nieruchomości Kościołom i związkom wyznaniowym z wysokimi bonifikatami, zwalniały z opłat rocznych za użytkowanie wieczyste czy przekazywały ziemie w formie darowizny).

Dla celów szacunkowych należy przypomnieć, że według stanu na 31 grudnia 2023 r. w urzędach wojewódzkich pozostawało w toku 340 spraw z zakresu nieodpłatnego przekazania nieruchomości, co oznacza, że problem przekazywania nieruchomości kościołom pozostaje aktualny i potrzebuje pilnej interwencji ustawodawcy.

Jak już wskazano, skala transferów pieniężnych z majątku państwowego na podstawie art. 70a u.s.p.k.k. w latach 2021-2023 wyniosła, w ramach nieodpłatnego przekazania nieruchomości, 144,5116 ha powierzchni. Ponadto, bazując na danych przekazanych przez KOWR, od 1 stycznia 1992 r. do 30 czerwca 2019 r. KOWR przekazał w trybie art. 70a u.s.p.k.k. 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 warte miliardy złotych, których dokładna wartość jest trudna do dokładnego oszacowania.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Nie dotyczy

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

➤ **Nie**

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ **Nie**

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ **Nie**

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

➤ **Nie**

Warszawa, 7 października 2025 r.

BEOS-WPEiM-1921/25

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. *SPS-III, 020, 287, 7, 2025*

Data wpływu *7.10.2025 r.*

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**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)**

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

1. Przedmiot projektu ustawy

Projektowana ustawa zmierza do uchylenia art. 70a w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹ (art. 1 projektu). 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.

Trwające postępowania w sprawie wniosków złożonych na podstawie art. 7a nowelizowanej ustawy 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.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje zagadnień stanowiących przedmiot projektu ustawy.

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1966.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Przedmiot projektu nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

4. Konkluzje

Przedmiot poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Marek Jaśkowski
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, 7 października 2025 r.

BEOS-WPEiM-1922/25

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.287.8.2025
Data wpływu 7.10.25r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

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

Projektowana ustawa zmierza do uchylenia art. 70a w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹ (art. 1 projektu). 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. Art. 2 projektu zawiera przepis przejściowy.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Projekt **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Marek Jaśkowski
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1966.



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 08.10. 2025 r.

RPW/33769/2025 – 1P



EZD RP KS
(BPW – III)
Data rejestracji: 2025 – 10 – 13
Data wpływu: 2025 – 10 – 13

1001-1.0280.312.2025

dot. SPS-III.020.287.6.2025

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

W odpowiedzi na pismo z dnia 1 października 2025 r., nr SPS-III.020.287.6.2025, odnoszące się do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu w trybie art. 3 § 1 pkt 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. *Prawo o prokuraturze* (Dz. U. z 2024 r., poz. 390), uprzejmie informuję, że nie przedstawiam opinii o tym projekcie, gdyż reguluje on problematykę wykraczającą poza zakres zadań prokuratury.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Dariusz Korneluk
Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. ... *SPS-III.020.287.6.2025* ...

Data wpływu ... *14.10.25r.* ...



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, 24 października 2025 r.

BSA I.021.56.2025

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 1 października 2025 r., znak: SPS-III.020.287.6.2025, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 622), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do projektu ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. *SPS-III.020.287.11.2025*

Data wpływu *24.10.25*



BSA I.021.56.2025

OPINIA
o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy
o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej

Wstęp

1. Niniejsze uwagi dotyczą poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, datowanego na dzień 24 września 2025 r. (znak: RPW.31532.2025; dalej: projekt). Projekt został przesłany Sądowi Najwyższemu do zaopiniowania pismem Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 1 października 2025 r. (znak: SPS-III.020.287.6.2025).
2. Projektodawca (grupa posłów) proponuje uchylenie art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego z dnia 17 maja 1989 r. (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1966 ze zm.; dalej: u.s.p.k.k.), przewidującego, na części obszaru Polski, możliwość nieodpłatnego przekazania przez wojewodę na rzecz Kościoła Katolickiego nieruchomości rolnych Skarbu Państwa (za zgodą uprawnionego podmiotu administracji publicznej oraz pod określonymi warunkami i przy ustawowych ograniczeniach powierzchniowych). Skutkiem przyjęcia projektu ma być zniesienie możliwości przenoszenia własności nieruchomości rolnych w tym trybie. Zakładana reguła intertemporalna polega na umorzeniu postępowań niezakończonych w dniu wejścia w życie projektu.
3. Materia projektu nie jest bezpośrednio związana z orzekaniem przez sądy lub ich funkcjonowaniem, bądź właściwością Sądu Najwyższego, o czym mowa w art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 622). Projekt pośrednio dotyczy spraw sądowych, w których znaczenie ma cywilistyczny status właścicielski oraz prawa i obowiązki dotyczące nieruchomości rolnej. Za zgłoszeniem poniższych uwag (w tym na temat założeń oraz skutków przedmiotowego projektu) przemawia pozycja prawna Sądu Najwyższego jako instytucji uczestniczącej w konsultacjach celem m.in. zapewnienia należytych standardów toku procesu prawodawczego i techniki legislacyjnej, warunkujących jakość systemu prawnego w Polsce.
4. Projektodawca wskazuje, że za planowanymi zmianami przemawia informacja Naczelnej Izby Kontroli z dnia 21 lutego 2025 r. o wynikach kontroli pt. *Nieodpłatne przekazywanie nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa* (znak: KRR 430.8.2024, nr ewid. 109/2024/P/24/038/KRR, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,30537,vp,33592.pdf>; dalej: raport NIK z 2025 r.). Przedmiotem tej kontroli były też sprawy z zakresu nieodpłatnego przekazywania nieruchomości przez wojewodów na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego na podstawie art. 70a u.s.p.k.k. Ogólnie ustalono, że w latach 2021–2023, w wyniku wydania 27 decyzji przez wojewodów, nieodpłatnie przekazano nieruchomości o łącznej powierzchni 144,5 ha. W tym samym okresie wydano 36 decyzji odmownych, dotyczących łącznie 769,3 ha nieruchomości rolnych. Wydano też zalecenia pokontrolne, na które odpowiedziało Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, o czym poniżej.
5. W uzasadnieniu projektu ogólnie podano, że przedmiotowy tryb wnioskowania o przekazanie nieruchomości rolnej stanowi w polskim prawie trzeci (po Funduszu Kościelnym i byłej Komisji Majątkowej) mechanizm o charakterze kompensacyjnym (tutaj: za nieruchomości utracone przez Kościół Katolicki na Kresach Wschodnich po II wojnie światowej oraz odebrane w okresie PRL). Przytoczono wyliczenia autorstwa Stowarzyszenia SOISH, z których wynika, że

w okresie od 1 stycznia 1992 r. do 30 czerwca 2019 r. przekazano na rzecz Kościoła Katolickiego w trybie art. 70a u.s.p.k.k. areał 76 244 ha ziemi rolnej.

Podkreślono przy tym, że inne kościoły i związki wyznaniowe miały ograniczoną w czasie (do 31 grudnia 1998 r.) podobną możliwość pozyskania od państwa nieruchomości. Stąd, zdaniem projektodawców, podobne ograniczenie temporalne powinno zostać nałożone na Kościół Katolicki. Dodano, że „utrzymywanie 80 lat po wojnie takiego stanu prawnego jest nieuzasadnione”, a kwestionowana regulacja „stanowi nieproporcjonalny mechanizm uszczuplający majątek państwa, który kreuje pole do nadużyć, stanowiąc jednocześnie ponadprzeciętną możliwość akumulacji kapitału”. Mając na uwadze dotychczasową wysokość transferów przekazanych w ramach rekompensaty, projektodawcy stwierdzają, że „wyczerpała się przesłanka kompensacyjna, kształtująca możliwość bezpłatnego przekazywania nieruchomości”.

Stwierdzono również istnienie „wielu nadużyć” przy stosowaniu art. 70a u.s.p.k.k. oraz „nieuzasadnione zwiększenie majątku Kościoła Katolickiego kosztem Skarbu Państwa”. Jako konkretne przykłady nieprawidłowości wskazano możliwość (tj. brak ograniczenia) występowania o grunty przez podmioty nowotworzone oraz podmioty z innych województw, a także ponowne wnioskowanie przez te same podmioty. Zauważono też trudności z weryfikacją przez wojewodę, czy dana osoba prawna uzyskała już wcześniej nieruchomości rolne w trybie art. 70a u.s.p.k.k. (w tym z uwagi na nieujawnianie nowego właściciela w księgach wieczystych).

Ponadto projektodawcy wyrazili generalne stanowisko, że „niedopuszczalne jest nakładanie na kogokolwiek obowiązku finansowego wspierania wspólnot religijnych, a w szczególności zobowiązanie do płacenia podatku kościelnego na rzecz wspólnoty religijnej, z którą podatnik się nie utożsamia, bowiem obywatele mają prawo do swobodnego świadczenia na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych oraz instytucji charytatywno-opiekuńczych”.

Ratio legis art. 70a u.s.p.k.k.

6. Dla oceny przedmiotowego zamierzenia legislacyjnego istotne znaczenie ma rzeczywista treść oraz geneza art. 70a u.s.p.k.k. Przepis ten – inaczej niż można by odczytywać z uzasadnienia projektu i publicznych komentarzy jego autorów – zawiera kilka warunków (ograniczeń), które powinny zapobiegać nieprawidłowościom. Stanowi bowiem, że:
 - „1. 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. Jeżeli grunty te znajdują się w zarządzie lub użytkowaniu osób prawnych, przekazanie na własność może nastąpić wyłącznie za zgodą tych osób.
 2. Wielkość przekazanej nieruchomości rolnej, wraz z gruntami rolnymi będącymi już własnością wnioskodawcy, nie może przekraczać w odniesieniu do:
 - 1) gospodarstw rolnych parafii – 15 ha;
 - 2) gospodarstw rolnych diecezji – 50 ha;
 - 3) gospodarstw rolnych seminariów duchownych, diecezjalnych i zakonnych – 50 ha;
 - 4) gospodarstw rolnych domów zgromadzeń zakonnych – 5 ha, chyba że domy te prowadzą działalność, o której mowa w art. 20 i 39; w tych przypadkach mogą być przekazane nieruchomości rolne o powierzchni do 50 ha.
 3. Przekazanie na własność nieruchomości, o których mowa w ust. 1 i 2, następuje w drodze decyzji wojewody właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości, wydanej za zgodą Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Decyzja ta stanowi podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych.”.
7. Powyższe rozwiązanie zostało wprowadzone mocą art. 1 pkt 5 ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia

- 10 października 1991 r. (Dz. U. Nr 107, poz. 459; dalej: ustawa z 1991 r.). Obecnie brzmienie przepisu wynika z nowelizacji mocą ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 1, poz. 3) z dniem 19 stycznia 1994 r. Wówczas – w związku ze zmianą instytucji zajmującej się powierniczo nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – w ust. 1 dodano Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (utworzony w 1992 r.), a w ust. 3 – konsekwentnie – wymaganie zgody prezesa agencji zajmującej się tą własnością. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa została w 2003 r. przekształcona w Agencję Nieruchomości Rolnych (art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego; tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 423 ze zm.). Następcą prawnym tej ostatniej jest obecnie (z dniem 1 września 2017 r.) Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (art. 45, art. 46 i art. 55 pkt 1 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa; Dz. U. z 2017 r. poz. 624 ze zm.), a kompetencję ustawową (tj. wydawanie zgody na decyzję wojewody o przekazaniu nieruchomości w trybie art. 70a u.s.p.k.k.) wykonuje obecnie Dyrektor Generalny KOWR we współpracy z dyrektorami regionalnymi.
8. W piśmiennictwie podkreśla się, że: „Art. 70a u.s.p.k.k. odnosi się do możliwości przekazania nieruchomości nieodpłatnie na rzecz kościelnych osób prawnych. Przepis dotyczy tylko specyficznej sytuacji i określonych nieruchomości. Z prawa uregulowanego w art. 70a może skorzystać tylko kościelna osoba prawna, która po dniu 8 maja 1945 r. podjęła działalność na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Chodzi tu o podjęcie działalności właściwej Kościołowi katolickiemu, tj. pełnienia przez Kościół katolicki jego misji” (tak B. Rakoczy, *Komentarz do art. 70a, [w:] Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2008, LEX).
 9. Dla oceny projektu istotne znaczenie mają również powody wprowadzenia do prawa polskiego i *ratio legis* tego specyficznego rozwiązania, które ma zostać zniesione. Projektodawcy wyjaśniając swoje zamierzenia nie uwzględniają szczegółowych uwarunkowań prawnych zaistniałych w okresie PRL, mimo że ich skutki powinny mieć znaczenie dla oceny obecnej regulacji i ewentualnych postulatów jej zmiany.
W uzasadnieniu ustawy z 1991 r. (druk nr 986 Sejmu X kadencji, s. 3–4; [https://orka.sejm.gov.pl/DrukiXKa.nsf/wgdruk/986/\\$file/986.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/DrukiXKa.nsf/wgdruk/986/$file/986.pdf)) wyjaśniono, że: *„Problem nieodpłatnego przekazywania osobom prawnym Kościoła Katolickiego nieruchomości rolnych na tych ziemiach ujawnił się z całą ostrością w trakcie prac Komisji Majątkowej. Kościół Katolicki przenosząc działalność swoich osób prawnych na Ziemię Zachodnie i Północne, został pozbawiony faktycznie nieruchomości rolnych, których posiadanie na pozostałym obszarze państwa gwarantuje nadal (...) ustawa z dnia 20 marca 1950 r. Stało się tak, ponieważ w latach 50-tych i 60-tych, w wyniku polityki ówczesnych władz państwowych, w większości przypadków odebrano kościelnym osobom prawnym nieruchomości rolne, w których władanie weszły one po 1945 r. przenosząc swoją działalność z obszaru byłych Ziemi Wschodnich. Z tej też przyczyny opisanej wyżej sytuacji prawno-majątkowej w odniesieniu do nieruchomości rolnych, nie mogła zmienić ustawa z dnia 23 czerwca 1971 r. o przejściu na osoby prawne Kościoła Rzymskokatolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych własności niektórych nieruchomości położonych na Ziemiach Zachodnich i Północnych (Dz.U. Nr 16, poz. 156) – bowiem w dniu jej wejścia w życie Kościół Katolicki w zasadzie nie władał już nieruchomościami rolnymi. Powołane wyżej okoliczności sprawiły, że obecnie występują między kościelnymi osobami prawnymi rażące różnice majątkowe, tylko z uwagi na miejsce ich działalności. Problem ten był podnoszony wielokrotnie na plenarnych posiedzeniach Konferencji Episkopatu Polski. Pozytywne rozwiązanie tej kwestii jest także ważne z moralnego punktu widzenia.”*
 10. Motyw ustawodawczy, który leżał u podstaw wprowadzenia art. 70a u.s.p.k.k. może być nadal aktualny. Projektodawca nie wykazał (a jedynie zadeklarował), że sprawa kompensacji została załatwiona, a uprawnione podmioty skorzystały w pełnym zakresie (dla realizacji wspomnianych celów ustawy z 1991 r.) z uprawnienia do wnioskowania o przekazanie

nieruchomości rolnej. Brak szczegółowych informacji w tym zakresie prawdopodobnie wynika z braku – wymaganego prawem – dialogu społecznego i konsultacji założeń projektu ze stroną kościelną, o czym w dalszej części. Zawarte w art. 70a u.s.p.k.k. ograniczenia jakościowe i powierzchniowe nieruchomości oraz ograniczony zakres zastosowania ustawowego mechanizmu do zachodu i północy Polski, uwidaczniają też, że niektóre deklaracje polityczne, wygłaszane przez posłów-projektodawców przy okazji ogłoszenia projektu na temat wpływu projektu na system wspierania przez państwo kościołów i związków wyznaniowych są nieco przesadzone. W szczególności zakładana nowelizacja z istoty nie dotyczy sytuacji prawnej Kościoła Katolickiego w całej Polsce oraz wszelkich nieruchomości (a takie wrażenie można odnieść na tle wypowiedzi projektodawców w mediach, o których poniżej). Kwestionowany przepis obejmuje specyficzny obszar północno-zachodni, a ponadto dotyczy tylko, ograniczonych powierzchniowo, nieruchomości o charakterze rolnym.

Uwagi szczegółowe

11. Projekt i jego uzasadnienie rodzą zastrzeżenia zarówno o charakterze formalnoprawnym (na tle dotychczasowego sposobu procedowania), jak i merytorycznym (na tle genezy i celów art. 70a u.s.p.k.k.). Wniesienie uwag uzasadnia też potrzeba dbałości o rzetelność procesu inicjatywy ustawodawczej i konsultacji (w tym rzetelnego przedstawienia stanowisk instytucji publicznych, powoływanych na uzasadnienie potrzeby zmian, jak też pokrywania się deklarowanej i rzeczywistej treści projektowanych rozwiązań).
12. Z art. 25 ust. 4 Konstytucji RP wynika zasada konsensualnego kształtowania relacji między państwem a kościołami. W tym postanowieniu w zakresie „stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim” odesłano do „umowy międzynarodowej ze Stolicą Apostolską i ustaw”. Art. 27 konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. Nr 51, poz. 318; dalej: konkordat) stanowi, że nie uzgodnione w umowie ze Stolicą Apostolską „sprawy wymagające nowych lub dodatkowych rozwiązań będą regulowane na drodze nowych umów między układającymi się Stronami, albo uzgodnień między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencją Episkopatu Polski, upoważnioną do tego przez Stolicę Apostolską”. Konsensualny tryb przewidziano też w art. 22 ust. 2 konkordatu odnośnie do spraw finansowych w relacjach państwa i Kościoła. Zgodnie z tym postanowieniem: „przyjmując za punkt wyjścia w sprawach finansowych instytucji i dóbr kościelnych oraz duchowieństwa obowiązujące ustawodawstwo polskie i przepisy kościelne, układające się Strony stworzą specjalną komisję, która zajmie się koniecznymi zmianami. Nowa regulacja uwzględni potrzeby Kościoła biorąc pod uwagę jego misję oraz dotychczasową praktykę życia kościelnego w Polsce.”. Zasadę konsensualnej regulacji stosunków między państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi podkreślił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 14 grudnia 2009 r. (sygn. K 55/07; podobnie w uzasadnieniu wyroku TK z 2 kwietnia 2003 r., sygn. K 13/02).
W dotychczasowej praktyce tworzone w tym celu specjalne komisje, w ramach których przygotowano nowe rozwiązania prawne. Przedmiotowy projekt, którego materia obejmuje majątkowe aspekty funkcjonowania Kościoła Katolickiego oraz ewentualne nieprawidłowości w praktyce stosowania prawa, powinien więc zostać koncyliacyjnie przedyskutowany w ramach wspólnej komisji. Dotychczas to nie nastąpiło, a strona kościelna nie widnieje wśród podmiotów, do których Kancelaria Sejmu przesłała projekt do opiniowania. Brak możliwości zapoznania się przez stronę kościelną z przedmiotowym projektem oznacza brak możliwości odniesienia się do niego oraz zapoznania się przez stronę państwową z opinią strony kościelnej, a tym samym nie jest realizowana zasada koncyliacji.
13. Projektodawcy w dyskursie publicznym zapowiadają przy okazji przedmiotowej inicjatywy rozwiązania, które w istocie z projektu nie wynikają, ani nie dotyczy ich nowelizowany przepis. Dokonując oceny art. 70a u.s.p.k.k., trzeba w szczególności mieć na uwadze – co nie

zostało w uzasadnieniu projektu odpowiednio zaakcentowane – że przedmiotowe rozwiązanie nie opiera się na nieograniczonej i bezwarunkowej możliwości żądania przekazania nieruchomości rolnej. Przepis ten bowiem nie pozwala administracji państwowej uznaniowo i swobodnie przekazywać olbrzymiego majątku państwowego podmiotom Kościoła Katolickiego. Po pierwsze, zakres zastosowania jest ograniczony terytorialnie do Polski północnej i zachodniej. Po drugie, wykładnia funkcjonalna prowadzi do wniosku, że chodzi o podmioty, które po II Wojnie Światowej podjęły na tych ziemiach działalność odpowiadającą misji Kościołowi Katolickiego. Po trzecie, ustawa przewiduje ograniczenia obszarowe, dotyczące nie obszaru nieruchomości, której dotyczy wniosek, ale całego (w tym obecnego) obszaru danego podmiotu (np. 15 ha odnośnie do gospodarstwa rolnego parafii). Po czwarte, wojewoda może wydać decyzję odmowną (i takie przeważały w okresie poddanym kontroli Naczelnej Izby Kontroli). Po piąte, wojewoda musi uzyskać zgodę Dyrektora Generalnego KOWR.

Tym samym przesadzone byłoby przedstawianie kwestionowanego rozwiązania jako instrumentu prawnego, który miałby wojewodzie (ze skutkiem dla Skarbu Państwa) nakazywać dokonywanie bez ograniczeń transferów majątkowych na rzecz Kościoła Katolickiego. Stanowisko, że radykalnie negatywne ocenianie art. 70a u.s.p.k.k. nie jest poprawne (ani możliwe) ponad zakresem jego rzeczywistego zastosowania, nie oznacza oczywiście, że stwierdzone nieprawidłowości (nawet pojedyncze) nie powinny skłaniać do działań naprawczych. Poprząć trzeba w szczególności działania zaplanowane, w odpowiedzi na raport NIK, w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (odpowiedź Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 lutego 2025 r.; znak: DNI.mr.073.25.2025). Zapowiedziano dalszy stały monitoring przedmiotowej regulacji oraz, jeżeli zaistnieje potrzeba dokonania zmian, uruchomienie przez ministerstwo stosownego procesu legislacyjnego. Zadeklarowano też wzmocnienie nadzoru nad oddziałami terenowymi KOWR w zakresie przestrzegania procedur dotyczących nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych, jak też opracowanie stosownych wytycznych w tym zakresie.

14. Mając na względzie rzeczywiste brzmienie art. 70a u.s.p.k.k. oraz szczegółowe wnioski raportu NIK o wykonaniu tego przepisu w latach 2021–2023, można uznać, że wyolbrzymiona jest teza o „licznych nieprawidłowościach”, które miałyby uzasadniać radykalne stanowisko projektu. Bardziej uzasadniony wydaje się wniosek o potrzebie – w sygnalizowanym powyżej koncyliacyjnym trybie – przeglądu praktyki oraz dokonania oceny, na ile przedmiotowy tryb doprowadził już do realizacji założeń ustawy z 1991 r. (ewentualnie jaka jest perspektywa czasowa ich pełnej realizacji). Natomiast, sygnalizowane w uzasadnieniu projektu, praktyczne trudności z weryfikacją faktu i wartości nieruchomości otrzymanych przez dany podmiot (na podstawie wcześniejszych decyzji wojewody) można załatwić w inny sposób niż całościowe uchylenie art. 70a u.s.p.k.k. Na przykład przez wprowadzenie kolejnych warunków, tj. ograniczeń ustawowych, jak też przez poprawę przepływu w ramach administracji publicznej informacji o wydanych już decyzjach wojewody. Dłuższy czas obowiązywania ustawy w odniesieniu do Kościoła Katolickiego niż innych instytucji, które otrzymały nieruchomości w podobnym trybie, można zaś uznać za uzasadniony zarówno jego specyfiką liczebnościową w ujęciu porównawczym (tj. większym rozmiarem niż inne kościoły i związki wyznaniowe, wspomniane w uzasadnieniu, co rzutuje na dłuższy czas potrzeby do załatwienia spraw), jak również specyfiką majątkowych strat poniesionych na skutek utraty nieruchomości położonych na terytorium Związku Radzieckiego oraz w wyniku, sygnalizowanych wyżej, zmian prawa PRL w latach 60-tych XX wieku.
15. Projektując rozwiązania intertemporalne można rozważyć rozwiązanie polegające na tym, że ewentualne nowe reguły (w tym dalsze ograniczenie lub brak przedmiotowego trybu) nie stosowałyby się do wniosków złożonych przed dniem wejścia w życie nowelizacji (podobnie jak to się przyjmuje np. w odniesieniu do zmian warunków zagospodarowania i korzystania z gruntu). Takie ujęcie, wraz z przeprowadzeniem uprzednich konsultacji

i dokonaniem uzgodnień ze stroną kościelną (np. odleglejszego terminu wejścia w życie), pozwoliłoby na kompleksowe domknięcie realizacji celów ustawy z 1991 r. oraz przygotowanie się na zmianę prawa (w tym przez ocenę zasadności i złożenie ostatnich wniosków).

Podsumowanie

16. Projekt rodzi uwagi krytyczne, w tym z perspektywy zasad poprawnej techniki legislacyjnej i procesu ustawodawczego.
17. W dotychczasowej procedurze nie dochowano zasady konsensualnej regulacji stosunków między państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi.
18. Uzasadnienie projektu nie wyjaśnia przy tym kwestii aktualności merytorycznych założeń i celów, które legły u podstaw ustanowienia trybu przewidzianego w art. 70a u.s.p.k.k. Nie wynika z niego przekonująco, że *ratio legis* tego przepisu i uzasadnienie ustawy z 1991 r. miałyby obecnie stracić na aktualności. Przekazywanie nieruchomości nie jest dowolne, ponieważ uwzględnienie przez wojewodę wniosku o przekazanie nie jest obligatoryjne, a odbywa się pod ustawowymi warunkami (w tym z uwzględnieniem maksymalnych powierzchni obszarowych) oraz zależy od zgody wojewody (administracji rządowej) i Dyrektora Generalnego KOWR (wcześniej – Prezesa ANRSP).
19. Projekt w istocie nie jest spójny z wnioskami płynącymi z, powoływanej w uzasadnieniu jako argument na jego rzecz, informacji NIK o wynikach kontroli z 2024 r. Jest też przedwczesny z perspektywy tych wniosków oraz odpowiedzi udzielonej przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Raport NIK nie zawiera bowiem postulatu uchylecia art. 70a u.s.p.k.k. Wynika z niego raczej potrzeba uzupełnienia tego trybu ustawowego o rozwiązania zabezpieczające realizację celów ustawy i kontrolne (niekoniecznie na poziomie ustawowym).
20. Wprowadzenie w przyszłości działań faktycznych i rozważanie zasadności nowych instrumentów prawnych zapowiedziało, w odpowiedzi na zalecenia pokontrolne NIK, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Skoro w najbliższym czasie należy się spodziewać działań naprawczych administracji państwowej (w tym ewentualnie opracowania rozwiązań uwzględniających również własne doświadczenia wojewodów i dyrektorów KOWR), procedowanie przedmiotowego projektu warto przesunąć w czasie. W razie przyszłej ministerialnej inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany art. 70a u.s.p.k.k., oba projekty – z uwagi na podobny przedmiot – powinny być w parlamencie procedowane łącznie.



Polska 2050
Klub Parlamentarny

Klub Parlamentarny Polska 2050
ul. Wiejska 4/6/8
00-489 Warszawa
tel. 226942912
e-mail: kp-polska2050@kluby.sejm.pl
REGON: 526953069
NIP: 7011174948

Warszawa, dn. 5.11.2025 r.

Ewa Szymanowska
Przedstawiciel Wnioskodawców

RPW/36985/2025 – 1P



EZD RP KS
(GMS – WSU)
Data rejestracji: 2025 – 11 – 05
Data wpływu: 2025 – 11 – 05

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na pismo nr SPS-III.020.287.10.2025 z dnia 16 października 2025 r. uzupełniam fragment uzasadnienia poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z wymogami określonymi w art. 34 ust. 2 pkt 7 Regulaminu Sejmu i oświadczam, że:

“Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.”

Z wyrazami szacunku,

Ewa Szymanowska

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS – III. 020. 287. 12. 2025

Data wpływu 06.11. 2025