

Jak Trybunał Konstytucyjny usankcjonował bezterminowe uwłaszczanie Kościoła katolickiego na państwowych gruntach rolnych na tzw. Ziemiach Zachodnich i Północnych

1. Uwagi wstępne

Przedmiotem analizy jest możliwość otrzymywania przez jednostki organizacyjne Kościoła rzymskokatolickiego¹ określonego areалу ziemi rolnej z zasobu Skarbu Państwa na podstawie art. 70a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1347): dalej: uspkk. Przepis ów, o charakterze szczególnym, znajduje zastosowanie na obszarze tzw. ziem Zachodnich i Północnych, które weszły w skład Polski po II wojnie światowej. Obecnie są to tereny województw: opolskiego, dolnośląskiego, lubuskiego, zachodniopomorskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego oraz niewielkie tereny w województwach: śląskim, mazowieckim, kujawsko-pomorskim, wielkopolskim i podlaskim.

Wskazanim w ustawie jednostkom organizacyjnym Kościoła rzymskokatolickiego na ich wniosek mogą być 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. 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 Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa [obecnie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa - SOISH]. Decyzja ta stanowi podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych.

¹ Dla odróżnienia od innych kościołów „katolickich” w niniejszym opracowaniu używamy nazwy Kościół rzymskokatolicki. Jednocześnie podkreślamy, że z omawianego uprawnienia mogą korzystać także jednostki organizacyjne Kościoła greckokatolickiego.

Art. 70a uspkk został wprowadzony do obrotu prawnego w 1991 r. Również inne kościoły o uregulowanej ustawowo sytuacji prawnej otrzymały możliwość nieodpłatnego przekazania nieruchomości rolnych. Stosowne zmiany zostały przeprowadzone po wejściu w życie Konstytucji RP, która proklamowała zasadę równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust.2). W przypadku tzw. kościołów mniejszościowych przepisy takie miały jednak charakter temporalny i uprawnienie do składania stosownych wniosków wygasało w większości po 31 grudnia 1998 r.² Kościoły mniejszościowe miały tylko kilka miesięcy na przygotowanie i złożenie stosownych wniosków – a przyszłe, powstające na Ziemiach Zachodnich i Północnych, jednostki organizacyjne tych kościołów, zostały takiej możliwości pozbawione. W ogóle nabyć nieruchomości w omawianym trybie nie mogły Kościół Starokatolicki Mariawitów w RP i Kościół Katolicki Mariawitów w RP. Wydawać by się mogło, że skoro ustawodawca realizując konstytucyjną zasadę równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych zdecydował się podjąć trud legislacyjny zmiany ustaw wyznaniowych, który przeprowadzony powinien był być w specjalnej procedurze legislacyjnej mógł dokonać pełnego zrównania praw wszystkich kościołów w obszarze otrzymywania ziemi rolnej na wskazanych terenach. Tak się jednak nie stało.

2. Specyfika zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych w odniesieniu do przekazywania nieruchomości rolnych na Ziemiach Zachodnich i Północnych

Konstytucja RP w art. 25 ust. 1 ustanowiła jedną z naczelných zasad stosunku państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych, stwierdzając, że *Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione*. Zarówno judykatura, jak i doktryna podkreślają, że równouprawnienie to nie ma charakteru bezwzględny i formalny, ale musi być

² **Do 31 grudnia 1998 r.:** Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP, art. 46a ustawy stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 43, Kościół Ewangelicko-Reformowany w RP, art. 27a ustawy stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 483, Kościół Chrześcijan Baptystów w RP, art. 43 ust. 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 169, Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, art. 52a ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1726, Kościół Polskokatolicki w RP, art. 34 ust. 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1599.

Do lipca 1997 r.: Kościół Ewangelicko-Methodystyczny w RP art. 37 ust. 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1712, Kościół Adwentystów Dnia Siódmego w RP, art. 35 ust. 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1889.

Do marca 1999 r.: wnioski mógł składać Kościół Zielonościowy – art. 36 ust. 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Zielonościowego w Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 13.

rozpatrywane w odniesieniu do relewantnej cechy wspólnej Kościołów i innych związków wyznaniowych w konkretnym stanie faktycznym (P. Winczorek 1997, Safjan/Bosek 2016, J. Krukowski 2008, nieco odmiennie M. Pietrzak 2010). Także Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że równouprawnienie kościołów i innych związków wyznaniowych nie ma charakteru formalnego, a sam ustrojodawca już na poziomie konstytucyjnym dopuścił różnicowanie pozycji poszczególnych kościołów poprzez wprowadzenie konkordatu jako formy regulacji bilateralnych stosunków państwa polskiego z Kościołem rzymskokatolickim. W ocenie TK *zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych nie zakłada identycznego traktowania wszystkich związków wyznaniowych* (wyr. TK z 8.6.2011 r., K 3/09).

TK przyjmując praktycznie w każdym orzeczeniu wyjaśniającym zasadę równouprawnienia, iż związki religijne mające wspólną cechę istotną powinny być traktowane równo, a nieposiadające wspólnej cechy relewantnej z punktu widzenia danej regulacji – odmiennie, dokonał również próby identyfikacji możliwego ich katalogu. W orzeczeniach TK odmienna regulacja dotycząca spraw majątkowych poszczególnych związków wyznaniowych uzasadniona jest: uwarunkowaniami historycznymi, dużymi różnicami w liczebności wyznawców, strukturą i działalnością poszczególnych podmiotów konfesyjnych, a także odmienną sytuacją faktyczną poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych (wyr. TK z 2.4.2003 r., K 13/02, podobnie wyr. TK z 8.6.2011 r., K 3/09).

Z punktu widzenia analizowanego problemu wyrok TK K 3/09 z 8.6.2011 r. ma fundamentalne znaczenie. Oczywistym jest, że wyrok TK kończy sprawę potencjalnej niekonstytucyjności art. 70a uspkk, ale nie oznacza to, że przesłanki którymi kierował się TK nie powinny być poddane krytyce. Orzeczenie TK miało bowiem szerszy kontekst polityczny i finansowy, co mogło - w pewnym stopniu - wpłynąć na ostateczny kształt całego wyroku. Pewnej krytyce należy także poddać zbyt duży stopień ogólności w zakresie rozpatrywania relewantności cechy, która miała posłużyć do stwierdzenia zgodności zaskarżonego przepisu z art. 25 ust. 1 Konstytucji RP.

Grupa posłów SLD w dniu 22 stycznia 2009 r. zwróciła się do TK z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 61 ust. 1-3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 29, poz. 154, ze zm.; dalej: ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego albo ustawa) z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- 2) art. 61 ust. 1 i 2 ustawy z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- 3) art. 61 ust. 2 ustawy z art. 2 Konstytucji;

- 4) art. 62 ustawy z art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: EKPC albo konwencja);
- 5) art. 63 ust. 8 ustawy z art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 13 EKPC;
- 6) art. 63 ust. 9 ustawy z art. 31 ust. 3, art. 92 ust. 1, art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 216 ust. 2 Konstytucji;
- 7) **art. 70^a ust. 1-2 ustawy z art. 25 ust 1 i 2 Konstytucji;**
- 8) art. 63 ust. 9 ustawy z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: Protokół nr 1 do EKPC).

Zaskarżone przepisy w większości dotyczyły Komisji Majątkowej dla Kościoła Katolickiego i były pokłosiem ujawnionych przez media licznych nieprawidłowości przy zwrocie mienia zagarniętego przez władze PRL. *Zdaniem wnioskodawcy, art. 70a ust. 1 i 2 ustawy jest niezgodny z art. 25 ust. 1 Konstytucji. Art. 70a ust. 1 i 2 ustawy stwarza bowiem Kościołowi Katolickiemu najlepsze możliwości powiększenia arealu gospodarstw rolnych należących do wymienionych kategorii jego osób prawnych na Ziemiach Północnych i Zachodnich. Prawo do składania wniosków o przyznanie nieruchomości rolnych nie jest ograniczone żadnym terminem. W odniesieniu do Kościoła Katolickiego przyjęto najwyższe normy obszarowe w ramach, których może być uzupełnione lub utworzone gospodarstwo rolne. Innym uprawnionym kościołom mogą być przyznane nieruchomości rolne na utworzenie lub uzupełnienie gospodarstw rolnych parafii do 15 ha. Większość kościołów i innych związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej nie może korzystać z analogicznych możliwości powiększenia swego stanu posiadania w zakresie nieruchomości rolnych na Ziemiach Północnych i Zachodnich.*

W odniesieniu do interesującego nas art. 70a uspkk TK stwierdził, że *art. 70a ust. 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 25 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 25 ust. 2 Konstytucji*³. Do wyroku złożono trzy zdania odrębne, jednak nie dotyczyły one art. 70a uspkk. W uzasadnieniu orzeczenia TK przyjął właśnie prezentowaną powyżej wykładnię art. 25 ust. 1 Konstytucji zakładając, że *art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego miał zniwelować negatywne skutki działań władz komunistycznych z lat*

³ Wyrok K 3/09 został wydany w pełnym składzie. W tej sprawie orzekali: Andrzej Rzepliński - przewodniczący, Stanisław Biernat, Maria Gintowt-Jankowicz, Mirosław Granat - sprawozdawca, Wojciech Hermeliński, Adam Jamróz, Marek Kotlinowski, Teresa Liszcz, Małgorzata Pyziak-Szafnicka, Stanisław Rymar, Piotr Tuleja, Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz, Marek Zubik. Trzech sędziów złożyło *votum separatum*, ale nie dotyczyło ono art. 70a uspkk.

1946-1971 skierowane przeciw kościelnym osobom prawnym działającym na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Dalej TK wywiódł, 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. Dalej TK podkreślił, iż 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. W dalszej części podniesiono także kwestię konkordatu oraz TK wskazał, że ustawy regulujące status poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych uchwalane były na podstawie porozumień zawieranych przez reprezentantów Rady Ministrów z przedstawicielami tych podmiotów. Wyrażają one kompromis między roszczeniami kościołów i związków wyznaniowych a możliwościami naprawienia przez państwo wyrządzonych szkód. Ustawodawca, tworząc ustawy wyznaniowe, uwzględniał uwarunkowania historyczne, liczebność, strukturę i zakres działalności poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych. Sam argument wnioskodawcy, że prawo korzystniej traktuje Kościół Katolicki, nie jest wystarczający dla obalenia domniemania konstytucyjności art. 70a ust. 1 i 2 ustawy. Należy wskazać, że niektórym innym kościołom i związkom wyznaniowym prawodawca zapewnił także możliwość uzyskiwania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa. Przyznaje to wnioskodawca. Odmienności w procedurach i kryteriach przyznawania tych nieruchomości wynikają ze specyfiki danego kościoła lub innego związku wyznaniowego. Zróżnicowanie takie mieści się w zakresie art. 25 Konstytucji. W związku z powyższym TK orzekł o konstytucyjności zaskarżonego przepisu.

Oczywiście kwestionowanie czy kontestowanie przywołanego orzeczenia TK ma już w chwili obecnej walor czysto teoretyczny, niemniej jednak trzeba wskazać na pewnie istotne kwestie, które TK albo zbyt ogólnie potraktował, albo przeszedł nad nimi do porządku dziennego bez poddania bardziej szczegółowej analizie.

Aby moc zastosować, w oparciu o art. 25 ust. 1 Konstytucji RP, zróżnicowanie pozycji poszczególnych związków wyznaniowych należy takie różnicowanie oprzeć na trzech istotnych przesłankach: 1) racjonalnym uzasadnieniu, 2) waga interesu powodującego naruszenie musi być proporcjonalna do wagi naruszonych interesów, 3) musi wystąpić

uzasadnienie konstytucyjne dla naruszenia zasady równouprawnienia związków wyznaniowych (A. Abramowicz 2018).

W przywołanym orzeczeniu TK dokonując wykładni art. 25 ust 1 Konstytucji i dopuszczając różnicowanie pozycji poszczególnych związków wyznaniowych nie rozpoznał, w ocenie Stowarzyszenia SOISH, w wystarczającym stopniu relewantności cechy wspólnej. Przyjęte przez TK kryterium było bowiem zbyt ogólne. TK rozpatrzył przesłanki dopuszczające różnicowanie pozycji na poziomie ogólnym tj. poszczególnych kościołów i innych związków wyznaniowych. Podkreślając znaczenie konkordatu, historycznego wpływu danego kościoła na losy państwa czy różnice w liczebności wiernych. Niektóre z tych przesłanek budzą dalsze zastrzeżenia. W przypadku liczebności związków wyznaniowych jako podstawy różnicowania, sprawa jest oczywista i tu bezsprzecznie Kościół rzymskokatolicki dzierży palmę pierwszeństwa. Z kolei wpływ na losy państwa jest już przesłanką bardzo dyskusyjną i mocno indywidualną. Bo jak zważyć dzieło Konfederacji Warszawskiej czy Konstytucji 3 Maja z przepisami ograniczającymi wolność religijną z XVII w., czy Unią lubelską albo postawą patriotyczną prezentowaną przez bpa Juliusza Burschego? TK nie wyznaczył granicy chronologicznej, czyli można przyjąć, że ten wpływ należałoby badać nie tylko w odniesieniu do XX w. Kolejnym argumentem podnoszonym zarówno przez doktrynę jak i orzecznictwo TK i sądów powszechnych jest konstytucyjne dopuszczenie do zróżnicowania w świetle art. 25 ust. 4 i 5. Oczywiście należy się zgodzić z argumentacją, że formalnego punktu widzenia konkordat to wyznacznik odmienności pozycji Kościoła rzymskokatolickiego, ale ta umowa międzynarodowa ma źródło w jednej zasadniczej różnicy między kościołami - w podmiotowości prawno-międzynarodowej Stolicy Apostolskiej. Wszak tylko ten czynnik pozwala na zawarcie umowy międzynarodowej - konkordatu. W odniesieniu do tego faktu należy podkreślić, że ustrojodawca stworzył rodzaj substytutu konkordatu w stosunku do innych związków wyznaniowych wprowadzając do systemu prawnego instytucję umowy między związkiem wyznaniowym a Radą Ministrów, na podstawie której może być uchwalona przez parlament tzw. partykularna ustawa wyznaniowa.

Bez żadnego ograniczenia byłoby można przyjąć różnicującą moc konkordatu tylko w przypadku, kiedy Konstytucja gwarantowałaby parlamentowi pełną swobodę w określaniu partykularnych ustaw wyznaniowych. Takiej swobody parlament nie posiada, ponieważ ograniczony jest umową danego kościoła/związki wyznaniowego z RM. W doktrynie prawa wyznaniowego wskazuje się, co znajduje poparcie w procesie legislacyjnym, że konkordat ma wręcz działanie odwrotne. Jego podpisanie zdeterminowało nadanie związkom wyznaniowym o uregulowanej sytuacji prawnej uprawnień adekwatnych do otrzymanych przez Kościół

rzymskokatolicki właśnie w oparciu o art. 25 ust 1 Konstytucji: np. możliwość udzielania ślubów wyznaniowych ze skutkiem cywilnym (A. Abramowicz 2018, P. Borecki 2013, M. Pietrzak 2010). Odchodząc na chwilę od argumentacji prawniczej wskazać należy, że także Suwerenny Rycerski Zakon Szpitalników Świętego Jana, z Jerozolimy, z Rodos i z Malty posiada podmiotowość prawno-międzynarodową i swojego ambasadora w Warszawie, a nie jest szczególnie uprzywilejowany w swojej działalności w porównaniu z innymi zakonami katolickimi. Stosując logikę wyводу TK dotyczącego konkordatu należałoby nadać temu zakonowi ekstraordynaryjne uprawnienia.

Najistotniejszy zarzut do orzeczenia K 03/09 w zakresie konstytucyjności art. 70a uspk należy kierować wobec płaszczyzny, na jakiej sędziowie TK rozpatrywali relewantność cechy wspólnej. Trzeba bowiem zaznaczyć, że przepisy ustawowe w stosunku do wszystkich kościołów, które mogły skorzystać z przyznania ziemi rolnej, mówią o jednostkach organizacyjnych uprawnionych do składania odpowiednich wniosków - są to we wszystkich przypadkach parafie (lub ich odpowiedniki), które po 1945 r podjęły działalność na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Stąd relewantność cechy powinna być zbadana na poziomie parafii, a nie całych kościołów. W tym drugim przypadku (na poziomie ogólnym), tak jak uczynił to TK stosując trzy przesłanki dopuszczenia do różnicowania, każdy przepis prawa stawiający Kościół rzymskokatolicki w lepszej pozycji należałoby *a priori* przyjąć za konstytucyjny. Bo przecież w każdej sytuacji przytoczone przez TK argumenty się ziszczą.

TK określając granice różnicowania pozycji związków wyznaniowych wymienione w art. 25 ust 1 na kanwie omawianego orzeczenia powołał się na ugruntowane orzecznictwo. Zawisła przed TK sprawa dotycząca wliczania oceny z religii do średniej zakończyła się orzeczeniem z 2.12.2019 U 10/07, w którym stwierdzono: *Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że podstawą aksjologiczną określonego tutaj równouprawnienia instytucjonalnego jest identyczna, indywidualna godność wyznawców wszystkich religii w demokratycznym społeczeństwie pluralistycznym, stanowiąca podstawową przesłankę jednakowej ochrony konstytucyjnej praw wyznawców różnych religii, wynikających z wolności religijnej. Równouprawnienie instytucjonalne kościołów jest tego konsekwencją. W płaszczyźnie ustrojowej zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych wyklucza możliwość ustanowienia religii państwowej, nadania państwu charakteru wyznaniowego. Treścią zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych na gruncie Konstytucji jest, jak podkreślił w jednym z wyroków Trybunał Konstytucyjny, przyjęcie zasady, aby "wszystkie kościoły i związki wyznaniowe posiadające wspólną cechę istotną były traktowane równo. Jednocześnie zasada ta zakłada odmienne traktowanie kościołów i związków*

wyznaniowych, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej z punktu widzenia danej regulacji" (wyrok TK z 2 kwietnia 2003 r., sygn. K 13/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 28). Z takiego ujęcia wynika zakaz dyskryminacji i uprzywilejowania kościołów w sprawie, w której wszystkie posiadają określone przez prawo wymogi. Ale nie oznacza to, że nie są dopuszczalne konstytucyjnie pewne zróżnicowania statusu poszczególnych wyznań (por. S. Bożyk, *Konstytucyjna zasada równouprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych*, (w:) *Zasada równości w prawie*, red. H. Zięba-Zalucka, M. Kijowski, Rzeszów 2004, s. 95). Zróżnicowanie to wynika już chociażby z art. 25 ust. 4 stanowiącego, że stosunki między Rzeczpospolitą a Kościołem katolickim określają nie tylko ustawy, ale także umowa międzynarodowa ze Stolicą Apostolską. W tym kontekście Trybunał pragnie podkreślić, co wskazuje się także zgodnie w doktrynie, że zasady równouprawnienia instytucjonalnego nie można pojmować jako zasady tworzącej ekspektatywę uzyskania równości faktycznej (por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 12 oraz cytowana tamże literatura przedmiotu). Wyżej cytowane orzeczenie dotyczy jednak kwestii nauczania religii w szkołach publicznych, a to uprawnienie zgodnie z art. 53 ust. 4 Konstytucji, który stanowi, że *religia kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszona wolność sumienia i religii innych osób*, dotyczy kościołów i innych związków wyznaniowych jako całości, a nie konkretnych jednostek kościelnych w postaci np. parafii. Także orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że podmiotowe prawo do nabycia nieruchomości w trybie art. 70a uspkk przysługuje osobom prawnym Kościoła rzymskokatolickiego, a nie Kościołowi jako całości (Wyrok NSA z 24.10.2003 r., I SA 3170/01⁴).

Konkludując, TK nie podjął wysiłku zbadania relewantności cechy na poziomie parafii, a rozpatrzył sprawę na poziomie całych związków wyznaniowych. A to parafia była i jest podstawowym podmiotem dopuszczonym do otrzymania nieruchomości rolnej. Analizując problem pod tym kątem należałoby uznać, że nadanie innym niż parafie jednostkom Kościoła rzymskokatolickiego prawa do otrzymania ziemi rolnej jest właśnie, zgodnie z przyjętą przez TK wykładnią art. 25 ust 1, dopuszczalnym – na gruncie Konstytucji - różnicowaniem pozycji związków wyznaniowych. Na taki wysiłek interpretacyjny TK się jednak nie zdobył, a równa pozycja parafii rzymskokatolickich i innych jest oczywiście bezsprzeczna – zważywszy na

⁴ "Stronami postępowania w sprawie przekazania osobom prawnym Kościoła Katolickiego oznaczonych nieruchomości rolnych Skarbu Państwa w trybie art. 70a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1989 Nr 29, poz. 154 ze zm.) są Skarb Państwa oraz osoby prawne Kościoła Katolickiego, które nabyły własność przekazanych gruntów".

podstawowe kryterium tj. podjęcie działalności po 1945 r. Dodatkowo w całej sytuacji brzemienne w skutkach jest fakt, że katolickie parafie w świetle art. 70a uspkk mogą składać wnioski o przyznanie ziemi wielokrotnie, jak tylko wyzbędą się części nieruchomości i zejną poniżej progu areału przewidzianego przez przepisy ustawy - w przypadku parafii to 15 ha (P. Borecki 2013). W takiej sytuacji - jak podkreśla P. Borecki - za każdym razem, kiedy kościelna jednostka organizacyjna sprzeda całość posiadanej ziemi rolnej lub tylko część i osiągnie poziom poniżej 15 ha, będzie mogła wystąpić o wydanie kolejnej decyzji. Wojewoda rozpatrując wniosek w trybie art. 70a uspkk nie bada, czy wnioskodawca otrzymał już w przeszłości nieodpłatnie grunty rolne i je sprzedał, ale bada stan areału w oparciu o rejestr gruntów. Takie rozwiązanie prowadzi w praktyce do wytworzenia sytuacji, w której potencjalnie Kościół rzymskokatolicki może otrzymać nieograniczoną żadnymi limitami ilość gruntów rolnych z zasobu Skarbu Państwa. Taka sytuacja przeczy w naszej ocenie nie tylko literze art. 25 ust. 1 Konstytucji RP, ale także celowi tego przepisu i wbrew przyjętej przez TK wizji, stanowi istotny czynnik dyskryminujący.

3. Znaczenie ekonomiczne art. 70a uspkk

W przestrzeni publicznej bardzo głośna i uważnie śledzona była sprawa Komisji Majątkowej i wartości nieruchomości, które ta Komisja zwracała. Możliwość otrzymywania przez jednostki organizacyjne Kościoła rzymskokatolickiego określonego areału nieruchomości rolnych na Ziemiach Zachodnich i Północnych zeszła z orbity zainteresowani mediów, ma jednak niebagatelne znaczenie. Dodawszy do tego nieruchomości przejęte na własność po kościołach niemieckich można sobie wyobrazić znaczenie ekonomiczne art. 70a uspkk. W chwili obecnej składanie wniosków jest już oczywiście mniej nasilone niż w latach 90., ale i tak mają one duże znaczenie ekonomiczne.

Wnioskodawca kieruje wniosek do właściwego miejscowo wojewody, który wydaje decyzję o przyznaniu nieruchomości po uzgodnieniu z Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa. W odpowiedzi na wnioski o dostęp do informacji publicznej skierowanych do wojewodów mogących wydawać decyzje w trybie art. 70a uspkk Stowarzyszenie SOISH otrzymało interesujące nas dane. W 2018 r. wydano łącznie 22 decyzje o przekazaniu nieruchomości rolnych, co przy założeniu maksymalnej kwoty wnioskowanego areału, i że większość wnioskodawców to były nowe parafie, daje ok. 320 ha gruntów rolnych o wolnorynkowej wartości wyliczonej wg średnich cen GUS między 9.000.000 a 13.000.000 zł. Nieruchomości rolne zostały przekazane w 4 na 9 województw, a do dwóch (podlaskie i mazowieckie) nie skierowaliśmy wniosków ze względu na marginalne znaczenie.

Województwo	Parafia/miejscowość	Ilość w ha	średnia cena za ha wg GUS*	Szacunkowa średnia wartość nieruchomości	Średnia cena najgorszego gruntu wg GUS*	Szacunkowa najniższa wartość nieruchomości
Dolnośląskie	NMP Królowej Polski/Poniatowice	15	37 085,00 zł	556 275,00 zł	27 526,00 zł	412 890,00 zł
	NMP Fatimskiej/Oleśnica	15	37 085,00 zł	556 275,00 zł	27 526,00 zł	412 890,00 zł
	NMP Częstochowskiej/Ligota Mała	15	37 085,00 zł	556 275,00 zł	27 526,00 zł	412 890,00 zł
	św. Jana Apostoła/Oleśnica	15	37 085,00 zł	556 275,00 zł	27 526,00 zł	412 890,00 zł
Kujawsko-Pomorskie	brak	0	54 697,00 zł	0,00 zł	39 815,00 zł	0,00 zł
Lubuskie	św. Apostołów Piotra i Pawła/Bytnica	15	29 258,00 zł	438 870,00 zł	25 508,00 zł	382 620,00 zł
	Najświętszego Zbawiciela/Gorzów Wlkp.	15	29 258,00 zł	438 870,00 zł	25 508,00 zł	382 620,00 zł
	św. Marii Magdaleny/Pszczew	15	29 258,00 zł	438 870,00 zł	25 508,00 zł	382 620,00 zł
	Najświętszego Serca Pana Jezusa/Drezdenko	15	29 258,00 zł	438 870,00 zł	25 508,00 zł	382 620,00 zł
	Pierwszych Męczenników Polskich/Międzyrzec	15	29 258,00 zł	438 870,00 zł	25 508,00 zł	382 620,00 zł
	Dom Zakonny Pallotynów/Międzyrzec	5	29 258,00 zł	146 290,00 zł	25 508,00 zł	127 540,00 zł
Opolskie	NMP Królowej Świata/Kędzierzyn-Koźle	15	47 714,00 zł	715 710,00 zł	30 815,00 zł	462 225,00 zł
	św. Jerzego/Kup	15	47 714,00 zł	715 710,00 zł	30 815,00 zł	462 225,00 zł
	św. Marcina Bpa/Ratnowoice	15	47 714,00 zł	715 710,00 zł	30 815,00 zł	462 225,00 zł
	św. Anny/Golczowice	15	47 714,00 zł	715 710,00 zł	30 815,00 zł	462 225,00 zł
	św. Katarzyny Aleks./Opole	15	47 714,00 zł	715 710,00 zł	30 815,00 zł	462 225,00 zł
	Matki Boskiej Fatimskiej/Opole	15	47 714,00 zł	715 710,00 zł	30 815,00 zł	462 225,00 zł
	MBNP/Opole	15	47 714,00 zł	715 710,00 zł	30 815,00 zł	462 225,00 zł
	św. Jadwigi Śląskiej/Opole	15	47 714,00 zł	715 710,00 zł	30 815,00 zł	462 225,00 zł
	św. Stanisława Bpa/Ligota Bialska	15	47 714,00 zł	715 710,00 zł	30 815,00 zł	462 225,00 zł
Pomorskie	brak	0	41 004,00 zł	0,00 zł	33 849,00 zł	0,00 zł
Śląskie	brak	0	36 953,00 zł	0,00 zł	20 656,00 zł	0,00 zł
Warmińsko-Mazurskie	Narodzenia NMP/Jardanów	15	45 163,00 zł	677 445,00 zł	39 000,00 zł	585 000,00 zł
	MBNP/Drulity	15	45 163,00 zł	677 445,00 zł	39 000,00 zł	585 000,00 zł
	NMP Ostrobramskiej/Olsztyn (2019)	15	45 163,00 zł	677 445,00 zł	39 000,00 zł	585 000,00 zł
Wielkopolskie	brak	0	63 519,00 zł	0,00 zł	45 383,00 zł	0,00 zł
Zachodniopomorskie	brak	0	27 569,00 zł	0,00 zł	22 833,00 zł	0,00 zł
		320		13 039 465,00 zł		9 607 225,00 zł

* dane za <https://www.arimr.gov.pl/pomoc-krajowa/srednie-ceny-gruntow-wg-gus.html>

Obliczając ilość przekazanej Kościołowi rzymskokatolickiemu ziemi rolnej na podstawie art. 70a uspkk trzeba zaznaczyć, że na tych terenach istnieje obecnie 10 diecezji, których całość terytorium znajduje się na Ziemiach Zachodnich i Północnych (opolska, wrocławska, świdnicka, legnicka, zielonogórsko-gorzowska, szczecińsko-kamieńska, koszalińsko-kołobrzeska, gdańska, elbląska i warmińska) i kilka kolejnych, których terytorium tylko częściowo pokrywa się z Ziemią Zachodnią i Północną (np. dość w znacznym stopniu diecezja ełcka, pelplińska). Można więc założyć, że przekazano tysiące hektarów ziemi z zasobu Skarbu Państwa. Same tylko kurie diecezjalne otrzymać mogły 500 ha, do tego dochodzi 2510 parafii, gdzie każda mogła otrzymać 15 ha, co daje łącznie 37.650 ha, a z gruntami kurialnymi 38.150 ha. Mnożąc to przez średnią cenę ha gruntu rolnego wg GUS w I kw. 2019 r. (45.743 zł/ha) daje to przybliżoną wartość gruntów 1.745.095.450 zł.⁵

Według danych dostępnych na stronach internetowych 10 diecezji na tym terenie funkcjonuje co najmniej 647 domów zakonnych męskich i żeńskich (dane nie zawierają informacji o domach zakonnych męskich w archidiecezji szczecińsko-kamieńskiej i w ogóle o domach zakonnych z archidiecezji warmińskiej). Ilość tych domów może podnieść areal o co najmniej 3235 ha. Wg średnich cen GUS daje to dodatkowo 145.575.000 zł. W sumie więc Kościół rzymskokatolicki na terenie Ziemi Zachodnich i Północnych mógłby dysponować gruntami rolnymi o wartości wynoszącej wg średniej ceny GUS nawet 1.890.670.450 zł, które mogły zostać potencjalnie przekazane w trybie art. 70a uspkk.

Potwierdzeniem naszych szacunków okazała się odpowiedź KOWR na złożony przez nas wniosek o dostęp do informacji publicznej. Zgodnie z pismem z 14 sierpnia 2019 r. o sygn. CEN.BDG.WBI.0145.0103.2019.KRU.4 od 1 stycznia 1992 r. do 30 czerwca 2019 r. KOWR

⁵ Stowarzyszenie SOISH podkreśla, że wyliczenia te mają charakter szacunkowy - oparty o przyjęte kryteria obliczania. Oczywiście jest, że wartość tych gruntów była inna w latach 90. i inna jest aktualnie. Do tego trzeba podkreślić, że wyliczenia są oparte tylko o parafie i kurie i tylko w diecezjach w pełni pokrywających się z Ziemią Zachodnią i Północną (co wpływa na pomniejszenie arealu i wyliczonej wartości) oraz na cenie przyjętej wg wyliczeń GUS i przy założeniu, że każda parafia otrzymała lub posiada 15 ha (czego nie jesteśmy w stanie ustalić). Z kolei nie wliczono parafii z tych diecezji, które tylko częściowo znajdują się na interesującym nas terytorium, nie uwzględniono seminariów duchownych diecezjalnych i zakonnych co w naszej ocenie znacząco podnieśli wielkość arealu przekazanego na rzecz Kościoła katolickiego. Podana kwota zakłada, że obdarowane przez Państwo parafie nie wyzbyły się nieruchomości, lub uzupełniają swoje areale poprzez składanie kolejnych wniosków. Podkreślić także należy bardzo dużą ilość domów zakonnych funkcjonujących na tych terenach, które często są domami prowincjonalnymi, a część zakonów posiada na tym terenie własne seminaria. Z drugiej strony liczba jednostek organizacyjnych, która przekroczyła limity i nie mogła złożyć wniosków jest niewiadoma – stąd podane wartości są danymi szacunkowymi (!). W naszej ocenie prezentowane wyliczenia raczej są zaniżone niż nadmiernie wygórowane, co nie zmienia faktu, że dokonaliśmy ich w oparciu o pewne założenia i przy kilku niewiadomych. Przyjmując dla przykładu najniższą cenę gruntu, najsłabszej klasy, która wg danych GUS w I kw. 2019 r. wynosiła w województwie zachodniopomorskim 22.833 zł/ha to wartość ziemi posiadanej przez parafie spadnie do 871.078.950 zł. Obliczając z kolei możliwość wytworzenia dochodu w postaci dopłat bezpośrednich z budżetu UE przy założonym areale i wysokości jednolitej dopłaty obszarowej na poziomie 459,19 zł/ha wskazany areal mógłby wygenerować kwotę dopłat w wysokości 17.518.098,5 zł rocznie.

przekazał w trybie art. 70a uspkk **76.244 ha** ziemi rolnej na rzecz Kościoła rzymskokatolickiego. Przy założeniu średniej ceny za ha wg GUS nieruchomości te potencjalnie byłyby więc warte w 2019 r. **3.487.629.292 zł⁶**, a ilość przekazanej ziemi zrównała się z powierzchnią nieruchomości zwróconą przez Komisję Majątkową. Przyjmując, że liczba jednostek zakonnych, których nie ustaliliśmy będzie zbliżona do 100, dałoby to łączenie z parafiami i kuriami 3270 uprawnionych jednostek organizacyjnych Kościoła rzymskokatolickiego. Przy takim założeniu każda osoba prawna otrzymałaby około 23 ha ziemi rolnej.

Lp.	Oddział Terenowy KOWR	Ilość w hektarach (1992-2019)
1	Bydgoszcz	15.196
2	Gorzów Wlkp.	3.471
3	Koszalin	2.731
4	Olsztyn	5.952
5	Opole	10.410
6	Poznań	15.952
7	Pruszcz Gdański	7.593
8	Szczecin	4.753
9	Wrocław	10.188
	razem	76.244(sic!)*

***KOWR sumując dane z poszczególnych OT pomylił się o 2 ha - sąd SOISH przyjęło wartość niższą, tak jak podano w części opisowej odpowiedzi na nasz wniosek (suma poszczególnych wartości daje łącznie 76.246 ha).**

4. Podsumowanie

Wyrok TK K 03/09 nie może być podważany (nie to jest celem raportu) i na jego podstawie funkcjonowanie art. 70a uspkk w obrocie prawnym znajduje usankcjonowanie. Podjęta w niniejszym wywodzie polemika autorów z przesłankami wydanego orzeczenia ma jedynie wskazać na problem zbyt daleko idącej ogólności w rozpatrywaniu przez judykaturę przesłanek usprawiedliwiających różnicowanie w traktowaniu poszczególnych związków wyznaniowych w oparciu o art. 25 ust. 1 Konstytucji. Polemika ta wespół z podanymi wyliczeniami pokazuje jak daleko dyskryminujące (na płaszczyźnie społecznej i ekonomicznej) jest pozbawienie przez ustawodawcę parafii innych niż rzymskokatolickie skorzystania

⁶ Przy założeniu najniższej ceny najtańszej klasy ziemi rolnej daje to wartość 1.740.879.252 zł.

z możliwości nieograniczonego w czasie otrzymywania gruntów rolnych. TK przyczynił się tym samym do wzrostu potęgi ekonomicznej Kościoła rzymskokatolickiego, nie rozważając jednocześnie strat z tego tytułu dla Skarbu Państwa. Sędziowie orzekający w sprawie K 03/09 nie sięgnęli bowiem do wielokrotnie stosowanej przez TK procedury zwrócenia się do Rady Ministrów o podanie potencjalnych kosztów ekonomicznych wynikających z orzeczenia TK. W tym kontekście pozostaje rozważnie możliwość zaskarżenia do TK poszczególnych przepisów ustaw partykularnych, które ograniczają w czasie możliwość złożenia przedmiotowego wniosku. Wydając orzeczenie K 03/09 TK nie wypowiedział się bowiem wprost o konstytucyjności tych konkretnych regulacji. Rozpatrując taką możliwość z punktu widzenia przyjętej linii orzeczniczej, wydaje się, że takie zabiegi nie mają w chwili obecnej szansy powodzenia.

Uznanie zgodności z Konstytucją art. 70a uspkk odbyło się niejako „przy okazji” wydania orzeczenia ws. Komisji Majątkowej. Komisja Majątkowa w ciągu 20 lat orzekła o zwrocie Kościołowi rzymskokatolickiemu 60 771 ha gruntów [w rzeczywistości było to ponad 76 000 ha - SOISH], 490 budynków i przyznała 140 mln zł odszkodowań w gotówce. Z szacunków ks. prof. Dariusza Walencika, członka komisji, wynika, że Kościół rzymskokatolicki mógł odzyskać w gruntach, budynkach i pieniądzu 3 – 5 mld zł⁷. To pokazują, jakie ogromne znaczenie ekonomiczne dla Kościoła rzymskokatolickiego ma art. 70a uspkk, na podstawie którego ten osoby prawne Kościoła mogą nadal otrzymywać bezpłatnie grunty rolne z zasobu Skarbu Państwa.

Autorzy: Tomasz Resler, Agnieszka Filak

⁷ <https://www.rp.pl/artukul/602529-Bedzie-werdykt-Trybunalu-w-sprawie-Komisji-Majatkowej-.html> [dostęp 11.08.2019].