

WPROWADZENIE

Stosunki państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są regulowane przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483). Art. 25 ust. 3 Ustawy zasadniczej wprowadził w Polsce rozdział państwa od kościołów w oparciu o ich wzajemną autonomię i niezależność zaznaczając, że obie instytucje współdziałają dla zapewnienia dobra wspólnego i dobra człowieka. Mamy więc do czynienia z tzw. rozdziałem przyjaznym (skoordynowanym), który dopuszcza, pod pewnymi warunkami, wspólne działania obu podmiotów.

Wskazać jednak należy, że państwo nie może bezpośrednio dotować lub finansować działalności stricte religijnej i promować w ten sposób jeden, określony, światopogląd religijny, czy konkretny kościół/związek wyznaniowy. Taki stan rzeczy wynika z przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1153) – dalej: ugws. Fundamentalne znaczenie ma art. 10 ugws, który winen być interpretowany w duchu Konstytucji. Przepis ten stwierdza, że państwo i państwowe jednostki organizacyjne nie dotują i nie subwencjonują kościołów i innych związków wyznaniowych. Wyjątki od tej zasady regulują ustawy lub przepisy wydane na ich podstawie. Ustawodawca przewidział zatem możliwość wyjątków od generalnej zasady.

Państwo i państwowe jednostki organizacyjne nie dotują i nie subwencjonują kościołów i innych związków wyznaniowych. Wyjątki od tej zasady regulują ustawy lub przepisy wydane na ich podstawie.

Jednym z takich wyjątków jest bez wątpienia możliwość zbywania przez uprawnione organy państwowe nieruchomości na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych z bonifikatą. Podstawą prawną takiego działania stanowi art. 68 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 65) – dalej: ugn. Zgodnie z tym przepisem właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana m.in. kościołom i innym związkom wyznaniowym na cele sakralne, o ile mają one uregulowane stosunki z państwem. Uprawnionych do nabycia nieruchomości w tym trybie jest więc aktualnie 15 kościołów i innych związków wyznaniowych, których stosunki z państwem reguluje ustawa.

Uprawnionych do nabycia nieruchomości z bonifikatą jest aktualnie 15 kościołów i innych związków wyznaniowych o uregulowanej ustawowo sytuacji prawnej

CELE PROJEKTU I METODOLOGIA

Celem projektu było zbadanie, w jaki sposób powiaty w Polsce prowadziły politykę zbywania nieruchomości w trybie art. 68 ust. 1 pkt. 6 ugn. Szczególne zainteresowanie skierowano na wysokość przyznawanej bonifikaty, liczbę nieruchomości i ich wartości, rozkład geograficzny oraz podmioty, które były nabywcą. Ugn daje możliwość zbywania nieruchomości w przedmiotowym trybie przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego. W pierwszej kolejności zdecydowano się na zadbanie w tym aspekcie powiatów. Uzasadnieniem dla takiego zakresu podmiotowego jest fakt, że powiaty gospodarują własnym mieniem oraz mieniem Skarbu Państwa (starosta) – mogą więc zbywać nieruchomości z dwóch różnych zasobów, co zwiększa prawdopodobieństwo dokonania takich transakcji. Po drugie, badanie powiatów objęło także największe polskie aglomeracje i miasta wojewódzkie, które, jako miasta na prawach powiatów, zostały objęte projektem. Pozwoliło to na zidentyfikowanie transakcji zbycia nieruchomości o wartości przekraczającej 1 mln zł.

Pozwoliło to na ujawnienie transakcji dotyczących nieruchomości o wartości przekraczającej 1 mln zł.

Przyjęty przedział czasowy badania, tj. lata 2015-2020 podyktowany był koniecznością uwzględnienia faktu, że zbyt szeroki okres mógłby spowodować przedłużenie procedury dostępu do informacji publicznej lub odmowę jej udzielenia bez wskazania istotnego interesu społecznego.

Cel projektu wpisuje się w misję Stowarzyszenia Obywatelskich Inicjatyw Społecznych i Historycznych (Stowarzyszenie SOISH). Stowarzyszenie SOISH działa na rzecz społeczeństwa, poprzez monitoring w obszarze stosunków państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Stowarzyszenie SOISH jest apolityczne i neutralne w kwestiach wiary i światopoglądu.

Nasze cele są realizowane poprzez kontrolę obywatelską, badanie wzajemnych relacji, badanie finansowania, przygotowywanie propozycji zmian w prawie wyznaniowym, działalność naukową i ekspercką oraz badanie przestrzegania prawa przez władze publiczne.

Dane do projektu zostały zebrane w trybie wniosków o dostęp do informacji publicznej wysłanych do 380 powiatów i miast na prawach powiatów. Wniosek zawierał prośbę o następujące informacje: 1. datę zbycia, 2. rodzaj nieruchomości, 3. wartość nieruchomości na dzień zbycia, 4. wysokość udzielonej bonifikaty, 5. jaki kościół/związek wyznaniowy był nabywcą. Wskaźnik udzielonych odpowiedzi wynosi 97,37%. Nie udzieliło informacji 10 powiatów. W tych przypadkach Stowarzyszenie podjęło odpowiednie kroki prawne i dokonało analizy uchwał właściwych rad. Po analizie okazało się, że osiem powiatów nie zbyło w latach 2015-2020 nieruchomości z bonifikatą na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych, a jedno miasto wojewódzkie dokonało trzech tego typu transakcji – wszystkim nabywcom udzielono 99% bonifikaty. Zgromadzone dane ze względu na czasookres realizacji grantu tj. 01.04.2020 – 15.12.2020, co do

zasady obejmują pierwsze półrocze 2020 r. Transakcji sprzedaży z bonifikatą nieruchomości na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych dokonały w sumie 35 powiaty, co stanowi 9,21% wszystkich zbadanych powiatów.

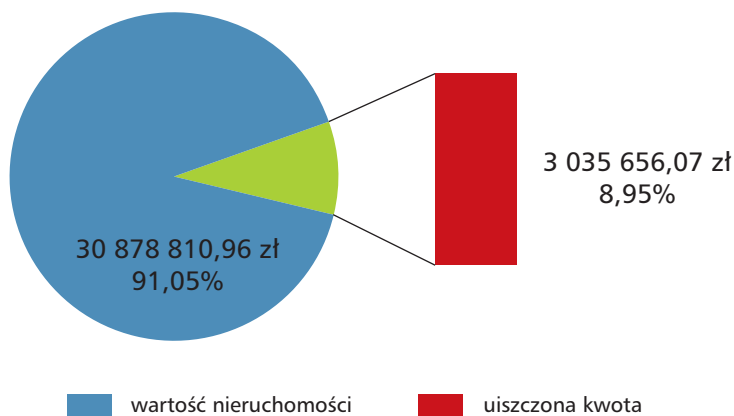
W latach 2015-2020 9,21% powiatów zbyło z bonifikatą nieruchomości na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych.

WYNIK PROWADZONYCH DZIAŁAŃ W RAMACH PROJEKTU

Z pozyskanych w ramach projektu danych wynika, że w przyjętym okresie dokonano łącznie 49 transakcji, o których mowa w art. 68 ust. 1 pkt 8 ugn (o których posiadamy pełne dane) na łączną kwotę 30 878 810,96 zł. W zdecydowanej większości bonifikat udzielały miasta na prawach powiatu – 36 przypadków. Wywnioskować z tego można, że miasta wraz z rozrostem swojej powierzchni i wzrostem liczby mieszkańców były bardziej skłonne do sprzedawania ze swoich zasobów nieruchomości na cele sakralne, ponieważ zdecydowana większość transakcji była dokonywana z zasobów własnych miast na prawach powiatów.

W latach 2015-2020 powiaty dokonały 49 transakcji zbycia nieruchomości z bonifikatą o łącznej wartości 30 878 810, 96 zł.

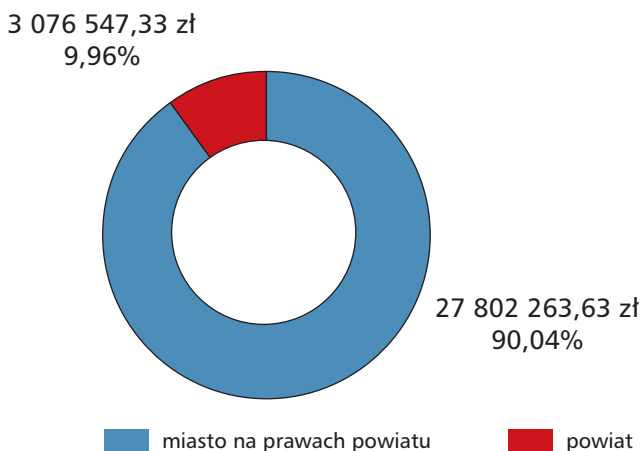
Dla przykładu, Szczecin zbył działkę o wartości 3 700 000 zł, Wrocław dokonał sprzedaży dwóch działek o wartości powyżej 2,8 mln zł, a Kraków dokonał jednej transakcji o wartości zbliżonej do Wrocławia, siedem kolejnych działek przekroczyło wartość 1 mln zł. W kilku przypadkach zbyto prawo użytkowania wieczystego, postępując zgodnie z procedurą przewidzianą na taką okoliczność w ugn.



Wartość nieruchomości i wysokość bonifikat

Wysokość udzielonych bonifikat mieściła się w przedziale od 20% do 99,99% wartości nieruchomości. Dało to średnią wartość bonifikaty na poziomie 91,05% - co spowodowało, że kościoły i inne związki wyznaniowe zapłaciły nieco ponad 3 mln zł za nabywane nieruchomości.

W rozłożeniu na powiaty i miasta na prawach powiatu daje się zauważyć dużą różnicę zarówno jeżeli chodzi o liczbę dokonanych czynności sprzedaży, jak i o wartość wszystkich jej istotnych elementów: wartości nieruchomości, wysokości bonifikaty, a co

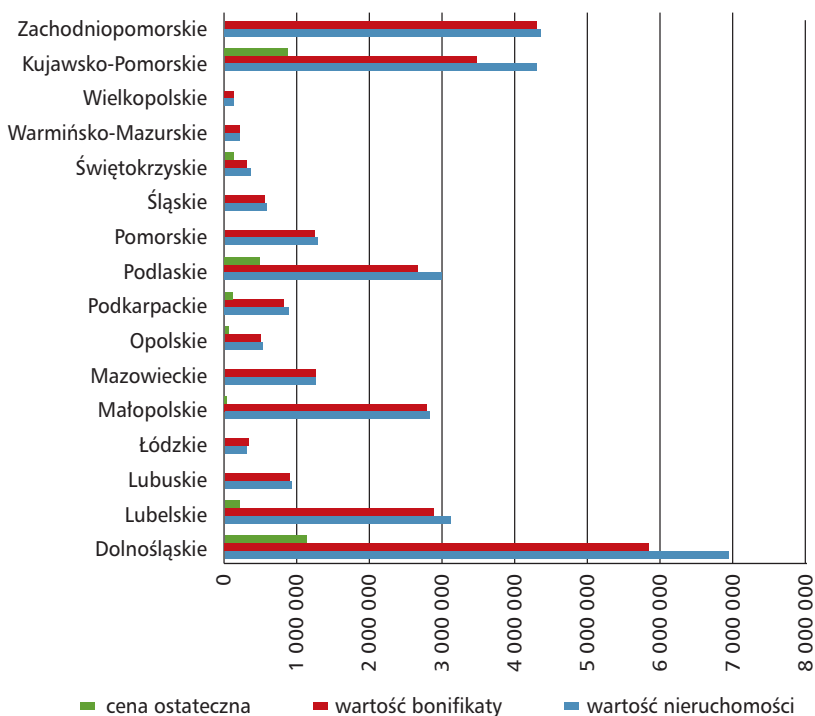


Wartość nieruchomości wg rodzajów powiatów

za tym idzie wysokości uiszczonej przez kościoły i inne związki wyznaniowe kwoty. W związku z powyższym wskazać należy, że prawdopodobnie z powodu cen nieruchomości, problemów z ich dostępnością oraz możliwym potrzebami społecznymi, kościoły i inne związki wyznaniowe znacznie częściej korzystały z możliwości, jakie daje im art. 68 ust.1 pkt 6 ugn.

Takie spostrzeżenie uprawdopodobnia także aktualna sytuacja na rynku mieszkaniowym i duże zapotrzebowanie na tereny inwestycyjne w miastach, co powoduje konieczność konkurowania o dostęp do atrakcyjnych także dla firm deweloperskich terenów w największych polskich miastach. Na tym tle wyróżnia się Warszawa, której władze nie dokonały żadnego zbycia w omawianym trybie. Z czołówki dużych polskich miast jeszcze tylko Poznań nie zbył żadnej nieruchomości na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych.

W podziale na województwa zdecydowanie największą wartość zbywanych nieruchomości odnotowano w województwie dolnośląskim. Wyniosła ona prawie 7 mln zł, a to za sprawą sprzedaży trzech bardzo wartościowych nieruchomości. Transakcje powyżej 4 mln zł odnotowano także w województwach zachodniopomorskim i kujawsko-pomorskim. Największym beneficjentem był Kościół katolicki a najmniejszym Wschodni Kościół Staroobrzędowy, który uzyskał także nominalnie najniższą bonifikatę – 18,68%.



Dane wg powiatów

Jeżeli chodzi o wysokość udzielanych bonifikat wskazać należy, że w większości przypadków były one bardzo wysokie. Rozkład wysokości bonifikat przedstawia się następująco: 99,99% – 1, 99% – 22, 985 – 1, 95% – 2, 90% – 11, 85% – 1, 80% – 7, 75% – 1, 66% – 1, 60% – 1, 18,78% – 1. Jeżeli chodzi o zróżnicowanie wysokości bonifikat to w ogólnym ujęciu nie budzą one wątpliwości w sensie prawnym. Zarówno przepisy ugn, jak i regulujące pozycję prawnoustrojową samorządu dają bowiem podstawę do tego, aby właściwe rady określały wysokość bonifikaty.

Kościół/związek	wartość nieruchomości	wartość bonifikaty	cena ostateczna
Kościół Rzymskokatolicki w RP	21 624 694,84 zł	19 590 045,51 zł	2 055 207,66 zł
Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny	3 968 000,00 zł	3 928 320,00 zł	39 680,00 zł
Gmina Wyznaniowa Żydowska	3 186 480,20 zł	2 599 505,66 zł	586 974,54 zł
Muzułmański Związek Religijny w RP	1 124 000,00 zł	843 000,00 zł	281 000,00 zł
Kościół Zielonoświątkowy w RP	520 263,00 zł	487 658,70 zł	32 604,30 zł
Kościół Chrześcijan Baptystów w RP	313 650,00 zł	310 513,50 zł	3 136,50 zł
Kościół Polskokatolicki w RP	57 933,00 zł	46 346,40 zł	11 586,60 zł
Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP	56 092,92 zł	50 483,63 zł	5 609,29 zł
Wschodni Kościół Staroobrzędowy w RP	27 697,00 zł	5 173,80 zł	22 523,20 zł
	30 878 810,96 zł	27 861 047,20 zł	3 038 322,09 zł

Wątpliwości prawne, w tym konstytucyjne, budzi natomiast sytuacja, w której dana jednostka samorządu terytorialnego stosuje różne wysokości bonifikaty w stosunku do osób prawnych różnych kościołów i innych związków wyznaniowych. W udzielonych odpowiedziach taka sytuacja miała miejsce w 7 przypadkach. Najbardziej rażąca dysproporcja miała miejsce w Suwałkach. Wschodni Kościół Staroobrzędowy otrzymał bonifikatę w wysokości 18,68% a dwie parafie Kościoła rzymskokatolickiego w wysokości 99%. W udzielonych odpowiedziach tylko jeden organ wskazał (Lublin), że udziela bonifikat w równej wysokości, powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych i konstytucyjną zasadę równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych. Faktycznie w 2016 r. udzielono bonifikat w wysokości 90% osobom prawnym Kościoła rzymskokatolickiego i Kościoła Zielonoświątkowego w RP. Wskazać jednak na marginesie należy, że w 2014 r. dokonano zbycia na rzecz parafii rzymskokatolickiej z bonifikatą w wysokości 99,99%.

PODSUMOWANIE

Dysponując odpowiedziami na wnioski o dostęp do informacji publicznej Stowarzyszenie dokonało przeglądu aktów prawnych, w oparciu o które dokonano zbycia nieruchomości z bonifikatą. Do analizy wytypowano 30% transakcji, tj. 16. Wskazać należy, że po przanalizowaniu treści uchwał właściwych rad okazało się, że część transakcji nastąpiła nie na podstawie art. 68 ust. 1 pkt 6 ugn, ale na podstawie art. 68 ust. 1 pkt 2, który umożliwia

zbycie na zasadzie analogicznej jak dla celów kultu religijnego, ale na działalność użyteczną społecznie i w przypadku kiedy nie jest prowadzona działalność gospodarcza. Ponieważ ten przepis nie był objęty naszym wnioskiem o dostęp do informacji, nie zostały one ujęte w statystyce. Stwierdzono dwa takie przypadki. W trzech powiatach uchwały rady o zbyciu z bonifikatą odwoływały się do aktów prawa miejscowego, wydanych m.in. na podstawie art. 68 ust. 1b ugn, które można określić jako uchwałę ramową. Takie uchwały podjęto m.in. we Wrocławiu, w Koszalinie, w powiecie kościerskim i w Szczecinie. Uchwały rady miejskiej w Lublinie, pomimo że przyjmowane dla indywidualnych przypadków opierały się – w naszej ocenie – błędnie o podstawę prawną, wynikającą z art. 68 ust. 1b ugn. Z prezentowanych uchwał ramowych nie można jednak wywieść, jakie bonifikaty i w jakich przypadkach przysługują podmiotom uprawnionym – a to zasady udzielania bonifikat, ich przejrzystość i równość wobec wszystkich uprawnionych podmiotów o cesze relewantnej ma zdecydowane znaczenie dla zachowania konstytucyjnej zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych. Wyjątkiem wśród badanych uchwał jest uchwała nr XLIX/697/98 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 27 lutego 1998 r. *w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Wrocław* (tekst jednolity), która w sposób kompleksowy reguluje gospodarkę nieruchomościami, także w obszarze wysokości przydzielanych bonifikat. Jest to o tyle istotne, że uprawnione kościoły i inne związki wyznaniowe z góry wiedzą, jak wysokiej bonifikaty się mogą spodziewać, a jej zróżnicowanie nie zależy od podmiotu wnioskującego, ale od cech nieruchomości.

Tylko nieliczne JST podjęły uchwały określające zasady gospodarowania nieruchomościami, w tym tylko jedna rada z grupy, którą objęła próba, w sposób kompleksowy uregulowała wysokość przyznawanych bonifikat.

W ocenie Stowarzyszenia w tym kierunku powinna zamierzać polityka zbywania nieruchomości na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych z bonifikatą, o której mowa w art. 68 ust. 1 pkt 6 ugn. Wprawdzie część powiatów, jak np. Lublin, wskazywała, że kieruje się zasadą równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych, czy równości wobec prawa, przy określaniu wysokości bonifikaty, ale nie zostało to w żaden sposób sformalizowane.

Dokonana analiza wskazanego na wstępie problemu ukazała, że z punktu widzenia ekonomicznego nie jest to znaczący problem, w tym sensie, że łączna wartość zbytych nieruchomości nie jest wysoka w stosunku np. do wartości dotacji na działalność z zakresu administracji publicznej prowadzoną przez osoby prawne kościołów i innych związków wyznaniowych. Z punktu widzenia prawnego najistotniejszą kwestią, jaka została zidentyfikowana w trakcie realizacji projektu jest zróżnicowanie wysokości udzielonych bonifikat. W zdecydowanej większości analizowanych przypadków brak jasnych zasad udzielania tych bonifikat oraz – zasadniczo – braku konsultacji społecznych. Wskazać bowiem należy, że zbywanie w trybie art. 68 ust. 1 pkt 6 może nastąpić tylko i wyłącznie na cele sakralne, przez co należy rozumieć cele związane ze szeroko rozumianym sprawowaniem kultu – w grę wchodzi więc budownictwo sakralne i zakładanie cmentarzy.

DOBRE PRAKTYKI

Mając na względzie powyższe należy więc określić dobre praktyki, które powinny w swoich działaniach wdrożyć jednostki samorządu terytorialnego – powiaty – przy zbywaniu nieruchomości z bonifikatą na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych. Działania władz powiatowych i w niezbędnych przypadkach właściwych miejscowo wojewodów powinny w całej rozciągłości stosować się do zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych, wprowadzić szerokie konsultacje społeczne, tak aby budowa kościołów, która przecież będzie oddziaływać na otoczenie mieszkańców, odpowiadała faktycznemu zapotrzebowaniu społecznemu.

Zasadniczo najwłaściwszym sposobem na zapewnienie zgodnego z Konstytucją traktowania wszystkich uprawnionych kościołów i innych związków wyznaniowych byłoby podjęcie tzw. uchwały ramowej, o której mowa w art. 68 ust. 1b ugn, a która określiłaby generalne zasady udzielania bonifikat. Uchwała ramowa może mieć szerszy zakres i dotyczyć całości zasad gospodarowania mieniem jednostek samorządu terytorialnego w zakresie nabywania, zbywania, dzierżawienia itd. Wprawdzie przywołany przepis daje uprawnionym organom możliwość wydania zarządzenia lub podjęcie uchwały fakultatywnie jako aktu prawa miejscowego lub w formie indywidualnej, ale w ocenie Stowarzyszenia forma aktu prawa miejscowego, zwłaszcza w odniesieniu do tak istotnych społecznie podmiotów, jak kościoły i inne związki wyznaniowe będzie bardziej właściwa ze względu na wprowadzenie jasnych, czytelnych i przede wszystkim uniwersalnych zasad. Ustawodawca, w przywołanym przepisie, nakłada także

obowiązek wskazania w obu typach aktów z zakresu administracji publicznej warunków udzielania bonifikat i wysokości stawek procentowych. W wielu przypadkach warunki udzielenia bonifikaty były określane zdawkowo i nie uzasadniały w sposób wystarczający decyzji o takiej a nie innej wysokości bonifikaty.

Na podobnym stanowisku stoi także orzecznictwo sądów administracyjnych. W wyroku NSA z 13 grudnia 2016 r. sygn. I OSK/2243/16 stwierdzono, że w świetle art. 68 ust. 1 pkt 1 i ust. 1b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2000 Nr 46 poz. 543 ze zm.) udzielenie bonifikaty jest wyłączenie uprawnieniem, a nie obowiązkiem właściwego organu i rada może określić w sposób zróżnicowany wysokość bonifikaty. Musi się to jednak odbywać w oparciu o jasne i sprawiedliwe zasady.

Przed wszystkim wskazać należy, że udzielenie bonifikaty ma charakter fakultatywny, co dodatkowo może prowadzić do uprzywilejowania określonych kościołów i innych związków wyznaniowych.

W związku z powyższym przygotowano wzór przykładowej uchwały ramowej, ograniczający się do określenia wielkości bonifikat. Uchwały indywidualne byłyby podejmowane w przedmiocie zbycia konkretnej nieruchomości konkretnemu podmiotowi z bonifikatą wskazaną przez uchwałę ramową.

Drugi filar dobrych praktyk, w ocenie Stowarzyszenia, powinny stanowić szerokie konsultacje społeczne odnoszące się do za-

miaru zbycia konkretnej nieruchomości i faktyczne badanie przez organ potrzeb społecznych w tym zakresie. Dotyczy to zwłaszcza dużych miast będących jednocześnie powiatami, które w swojej polityce muszą uwzględniać także inne, istotne potrzeby lokalnych mieszkańców. Dostępna w tej chwili mnogość form wyrażania opinii przez mieszkańców powoduje, że przeprowadzenie takich konsultacji nie wymaga zbyt dużego wysiłku organizacyjnego ani nie wiąże się z poważnym nakładem środków finansowych.

Wzór uchwały:

Uchwała nr Rady Powiatu/Miasta
z dnia
w sprawie określenia warunków udzielania bonifikat przy
sprzedaży nieruchomości i określenia wysokości stawek
procentowych tych bonifikat

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9a i 15 oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713) oraz na podstawie art. 68 ust. 1 i ust. 1b, ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2020 r., poz. 65)

Rada Powiatu/Miasta

uchwała:

§ 1.

Określa się stawki procentowe bonifikat od ceny nieruchomości sprzedawanych w drodze bezprzetargowej w wysokości:

- 1) % - jeżeli nieruchomość zbywana jest na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych na cele sakralne,
- 2 i in.) - inne możliwości wg. art. 61 ust. 1 ugn.

§ 2.

W razie zbiegu praw do bonifikat określonych w § 1, stosuje się jedną bonifikatę korzystniejszą dla nabywcy nieruchomości.

§ 3.

Przepisy niniejszej uchwały stosuje się z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej.

§ 4.

Przepisy niniejszej uchwały stosuje się odpowiednio do nieruchomości należących do powiatowego zasobu nieruchomości.

§ 5.

Wykonanie uchwały powierza się zarządowi powiatu/prezydentowi miasta.

§ 6.

Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa.