

Opinia prawna o projekcie ustawy o zniesieniu Funduszu Kościelnego

Autor tekstu: **Paweł Borecki**

I. Uwagi ogólne

Istnieje potrzeba reformy systemu finansowania związków wyznaniowych oraz osób duchownych. Wynika ona m.in. z konieczności pełnego dostosowania wspomnianego systemu do konstytucyjnych zasad stosunków wyznaniowych. Na rzecz reformy przemawia także potrzeba sanacji finansów publicznych, oczekiwania społeczne, na które wskazują badania opinii publicznej, czy aspiracje części duchowieństwa.

Reforma systemu finansowania związków wyznaniowych, jak się wydaje, powinna mieć charakter kompleksowy, doprowadzić do przyjęcia regulacji prawnych odpowiadających w szczególności ustrojowym zasadom: równouprawnienia związków wyznaniowych, równości obywateli wobec prawa, bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych obywateli, niezależności państwa i związków wyznaniowych oraz zasadzie współdziałania wymienionych podmiotów dla dobra człowieka i dobra wspólnego.

Zreformowany zgodnie ze wspomnianymi zasadami system finansowania związków wyznaniowych powinien odznaczać się stabilnością, tzn. nie ulegać zmianom podyktowanym bieżącymi względami politycznymi, powinien być efektywny finansowo, a wysokość świadczeń na rzecz związków wyznaniowych powinna zależeć przede wszystkim od ich społecznej żywotności, zwłaszcza ofiarności wiernych, a nie od stopnia wpływów politycznych, czy arbitralnych decyzji organów władzy publicznej.

Wymienione cele można osiągnąć jedynie poprzez opracowanie odpowiednich regulacji prawnych w drodze współdziałania z samymi zainteresowanymi, tzn. ze związkami wyznaniowymi. Całkowicie arbitralny tryb zmiany systemu finansowania związków wyznaniowych wyklucza zwłaszcza art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji RP z 1997 r. oraz konkordat polski z 1993 r. w art. 22 ust. 2.

Fundusz Kościelny w kształcie określonym w ustawie z 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego jest historycznym anachronizmem, charakterystycznym dla modelu państwa wyznaniowego, trudnym do pogodzenia z konstytucyjnymi zasadami: niezależności państwa i związków wyznaniowych oraz bezstronności władz państwowych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych obywateli. Wysokość środków finansowych Funduszu Kościelnego nie została związana z dochodowością dóbr martwej ręki przejętych przez państwo na mocy ustawy z 1950 r. Zależy ona od decyzji politycznych rządu i parlamentu — w przeszłości fundusz wykorzystywany był instrumentalnie dla celów polityki wyznaniowej Polski Ludowej. Przy dotychczasowej formule istnienia Funduszu Kościelnego nie można wykluczyć jego instrumentalnego wykorzystywania także w przyszłości. Fundusz ma bowiem, jak wskazują w uzasadnieniu projektu ustawy wnioskodawcy, charakter dotacji budżetowej. Jej wysokość w ostatnich latach ulegała istotnym zmianom (patrz: załącznik).

Analiza projektu ustawy o zniesieniu Funduszu Kościelnego wskazuje jednak, że celem wnioskodawców nie jest kompleksowa reforma systemu finansowania związków wyznaniowych lecz, że kierują się oni przede wszystkim racjami politycznymi i propagandowymi. Powyższe wnioski uzasadnia w szczególności jednoznaczny tytuł projektu ustawy oraz wyeksponowane w art. 1 stwierdzenie o zniesieniu Funduszu Kościelnego, zbyteczne z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji. Projekt ustawy ma charakter negatywny, przewiduje generalnie zniesienie Funduszu Kościelnego oraz zniesienie dofinansowania z budżetu państwa składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i chorobowe duchownych. Wnioskodawcy nie przewidzieli żadnej pozytywnej alternatywy dla świadczeń Funduszu Kościelnego, zwłaszcza w zakresie dofinansowywanych z funduszu celów społecznie pożytecznych realizowanych przez związki wyznaniowe, jak działalność charytatywna, oświatowo-wychowawcza czy ochrona zabytków. Zasadna jest zatem konstatacja, że omawiany projekt ustawy koliduje z modelem relacji państwo — związki wyznaniowe, określonym przede wszystkim w art. 25 Konstytucji RP, a także z modelem stosunków państwo - Kościół katolicki zdefiniowanym w art. 1 konkordatu z

1993 r.

Wyrażony w konstytucji system stosunków wyznaniowych ma charakter nieantagonistyczny, potocznie jest określany jako „przyjazny rozdział”. W świetle współczesnej ustawy zasadniczej relacje między państwem a związkami wyznaniowymi mają charakter bilateralny. Zgodnie z art. 25 ust. 3 konstytucji oraz art. 1 konkordatu stosunki te powinny w szczególności determinować zasada współdziałania państwa i związków wyznaniowych (Kościoła katolickiego) dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Fundusz Kościelny bezpośrednio służy urzeczywistnieniu wspomnianej zasady ustrojowej, a szereg celów Funduszu mieści się w zakresie pojęcia dobra człowieka i dobra wspólnego, bez konieczności stosowania wykładni rozszerzającej wspomnianych pojęć. Zgodnie z art. 9 ustawy z 20 marca 1950 r. o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki. Fundusz Kościelny świadczy m.in. na utrzymanie i odbudowę kościołów oraz wykonywanie działalności charytatywno – opiekuńczej. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 23 sierpnia 1990 r. w sprawie rozszerzenia zakresu celów Funduszu Kościelnego, środki funduszu przeznaczają się także w szczególności m.in. na konserwację i remonty obiektów sakralnych i kościelnych o wartości zabytkowej, czy na wspomaganie kościelnej działalności oświatowo-wychowawczej i opiekuńczo-wychowawczej, a także inicjatywy związane ze zwalczaniem patologii społecznych oraz współdziałanie w tym zakresie organów administracji rządowej z Kościołem Katolickim w RP oraz z innymi kościołami i związkami wyznaniowymi.

Likwidacja Funduszu Kościelnego bez stworzenia żadnej pozytywnej alternatywy w dziedzinie finansowania wymienionych wyżej celów społecznie pożytecznych może być zasadnie uznana za akt nieprzyjazny związkom wyznaniowym, sprzeczny z konstytucyjną zasadą ich współdziałania z państwem dla dobra człowieka i dobra wspólnego.

Nie mieści się natomiast w zakresie pojęcia współdziałania dla dobra wspólnego i dobra człowieka opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne duchownych. Co więcej, należy uznać to za swego rodzaju przywilej, kolidujący generalnie z ustrojową zasadą równości obywateli wobec prawa.

Nie istnieje bezpośredni prawny związek między Funduszem Kościelnym, a w ogóle wielkością nieruchomości będących własnością związków wyznaniowych w Polsce. Liczba 160 tys. ha, podana przez wnioskodawców w uzasadnieniu projektu ustawy jako obszar nieruchomości należących do związków wyznaniowych w Polsce, oparta jest wyłącznie na publikacjach w środkach masowego przekazu. Wspólnoty religijne posiadają własność nieruchomości na podstawie różnych tytułów prawnych, a konfiskata dóbr martwej ręki na podstawie ustawy z 1950 r. nie została cofnięta. Tzw. postępowanie regulacyjne ma na celu, generalnie rzecz ujmując, likwidację nadużyć w stosowaniu m.in. ustawy z 1950 r. Ustawa o przejęciu dóbr martwej ręki nie określa świadczeń Funduszu Kościelnego jako odszkodowania, czy ekwiwalentu za skonfiskowane nieruchomości ziemskie związków wyznaniowych. Wykładnia art. 8 i 9 ustawy z 1950 r., w tym postanowienie, że na Fundusz Kościelny będą składały się m.in. dotacje uchwalone przez Radę Ministrów, wreszcie historia funduszu, wskazują, że zasadniczy sens istnienia tej instytucji polega na wspieraniu przez państwo celów zgodnych z założeniami jego polityki wyznaniowej. W demokratycznym państwie prawnym cele te powinny odpowiadać zwłaszcza aksjologii i normom konstytucyjnym, w szczególności ustrojowym zasadom stosunków wyznaniowych. Optymalnym rozwiązaniem byłoby albo ograniczenie świadczeń Funduszu Kościelnego do wsparcia wymienionych wyżej celów społecznie pożytecznych, realizowanych przez związki wyznaniowe, albo, w przypadku likwidacji funduszu, zapewnienie dotacji z budżetu państwa na te cele w wysokości i na zasadach porównywalnych z funkcjonującymi dotychczas. Składki na ubezpieczenie społeczne duchowieństwa powinny być natomiast finansowane przez same związki wyznaniowe, np. z zasobów ich wyznawców za pośrednictwem państwowego systemu podatkowego.

Należy jednak podkreślić, że zniesienie Funduszu Kościelnego szczególnie dotkliwie odczułyby kościoły i inne związki wyznaniowe mniejszości religijnych. Korzystają one bowiem z dotacji funduszu w stopniu nieproporcjonalnie wyższym niż wynikałoby to z udziału wiernych tych związków wyznaniowych w ogóle populacji kraju (patrz: załącznik). Wierni tych wspólnot religijnych tworzą niejednokrotnie społeczności nieliczne, żyją częstokroć w rozproszeniu, ewentualnie średnia ich wieku, jak w przypadku wiernych Karaïmskiego Związku Religijnego, jest znacznie wyższa niż średnia wieku ogółu ludności Polski, albo jak w przypadku wiernych Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, są to osoby relatywnie uboższe niż ogół obywateli naszego kraju. Zniesienie Funduszu Kościelnego spowoduje, że ciężar pokrycia kosztów dotychczas finansowanych ze środków funduszu, np. składek na ubezpieczenie

społeczne duchownych, remontów obiektów sakralnych i kościelnych, spadnie na barki wiernych nierzymskokatolickich kościołów i związków wyznaniowych.

Zniesienie Funduszu Kościelnego spowoduje dodatkowe trudności finansowe nierzymskokatolickich kościołów i związków wyznaniowych, przyczyni się zapewne do ograniczenia ich aktywności i tym samym może spowodować osłabienie przejawów zjawiska pluralizmu religijnego w Polsce — zasadniczej materialnej gwarancji wolności sumienia i wyznania.

II. Kwestie proceduralne

Projekt ustawy o zniesieniu Funduszu Kościelnego dotyczy istotnych aspektów stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi. Regulacja problematyki objętej zakresem analizowanego przedłożenia musi nastąpić zgodnie z art. 25 ust. 4 i 5 konstytucji. Zgodnie z ust. 4 art. 25 stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim określają umowa międzynarodowa ze Stolicą Apostolską i ustawy, natomiast w ust. 5 art. 25 konstytucji czytamy, że stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Ustawa zasadnicza ogranicza zatem suwerenność prawodawczą państwa w zakresie regulacji stosunków wyznaniowych, wyklucza przyjmowanie rozwiązań arbitralnych, wyraża wyraźną preferencję na rzecz regulacji prawnych stanowiących w trybie konsensualnym, w drodze porozumienia państwa ze związkami wyznaniowymi.

Konkordat polski z 1993 r. nie zawiera szczegółowych przepisów dotyczących Funduszu Kościelnego. W art. 22 ust. 2 przewiduje jednak, że układające się strony, czyli państwo polskie i Stolica Apostolska, stworzą specjalną komisję, która zajmie się koniecznymi zmianami w sprawach finansowych instytucji i dóbr kościelnych oraz duchowieństwa, przyjmując za punkt wyjścia obowiązujące ustawodawstwo polskie, w tym dotyczące Funduszu Kościelnego, i przepisy kościelne. Nowa regulacja uwzględni potrzeby Kościoła, biorąc pod uwagę jego misję i dotychczasową praktykę życia kościelnego w Polsce. Art. 27 konkordatu przewiduje z kolei, że sprawy wymagające nowych lub dodatkowych rozwiązań będą regulowane w drodze umów między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską albo w drodze uzgodnień między rządem RP a Konferencją Episkopatu Polski, upoważnioną do tego przez Stolicę Apostolską.

Uprawnienia Kościoła katolickiego w sprawach finansowych i podatkowych kościelnych osób fizycznych i prawnych wyraźnie ogranicza jednak, przyjęta w uzgodnieniu ze Stolicą Apostolską i podana do publicznej wiadomości poprzez publikację w Monitorze Polskim, Deklaracja Rządu Rzeczypospolitej z dnia 15 kwietnia 1997 r. w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie 28 lipca 1993 r. W punkcie 6 tego dokumentu czytamy, że konkordat uznaje określone ustawodawstwem polskim kompetencje organów państwowych do regulowania kwestii finansowych i podatkowych kościelnych osób fizycznych i prawnych. W tym celu strona państwowa zapozna się z opinią strony kościelnej na łonie odpowiedniej komisji, o której mowa w art. 22 ust. 2 i 3 traktatu.

Uchwalenie projektu ustawy o zniesieniu Funduszu Kościelnego, jako dotyczącego spraw finansowych kościelnych osób fizycznych i prawnych, winno być zatem poprzedzone zasięgnięciem jedynie opinii, a nie uzyskaniem zgody strony kościelnej. W związku z tym należy uprzednio ustanowić komisję odpowiadającą wymogom art. 22 ust. 2 i 3 konkordatu.

Zgodnie z wyeksponowaną w art. 25 ust. 1 konstytucji zasadą równouprawnienia wyznań takie same uprawnienia, jakie w świetle konkordatu służą Kościołowi katolickiemu w procesie prawodawczym w sprawach finansowych i podatkowych przysługują nierzymskokatolickim kościołom oraz innym związkom wyznaniowym. Wymagane jest zatem przed uchwaleniem analizowanej ustawy zasięgnięcie opinii każdego zainteresowanego związku wyznaniowego, nie jest natomiast konieczne zawarcie przez Radę Ministrów uprzednich umów, przewidzianych w art. 25 ust. 5 konstytucji i mających stanowić podstawę odpowiednich regulacji ustawowych. Zgodnie z zasadą równouprawnienia należałoby powołać, na wzór komisji przewidzianej w art. 22 ust. 2 konkordatu, odpowiednią komisję skupiającą przedstawicieli zainteresowanych nierzymskokatolickich kościołów i związków wyznaniowych.

Przedstawiona wykładnia przepisów konstytucji, służąca ochronie interesów finansowych państwa, może być jednak kwestionowana w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał w orzeczeniu z 2 kwietnia 2003 r. (syg. K13/02) stwierdził m.in., że z art. 25 konstytucji wynika dla organów władzy publicznej obowiązek poszukiwania w sferze stosunków z kościołami i związkami wyznaniowymi rozwiązań prawodawczych o charakterze konsensualnym, które znajdują akceptację adresatów. Ustawodawca nie może zatem podejmować jednostronnych ingerencji w sferę stosunków między poszczególnymi kościołami i związkami wyznaniowymi. Konstytucja, w opinii sędziów Trybunału Konstytucyjnego, pozostawia szeroki zakres swobody zainteresowanym kościołom i związkom wyznaniowym oraz Radzie Ministrów w zakresie kształtowania treści prawodawstwa, które ich dotyczy. Swoboda ta nie jest jednak nieograniczona, ponieważ przyjęte rozwiązania prawne muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi, w tym m.in. z zasadą równości jednostek oraz zasadą równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych.

Trybunał Konstytucyjny zaliczył do istotnych elementów szczególnego, konstytucyjnego statusu wspólnot religijnych zasadę stanowienia regulacji prawnych dotyczących tych wspólnot w drodze dwustronnej umowy, zaś wymóg wcześniejszej umowy między Radą Ministrów a przedstawicielami Kościoła odniósł także do ustaw regulujących stosunek państwa do Kościoła katolickiego.

W świetle powyższych konstatacji należy liczyć się z postulatami związków wyznaniowych, aby uchwalenie ustawy o treści objętej zakresem analizowanego projektu ustawy poprzedziło zawarcie odpowiednich umów. W przypadku niespełnienia tych postulatów może zostać zainicjowana kontrola konstytucyjności właściwej ustawy.

Konkludując należy stwierdzić, że regulacja arbitralna problematyki Funduszu Kościelnego, dokonana całkowicie samodzielnie przez parlament, bez przynajmniej zasięgnięcia opinii zainteresowanych związków wyznaniowych, może być zasadnie uznana za sprzeczną z konkordatem oraz Konstytucją RP.

III. Uwagi szczegółowe

Projekt ustawy o zniesieniu Funduszu Kościelnego zawiera pewne uchybienia legislacyjne:

1. Tytuł projektu ustawy jest nieadekwatny do jego treści. Ustawa ma mieć bowiem charakter ustawy nowelizującej. Jej treścią będą zmiany w przepisach obowiązujących ustaw. Tytuł ustawy powinien zatem brzmieć: *Ustawa z dnia (...) o zmianie ustawy o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego oraz niektórych innych ustaw.*

2. Art. 1 projektu ustawy, głoszący zniesienie Funduszu Kościelnego, jest zbyteczny z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji. Eliminację instytucji Funduszu Kościelnego można osiągnąć konsekwentnie i precyzyjnie nowelizując przepisy obowiązujących ustaw, odwołujące się do wspomnianej instytucji.

3. Art. 2 projektu ustawy ma charakter przepisu przejściowego, w związku z tym przepis o treści art. 2 powinien zostać zamieszczony na końcu projektu ustawy, bezpośrednio przed przepisem określającym termin wejścia w życie ustawy.

4. Czytelnym celem wnioskodawców jest eliminacja przepisów dotyczących Funduszu Kościelnego z ustawy z 20 marca 1950 r. Zamiar ten nie jest jednak realizowany w pełni konsekwentnie. Uchylenie przepisów dotyczących Funduszu Kościelnego wymaga także adekwatnej zmiany tytułu ustawy z 1950 r. oraz jej wstępu. W związku z tym proponuje się, aby dotychczasowy art. 3 analizowanego projektu, jako art. 1, otrzymał następującą treść:

W ustawie o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (Dz.U. Nr 9, poz. 87, Nr 10, poz. 111; z 1969 r. Nr 13, poz. 95; z 1975 r. Nr 17, poz. 94; z 1989 r. Nr 29, poz. 154; z 1998 r. Nr 137, poz. 887) wprowadza się następujące zmiany:

1) tytuł ustawy otrzymuje brzmienie: *Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki i poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych*

2) wstęp ustawy otrzymuje brzmienie: *Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej zapowiedział, że o położeniu prawnym nieruchomości ziemskich, należących do Kościoła Katolickiego lub gmin wyznaniowych innych wyznań orzeknie Sejm Ustawodawczy. W wykonaniu tej zapowiedzi, celem usunięcia przywilejów obszarnczo-feudalnych w dobrach martwej ręki, stanowi się co następuje:*

3) w art. 1 uchyla się ust. 4 i 5.

4) art. 7 ust. 2 otrzymuje brzmienie: Rada Ministrów ustali tryb zarządu i użytkowania (ust. 1).

5) uchyla się art. 8-11.

5. W odpowiednich przepisach projektu należy zastąpić wyrazy: *skreśla się* wyrazami: *uchyla się*.

6. Konsekwentna realizacja celu wnioskodawców — zniesienie Funduszu Kościelnego — wymaga uwzględnienia w projekcie ustawy nowelizacji odpowiednich przepisów ustaw dotyczących finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne duchowieństwa.

*

Październik 2004 r.

Paweł Borecki

Doktor, asystent w Katedrze Prawa Wyznaniowego Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalność naukowa: prawo wyznaniowe. Autor artykułów i książek z zakresu prawa wyznaniowego.



[Pokaż inne teksty autora](#)

(Publikacja: 20-12-2004)

[Oryginał.](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3830) (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3830>)

Contents Copyright © 2000-2008 by Mariusz Agnosiewicz
Programming Copyright © 2001-2008 Michał Przech

Autorem tej witryny jest Michał Przech, zwany niżej Autorem.
Właścicielem witryny są Mariusz Agnosiewicz oraz Autor.

Żadna część niniejszych opracowań nie może być wykorzystywana w celach komercyjnych, bez uprzedniej pisemnej zgody Właściciela, który zastrzega sobie niniejszym wszelkie prawa, przewidziane w przepisach szczególnych, oraz zgodnie z prawem cywilnym i handlowym, w szczególności z tytułu praw autorskich, wynalazczych, znaków towarowych do tej witryny i jakiegokolwiek ich części.

Wszystkie strony tego serwisu, wliczając w to strukturę podkatalogów, skrypty JavaScript oraz inne programy komputerowe, zostały wytworzone i są administrowane przez Autora. Stanowią one wyłączną własność Właściciela. Właściciel zastrzega sobie prawo do okresowych modyfikacji zawartości tej witryny oraz opisu niniejszych Praw Autorskich bez uprzedniego powiadomienia. Jeżeli nie akceptujesz tej polityki możesz nie odwiedzać tej witryny i nie korzystać z jej zasobów.

Informacje zawarte na tej witrynie przeznaczone są do użytku prywatnego osób odwiedzających te strony. Można je pobierać, drukować i przeglądać jedynie w celach informacyjnych, bez czerpania z tego tytułu korzyści finansowych lub pobierania wynagrodzenia w dowolnej formie. Modyfikacja zawartości stron oraz skryptów jest zabroniona. Niniejszym udziela się zgody na swobodne kopiowanie dokumentów serwisu Racjonalista.pl tak w formie elektronicznej, jak i drukowanej, w celach innych niż handlowe, z zachowaniem tej informacji.

Plik PDF, który czytasz, może być rozpowszechniany jedynie w formie oryginalnej, w jakiej występuje na witrynie. **Plik ten nie może być traktowany jako oficjalna lub oryginalna wersja tekstu, jaki zawiera.**

Treść tego zapisu stosuje się do wersji zarówno polsko jak i angielskojęzycznych serwisu pod domenami Racjonalista.pl, TheRationalist.eu.org oraz Neutrum.eu.org.

Wszelkie pytania prosimy kierować do redakcja@racjonalista.pl