

# **Opinia dotycząca senackiego projektu ustawy o zniesieniu Funduszu Kościelnego**

Autor tekstu: **Michał Pietrzak**

1. Podstawową przesłanką faktyczną utworzenia Funduszu Kościelnego było przejęcie przez państwo, na mocy ustawy z 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (Dz. U. Nr 9, poz. 97 z póź. zm.) nieruchomości rolnych będących własnością kościelnych osób prawnych. Dochody z tych nieruchomości uzupełniane dotacjami państwowymi miały tworzyć Fundusz Kościelny. Zgodnie z przepisami ustawy z Funduszu Kościelnego finansowane były: utrzymanie i odbudowa kościołów, udzielanie pomocy materialnej i lekarskiej duchownym, prowadzenie domów wypoczynkowych dla księży, ubezpieczenia chorobowe duchownych, działalność charytatywno-opiekuńcza. W praktyce cele rzeczywiście realizowane nie zawsze pokrywały się z celami wymienionymi w ustawie. W 1989 r. na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym duchownych (Dz. U. Nr 29, poz. 156) z Funduszu Kościelnego pokrywane były składki na ubezpieczenie społeczne duchownych i osób zakonnych (60%, później 80% a za duchownych i osoby zakonne pracujące na misjach 100%).

W wyniku ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego z 17 maja 1989 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 154 z póź. zm.) zwrócono osobom prawnym Kościoła Katolickiego wiele nieruchomości rolnych przejętych z naruszeniem obowiązującego w PRL prawa. W efekcie nowelizacją tej ustawy już w III Rzeczypospolitej przekazano im nieodpłatnie na Ziemiach Odzyskanych określonej wielkości nieruchomości rolne. Na mocy ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 17 maja 1989 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 155) i ustaw indywidualnych uchwalanych w latach 1991-1997 te same uprawnienia co kościół katolicki uzyskały pozostałe 14 kościołów i związków wyznaniowych, mających indywidualną regulację ustawową. Ponadto nieruchomości rolne przekazywane były nieodpłatnie Kościołom i związkom wyznaniowym, głównie zresztą Kościołowi Katolickiemu przez organy samorządu terytorialnego.

Sytuacja faktyczna w zakresie uzasadnienia istnienia Funduszu Kościelnego uległa zmianie, bowiem Kościół katolicki i inne kościoły i związki wyznaniowe odzyskały posiadane przed 1950 r. nieruchomości rolne, co stanowi przesłankę dokonania zmian prawnych statuujących Fundusz Kościelny. Wprawdzie uzasadnienie projektu ustawy podaje dane dotyczące zarówno obszaru upaństwowionych nieruchomości rolnych po 1950 r. i zwróconych bądź przekazanych nieodpłatnie kościołom i związkom wyznaniowym po 1989 r., ale są to dane szacunkowe. Sądzę, że powinny być one zweryfikowane przez właściwe organy państwowe i samorządowe. Przesłanki uzasadniające likwidację Funduszu Kościelnego nie powinny się opierać na szacunkach, ale na zweryfikowanych i prawdziwych informacjach.

## 2. Procedura prawna dotycząca zniesienia Funduszu Kościelnego.

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. zawiera w art. 25 dwa rodzaje przepisów normujących stosunki między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi. Pierwsze, zawarte w ustępie 1 i 3 określają zasady czy dyrektywy kształtowania tych stosunków. Ustęp 1 art. 25 nakazuje władzom państwowym równe traktowanie wszystkich kościołów i związków wyznaniowych, przez przyznawanie im, bez względu na formę regulacji ich sytuacji prawnej, jednakowych uprawnień i obciążania jednakowymi obowiązkami. Natomiast ust. 3 art. 25 wskazuje, że stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi powinny być kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności, każdego w swoim zakresie działania. Stwierdzenie to oznacza organizacyjną i funkcjonalną niezależność organów i instytucji państwowych od organów kościołów i związków wyznaniowych. Konsekwencją tej niezależności jest niezależność tworzonego przez nie prawa. Prawo kościołów i związków wyznaniowych nie wywołuje skutków w państwowym porządku prawnym a prawo państwowe nie reguluje spraw religijnych i organizacyjnych kościołów i związków wyznaniowych. Konstytucja podkreślając autonomię i niezależność państwa i kościołów oraz związków wyznaniowych zastrzega, że dotyczą one ich właściwego zakresu działania. Generalnie podział uprawnień kształtuje się dość wyraźnie. Ale ciągle na tym tle występują spory interpretacyjne. Wymaga to wyraźnego i precyzyjnego rozgraniczenia uprawnień np. w sprawach szkoły czy rodziny. Wzajemna niezależność nie powinna utrudniać współdziałania, którego celem jest dobro wspólne i dobro człowieka. Ale zakresu tego

współdziałania konstytucja nie określiła.

Druga grupa przepisów zawartych w art. 25 konstytucji normuje formy czy procedury realizacji tych stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. W tym zakresie konstytucja wyodrębnia formę zastosowaną do Kościoła Katolickiego i pozostałych kościołów i związków wyznaniowych. Status prawny Kościoła Katolickiego jest regulowany przez umowę międzynarodową zawieraną ze Stolicą Apostolską i ustawy. Natomiast status prawny pozostałych kościołów i związków wyznaniowych określają ustawy, uchwalane na podstawie umów zawieranych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami.

2. 1. Procedury dotyczące Kościoła Katolickiego. Tryb regulacji spraw finansowych Kościoła Katolickiego reguluje konkordat. Jego art. 22 ust. 2 stanowi — „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 we Polsce”.

Przepisy konkordatu powinny być interpretowane zgodnie z postanowieniami Deklaracji Rządu RP z 15 kwietnia 1997 r. wydanej, w uzgodnieniu ze Stolicą Apostolską, w celu zapewnienia jasnej wykładni konkordatu podpisanego w dniu 28 lipca 1993 r. Punkt 6 tej Deklaracji stanowi, że konkordat uznaje określone ustawodawstwem polskim kompetencje organów państwowych do regulowania kwestii finansowych i podatkowych kościelnych osób prawnych i fizycznych. W tym celu strona państwowa zapozna się z opinią strony kościelnej w łonie odpowiedniej Komisji, o której mowa w artykule 22 ust. 2 i 3.

W świetle art. 25 ust. 3 i 4 Konstytucji, art. 22 ust. 2 konkordatu oraz pkt. 6 Deklaracji Rządu RP z 15 kwietnia 1997 r. Sejm jest władny uchwalić ustawę znoszącą Fundusz Kościelny. Musi jednak uzyskać opinię strony kościelnej wyrażoną w Komisji powołanej stosownie do art. 22 ust. 2 i 3 konkordatu lub w inny sposób.

2. 2. Procedury dotyczące innych kościołów i związków wyznaniowych. Tryb regulacji prawnej spraw finansowych w odniesieniu do pozostałych kościołów i związków wyznaniowych różni się od tego, jaki może być zastosowany wobec Kościoła Katolickiego. Konstytucja w art. 25 ust. 5 przewiduje regulację ustawową poprzedzaną umową Rady Ministrów z zainteresowanymi kościołami i związkami wyznaniowymi. Jednak przy interpretacji art. 25 ust. 5 konstytucji powstał pat legislacyjny, związany z interpretacją zawartego w nim przepisu. Jego istota sprowadza się głównie do odpowiedzi na pytanie — czy każda zmiana przepisu ustaw dotyczących tych kościołów i związków wyznaniowych wymaga zawarcia takiej umowy. Wydaje się, że pogląd opowiadający się za koniecznością wyrażania zgody na każdą zmianę przepisów nie da się pogodzić z generalną dyrektywą kształtowania stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi, zawartą w art. 25 ust. 3 konstytucji. Ta dyrektywa musi być brana pod uwagę przy interpretacji ust. 5 art. 25 konstytucji. W konsekwencji jej zastosowania sprawa regulacji kwestii finansowych i podatkowych kościelnych osób prawnych i osób fizycznych nierzymskokatolickich kościołów i związków wyznaniowych musi być uznana za należącą do kompetencji władz państwowych i wyłączona od obowiązku uprzedniego zawierania umów. Władze państwowe, zgodnie z przepisami ustaw indywidualnych, powinny zasięgać opinii tych kościołów i związków wyznaniowych w sprawie zniesienia Funduszu Kościelnego. Przyjęcie takiej interpretacji będzie zgodne z postanowieniami pkt. 6 Deklaracji Rządu RP z 15 kwietnia 1997 r. dotyczącej wykładni przepisów konkordatu.

Przy takiej interpretacji nie naruszona zostanie zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych a organy państwowe nie zostaną pozbawione bądź ograniczone w korzystaniu z konstytucyjnych uprawnień do stanowienia prawa.

Senacki projekt zniesienia Funduszu Kościelnego, poza aspektem przesłanek i uzasadnień faktycznych oraz procedurą prawną umożliwiającą jego realizację stawia przed rządem i Parlamentem pytanie znacznie szersze — o dokonanie zmian obowiązującego ustawodawstwa dotyczącego finansów kościelnych. Uzasadniane jest to pytanie także programem naprawy czy reformy finansów publicznych. Dług publiczny w okresie ostatnich 15 lat wzrósł bowiem z 20 miliardów dolarów w 1989 r. do 107 miliardów dolarów w 2003 r. Inne państwa Unii Europejskiej, także postkomunistyczne takie reformy bądź już przeprowadziły (Węgry) bądź przygotowują ich przeprowadzenie. Takie prace powinny rozpocząć się także w Polsce. Nie są to problemy łatwe. Ale przy dobrej woli władz państwowych i władz wszystkich kościołów i związków wyznaniowych oraz pozyskaniu poparcia różnych kręgów społeczeństwa możliwe do rozwiązania w niezbyt długim okresie czasu.

\*

Warszawa, 10 października 2004.

**Michał Pietrzak**

Profesor doktor habilitowany, historyk ustroju II Rzeczypospolitej, autor prac na temat wolności prasy, rządów parlamentarnych i odpowiedzialności konstytucyjnej. Pracownik Instytutu Historii Prawa i kierownik jedyne go Zakładu Prawa Wyznaniowego (Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski).

[Pokaż inne teksty autora](#)

(Publikacja: 19-12-2004)

[Oryginał..](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3827) (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3827>)

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](mailto:redakcja@racjonalista.pl)