

**Opinia o projekcie ustawy o zniesieniu Funduszu Kościelnego  
(druk senacki nr 771)**

Kwestie zasad i źródeł finansowania związków wyznaniowych i ich instytucji, w tym ze względu na zasięg problemu przede wszystkim Kościoła katolickiego, wymagają całościowego uporządkowania. Odziedziczone po PRL ustawodawstwo w tym zakresie oraz zmieniające je i aktualizujące ustawy uchwalone w ostatnim dziesięcioleciu XX w., a przede wszystkim, ze względu na rangę dokumentu, konkordat, nie stworzyły zwarte go i spójnego systemu regulującego problemy własnościowe związków wyznaniowych (sprawy te zresztą oczekują dotąd w Polsce na powszechne uregulowanie – mam tu na myśli problemy reprivatyzacji). Podobnie nie uregulowały w dostatecznym stopniu problemów podatkowych i zasad finansowania działalności religijnej, charytatywnej, oświatowej i innej. Dowodem konieczności opracowania jednolitego i spójnego systemu finansowania działalności wyznaniowej, zgodnego z systemem finansów publicznych w Polsce, mogą być powracające co jakiś czas z różną siłą spory i kontrowersje wokół finansowania Kościołów i związków wyznaniowych oraz opodatkowania i „oskładkowania” na rzecz wszechstronnego zabezpieczenia społecznego osób duchownych. Obecne zamieszanie wokół Funduszu Kościelnego, instytucji dziś anachronicznej – jak to zresztą udowodniono w uzasadnieniu do opiniowanej ustawy – jest także spowodowane przyczynami doraźnymi, a nie zostało wbudowane w pracę nad całościowym uporządkowaniem problemów finansowania Kościołów i związków wyznaniowych.

Konieczność pilnej nowelizacji ustawy o NFZ wywołała temat źródeł opłacania składek ubezpieczenia zdrowotnego duchownych nie będących podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych. Dotychczas składki takim osobom pokrywano z Funduszu Kościelnego. Otóż wydaje się, że sprawa zasadności istnienia lub nieistnienia tego funduszu nie może i nie powinna być załatwiana przez wyrwaną z kontekstu całokształtu problemów finansowania związków wyznaniowych likwidację instytucji, z której były one dotąd finansowane.

Opracowania spójnego systemu finansowania związków wyznaniowych, jego źródeł i zasad zgodnych z całym systemem finansów publicznych, w tym także – co ważne – z

systemem podatkowym, w świetle narastającej konieczności głębokich zmian całokształtu finansów publicznych wymaga czasu choćby ze względu na konieczność licznych uzgodnień. Niezbędne jest bowiem stworzenie systemu akceptowanego przez wszystkich zainteresowanych, przejrzystego i zgodnego z potrzebami. Potrzebne obecnie rozwiązanie ważnej kwestii finansowania składek ubezpieczenia zdrowotnego powinno być załatwione zgodnie z ogólnie obowiązującymi zasadami. Oznacza to, że za wszystkich duchownych nie będących podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych, podobnie jak za inne osoby nie będące podatnikami PIT, składki ubezpieczenia zdrowotnego, w razie likwidacji Funduszu Kościelnego, płaciłby budżet państwa.

wrzesień 2004 r.

Izabela Bolkowiak

**Opinia prawna o projekcie ustawy o zniesieniu Funduszu Kościelnego  
(druk senacki nr 771)**

**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 powinna 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 przeznacza 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 Karaimskiego 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 projekt 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 zbyt czyny 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. Czytelny 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 obszarniczo-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

**Opinia prawna o projekcie ustawy o zniesieniu Funduszu Kościelnego  
(druk senacki nr 771)**

**1. Uwagi ogólne**

Za szybkością zmian ustrojowych, rozpoczętych w 1989 r., nie nadążały prace legislacyjne nad uchwalaniem nowego prawa. Od samego początku popełniano błędy legislacyjne. Przyjmując nowe ustawy nie anulowano starych, pozostających w kolizji z nowymi przepisami. Sytuacja taka wystąpiła także w przyjmowanych ustawach dotyczących sfery wyznaniowej. A już w 1989 r. istniała konieczność podjęcia kompleksowej reformy prawa wyznaniowego – a nie tylko przyjmowanie cząstkowych rozwiązań dotyczących szczególnie jednego związku wyznaniowego, Kościoła katolickiego – w tym systemu finansowania przez państwo kościołów i związków wyznaniowych.

Po przyjęciu w 1997 r. nowej konstytucji należało przejrzeć istniejące prawo wyznaniowe w kontekście standardów konstytucyjnych oraz minimalnych standardów praw i wolności człowieka i przeprowadzić jego reformę zgodnie z zasadami konstytucyjnymi. Za taką reformą przemawiały oczekiwania społeczne, silnie motywowane standardami wolności człowieka. Oczekiwano, że ustawodawca polski reformę prawa wyznaniowego przeprowadzi zgodnie z zasadą równouprawnienia i neutralności państwa w sprawach religijnych i światopoglądowych. Nowy system prawa wyznaniowego powinien być stabilny, eliminujący poczucie zagrożenia, że oto w dalszym ciągu struktury państwa, w zależności od koniunktury politycznej, będą dokonywać zmian podyktowanych bieżącymi interesami.

Reforma prawa wyznaniowego winna zostać przeprowadzona zgodnie z przepisami art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji RP oraz art. 22 ust. 2 i art. 27 konkordatu. Zaniechanie w latach 1997–2004 przez rząd RP działań w celu realizacji przepisów art. 25 konstytucji doprowadziło do sytuacji, że jedynie Kościół katolicki ma faktycznie unormowaną zgodnie z konstytucją sytuację prawną, będąc stroną konkordatu; w stosunku do pozostałych kościołów i związków wyznaniowych nie zrealizowano postanowień zawartych w przepisie ust. 5 w art. 25 konstytucji.

Wśród zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej szczególne znaczenie przypisane jest zasadom: państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej (art. 2); zwierzchniej władzy

narodu (art. 4); działania władzy publicznej na podstawie prawa i w granicach prawa (art. 5); trójpodziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (art. 10 ust. 1); sprawowania władzy ustawodawczej przez Sejm i Senat (art. 10 ust. 2 oraz art. 95 ust. 1).

## 2. Kwestie proceduralne

Konstytucja nie przewiduje delegacji uprawnień władzy ustawodawczej ciałom niekonstytucyjnym. Nie przewiduje takiej delegacji również na rzecz władzy wykonawczej (poza wnoszeniem projektów ustaw). Brak uprawnień rządu RP do podejmowania decyzji legislacyjnych dotyczy również Funduszu Kościelnego, co potwierdza przepis art. 95 ust. 2. Przyznano w tym artykule uprawnienia kontrolne nad działalnością Rady Ministrów władzy ustawodawczej (czyli Sejmowi), zaś w żadnym innym przepisie konstytucji nie przewiduje się sytuacji odwrotnej.

Zgłoszenie senackiego projektu ustawy o zniesieniu Funduszu Kościelnego wynika z uprawnienia art. 118 ust. 1 konstytucji, gdzie przewidziano takie uprawnienie także Radzie Ministrów. Jeżeli jednak w latach 1998–2004 rząd RP nie korzystał z tego uprawnienia, pomimo występowania takiej konieczności, nie może to oznaczać, że inicjatywy ustawodawczej w przedmiotowej sprawie, w związku z przepisem art. 22 konkordatu, został pozbawiony Senat RP. Biorąc pod uwagę brak inicjatywy Rady Ministrów, można postawić zarzut, że Rada Ministrów wykazała się zwykłym niedbalstwem i niezrozumiałym zaniechaniem należytej realizacji przepisu art. 146 ust. 4 pkt 4 konstytucji, który zobowiązuje Radę Ministrów do chronienia interesów skarbu państwa.

Dla problematyki Funduszu Kościelnego, w związku z zarzutami stawianymi wnioskodawcom, szczególnie ważne jest wystąpienie podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów Elżbiety Muchy podczas 81. posiedzenia Sejmu RP w dniu 29 lipca 2004 r. Jej wypowiedź związana jest z nieprawidłowościami dotyczącymi przekazywania przez podatników – osoby fizyczne i prawne – darowizn na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą, ale – pośrednio – dotyczy ona również Funduszu Kościelnego. E. Mucha stwierdziła m.in., że „swoje stanowisko Ministerstwo Finansów oparło na jednej z reguł kolizyjnych, zgodnie z którą norma późniejsza uchyla normę wcześniejszą”. Zasada ta niewątpliwie ma zastosowanie do Funduszu Kościelnego, bowiem akty prawne przyjęte po 1989 r., pozbawiły państwo podstawy materialnej do dalszego funkcjonowania Funduszu Kościelnego. Przyjęcie nowych rozwiązań prawnych winno skutkować likwidacją Funduszu Kościelnego. Tego jednak ustawodawca polski nie uczynił. Wspomniane akty prawne, które pozwoliły Kościołowi katolickiemu na rewindykację gruntów, są normą późniejszą w

stosunku do przepisów z 1950 r. o powołaniu Funduszu Kościelnego. Automatyczne uchylene ustawy z 20 marca 1950 r., która jest normą wcześniejszą, spowodowałoby, że procedowanie nad ustawą o zniesieniu Funduszu Kościelnego w roku 2004 byłoby bezprzedmiotowe. Podkreślić należy, że państwo nie respektując powyższej zasady doprowadziło do szczególnie jaskrawej formy podwójnego finansowania przede wszystkim Kościoła katolickiego.

### 3. Uprawnienia Kościoła

Konstytucyjną i konkordatową zasadę „niezależności” według wykładni Kościoła katolickiego należy odczytywać następująco: „Niezależność (...) oznacza taki stopień autonomii danego bytu w stosunku do innego, który wyklucza ingerencje każdego z nich w wewnętrzne sprawy drugiego”<sup>1</sup>. Zasada niezależności i autonomii zakazuje państwu wkraczanie w sfery przynależne autonomicznemu Kościołowi, działającemu na terenie suwerennego państwa. Zasada ta zakazuje również Kościołowi mieszanie się w sprawy państwa. Każda ingerencja w sprawy państwa przedstawicieli Kościoła i przedstawicieli państwa w sprawy Kościoła jest łamaniem przepisów konstytucji i konkordatu.

Na przykład oświadczenie Konferencji Episkopatu Polski z dnia 12 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjętej przez Senat poprawki do ustawy zdrowotnej, zakładającej opłacanie składki na ubezpieczenie zdrowotne duchownych, alumnów wyższych seminariów duchownych i teologicznych, postulantów, nowicjuszy i juniorystów, oraz ich odpowiedników, wyrażało zdziwienie i zaskoczenie stanowiskiem części senatorów w ww. sprawie. Strona kościelna podkreśliła, że ta problematyka „powinna stać się przedmiotem dialogu między Konferencją Episkopatu i Rządem (...) w kompetentnych gremiach.”. Przed Senatem RP postawiono do rozstrzygnięcia problem, podniesiony przez przedstawicieli Kościoła katolickiego, czy problematyka Funduszu Kościelnego winna stać się przedmiotem dialogu między rządem RP i Episkopatem... w kompetentnych gremiach. Czy problem istnienia Funduszu Kościelnego da się pogodzić z kościelną wykładnią zasady „niezależności”? Wydaje się, że nie. Dlatego też działania Senatu są nie tylko uprawnione, ale pożądane ze względu na wymogi wynikające z tej zasady. Kościelną wykładnię zasady „niezależności” powinny stosować wszystkie naczelne organy władzy, w szczególności rząd RP oraz wszystkie szczeble administracji państwowej.

---

<sup>1</sup> W. Góralski, A. Pieńdyk, „Zasada niezależności i autonomii Państwa i Kościoła w konkordacie polskim z 1993 roku”, Wyd. UKSW, Warszawa 2000, s. 12.

Jaka powinna być rola Kościoła katolickiego w czasie debatowania nad projektem ustawy o anulowaniu Funduszu Kościelnego? Wydaje się, że powinna ona sprowadzać się do przedstawienia weryfikowalnych danych dotyczących mienia przejętego przez państwo ustawą z 1950 r. w celu wykazania, że nadal – jak twierdzą przedstawiciele Kościoła – część mienia pozostaje w zarządzie państwa. Jeżeli Kościół wykaże, że taka sytuacja występuje, mienie powinno być zwrócone. W mass mediach przedstawiciele Episkopatu Polski posługiwali się dotychczas liczbą 160 000 ha, które jakoby przejęło państwo. Ostatnio pojawiła się ze strony Kościoła katolickiego szacunkowa liczba 120 000 ha<sup>2</sup>. Kościół katolicki powinien zweryfikować powyższe dane autentycznymi dokumentami. Z pewnością jest w stanie to zrobić, bowiem przepisy Kodeksu Prawa Kanonicznego (kan. 493, 494 § 4, 1283 i kan. 1284) zobowiązują do należytego prowadzenia ksiąg rozchodów i przychodów, do uporządkowanego przechowywania dokumentów i dowodów, na których opierają się prawa Kościoła lub jego instytucji do majątku. Wskazane byłoby, by minister spraw zagranicznych zwrócił się poprzez nuncjusza apostolskiego w Polsce o przedstawienie przez Stolicę Apostolską (jako stronę umowy konkordatowej) w określonym terminie stosownych dokumentów. Na czas oczekiwania na dokumenty należałoby wstrzymać dalsze prace nad projektem ustawy o zniesieniu Funduszu Kościelnego. Dostarczone dokumenty pozwoliłyby zweryfikować archiwalne dane przedstawione w uzasadnieniu do projektu ustawy z danymi przedstawionymi Senatowi przez stronę kościelną. Byłoby to spełnieniem przez Rzeczypospolitą Polską niepodważalnego uprawnienia każdego podmiotu działającego w RP, zawartego także w przepisie kan. 1526 § 1 KPK: „obowiązek dowodzenia spoczywa na tym, który coś twierdzi”.

Podana w uzasadnieniu liczba ha, weryfikowana zachowanymi archiwaliami dotyczącymi powierzchni upaństwowionych kościelnych gospodarstw rolnych (według stanu z dnia 15 stycznia 1951 r.), to 89.090,8 ha. Po 1989 r. wszystkie kościoły na podstawie postępowania regulacyjnego otrzymały około 57 000 ha (koniec 2003 r.). Te 57 000 ha nie obejmuje nieruchomości określonych w art. 60 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego. Trzeba zaznaczyć, że zwrot dotyczył jedynie tych nieruchomości, które zostały przejęte niezgodnie z obowiązującym prawem. Na podstawie decyzji wojewody z Państwowego Funduszu Ziemi i z zasobów Agencji Skarbu Państwa kościoły otrzymały 37 000 ha. W sumie przekazano już kościołom 94 000 ha. Jeżeli więc państwo przejęło po 1950 r. 89.090,8 ha, nastąpił już faktyczny zwrot przejętego mienia. I to są dane

---

<sup>2</sup> Bogusław Łoziński, *Fundusz Kościelny*, „Wiadomości KAI”, nr 39 (653) z 3 października 2004 r., s. 7.

weryfikowalne. Dla pełnego obrazu sytuacji potrzebne są dane z Głównego Urzędu Statystycznego: ile ha ziemi rzeczywiście znajduje się dzisiaj w rękach związków wyznaniowych. GUS ma trudność z ustaleniem tych danych, ponieważ gospodarstwa parafii, uznane za indywidualne gospodarstwa rolne, umieszczono w zestawieniu z gospodarstwami wszystkich rolników indywidualnych. Wskazane byłyby też dane, ile nieruchomości, w tym rolnych, przekazały kościołom jednostki samorządu terytorialnego. W rozliczeniach z kościołami należałoby wziąć także pod uwagę nieruchomości przejęte przez kościoły na podstawie np. ustawy 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). Wiadomo, że było to ponad 2 000 pozycji.

Niewątpliwie do dzisiaj nie jest realizowany przepis art. 22 konkordatu. Stosunki państwo – Kościół katolicki oparte są o kontakty przedstawicieli Episkopatu i rządu w ramach Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu RP i Episkopatu Polski oraz niezależnych komisji konkordatowych – rządowej i kościelnej.

W notatce przewodniczącej Rządowej Komisji Konkordatowej Teresy Kamińskiej z dnia 15 grudnia 2000 r. zatytułowanej „Podsumowanie prac nad wdrożeniem konkordatu według stanu na 15 grudnia 2002 r.” czytamy: „Powołanie (...) Rządowej Komisji zostało dokonane decyzją Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 maja 1998 r. na podstawie art. 12 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie prac Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz.U. Nr 106, poz. 492 z późn. Zmianami). Zobowiązanie Rządu RP do powołania Komisji wynikała w szczególności z art. 22 ust. 2 Konkordatu zawartego między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską (Dz.U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318)”. Czytamy również, że: „Ojciec Święty Jan Paweł II powołał Kościelną Komisję Konkordatową (...). Nuncjatura Apostolska w Warszawie poinformowała o treści decyzji Ojca Świętego w komunikacie z dnia 11 maja 1998 r.” a „Komisje Konkordatowe – Rządowa i Kościelna są niezależne w swoich pracach.” Teresa Kamińska informuje również, że „...toczone są prace nad reformą Funduszu Kościelnego” i „pozostały generalnie sprawy związane ze sprawami majątkowymi Kościoła”.

Zgodnie z przepisem ust. 2 art. 22 konkordatu Umawiające się Strony miały obowiązek powołać „wspólną komisję”. Wymogu tego nie spełnia ani Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu RP i Episkopatu Polski, ani obie niezależne komisje konkordatowe. Komisja wspólna działa w oparciu o decyzję Rady Ministrów, komisje konkordatowe nie są wynikiem

uzgodnień między rządem RP i Stolicą Apostolską, ale wynikiem jednostronnych działań<sup>3</sup>. Trzeba mocno podkreślić, że przekazywanie uprawnień nieuprawnionym podmiotom jest naruszeniem konstytucji, bo komisje konkordatowe i Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu i Episkopatu nie wypełniając wymogu przepisu art. 22 konkordatu, powinny zaprzestać działania. Konkordat wprowadził stosunki państwo – Kościół na poziom umowy międzynarodowej. W związku z tym krajowy przedstawiciel Kościoła może być stroną w rozmowach z rządem RP jedynie pod warunkiem, że każdorazowo, zgodnie z Konwencją Wiedeńską, posiada upoważnienie Stolicy Apostolskiej i to w sprawach, których dotyczy upoważnienie.

Uwaga: Przepisy umowy międzynarodowej nie mogą ograniczać uprawnień i kompetencji organów państwa, w tym organu ustawodawczego (Senat). Państwo jest suwerenem, może np. wypowiadać, zgodnie z Konwencją Wiedeńską, umowy międzynarodowe. Przyjęcie, że konkordat jako umowa międzynarodowa ogranicza uprawnienia legislacyjne organu ustawodawczego państwa, prowadzi do swoistego pata legislacyjnego, bowiem taka sytuacja wystąpi w przypadku braku zgody na prowadzenie prac ustawodawczych przez obcy podmiot prawa międzynarodowego (Stolica Apostolska) lub nieformalny podmiot krajowy (Episkopat Polski), nie będący stroną umowy konkordatowej.

Senat RP musi rozstrzygnąć jeszcze problem dotyczący stosowania art. 22 konkordatu. Jeżeli Senat przyjmie, że na rzecz komisji, powołanej zgodnie z przepisem art. 22 konkordatu, Rzeczpospolita Polska przekazała część uprawnień dotyczących materii ustawodawczej, potwierdzi tym samym słuszność zastrzeżeń zgłaszanych w czasie debaty nad ustawą upoważniającą prezydenta do ratyfikacji konkordatu. Zastrzeżenia te dotyczyły zastosowanej procedury głosowania nad ww. ustawą. Otóż zgodnie z art. 90 ust. 2 konstytucji umowa międzynarodowa przekazująca uprawnienia organom międzynarodowym winna być przyjęta większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów; również większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Ustawę o upoważnieniu prezydenta do ratyfikacji konkordatu przyjęto zwykłą większością głosów. Wskazywałoby to, że ustawodawca polski potwierdził, że nie przekazuje jakichkolwiek uprawnień ustawodawczych komisji powołanej zgodnie z przepisem art. 22

---

<sup>3</sup> Świadczą o tym dacie powołania komisji: papież powołał Kościelną Komisję Konkordatową, o czym poinformowała Nuncjatura Apostolska w Warszawie, dnia 11 maja 1998 r., natomiast decyzja prezesa Rady Ministrów podjęta została dnia 25 maja 1998 r. Świadczy to o tym, że strony konkordatu powołując komisje nie miały na celu wypełnienie wymogów przepisów art. 22 konkordatu, w którym mówi się o wspólnej jednej komisji. Sposób powołania tychże komisji każe postawić pytanie, czy nie zostały złamane wymogi art. 25 ust. 4 konstytucji i art. 27 konkordatu.

konkordatu. Podejmując prace nad Funduszem Kościelnym należałoby przyjąć, że wszelkie uwagi strony kościelnej (Stolicy Apostolskiej) w sprawie Funduszu Kościelnego mogą mieć jedynie charakter opiniujący, a nie stanowiący. Gdyby jednak senatorowie przyjęli, że ustalenia wspólnej komisji (powołanej na podstawie przepisu art. 22 konkordatu) mają charakter wiążący, potwierdziłoby fakt złamania przez izby parlamentu Konstytucji RP w trakcie głosowania nad przyjęciem ustawy upoważniającej prezydenta do ratyfikacji konkordatu. *Tertium non datur*.

Zgodnie z kan. 1274 § 1 Kodeksu Prawa Kanonicznego w poszczególnych diecezjach Kościoła katolickiego powinna istnieć specjalna instytucja gromadząca środki na utrzymanie duchownych, „chyba że inaczej temu zaradzono”. § 2 tego kanonu nakazuje Konferencji Episkopatu „powołanie instytucji, która by w sposób wystarczający zapewniła ubezpieczenie społeczne duchownych”. Określenie „chyba, że inaczej temu zaradzono” w przypadku Rzeczypospolitej Polskiej należy rozumieć dotowanie przez Fundusz Kościelny. § 2 tego kanonu mówi jednoznacznie o tym, że Kościół doskonale zdaje sobie sprawę, że ubezpieczenia społeczne duchownych to jego wewnętrzna sprawa, a państwo, zgodnie z zasadą niezależności, nie powinno się w te sprawy mieszać.

Czy zgłoszenie projektu ustawy o zniesieniu Funduszu Kościelnego jest zasadne? M. Winiarczyk-Kossakowska twierdzi, że „już w roku 2000 Fundusz Kościelny stracił swą rację bytu. Odtąd przestał być formą rekompensaty, jak było to zakładane, a stał się w części jeszcze jedną dotacją państwową na rzecz przede wszystkim Kościoła katolickiego”<sup>4</sup>. Oczywiście jest, iż istnienie Funduszu Kościelnego w obecnym kształcie jest nieuzasadnione i niesprawiedliwe społecznie. Tymczasem w roku bieżącym również zaplanowano dotację dla funduszu. Co więcej, od roku 2000, kiedy powinno się przedsięwziąć kroki w celu jego redukcji, dotacje istotnie wzrosły, podczas kiedy np. roczne budżetowe wydatki na naukę i kulturę zmalały. Niestety nie słychać było postulatów z zebrań Konferencji Plenarnych Episkopatu o potrzebie dostosowania wysokości dotacji do realnie przysługujących zaległości związanych z utratą dóbr. Wahania wielkości środków przekazywanych z budżetu państwa corocznie do dyspozycji Funduszu Kościelnego potwierdzają tezę, że instytucja ta jest traktowana tak samo instrumentalnie, jak to miało miejsce przed rokiem 1989.

Uchwalenie ustawy o zniesieniu Funduszu Kościelnego powinno inicjować proces, który w konsekwencji doprowadzi do całkowitego rozdzielenia państwa i Kościoła – każdego

---

<sup>4</sup> M. Winiarczyk-Kossakowska, „Przejęcie przez państwo «dóbr martwej ręki». W pięćdziesiątą rocznicę”, „Państwo i Prawo”, nr 12/2000, s. 65.

w swojej dziedzinie i uporządkuje sferę finansów państwowych tak, aby były one niezależne od kościołów i związków wyznaniowych.

Wyżej wspomniano o konieczności poznania rzeczywistych zaległości finansowych państwa w stosunku do kościołów i związków wyznaniowych. Istnieje także potrzeba dokładnego wyliczenia długów, jakie ma państwo wobec Kościoła. Należy również wyliczyć, jakie zobowiązania są po stronie Kościoła katolickiego wobec Rzeczypospolitej w związku z brakiem zwrotu państwu polskiemu do dnia dzisiejszego majątku ruchomego i nieruchomego, otrzymanego w okresie 1945–1989 od „potwornego reżimu” komunistycznego. Zasada zwrotu mienia winna obowiązywać obie strony na zasadzie wzajemności. Na przykład państwo „reżimowe” realizując ustawę z 1971 r. przekazano Kościołowi nieodpłatnie ponad 2000 obiektów, których szacunkowa wartość powinna być wykazana w rozliczeniach z Kościołem.

Zakładając jednak, że istnienie Funduszu Kościelnego ma nadal uzasadnienie, konieczna jest odpowiedź na pytanie, do kiedy państwo ma płacić tzw. rekompensatę. Do grudnia 2004 r. a może do grudnia 2009 r., czy też jeszcze dłużej?

Uwaga: konieczne jest uświadomienie sobie, że kwestie związane z Funduszem Kościelnym i „ze stratami Kościoła” w czasie II wojny światowej i po II wojnie światowej są nierozzerwalnie związane ze stratami poniesionymi przez państwo polskie i społeczeństwo polskie także w czasie II wojny światowej i po II wojnie światowej.

### **3. Kwestie szczegółowe**

Projekt ustawy o zniesieniu Funduszu Kościelnego zawiera uchybienia legislacyjne.

1) Należy zrezygnować z art. 1. Jest on zbyt techniczny. Zniesienie Funduszu Kościelnego winno być dokonane przez nowelizację obowiązujących przepisów dotyczących tej instytucji. Proponuję niniejszą konstrukcję przepisów projektu ustawy:

#### *Art. 1 (art. 3 w projekcie ustawy)*

*W ustawie z dnia 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. 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) w art. 1 uchyla się ust. 4 i 5.*

*2) uchyla się art. 8 – 11.*

*Art. 2 (art. 4 w projekcie ustawy)*

*W ustawie o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz.U. Nr 45, poz. 391, Nr 73, poz. 660, Nr 96, poz. 874, Nr 122, poz. 1143, Nr 128, poz. 1176, Nr 135, poz. 1268, Nr 160, poz. 1609, Nr 202, poz. 1956 i Nr 210, poz. 2037 oraz z 2004 r. Nr 5, poz. 37) w art. 28 ust. 4 i 5 otrzymują brzmienie:*

- „4. Składki na ubezpieczenie zdrowotne duchownych oraz alumnów wyższych seminariów duchownych i teologicznych, postulików, nowicjuszy i juniorystów i ich odpowiedników, ponoszą z własnych środków, ubezpieczeni.*
- 5. Składki za ubezpieczonych, o których mowa w art. 4, może finansować zwierzchnia krajowa instytucja diecezjalna lub zakonna”.*

*Art. 4 (art. 2 w projekcie ustawy)*

*W ustawie budżetowej na rok 2005 zostanie uwzględniona dotacja dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na pokrycie składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i chorobowe duchownych za rok 2004 w części, która nie zostanie sfinansowana w 2004 r. przez Fundusz Kościelny oraz przez składki opłacane przez duchownych, instytucje.*

*Art. 5*

*Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2005 r.*

Uwaga: Przejściowy charakter przepisu pierwotnego art. 2 projektu wymaga umieszczenia go bezpośrednio przed przepisem określającym termin wejścia w życie ustawy jako art. 4.

**Uwagi do projektu ustawy o zniesieniu Funduszu Kościelnego  
(druk senacki nr 771)**

**1) Ad art. 2**

Z Funduszu Kościelnego pokrywane są składki na ubezpieczenie społeczne obowiązkowe, tj. na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe. Ubezpieczenie chorobowe w odniesieniu do duchownych ma charakter dobrowolny i jak wynika z art. 16 ust. 11 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych finansuje je w całości sam ubezpieczony z własnych środków.

W przepisie należy więc skreślić wyraz „chorobowe”, ale dopisać wyraz „wypadkowe”.

**2) Ad art. 4 pkt 3 lit. a**

Przepis ten nadaje nową treść art. 16 ust. 10 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Obecnie ten przepis ustala, że składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe finansują duchowni w wysokości 20% składki oraz Fundusz Kościelny w wysokości 80% składki. W odniesieniu do członków zakonów i misjonarzy finansuje to tylko Fundusz Kościelny.

Po zniesieniu Funduszu Kościelnego składkę będą opłacać tylko sami ubezpieczeni i to należy zapisać w nowej wersji art. 16 ust. 10.

Proponowana wersja art. 16 ust. 10 odnosi się do sytuacji określonej obecnie w art. 9 ust. 1a, który to przepis ustanawia wyjątek od ogólnej reguły zawartej w art. 9 ust. 1, że w razie zbiegu dwóch tytułów do ubezpieczenia jest obowiązek ubezpieczania tylko z jednego tytułu. Z art. 9 ust. 1a wynika bowiem, że w sytuacji, gdy z pierwszego tytułu podstawa wymiaru składki jest niższa od najniższej, to podlega się obowiązkowo ubezpieczeniu również z tego drugiego tytułu. A więc np. jeżeli duchowny ma umowę o pracę z wynagrodzeniem niższym niż najniższe (bo jest zatrudniony np. na ¼ etatu), to wówczas podlegać będzie również ubezpieczeniu jako duchowny. Jeżeli w art. 16 ust. 10 będzie zapisane, że duchowni sami płacą składkę, to oczywiście, że także w tej sytuacji. Nie trzeba

więc osobno zapisywać, że i w takiej sytuacji duchowny będzie musiał płacić tę drugą (uzupełniającą) składkę sam.

### 3) Do art. 4 pkt 2 lit. b

Zmiana ta nadaje nową treść art. 16 ust. 10a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Obecnie art. 16a ust. 10a określa podstawę wymiaru składki za duchownych w sytuacji określonej w art. 9 ust. 1a, tj. w razie zbiegu tytułów do ubezpieczenia, gdy podstawa wymiaru składki ze stosunku pracy jest niższa od najniższej. W takiej sytuacji składkę z tytułu posługi duchowej za duchownego płaci Fundusz Kościelny od podstawy w wysokości różnicy między minimalnym wynagrodzeniem (podstawa wymiaru składki dla duchownych) a faktycznym wynagrodzeniem otrzymywanym ze stosunku pracy (które jest niższe od minimalnego). Skreślenie tego przepisu spowoduje, że składka z drugiego zbiegającego się tytułu („duchowny”) będzie płacona na zasadach ogólnych, czyli od minimalnego wynagrodzenia. To rozwiązanie można uznać za słuszne, ale powstaje pytanie, czy jest ono zamierzone.

Jeżeli jednak miałyby pozostać ten korzystniejszy sposób ustalania podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie duchownych w zbiegu ze stosunkiem pracy, to należy dotychczasową treść art. 16 ust. 10a przeredagować, zastępując określenie „Fundusz Kościelny” określeniem „duchowny”, a proponowany art. 16 ust. 10a oznakować jako art. 16 ust. 10b.

*styczeń 2005 r.*

*Inetta Jędrasik-Jankowska*

**Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autora.**

**© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2004  
Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część ani całość opracowania nie może być bez  
zgody wydawcy – Kancelarii Senatu – reprodukowana, użyta do innej publikacji  
oraz przechowywana w jakiegokolwiek bazie danych.**