

PAWEŁ KALETA

## PROBLEMY PRAWNE LIKWIDACJI FUNDUSZU KOŚCIELNEGO

Normy regulujące kwestię finansowania instytucji kościelnych z budżetu państwa są ściśle powiązane z charakterem przemian ustrojowych i ekonomiczno-gospodarczych w Polsce. Obecnie, jedną z form finansowania Kościoła z budżetu państwa stanowi Fundusz Kościelny, który swoją genezą sięga ustawodawstwa z 1950 r. i został formalnie ustanowiony na podstawie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego<sup>1</sup>. Na mocy tej ustawy nastąpiło upaństwowienie nieruchomości ziemskich, będących własnością instytucji wyznaniowych w Polsce, w granicach do 50 ha, natomiast na terenie województw: poznańskiego, pomorskiego i śląskiego – do 100 ha (art. 4). W przypadkach przekroczenia tych norm obszarowych upaństwowieniu podlegała jedynie nadwyżka ponad 50 lub 100 ha. Dochody z przejętych od kościołów i związków wyznaniowych nieruchomości miały zostać przeznaczone wyłącznie na cele kościelne i charytatywne (art. 1 ust. 4) a wraz z dotacjami państwowymi miały tworzyć Fundusz Kościelny (art. 8). Pomimo że ustawa o dobrach martwej ręki<sup>2</sup> była dwukrot-

---

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 9, poz. 87 ze zm.

<sup>2</sup> Określenie dóbr martwej ręki jest dwojakie: po pierwsze, nieruchomości kościelne pochodzą przeważnie z zapisów testamentowych dokonanych na łożu śmierci, *manu mortua* – martwa ręka, po drugie, nieruchomości kościelne są martwe dla obrotu ziemią.

nie nowelizowana<sup>3</sup>, to jednak do treści art. 8 wymienionej ustawy nie wydano postanowienia, aby dochody pochodzące z sekularyzowanych majątków kościelnych były odprowadzone na Fundusz Kościelny. Do tego zadania zobligowany został Minister Rolnictwa i Reform Rolnych, jednak zadanie to nie zostało zrealizowane. Obecnie Fundusz Kościelny w całości dotowany jest z budżetu państwa i korzystają z niego oprócz Kościoła katolickiego także inne kościoły i związki wyznaniowe, nawet te, którym majątków nie zabrano. Wysokość wspomnianej dotacji państwowej ustalana jest przez ustawę budżetową na dany rok, która poddawana jest istotnym zmianom<sup>4</sup>. Stąd rodzi się trudność z określeniem jego statusu. Budżet państwa w 2011 r. przeznaczył na Fundusz Kościelny 8,91% mniej dotacji, niż w 2008 r. Obecnie, na skutek działań oszczędnościowych rządu, mających na celu ograniczyć skutki budżetowe kryzysu finansowego, dofinansowanie składek ubezpieczeń części duchownych stało się wręcz jedynym zadaniem Funduszu Kościelnego. Według badań Piotra Stanisza, w 2010 r. Fundusz Kościelny był w 100% wydatkowany na cele związane z opłaceniem składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne osób duchownych<sup>5</sup>. Stawia to Fundusz w sytuacji analogicznej do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, który dubluje zadania i funkcje Zakładu Ubezpieczeń Społecznych<sup>6</sup>. Ponadto zauwa-

---

Zob. M. Winiarczyk-Kossakowska, *Przejęcie przez państwo dóbr martwej ręki*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 4, s. 52.

<sup>3</sup> Zob. art. 60 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154 ze zm.); art. 99 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887).

<sup>4</sup> Jeszcze w 2008 r. wynosiła 97 908 000 zł (załącznik 2, część 43, dział 758, rozdział 75822 ustawy budżetowej z dnia 23 stycznia 2008 r. Dz. U. Nr 19, poz. 117). W 2010 r. wynosiła 86 336 000 zł (załącznik 2, część 43, dział 758, rozdział 75822 ustawy budżetowej z dnia 22 stycznia 2010 r. Dz. U. Nr 19, poz. 102). W 2011 r. wynosiła 89 185 000 zł. (załącznik 2, część 43, dział 758, rozdział 75822 ustawy budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. Dz. U. Nr 29, poz. 150).

<sup>5</sup> P. Stanisławski, *Finansowe i majątkowe aspekty działalności kościołów i innych związków wyznaniowych*, w: A. Mezgłowski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, wyd. 3, Warszawa 2011, s. 246.

<sup>6</sup> T. Stanisławski, *Finansowanie instytucji wyznaniowych ze środków publicznych w Polsce*, Lublin 2011, s. 126.

żyć należy, że Fundusz Kościelny w kontekście rozwiązań przyjętych w innych współczesnych państwach demokratycznych stanowi pewien anachronizm finansowania instytucji kościelnych. Stąd jest przyczyną wielu debat dotyczących jego rozwiązania bądź zmodyfikowania dotacji państwowej przeznaczonej na Fundusz Kościelny.

Potrzebę modyfikacji finansowania działalności instytucji kościelnej przewiduje również art. 22 ust. 2 Konkordatu z 1993 r., zgodnie z którym Rzeczypospolita Polska i Stolica Apostolska zobowiązały się do stworzenia specjalnej komisji, obciążonej zadaniem przygotowania zmian w rozwiązaniach dotyczących spraw finansowych instytucji i dóbr kościelnych oraz duchowieństwa<sup>7</sup>.

Chociaż od ratyfikacji Konkordatu minęło 14 lat, to prace nad zapowiadaną reformą właściwie stoją w miejscu. Co prawda, Komisje Konkordatowe (Kościelna i Rządowa) zostały powołane w 1998 r., a w ramach ich utworzono nawet zespoły robocze w celu wypracowania projektów dokumentów, które są następnie przedmiotem obrad i decyzji Komisji Konkordatowych. Jak dotąd, wspomnianym komisjom nie udało się opracować nowej formy finansowania Kościoła w Polsce. Spośród spraw finansowych opracowano jedynie nowe zasady udziału Funduszu Kościelnego w finansowaniu wydatków związanych z ubezpieczeniem społecznymi i ubezpieczeniem zdrowotnym osób duchownych, co okazało się konieczne w związku z reformą systemu ubezpieczeń społecznych dokonaną w 1999 r.<sup>8</sup>

Wiele kontrowersji budzi przede wszystkim forma likwidacji Funduszu Kościelnego. Zgodnie z art. 25 ust. 4 i 5 obowiązującej Konstytucji RP wzajemne stosunki między państwem a Kościołem katolickim, jak i z pozostałymi związkami wyznaniowymi winny być realizowane na drodze umowy dwustronnej. W przypadku Kościoła katolickiego umowa ta będzie miała charakter międzynarodowy, co jest konsekwencją posiadania przez Stolicę Apostolską podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Tymczasem przygotowane projekty o zmianie ustawy o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki łamią tę regułę.

<sup>7</sup> Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318.

<sup>8</sup> P. Stanisz, *Perspektywy zmiany systemu finansowania Kościołów i innych związków wyznaniowych w Polsce*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2009, t. 12, s. 6.

Na uwagę tu zasługują: senacki projekt ustawy o zniesieniu Funduszu Kościelnego<sup>9</sup>, projekt Klubu Poselskiego SLD o zmianie ustawy o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego<sup>10</sup> oraz projekt ustawy o takiej samej treści Ruchu Palikota<sup>11</sup>. Analiza prawna wymienionych projektów dowodzi braku zachowania zasady bilateralności między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji RP) oraz wykazuje znaczny brak rzetelnego i kompleksowego stworzenia modelu finansowania instytucji kościelnych. Słuszne zatem wydaje się stwierdzenie P. Boreckiego, że autorzy rzeczonych projektów kierują się w znacznej mierze motywami politycznymi i propagandowymi<sup>12</sup>.

Przedstawione wyżej projekty ustaw opowiadają się za jednostronną likwidacją Funduszu Kościelnego, nie określając przy tym ani rekompensaty, ani innych rozwiązań finansowania Kościoła w Polsce. W związku z tym rodzi się pytanie, czy możliwa jest jednostronna likwidacja Funduszu Kościelnego bez zachowania uprzedniej umowy dwustronnej? Gdyby Sejm uchwalił taką ustawę, wówczas ustanowione w ten sposób prawo byłoby sprzeczne z art. 25 Konstytucji RP (ust. 4 i 5) oraz art. 27 Konkordatu.

Faktem jest, że obecny sposób finansowania Kościoła w Polsce jest anachroniczny i wymaga bądź modyfikacji, bądź zastąpienia go innymi formami zwłaszcza tymi, jakie zostały już wypracowane w innych państwach europejskich, szczególnie tych, w których jest realizowany podobny system relacji państwo-kościół. Za tym również opowiada się II Polski Synod Plenarny (1991-1999), który postuluje, by poszukiwać nowych form finansowania Kościoła w Polsce<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Senat Rzeczypospolitej VI kadencja, Druk nr 771 – senacki projekt ustawy o zniesieniu Funduszu Kościelnego, w: *Fundusz Kościelny – za i przeciw. Relacja z konferencji w dniu 10 grudnia 2004 r.*, Warszawa 2005, s. 50-94.

<sup>10</sup> <http://www.kpsld.pl/inicjatywy-kp-sld/projekty-ustaw/grudzien-2011>, [dostęp: 30.01.2012].

<sup>11</sup> <http://www.ruchpalikota.org.pl/kategorie/projekty-ustaw?page=1>, [dostęp: 30.01.2012].

<sup>12</sup> Por. P. Borecki, *Opinia prawna w sprawie ustawy o zniesieniu Funduszu Kościelnego druk senacki nr 771*, w: *Fundusz Kościelny za i przeciw*, s. 61.

<sup>13</sup> *II Polski Synod Plenarny (1991-1999)*, Poznań 2001, s. 79.

## 1. AKTUALNY STAN PRAWNY FUNDUSZU KOŚCIELNEGO

Zgodnie z założeniami ustawy o dobrach martwej ręki Fundusz Kościelny miał stanowić masę majątkową utworzoną z dochodów pochodzących z nieruchomości ziemskich, przejętych wówczas przez państwo od kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 8). W świetle obowiązujących wówczas przepisów Fundusz Kościelny stanowił dokończenie reformy rolnej<sup>14</sup>. Cele utworzonego Funduszu zostały określone w art. 9 rzeczonyj ustawy, który stanowi: utrzymanie i odbudowa kościołów, udzielenie duchownym pomocy materialnej i lekarskiej oraz organizowanie dla nich domów wypoczynkowych, a także wykonywanie działalności charytatywno-opiekuńczej.

Jednakże Fundusz ten w okresie PRL stał się fikcją i politycznym instrumentem do walki z Kościołem<sup>15</sup>. W latach 1950-1989 wydatkowanie środków przeznaczonych na Fundusz Kościelny miało się z treścią ustawy, jego środki właściwie były przeznaczane na wspieranie duchownych związanych z ruchem księży patriotów, czyli komisjom księży przy ZBOWiD, a następnie od 1955 r. Zrzeszenia Katolików „Caritas”. Dopiero po 1989 r. określono zasady działalności Funduszu Kościelnego poprzez wydanie aktów wykonawczych. Pierwszym z nich jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1990 r. w sprawie rozszerzenia zakresu celów Funduszu Kościelnego<sup>16</sup>, na mocy którego środki Funduszu – oprócz celów określonych w art. 9 ust. 1 wymienionej ustawy – zostały przeznaczone na wspomaganie kościelnej działalności oświatowo-wychowawczej i opiekuńczo-wychowawczej, a także inicjatyw związanych ze zwalczaniem patologii społecznych oraz współdziałania w tym zakresie organów administracji rządowej z Kościołem katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi, które mają uregulowany status prawny i działają na terenie RP. Głównym celem Funduszu jest pokrywanie wydat-

<sup>14</sup> Zob. preambuła do ustawy z 20 marca 1959 r. oraz art. 2 ust. 1 lit. Dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 4, poz. 16).

<sup>15</sup> M. Zawisłak, *Wydatkowanie środków Funduszu Kościelnego w latach 1950-1989*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2009, t. 12, s. 244.

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 61, poz. 354.

ków na świadczenia z tytułu ubezpieczeń społecznych duchownych zgodnie z art. 31 ust. 3 i 4 oraz art. 37 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o ubezpieczeniu społecznym duchownych<sup>17</sup>. Obecnie ustawa ta została uchylona zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 16 ust. 10 i 10a ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>18</sup>. Fundusz Kościelny finansuje składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe duchownych, w wysokości 80%, pod warunkiem, że nie podlegają ubezpieczeniu społecznemu z innych tytułów, natomiast składki za członków zakonów kontemplacyjnych klauzurowych i misjonarzy w okresach pracy na terenach misyjnych pokrywa w 100%<sup>19</sup>. Stosownie do ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>20</sup>, z Funduszu Kościelnego finansowane są składki na ubezpieczenia zdrowotne duchownych oraz alumnów wyższych seminariów duchownych, postulantów, nowicjuszy i juniorystów oraz ich odpowiedników, z wyłączeniem duchownych będących podatnikami podatku dochodowego od osób duchownych (art. 86 ust. 4 i 5).

Druga grupa celów, na które mogą być przeznaczone środki Funduszu Kościelnego, obejmuje prowadzoną przez kościoły i inne związki wyznaniowe działalność społecznie użyteczną. W obowiązujących przepisach wyraźnie uwzględniono działalność charytatywno-opiekuńczą, oświatowo-wychowawczą, opiekuńczo-wychowawczą oraz inicjatywy związane ze zwalczaniem patologii społecznych. Na wniosek kościelnych osób prawnych z Funduszu udzielane mogą być dotacje na konkretne inwestycje, związane z realizacją wymienionych celów. Statut przewiduje również możliwość przyznania świadczenia z inicja-

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 29 poz. 156. Zmiany związane z reformą systemu ubezpieczenia społecznego nie doprowadziły do uporządkowania treści przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1990 r., które nadal powołuje się na uchyloną już treść przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o ubezpieczeniu społecznym duchownych. Zob. P. Stanisz, *Ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenia zdrowotne osób duchownych*, w: *Prawo wyznaniowe*, red. H. Miształ, P. Stanisz, Lublin 2003, s. 408-418.

<sup>18</sup> Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.

<sup>19</sup> Tekst jedn. ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74, ze zm.; zob. P. Stanisz, *Finansowe i majątkowe aspekty działalności kościołów*, s. 246.

<sup>20</sup> Dz. U. Nr 210, poz. 2135 ze zm.

tywy własnej Zarządu, ale – jak wynika ze sprawozdań z działalności Funduszu – postanowienie to w praktyce nie jest realizowane. Liczba i wysokość dotacji zależy od wielkości środków przeznaczonych na Fundusz Kościelny w ustawie budżetowej<sup>21</sup>.

Kolejnym celem dotowanym z Funduszu jest finansowanie konserwacji i remontów zabytkowych obiektów o charakterze sakralnym, które jest udzielane na wniosek uprawnionego podmiotu, tj. osoby prawnej związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej. Jednak jak wynika ze sprawozdań z działalności Funduszu, realizowane są wnioski jedynie na wykonanie podstawowych prac zabezpieczających sam obiekt<sup>22</sup>.

Drugim aktem wykonawczym określającym cele wydatkowania Funduszu Kościelnego jest uchwała Rady Ministrów z 7 listopada 1991 r. w sprawie statutu Funduszu Kościelnego<sup>23</sup>, na mocy której określona została struktura organizacyjna i zasady funkcjonowania Funduszu Kościelnego. Fundusz został usytuowany przy Urzędzie Rady Ministrów jako część Departamentu Wyznań MSWiA. Począwszy od 1990 r. kwoty dotyczące finansowania Funduszu Kościelnego są ustalane i zapisywane w ustawie budżetowej.

Dodać należy, że Fundusz Kościelny nie ma osobowości prawnej i nie stanowi też wyodrębnionego rachunku bankowego, stąd nie można go uznać za fundusz celowy w rozumieniu art. 29 ust. 2 ustawy z dnia z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>24</sup>. Fundusz ten stanowi zatem wyodrębnioną pozycję w części 43 budżetu państwa – wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, w dziale 758 różne rozliczenia, w rozdziale 75822 – Fundusz Kościelny<sup>25</sup>.

Wnosząc, zauważyć należy, że mechanizm funkcjonowania Funduszu Kościelnego w dalszym ciągu nie jest zgodny z ustawą z 20

<sup>21</sup> P. Stanisławski, *Finansowe i majątkowe aspekty działalności kościołów*, s. 247.

<sup>22</sup> T. Stanisławski, *Finansowanie instytucji wyznaniowych w Polsce*, s. 124; M. Piszczek-Czapla, *Kryteria wydatkowania środków Funduszu Kościelnego*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2009, t. 12, s. 348.

<sup>23</sup> M. P. Nr 39, poz. 279.

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

<sup>25</sup> Zob. M. Piszczek-Czapla, *Kryteria wydatkowania środków Funduszu Kościelnego*, s. 343.

marca 1950 r. Nadal brak jest zapowiedzianej w art. 10 tej ustawy obecności przedstawicieli Kościoła katolickiego i innych kościołów w organach zarządzających Funduszem Kościelnym. Statut omawianego funduszu zatwierdzony przez Radę Ministrów uchwałą z 7 listopada 1991 r. przewiduje tylko opiniowanie wniosków o dotacje przez pełnomocników Konferencji Episkopatu Polski, Konferencji Wyższych Przełożonych Zakonów Męskich i Konferencji Wyższych Przełożonych Zakonów Żeńskich oraz pełnomocników innych kościołów i związków wyznaniowych<sup>26</sup>.

## 2. PRAWNA REGULACJA ZMIAN STOSUNKÓW MIĘDZY PAŃSTWEM A KOŚCIOŁEM KATOLICKIM

Wśród kontrowersji związanych z likwidacją Funduszu Kościelnego pojawia się problem zachowania formy bilateralności<sup>27</sup>. Zgodnie z art. 25 ust. 4 Konstytucji z 1997 r. „Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy”. Natomiast zgodnie z art. 25 ust. 5: „Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami”. Wynika z tego, że zawarcie umowy pomiędzy Radą Ministrów i reprezentantami danego związku wyznaniowego stanowi warunek *sine qua non* uchwalenia ustawy, jednak nie dotyczy to Kościoła katolickiego. Stąd słuszny wydaje się postulat, że skoro warunek odnosi się do związków wyznaniowych mniejszościowych, to tym bardziej warunek ten powinien dotyczyć największego związku

<sup>26</sup> J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, wyd. 4, Warszawa 2008, s. 217.

<sup>27</sup> Zasada ta nazywana jest także zasadą konsensualnej regulacji stosunków państwo–związki wyznaniowe. Zob. D. Walencik, *Konsensualna regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Kościół a polityka*, red. M. Worbs, Opole 2011, s. 97-112; L. Garlicki, *Komentarz do art. 25 Konstytucji*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, s. 20.



wyznaniowego<sup>28</sup>. Ponadto zauważyć również należy, że przepisy ustaw winny być zgodne z postanowieniami Konkordatu jako umowy międzynarodowej, ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (zob. art. 91 ust. 2 Konstytucji)<sup>29</sup>.

Nie można zatem zgodzić się, aby stosunki między państwem a związkami wyznaniowymi były realizowane jednostronnie przez państwo. Jednak taka wykładnia prawa, co należy zauważyć, stanowi przedmiot ożywionej dyskusji wśród prawników, dzieląc ich na zwolenników i przeciwników tej interpretacji prawa<sup>30</sup>.

Znaczący głos w tej kwestii stanowi wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 r.<sup>31</sup>, który kończy nieścisłość brzmienia art. 25 ust. 4 oraz art. 25 ust. 5 Konstytucji z 1997 r. Wspomniany wyrok TK wyjaśnia, że: „Wymóg wcześniejszej umowy między Radą Ministrów a przedstawicielami kościoła stosuje się również do uchwalania ustaw regulujących stosunek Państwa do Kościoła Katolickiego”. Zatem w kwestii zniesienia Funduszu Kościelnego, zawarcie stosownej umowy pomiędzy Radą Ministrów i Stolicą Apostolską

---

<sup>28</sup> T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7, s. 54; D. Walencik, *Realizacja art. 25 ust 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 6, s. 43.

<sup>29</sup> D. Walencik, *Regulacja spraw majątkowych związków wyznaniowych jako przejaw zasady bilateralności*, w: *Bilateralizm w stosunkach państwo-kościelnych*, red. M. Bielecki, Lublin 2011, s. 212.

<sup>30</sup> Za brakiem obowiązku zawierania umów poprzedzających uchwalenie ustawy odnoszącej się do Kościoła katolickiego opowiadają się: P. Borecki, M. Pietrzak, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 r. (sygn. Akt K 13/02)*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5, s. 101; L. Garlicki, *Komentarz do art. 25 Konstytucji*, s. 22; A. Januchowski, *Forma regulacji stosunków prawnych między państwem a związkami wyznaniowymi w Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 3, s. 7-8; P.A. Leszczyński, *Implementacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – przegląd wybranych problemów*, w: *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, red. P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński, Warszawa 2009, s. 442, 445; M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe. Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – próba interpretacji*, Warszawa 2010, s. 7. Przeciwnego zdania są: T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi*, s. 54; P. Stanisławski, *Finansowe i majątkowe aspekty działalności kościołów*, s. 248; D. Walencik, *Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji*, s. 43; Tenże, *Nowelizacja ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w kontekście zasady bilateralności*, „Forum Prawnicze” 2011, nr 2, s. 41, 47.

<sup>31</sup> Sygn. K. 13/02, OTK-A 2003, Nr 4, poz. 28.

stanowi konieczny warunek zgodności z prawem. Konsekwentnie przyjąć tu należy, że treść ustawy musi pozostawać w ścisłej zależności od postanowień umowy<sup>32</sup>. Ustawa zatem ma być odwzorowaniem zawartej umowy, której tekst publikuje się w organie promulgowanym obok ustawy<sup>33</sup>. Za tym postulatem przemawia również doświadczenie Republiki Włoskiej, w której przyjęto, że ustawa winna stanowić ścisłe odwzorowanie umowy<sup>34</sup>. Tym samym można określić, że uprzednio zawarta umowa spełnia warunek konstytucyjności ustawy określającej stosunki między Rzeczpospolitą Polską i danym związkiem wyznaniowym<sup>35</sup>. Co więcej, umowa taka stanowi konieczny etap procedury przygotowania ustawy a nie odrębne źródło prawa obowiązującego *erga omnes*<sup>36</sup>. W konsekwencji przyjętego rozwiązania należy stwierdzić, że każda zmiana ustawy już obowiązującej będzie musiała być poprzedzona zawarciem umowy między Radą Ministrów a przedstawicielami danego związku wyznaniowego<sup>37</sup>.

Oprócz umów określonych w art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji, przepisy określające zachowanie umowy dwustronnej zawarte są w art. 27 Konkordatu: „Sprawy dotyczące nowych lub dodatkowych rozwiązań będą regulowane na drodze nowych umów między Układającymi się Stronami albo uzgodnień między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną do tego przez Stolicę Apostolską”. Przepis ten potwierdza zasadę zachowania bilateralności w stosunkach między państwem polskim a Kościołem katolickim w odniesieniu do „spraw wymagających nowych lub dodatkowych rozwiązań”. Referowany artykuł zapewnia również Kościołowi katolic-

<sup>32</sup> D. Walencik, *Konsensualna regulacja stosunków*, s. 101.

<sup>33</sup> P. Stanisławski, *Porozumienia w sprawie regulacji stosunków między państwem i niekatolickimi związkami wyznaniowymi we włoskim porządku prawnym*, Lublin 2007, s. 182; D. Walencik, *Konsensualna regulacja stosunków*, s. 101.

<sup>34</sup> P. Stanisławski, *Porozumienia w sprawie regulacji stosunków*, s. 253-262; Tenże, *Perspektywy zmian systemu finansowania kościołów*, s. 14-15.

<sup>35</sup> P. Stanisławski, *Źródła prawa wyznaniowego*, w: *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały I ogólnopolskiego Symposium Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny 14-16 stycznia 2003 r.)*, red. A. Mezglewski, Lublin 2004, s. 317.

<sup>36</sup> D. Walencik, *Konsensualna regulacja stosunków*, s. 102.

<sup>37</sup> Por. P.A. Leszczyński, *Zagadnienia wyznaniowe w Konstytucji RP*, Warszawa 2001, s. 59; D. Walencik, *Konsensualna regulacja stosunków*, s. 103.

kiemu ochronę przed arbitralnością działań organów władz publicznych, czyli odgrywa tę samą rolę co art. 25 ust. 5 Konstytucji<sup>38</sup>.

Podjmując działania zmierzające do likwidacji Funduszu Kościelnego, należy również zastosować art. 22 ust. 2 Konkordatu z 1993 r., który stanowi, że: „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 w Polsce”. Przepis ten określa procedury związane ze sprawami finansowymi instytucji i dóbr kościelnych. Organem kompetentnym do przeprowadzania takich zmian jest specjalna komisja (tj. Komisja Konkordatowa reprezentująca zarówno stronę rządową, jak i kościelną), która ma opracować wspólny projekt regulujący kwestię finansowania Kościoła, jaki stanowiłby załącznik do umowy zawartej między rządem RP a Konferencją Episkopatu Polski, upoważnioną do tego przez Stolicę Apostolską.

Chcąc rozwikłać kontrowersje związane ze stosowaniem prawa, należy stwierdzić, że na etapie procedury przygotowania ustawy, mającej na celu likwidację Funduszu Kościelnego, warunkiem koniecznym jest zawarcie uprzedniej umowy dwustronnej między rządem RP a Stolicą Apostolską. Jednocześnie podkreślić należy, że arbitralne i jednostronne regulacje prawne w stosunku do Kościoła katolickiego (i innych związków wyznaniowych) stanowią złamanie umowy międzynarodowej, czego przykładem jest ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>39</sup>, na mocy której zlikwidowano Komisję Majątkową, zajmującą się rozpatrywaniem wniosków osób prawnych Kościoła katolickiego w sprawie zwrotu mienia zagrabionego im w okresie PRL. Należy tu zwrócić uwagę, że uchwalenie wymienionej ustawy nie zostało poprzedzone zawarciem uprzedniej umowy, co w konsekwencji

<sup>38</sup> D. Walencik, *Konsensualna regulacja stosunków*, s. 104.

<sup>39</sup> Dz. U. Nr 18, poz. 89.

stanowi złamanie prawa konstytucyjnego, jak i umowy międzynarodowej, jaką stanowi konkordat.

### 3. PRÓBA OCENY I PERSPEKTYWA ZMIANY FUNDUSZU KOŚCIELNEGO

Zmiany ekonomiczno-gospodarcze, jakie zachodzą w Polsce, przyczyniają się do podejmowania wielu dyskusji dotyczących wypracowania kompletnego i spójnego systemu finansowania działalności instytucji kościelnych. Obecnie to ofiary wiernych stanowią podstawowe źródło pozyskiwania środków, jednak te nie mogą zapewnić wystarczającego zaplecza dla pełnienia misji Kościoła, szczególnie w obliczu rozwiniętej działalności na polu socjalnym i kulturowym. Dodać należy, że konfiskata znacznej części nieruchomości kościelnych spowodowała podcięcie bazy majątkowej, która stanowiła podstawowe źródło dochodów. Kościół zatem po upadku ustroju komunistycznego zaczął domagać się zwrotu tychże dóbr w formie rekompensat, jakie stanowią świadczenia na rzecz Kościoła.

Z Funduszu Kościelnego korzystają obecnie wszystkie związki wyznaniowe o uregulowanej sytuacji prawnej, w tym również i te, których grunty nie zostały znacjonalizowane w 1950 r. Warto zauważyć, że rozwiązanie to choć odpowiada konstytucyjnym zasadom: równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych oraz współdziałania państwa ze wszystkimi związkami wyznaniowymi dla dobra człowieka i dobra wspólnego, to pozostaje w kolizji z art. 10 ust. 3 ustawy o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki. Zgodnie z tym przepisem (nadal pozostającym w mocy) statut Funduszu Kościelnego powinien zabezpieczyć przeznaczenie dochodów, płynących z nieruchomości przejętych od określonego związku wyznaniowego, na cele tego właśnie związku<sup>40</sup>.

Do chwili obecnej nie wydano aktu wykonawczego do postanowienia wynikającego z art. 8 ustawy z 20 marca 1950 r., zgodnie z którym dochody z upaństwowionych kościelnych nieruchomości ziemskich miały być odprowadzane na Fundusz Kościelny. Spowodowane to

<sup>40</sup> P. Stanisławski, *Finansowe i majątkowe aspekty działalności kościołów*, s. 245.

było tym, że nigdy nie skatalogowano dóbr przejętych w 1950 r. i nie oszacowano ich dochodów według norm Państwowego Funduszu Ziemi<sup>41</sup>. Zgodnie z informacjami, które zostały zebrane przez Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych na początku 1951 r., do tego czasu faktycznie przejęto 89 090,8 ha<sup>42</sup>. Jednak, co należy podkreślić, przejmowanie nieruchomości było nadal dokonywane. Według Dariusza Walencika szacuje się, że na podstawie ustawy o dobrach martwej ręki przejęto nieruchomości o łącznym areale 155 000 ha<sup>43</sup>. Na mocy art. 62 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego powołano Komisję Majątkową w celu prowadzenia postępowania regulacyjnego, mającego na celu przywrócenie własności majątkowej kościelnym osobom prawnym, którym dobra te zostały zsekularyzowane. Według Sprawozdania Komisji Majątkowej z 2011 r., Kościołowi katolickiemu przekazano 65 537 ha<sup>44</sup>, co wskazuje, że ok. 90 000 ha upaństwowionej ziemi kościelnej nadal pozostaje w rękach państwa. W tym kontekście warto zadać pytanie, czy Fundusz Kościelny został w pełni zrealizowany, czyli zrekompensował zabrane i niezwrócone dobra kościelne.

Warto nadmienić, że próba likwidacji Funduszu Kościelnego znajduje się w kolizji z art. 2 Konstytucji z 1997 r., który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Konsekwentnie, chcąc zadość uczynić sprawiedliwości społecznej, słuszne wydaje się, że w pierw należy naprawić krzywdy wyrządzone wspólnotom wyznaniowym przez władze państwowe. Nawet biorąc pod uwagę fakt, że część nieruchomości przejętych w 1950 r. została zwrócona przez Komisję Majątkową, to jeszcze pozostaje do uwzględnienia sprawa niewłaści-

<sup>41</sup> M. Zawisłak, *Prawne i finansowe aspekty działalności Funduszu Kościelnego w latach 1989-2009*, w: *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989-2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, red. D. Walencik, Katowice – Bielsko-Biała, s. 364.

<sup>42</sup> M. Winiarczyk-Kosakowska, *Przejęcie przez państwo dóbr martwej ręki*, s. 58.

<sup>43</sup> D. Walencik, *Rewindykacja nieruchomości Kościoła katolickiego w postępowaniu przed Komisją Majątkową*, Lublin 2008, s. 147; podobnie podaje B. Górowska, G. Rydlewski, *Regulacje prawne stosunków wyznaniowych w Polsce*, Warszawa 1992, s. 105; J. Żaryn, *Kościół a władza w Polsce (1945-1950)*, Warszawa 1997, s. 312.

<sup>44</sup> Zob. *Sprawozdanie z działalności Komisji Majątkowej w latach 1989-2011*, [http://www.bip.msw.gov.pl/portal/bip/225/Komisja\\_Majatkowa.html](http://www.bip.msw.gov.pl/portal/bip/225/Komisja_Majatkowa.html), [dostęp: 30.01.2012].

wego wykorzystania środków Funduszu w okresie 1950-1989 oraz strat poniesionych przez Kościół w tym okresie, które nigdy nie zostały zrekompensowane. Z drugiej jednak strony trzeba uznać, że utrzymanie specjalnego funduszu państwowego, przeznaczonego na działalność podmiotów religijnych budzi zastrzeżenia związane z bezstronnością światopoglądową władz publicznych i zasadą świeckości państwa<sup>45</sup>.

Chcąc rzetelnie odnieść się do próby likwidacji Funduszu Kościelnego, bez stworzenia żadnej pozytywnej alternatywy w dziedzinie finansowania instytucji kościelnych, trzeba stwierdzić, że takie działanie może być uznane za akt nieprzyjazny związkom wyznaniowym i sprzeczny z konstytucyjną zasadą ich współdziałania z państwem dla dobra człowieka i dobra wspólnego (art. 25 ust. 4 i 5). Trudno byłoby zatem wyobrazić sobie funkcjonowanie wielu dzieł prowadzonych przez Kościół, jakimi są m.in.: szkoły, domy dziecka, hospicja, szpitale i inne instytucje użyteczności publicznej, które bez subwencji państwowej nie są w stanie same się finansować. W konsekwencji, jak twierdzi Paweł Borecki, zniesienie Funduszu spowodować może osłabienie finansowe nierzymskokatolickich kościołów i związków wyznaniowych oraz negatywnie wpłynie na zjawisko pluralizmu religijnego w Polsce<sup>46</sup>. Słuszny zatem wydaje się postulat, by do czasu zakończenia postępowań w sprawach rewindykacyjnych zachować sposób finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych przez Fundusz Kościelny, ponieważ jest on formą rekompensaty za zabrane i niezwrócone dobra. Wobec tego jego likwidacja winna wiązać się ze zwrotem tychże dóbr. Nadmienić należy, że na dzień zniesienia Komisji Majątkowej (tj. 1 marca 2011 r.)<sup>47</sup> znajdowało się 216 wniosków, w przypadku których nie zakończono postępowania regulacyjnego. Na mocy art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej ustawę o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, kościelne osoby prawne miały prawo w ciągu 6 miesięcy od

<sup>45</sup> Por. P. Stanisz, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych a finansowanie związków wyznaniowych*, w: *Bezstronność religijna, światopoglądowa i filozoficzna władz Rzeczypospolitej Polskiej*, red. T.J. Zieliński, Warszawa 2009, s. 118.

<sup>46</sup> P. Borecki, *Opinia prawna w sprawie projektu ustawy*, s. 64.

<sup>47</sup> Art. 2 ust. 1-2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r., o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2011 r. Nr 18, poz. 89).

dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej (1 lutego 2011 r.) do wystąpienia o podjęcie zawieszono postępowania sądowego lub administracyjnego, a w przypadku gdyby nie było ono wszczęte – do wystąpienia do sądu o zasądzenie roszczenia<sup>48</sup>.

Do czasu wypracowania rzetelnego i kompletnego modelu finansowania instytucji kościelnych w Polsce, podtrzymywanie tego Funduszu wydaje się zrozumiałe, ponieważ zgodnie z ustawą o dobrach martwej ręki dochody z tych nieruchomości powinny być wyłącznie przeznaczone na cele kościelne i charytatywne – za pośrednictwem tegoż funduszu. Przy czym wydaje się naglące, aby nanieść odpowiednie modyfikacje na drodze nowelizacji ustawy o dobrach martwej ręki dotyczące niektórych jej przepisów. Dla przykładu niniejsza ustawa przewiduje, że Fundusz Kościelny może świadczyć na udzielanie duchownym pomocy materialnej i lekarskiej oraz organizowanie dla nich domów wypoczynkowych (art. 9 ust. 1 pkt 2). Tymczasem jest to martwy przepis, gdyż w rzeczywistości nie są przeznaczane żadne środki Funduszu na ten cel, a przywoływany przepis stanowi jedynie relikwyt PRL (podobnie stało się z przepisami przewidującymi „objęcie duchownych ubezpieczeniem chorobowym na koszt Funduszu Kościelnego w przypadkach uzasadnionych” oraz „specjalne zaopatrzenie emerytalne społecznie zasłużonych”, które to przepisy zostały uchylone na mocy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych)<sup>49</sup>. Ponadto w celu uszczelnienia wydatkowania środków na ubezpieczenie społeczne osób duchownych, pokrywanych w większej części przez Fundusz Kościelny, wydaje się naglące nałożenie na władze zwierzchnie związków wyznaniowych obowiązku przesyłania do ZUS aktualnej listy osób, będących rzeczywście duchownymi w tym związku wyznaniowym<sup>50</sup>.

Chcąc z całą odpowiedzialnością przystąpić do próby rozwiązania tego problemu, należy wziąć pod uwagę mechanizmy finansowania Kościoła, jakie zostały wypracowane w innych państwach, zwłaszcza tych, w których realizowany jest podobny system relacji państwo–kościół. W literaturze przedmiotu jako potencjalny wzorzec

<sup>48</sup> Tamże, art. 4 ust. 1.

<sup>49</sup> P. Stanisławski, *Finansowe i majątkowe aspekty działalności kościołów*, s. 248

<sup>50</sup> A. Grajewski, *Bolszewicka mentalność*, „Gość Niedzielny” 2011, nr 51/52, s. 39.

wskazuje się model włoski, który po zawarciu umowy konkordatowej w 1984 r. został przyjęty we Włoszech. Postulat taki również znalazł się w dokumentach roboczych II Synodu Plenarnego Kościoła katolickiego w Polsce, ostatecznie jednak został on wykreślony z promulgowanego tekstu<sup>51</sup>.

W Konkordacie włoskim z 1984 r. – podobnie jak w umowie ze Stolicą Apostolską, którą w 1993 r. zawarła Rzeczpospolita Polska – przewidziano powołanie specjalnej komisji państwowo-kościelnej<sup>52</sup>, której zadaniem było wypracowanie nowych norm dotyczących finansowania instytucji kościelnych<sup>53</sup>. Uzgodnienia dokonane w ramach tej komisji zostały zawarte po porozumieniu ze Stolicą Apostolską, za pomocą ustawy uchwalonej w 1985 r.<sup>54</sup> Po kilkuletnim okresie przejściowym został wprowadzony system asygnacji podatkowej. Oprócz dobrowolnych ofiar wiernych, składanych podczas nabożeństw, każdy podatnik ma możliwość przekazać 0,8% (*otto per mille*<sup>55</sup>) podatku dochodowego od osób fizycznych. Zatem należy tu mówić o możliwości, nie obowiązku. Podatnik w rocznym zeznaniu poprzez odpowiednią deklarację dokonuje wyboru przeznaczenia części jego podatku spośród trzech możliwości: a) nadzwyczajne działania państwa w zwalczaniu głodu, skutków katastrof naturalnych, pomocy uchodźcom i ochronie zabytków; b) wsparcie Kościoła katolickiego: na potrzeby kultu, utrzymanie duchowieństwa, pomoc społeczną w kraju lub państwach

---

<sup>51</sup> M. Robak, *Finansowanie Kościoła*, „Wiadomości Archidiecezjalne Warszawskie” 2001, t. 2, s. 335.

<sup>52</sup> P. Stanisławski, *Finansowe i majątkowe aspekty działalności kościołów*, s. 249.

<sup>53</sup> Art. 13 ust. 2 Układu między Stolicą Apostolską i Republiką Włoską w sprawie rewizji konkordatu laterańskiego podpisany 18 lutego 1984 r., w: J. Krukowski, *Konkordaty współczesne. Doktryna teksty (1964-1994)*, Warszawa 1995, s. 428.

<sup>54</sup> Analogiczne rozwiązania uwzględniono w uchwalonych następnie aktach normatywnych, regulujących sytuację prawną poszczególnych niekatolickich związków wyznaniowych.

<sup>55</sup> Niektóre publikacje przedmiotu błędnie podają kwotę 0,08% podatku; zob. G. Feliciani, *Finansowanie instytucji kościelnych i utrzymanie duchowieństwa. Doświadczenia włoskie*, w: *Systemy finansowania instytucji kościelnych w Europie. Materiały Międzynarodowej Konferencji Sandomierz, 13-14 września 1999*, red. J. Krukowski, Lublin 2000, s. 59; J. Patek, *Opodatkowanie Kościoła katolickiego i jego osób duchownych*, Toruń 2008, s. 303.



Trzeciego Świata; c) wsparcie jednego z wyznań mających odpowiednie porozumienie z państwem<sup>56</sup>.

Podział zgromadzonych środków dokonuje się według deklaracji podatników, natomiast 0,8% podatku tych, którzy nie podjęli żadnej decyzji, dzielone jest w sposób proporcjonalny zgodnie z deklaracją wyrażoną przez podatników<sup>57</sup>. Oprócz tego podatnicy mają możliwość odliczenia od podstawy opodatkowania dobrowolnych darowizn, składanych na rzecz instytucji wyznaniowych, do kwoty 1032,91 euro (dawniej 2 mln lirów). Wpływy pochodzące z takich darowizn obok wspomnianej deklaracji podatkowej zasilają centralny instytut dla utrzymania duchowieństwa, który odpowiednio zasila diecezjalne instytuty powołane w celu finansowego wspierania duchowieństwa<sup>58</sup>. W sprawach podatkowych zarówno instytucje Kościoła katolickiego, jak i innych kościołów, mających umowę z państwem, traktowane są jednakowo oraz zrównane są z innymi instytucjami charytatywnymi i oświatowymi. Działalność gospodarcza prowadzona przez instytucje kościelne podlega ogólnym przepisom państwowym i przewidzianemu przez nie reżimowi podatkowemu<sup>59</sup>.

Ten sposób świadczenia na Kościół we Włoszech różni się od podatku kościelnego stosowanego w Niemczech<sup>60</sup> i innych krajach europejskich<sup>61</sup>. We włoskim systemie finansowania instytucji kościelnych nie jest uwzględniana przynależność religijna, lecz prawodawca daje możliwość obywatelowi wspierania Kościoła na drodze odliczenia od podatku. W ocenie systemu włoskiego należy wskazać, że prezentuje on pełen szacunek dla zasady świeckości państwa, ponieważ zdaje się całkowicie na wolę obywateli. Co więcej, daje obywatelom możliwość

<sup>56</sup> T. Stanisławski, *Finansowanie instytucji wyznaniowych w Polsce*, s. 48.

<sup>57</sup> G. Feliciani, *Finansowanie instytucji kościelnych i utrzymanie duchowieństwa*, s. 60.

<sup>58</sup> Art. 21-53 Norm dotyczących instytucji i dóbr kościelnych we Włoszech oraz rewizji zobowiązań finansowych państwa włoskiego i jego interwencji w zarząd majątku instytucji kościelnych, w: J. Krukowski, *Konkordaty współczesne*, s. 441-451.

<sup>59</sup> P. Mazurkiewicz, *Finanse Kościoła w państwach Unii Europejskiej*, „Więź” 1999, s. 167; A. Czohara, *Stosunki państwo – Kościół. Belgia, Francja, Hiszpania, Włochy*, Warszawa 1994, s. 51n.

<sup>60</sup> Zob. M. Kosek, *Podatek kościelny w niemieckim systemie prawnym*, Płock 2004; J. Wiśniewski, *Finanse Kościoła w Niemczech*, „Przegląd Powszechny” 1997, t. 2, s. 200-204.

<sup>61</sup> Zob. G. Robbers, *Państwo i Kościół w krajach Unii Europejskiej*, Wrocław 2007.

decydowania o przeznaczeniu kwoty podatku przez nich odprowadzonej i potwierdza koncepcję państwa autentycznie demokratycznego i pluralistycznego<sup>62</sup>.

W poszukiwaniu właściwej formy zastąpienia Funduszu Kościelnego należy również wziąć pod uwagę uwarunkowania historyczne, społeczne i polityczne, jakie funkcjonują w Polsce. W dalszej perspektywie pojawia się również kwestia ujednoczenia zasad finansowania instytucji kościelnych w poszczególnych diecezjach oraz ujednoczenia zasad wynagradzania duchownych. Nie wydaje się stosowne, by odwzorowywać na zasadzie prototypu rozwiązanie zachodnie, bez zaznajomienia się z ich walorami i wadami. Odnosi się to również do rozważań problemu, czy system włoski pozostawia kościołowi większą swobodę działania, czy też wciąga go w większe uzależnienie<sup>63</sup>. Nie bez znaczenia jest również mentalność wiernych w Polsce oraz ich przyzwyczajenia. Wydaje się wciąż aktualne pytanie bpa Tadeusza Pieronka: czy Kościół w Polsce jest do tego przygotowany?<sup>64</sup> Nie można być pewnym, ile osób na drodze deklaracji podatkowej przeznaczy cześć swego podatku na instytucję kościelną, a ile na charytatywną. Ten sposób zmian również może być sposobem sprawdzenia zaufania wiernych wobec Kościoła. Poza tym ewentualne wpływy z proponowanego 1% podatku dochodowego na wskazany Kościół bądź związek wyznaniowy może być wynikiem tego, na co Kościół „sobie” zapracował. Jak w Hiszpanii, we Włoszech i na Węgrzech ten system się sprawdził, tak w przypadku Polski wydaje się potrzeba przeprowadzenia wcześniej wielu badań z zakresu socjologii, ekonomii i prawa.

Zważywszy na powyższe, chcąc podjąć próby wyjaśniania kontrowersji związanych z likwidacją Funduszu Kościelnego, niewątpliwie należy podejść do problemu z dużą ostrożnością. Oprócz zakończenia spraw rewindykacyjnych również należy wziąć pod uwagę propozycję Andrzeja Czohary, który podkreślając prawa człowieka i jego godność,

<sup>62</sup> Por. G. Feliciani, *Finansowanie instytucji kościelnych i utrzymanie duchowieństwa*, s. 61.

<sup>63</sup> Por. R. Sobański, *Baza finansowa kościołów w perspektywie zintegrowanej Europy*, „Prawo Kanoniczne” 39(1996), nr 3-4, s. 17.

<sup>64</sup> T. Pieronek, *Czas zmienić finansowanie Kościoła w Polsce*, „Wiadomości Archidiecezjalne Warszawskie” 2001, t. 2, s. 346.

postuluje stworzyć nową, zupełnie oderwaną od ustawy o dobrach martwej ręki, konstrukcję prawną regulującą finansowanie przez państwo instytucji kościelnych<sup>65</sup>. Za tym przemawia fakt korzyści z działania Kościoła zwłaszcza w sferze etycznej, społecznej i kulturowej. Jednak ten sposób rozwiązania finansowania Kościoła domaga się przeprowadzenia rzeczowej dyskusji, uwzględniając polskie warunki i unormowania prawne.

#### 4. KONKLUZJE

Niewątpliwie Kościół w Polsce stoi przed ogromną potrzebą ukształtowania własnej, nowej świadomości spraw finansowych. Państwo polskie zapewnia Kościołowi katolickiemu swobodne i publiczne pełnienie jego misji oraz zarządzanie i administrowanie jego sprawami na podstawie prawa kanonicznego (art. 5 Konkordatu). Odnośnie do likwidacji Funduszu Kościelnego należy zachować zasadę bilateralności, wynikającą z art. 25 ust. 4 i 5 obowiązującej Konstytucji oraz art. 22 ust. 2 Konkordatu. Kompetentna w tym względzie jest Komisja Konkordatowa składająca się z przedstawicieli tak Kościoła, jak i rządu, która ma zająć się koniecznymi zmianami. Rozwiązanie Funduszu Kościelnego na drodze nowelizacji/uchylenia ustawy o dobrach martwej ręki bez uprzedniej umowy między stronami będzie niezgodne z Konstytucją oraz umową międzynarodową. Ponadto przekonuje również o tym art. 27 Konkordatu: „Sprawy wymagające nowych lub dodatkowych rozwiązań będą regulowane na drodze umów między Układającymi się stronami albo uzgodnień między Rządem Rzeczypospolitej i Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną do tego przez Stolicę Apostolską”. Nie ulega wątpliwości, że ewentualna likwidacja Funduszu Kościelnego powinna mieć charakter kompleksowy, cechować się stabilnością i niezależnością polityczną państwa wobec Kościoła. Ponadto próba wypracowania całościowego systemu finansowania instytucji kościelnych w Polsce winna doprowadzić do przyjęcia regulacji prawnych

---

<sup>65</sup> A. Czohara, *Podstawy prawne zadań Funduszu Kościelnego w III RP*, w: *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, s. 211.

odpowiadających w szczególności ustrojowym zasadom: poszanowania autonomii, niezależności, sprawiedliwości społecznej oraz współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego (art. 25 ust. 3 Konstytucji).

#### LIQUIDATION OF THE CHURCH FUND: SELECTED LEGAL PROBLEMS

### Summary

The Church Fund was established under the act of the 20th of March 1950, to acquire the property from dead hands. It had a mass of property made up of income from church property acquired by the state, from churches and from other religious associations. Today however, the Fund is financed from the state budget which in the context of the solutions adopted from other European countries is an anachronism of financing ecclesiastical institutions. In order to solve the Church Fund, it is necessary to retain the principle bilateral resulting from the article. paragraph 25. 4 and 5 of the existing Constitution and art. paragraph 22. 2 Concordat. Potentially a good example is the Italian model with appropriate changes and adapted to polish conditions. However, until a fair and comprehensive financing model of ecclesiastical institutions is put in operation in Poland the current operation of the fund should be kept because it is compensation for goods received and not taken. In addition, an attempt to develop a comprehensive financing system of ecclesiastical institutions in Poland should lead to the adoption of the corresponding legal regulations and in particular the systemic principles: respect for autonomy, independence, social justice, and cooperation for the individual and the common good.

**Key words:** The Church Fund, the changes of funding of religious institutions in Poland.

*Thumaczenie własne Autora*