

**Analiza dokumentu pt. „Państwo i Kościół na swoje miejsca” przygotowanego przez
Instytut Strategie 2050 (Polska 2050)**

1. Uwagi wstępne

W dniu 28 stycznia 2021 r. Instytut Strategie 2050 – think tank Polski 2050 Szymona Hołownii opublikował analizę na temat relacji Kościoła i Państwa „Państwo i Kościół na swoje miejsca”. W intencji autorów, zaprezentowane zmiany mają na celu rzeczywistą realizację konstytucyjnej zasady bezstronności państwa w sprawach światopoglądowych i religijnych. Dotyczą takich spraw jak m.in.: przepływy finansowe, nauczanie religii w szkołach, praca kapelanów w służbach państwowych, problem pedofilii wśród duchowieństwa, interpretacja Konkordatu.

Jest to pierwsza w miarę kompleksowa analiza relacji na płaszczyźnie Państwo - Kościół przygotowana przez partię polityczną. Wcześniejsze propozycje zmian przedstawione choćby przez Stowarzyszenie Inicjatywa Polska czy Kongres Świeckości miały charakter wycinkowy.

Już na początku autorzy opracowania zaznaczają, że odnosi się ona do wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych w RP, nie mniej jednak jego treść tego podejścia nie potwierdza. Projekt koncentruje się przede wszystkim na relacjach Państwo – Kościół rzymskokatolicki, co nie dziwi o tyle, że jest to Kościół większościowy, którego działania i oddziaływanie jest najbardziej zauważalne. Nieuwzględnienie specyfiki innych kościołów i związków wyznaniowych istotnie wpływa na niektóre z proponowanych rozwiązań, o czym mowa poniżej.

Niniejsza analiza będzie stanowiła odniesienie do najistotniejszych, z perspektywy prawa wyznaniowego, elementów dokumentu. Do odrębnej analizy pozostawiono sprawy z zakresu prawa karnego (pedofilia i obraza uczuć religijnych) oraz proponowaną ideę powstania Kodeksu Dobrych Praktyk.

2. Finanse i majątek kościelny

Pierwszy rozdział analizy obejmuje zagadnienie jawności przepływów środków finansowych (publicznych i samorządowych) do kościelnych osób prawnych. Autorzy odnoszą się zarówno do wszelkiego rodzaju dotacji, jak też działań Komisji Regulacyjnych, nieruchomości przekazywanych w trybie art. 70 a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła

Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹ a także bonifikat udzielanych na podstawie art. 68 ust. 1 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami².

Autorzy postulują, aby badanie przepływów finansowych zlecić Najwyższej Izbie Kontroli, co jest oczywiście formalnie możliwe. Należy podkreślić, że kontrolę wydatkowania środków pieniężnych, może przeprowadzić każda instytucja publiczna, czy samorządowa, od której one pochodzą. Kluczowa jest jednak wola polityczna w tym zakresie.

Jeśli chodzi o działalność Komisji Regulacyjnych: Kościelna Komisja Majątkowa zakończyła swoją działalność w 2012 r., natomiast pracują nadal pozostałe Komisje Regulacyjne i ich Zespoły Orzekające. Postulowane zakończenie działań tych Komisji nie jest możliwe o tyle, że procedują one sprawy nieruchomości złożone w konkretnym, zawitym terminie ustawowym do czasu ich rozstrzygnięcia. Zatem hipotetyczne zakończenie ich prac byłoby nie tylko bezprawne, ale też nosiło znamiona dyskryminacji innych niż rzymskokatolicki, kościołów i związków wyznaniowych (na marginesie ekspert, na którego autorzy się powołują to ks. dr. hab. Dariusz Walencik, prof. UO – w tekście błędnie podano nazwisko Walendziak).

Inną kwestię stanowi przekazywanie nieruchomości na tzw. Ziemiach Odzyskanych na podstawie art. 70a ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Wydaje się, że *ratio legis* tego artykułu zostało wyczerpane. Należy też dodać, że art. 70 a stanowił przedmiot wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 czerwca 2011 r.³, także w aspekcie nierównego traktowania innych niż rzymskokatolicki kościołów i związków wyznaniowych. Trybunał tej dyskryminacji się nie dopatrył, co w istotnym stopniu sankcjonuje uprzywilejowaną pozycję Kościoła rzymskokatolickiego w tym względzie.

W odniesieniu do zagadnienia bonifikat udzielanych na podstawie art., 68 ust. 1 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, autorzy podnoszą, że nie jest możliwe ustalenie kwoty udzielonych bonifikat. Stwierdzenie to nie jest zgodne z prawdą, ponieważ informacje te można uzyskać w trybie dostępu do informacji publicznej, co uczyniło Stowarzyszenie SOISH przygotowując opracowanie „Zbywanie przez powiaty w Polsce nieruchomości z bonifikatą na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych w latach 2015-2020. Działania strażnicze i opracowanie dobrych praktyk”⁴, ale oczywiście wymaga to istotnego nakładu pracy. Ponadto,

¹ Ustawa z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 1347.

² Ustawa z 17 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, z 2021 r. poz. 11, 234.

³ Sygn. K 3/09.

⁴ Z wynikami i rekomendacjami można się zapoznać <http://www.soish.pl/?p=609>.

dodać należy, że nie stanowi problemu sam fakt przyznawania bonifikat, ale brak jednoznacznych zasad ich przyznawania, równego traktowania podmiotów o tym samym charakterze, definicji działalności sakralnej oraz kontroli, czy nieruchomości są wykorzystywane zgodnie z celem, jaki stanowił podstawę przyznania bonifikaty. O tym autorzy analizy zapominają. W ocenie Stowarzyszenia SOISH jest to zapomniany aspekt finansowania kościołów, który przez pięć ostatnich lat opiewał na ponad 30 mln zł ulg.

Analiza zwraca również uwagę na nieuzasadnione uprzywilejowanie kościołów i innych związków wyznaniowych, uprawniających te podmioty – obok rolników – do nabywania gruntów rolnych⁵. Jest to uwaga trafna i podnoszona również przez przedstawicieli doktryny prawa. Powiązanie uprawnień kościołów nadanych im przez ukur np. z możliwością pozyskiwania ziemi rolnej przez niektóre osoby prawne Kościoła Katolickiego powoduje, że regulacja zrównująca prawa rolników i kościelnych osób prawnych stawia Kościół Katolicki w nader komfortowej sytuacji. Podkreślić bowiem należy, że celem statutowym związków wyznaniowych *sensu largo* nie jest prowadzenie działalności rolniczej a religijnej. Autorzy dokumentu na ten istotny aspekt i powiązanie obu przepisów nie zwrócili uwagi.

Autorzy podnieśli także, że kościelne osoby prawne są beneficjentami innych programów i konkursów, np. w zakresie termomodernizacji. Ze stwierdzenia tego nic nie wynika, jeżeli chodzi o propozycje zmian na gruncie prawnym lub faktycznym. Nie ma również uzasadnienia dla wykluczenia ich z kręgu beneficjentów, gdyż nosiłoby to znamiona dyskryminacji.

Rozdział drugi opracowania odnosi się do zasadności dalszego istnienia Funduszu Kościelnego i zawiera propozycje sposobów finansowania kościołów i związków wyznaniowych. Fakt działania Funduszu Kościelnego był niejednokrotnie przedmiotem dyskusji i wydaje się, że w określonych warunkach politycznych jego likwidacja jest możliwa. Problem stanowi jednak sposób przyszłego finansowania działalności kościołów. Autorzy mówią o alternatywnych rozwiązaniach odpisu podatkowego oraz darowizny na cele kultu religijnego. Zagadnienie podatku kościelnego stanowiło przedmiot rozmów i negocjacji przed rokiem 2015, kiedy porozumienia nie osiągnięto. Trzeba tutaj zwrócić uwagę na fakt, że sceptyczne wobec rozwiązania były również, a może przede wszystkim, kościoły mniejszościowe, które nie byłyby w stanie prowadzić swojej działalności tylko z kwot uzyskanych z odpisu podatkowego. Poza tym, opierając się choćby na danych publikowanych

⁵ Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1655, 2320, z 2021 r. poz. 234.

przez Ministerstwo Finansów a dotyczących liczby podatników odpisujących tzw. jeden procent (w 2020 r. ok. 14,8 mln a więc około 50 proc. wszystkich uprawnionych)⁶, wydaje się, że konieczna jest istotna zmiana w mentalności społecznej, aby odpis podatkowy na kościoły mógł efektywnie je finansować. Podobnie jeśli chodzi o darowizny na cele kultu religijnego – jedyny wyjątek stanowią kościoły ewangelickie, gdzie normą jest opłacanie składki kościelnej, nie mniej jednak i tak nie gwarantuje to zapewnienia odpowiedniego wpływu finansowego. Warto też zwrócić uwagę, że część osób może nie życzyć sobie ujawniania swojego wyznania w dokumentacji podatkowej. W tym kontekście należy więc rozważyć czy tzw. podatek kościelny nie naruszałby praw osób, które chciałyby zapewnić finansowanie swojemu kościołowi ale skorzystać z prawa do milczenia o swoich przekonaniach religijnych względem państwa. Jest to oczywiście problem poboczny wobec koncepcji zmiany sposobu finansowania działalności kościołów, ale w indywidualnych przypadkach może okazać się dość ważki.

Niezrozumiałe jest wprowadzenie alternatywy albo odpis, albo darowizna na cele kultu religijnego. Decyzja, czy i w jakiej wysokości chce wspierać swoją wspólnotę wyznaniową powinna pozostać po stronie obywatela.

Niezależnie jednak od powyższego, nie wydaje się realne przeprowadzenie prostej likwidacji Funduszu Kościelnego i zastąpienie go odpisem, czy darowizną. Konieczne byłoby przyjęcie również rozwiązań finansowych na okres przejściowy. Sama zaś likwidacja FK z prawnego punktu widzenia jest możliwa i w tym kontekście nie jest potrzeba, ani zmiana Konstytucji, ani renegocjacja Konkordatu⁷.

Autorzy analizy poruszają także problem funkcjonowania w kapelanów i sprawę cmentarzy wyznaniowych. W pierwszym przypadku ich diagnoza jest jak najbardziej słuszna. Tzn. w ocenie Stowarzyszenia SOISH finansowanie etatów kapelanów w służbach, w których państwo nie jest do tego zobowiązane na mocy układów międzynarodowych lub ustaw nie powinno mieć miejsca. Nieco odmiennie należy się zapatrywać na propozycję ingerencji władz samorządowych w stawki za pochówki na cmentarzach wyznaniowych, w przypadku braku cmentarza komunalnego. Taka praktyka naruszałaby zasadę autonomii. To jednostki samorządu terytorialnego powinny zapewnić w ramach zadań własnych miejsce na pochówki dla mieszkańców. Rozwiązanie tego problemu w proponowany sposób jest wątpliwe prawnie.

3. Nauczanie religii w szkole

⁶ <https://www.gov.pl/web/finanse/1-procent-podatku-dla-opp> [dostęp: 09.02.2021].

⁷ <http://www.soish.pl/?p=235> [dostęp: 09.02.2021].

Religia w szkole stanowi przedmiot rozważań 3 rozdziału opracowania. Autorzy stoją na stanowisku, że to wspólnota szkolna powinna decydować w jakim wymiarze i w jakiej formie powinny być organizowane lekcje religii. Na gruncie obowiązujących przepisów jest to stanowisko nieuprawnione – jak długo zajęcia z religii są realizowane w szkołach publicznych, tak długo ich status jest równy innym nauczany przedmiotom. Zatem formalnie niemożliwe wydaje się nauczanie w formie bloków, o którym wspominają autorzy, jako że inne przedmioty szkolne nie są w ten sposób realizowane. Postulat przeniesienia decyzji o liczbie godzin lekcji religii z biskupa ordynariusza na wspólnotę szkolną świadczy o niezrozumieniu istoty organizacji zajęć z religii. Jeśli to kościoły i związki wyznaniowe decydują o treściach programowych, co jest zrozumiałe, ponieważ odnoszą się one do ich doktryny i tradycji wyznaniowej, to podobnie i one decydują jak i w jakim wymiarze zajęcia mają być realizowane.

Analizując postulat wprowadzenia obowiązkowych zajęć z etyki lub filozofii (z elementami religioznawstwa) należy zwrócić uwagę traktowanie jej jako swoistego surogatu religii i oraz na kwestię, czy etyka jest optymalnym przedmiotem alternatywnym wobec nauczania religii, bo sugeruje, że etyka jest przeznaczona dla osób niewierzących a religia dla wierzących⁸. Wydaje się, że dobrowolny alternatywny dla religii przedmiot powinien obejmować wiedzę o światopoglądach, rozumianą „jako zobiektywizowane wprowadzenie w znajomość systemów światopoglądowych, zarówno religijnych, jak i niereligijnych, łącznie z ich komponentem religioznawczym, filozoficznym i etycznym”⁹.

Autorzy postulują, aby cezurę uprawniającą do samodzielnej decyzji uczęszczania na zajęcia z religii stanowił wiek, w jakim młodzież kończy szkołę podstawową argumentując, że to młodzież samodzielnie wybiera profil klasy w liceum i a także, że małoletni mogą ponosić odpowiedzialność na gruncie przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Uzasadnienie jest co najmniej dyskusyjne, ponieważ trudno wyobrazić sobie sytuację, że podejmowaniu decyzji o wyborze profilu pośrednio lub bezpośrednio nie biorą udziału rodzice i co istotniejsze, analogia do wieku ponoszenia odpowiedzialności, należałoby dodać karnej, jest nietrafiona. Można jednak odwołać się do cywilnoprawnych zasad, gdzie ograniczona zdolność do czynności prawnych uzyskiwana jest w wieku lat 13. Ustawodawca określił wyjątki w art. 20-22 Kodeksu cywilnego, które opisują jakie czynności prawne nie wymagają zgody przedstawiciela ustawowego i mogą być dokonywane samodzielnie przez osoby o ograniczonej

⁸ T. Zieliński, *Nauka etyki w szkołach publicznych w ujęciu prawnym* [w:] J. Krukowski, M. Poniowski, P. Sobczyk, *Religia i etyka w edukacji publicznej*, Warszawa 2014, s. 118.

⁹ *Ibidem*.

zdolności do czynności prawnych. Jednak nie wyczerpują one katalogu czynności dopuszczalnych jako dokonywane samodzielnie.

Zgodnie z wskazanymi powyżej przepisami, zgody przedstawiciela ustawowego nie wymagają:

1. umowy należące do umów powszechnie zawieranych w drobnych bieżących sprawach życia codziennego;
2. rozporządzanie własnym zarobkiem osoby posiadającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych, chyba że sąd opiekuńczy postanowił inaczej;
3. czynności prawne dotyczące przedmiotów majątkowych oddanych osobie ograniczonej w zdolności do czynności prawnych do swobodnego użytku przez jej przedstawiciela ustawowego, chyba że zgoda przedstawiciela ustawowego do dokonania takich czynności zgodnie z ustawą nie wystarcza.

Wskazany katalog wydaje się jednak nie obejmować czynności analogicznych do samodzielnego decydowania o udziale w zajęciach religii. Taką swobodę daje dopiero pełna zdolność do czynności prawnych. Nadto, a może przede wszystkim, należy zwrócić uwagę na art. 48 Konstytucji RP, który gwarantuje rodzicom prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Biorąc powyższe pod uwagę trudno znaleźć uzasadnienie dla proponowanej przez autorów cezury, a wprowadzanie jej jako odrębnej pozostaje w sprzeczności z rozwiązaniami przyjętymi w polskim prawie powszechnym.

Potrzebnym i uzasadnionym rozwiązaniem wyłączenie oceny z religii ze świadectwa szkolnego oraz ze średniej ocen. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny takie rozwiązanie stanowiło przejaw traktowania religii jako pełnoprawnego przedmiotu szkolnego a ponadto przemawiały za nim racje pedagogiczne. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez W. Janigę oraz A. Mezglewskiego pomijanie oceny z tych przedmiotów miałyby charakter antymotywacyjny i antywychowawczy, bowiem nie uwzględnianie oceny z przedmiotów nadobowiązkowych zamazuje rzetelność informacji o podjętym wysiłku i osiągniętych wynikach pracy w szkole¹⁰.

Biorąc pod uwagę fakt, że zajęcia z religii są zwykle mniej wymagające niż innych przedmiotów, a tym samym szanse uzyskania lepszej noty wyższe, warto pokusić się o ocenę motywacji uczniów w odniesieniu do zajęć z religii. A konkretnie, czy chodzi faktycznie o zdobywanie wiedzy, czy chęć uzyskania wysokiej oceny motywowana jest innymi względami.

¹⁰ szerzej: W. Janiga, A. Mezglewski, *Nauczanie religii w szkołach publicznych*, „Roczniki Nauk Prawnych” 11(2001), z. 1, s. 131 - 159.

Na podstawie danych przedstawionych w prezentacji przygotowanej przez Instytut Statystyki Kościoła Katolickiego pt. Nauczanie religii w szkołach publicznych w świetle badań empirycznych przedstawionej na konferencji prasowej Nauczanie religii w szkole - 25 lat doświadczeń w Warszawie w dniu 28 sierpnia 2015 r. wiadomo, że na zajęcia religii zapisanych jest: 83,9 proc. dzieci w przedszkolach, 91,5 proc. w szkołach podstawowych, gimnazjach - 90,8 proc., w liceach ogólnokształcących - 84,8 proc., w technikach i liceach zawodowych - 84,6 proc. i szkołach zawodowych - 89, 5 proc.¹¹ Pomijając fakt, że dane te mają charakter deklaratoryjny, bo odnoszą się do osób zapisanych a nie faktycznie uczestniczących w zajęciach, to odsetek ten jest wysoki. Zastanawiająco wysoki, jeśli zestawimy je z innymi danymi, również zebranymi przez Instytut Statystyki Kościoła katolickiego, a wynikającymi z badania tzw. *dominantes* i *comunicantes*. zebranych w *Annuario Statisticum Ecclesiae in Polonia AD 2015*¹². Na podstawie wyników badania wskaźnik *dominantes* w 2014 r. wyniósł 39,1%, zaś *communicantes* 16,3%. Niemal 40 procentowy udział Mszy św. nie oznacza jednak, że bierze w niej udział 40 proc. ochrzczonych w Kościele katolickim. Badania statystyczne prowadzone są bowiem na osobach zobowiązanych do praktyk religijnych, z której wyłączone są dzieci do 7 roku życia oraz osoby starsze, mające problemy z poruszaniem. ISKK *a priori* przyjmuje, że jest to 18 proc. wiernych. Zatem faktyczny wskaźnik osób uczęszczających na Msze św. będzie jeszcze niższy.

Jeśli przyjmiemy, że w niedzielnych Mszach św. bierze udział około 40 proc. osób powyżej 7 roku życia i zestawimy te dane z ponad 85 proc. deklaratoryjnym udziałem w lekcjach religii to trudno nie zauważyć różnicy. Szczególnie, jeśli do porównania tego dodamy zaledwie 16, 3 proc. wskaźnik osób przystępujących do Komunii św., który świadczy o zaangażowaniu religijnym. Patrząc na te dane, nawet jeśli uwzględnimy fakt, że lekcje religii są organizowane w szkole a więc w toku zajęć, a do kościoła trzeba się wybrać, trudno uzasadnić uczestnictwo w zajęciach z religii motywacjami związanymi ze zdobywaniem wiedzy, czy też innymi o charakterze religijnym.

W kontekście powyższego można zatem postawić tezę, że jednym z istotnych powodów, dla którego pewna - istotna? - grupa uczniów jest zapisywana, czy zapisuje się na religię jest chęć podwyższenia sobie średniej ocen. I czy przypadkiem Kościół, który nie może być nieświadomy tej prawidłowości, nie wykorzystuje jej, aby zapewnić wyższą frekwencję na zajęciach z religii.

¹¹ http://www.iskk.pl/images/stories/Instytut/dane/nawotny_prezentacja_28.08.15.pdf; dostęp: 15.02.2017 r.

¹² <http://www.iskk.pl/images/stories/Instytut/dokumenty/AnnuarioStatisticum2015.pdf>, dostęp: 15.02.2017 r.

Wreszcie autorzy postulują wprowadzenie modelu współfinansowania lekcji religii przez kościoły i związki wyznaniowe, samorządy i państwo. W tym miejscu należy odwołać się do uwag poczynionych wcześniej: jak długo religia stanowi przedmiot nauczania w publicznym systemie edukacji, tak długo na gruncie prawa musi być traktowana równoważnie z innymi przedmiotami, co odnosi się również do zasad finansowania i statusu jej nauczycieli. Dopiero zmiana jej charakteru pozwoliłaby na zastosowanie innych niż obowiązujące rozwiązania finansowych. Wskazać należy, że ani Konstytucja, ani Konkordat, a nie wreszcie ustawy partykularne nie nakładają obowiązku nauczania religii w szkole publicznej; stwarzają jedynie taką możliwość.

Na koniec niniejszej analizy warto odnieść się do stanowiska autorów projektu względem Konkordatu z 1993 r. Po raz pierwszy w postulatach *de lege ferenda* nie pojawia się potrzeba wypowiedzenia Konkordatu. Wydaje się, że jest to podejście uzasadnione, ponieważ istotę problemów w relacjach Państwo – Kościół rzymskokatolicki nie stanowią postanowienia Konkordatu. Na marginesie dodać należy są co one co do zasady wspólne z innymi ustawami tzw. partykularnymi, dla kościołów i związków wyznaniowych, które funkcjonują w obiegu prawnym. Ich źródło stanowi praktyka ich stosowania i działania obu stron układu, a te w znacznym stopniu wynikają z okoliczności politycznych.

4. Podsumowanie

Analiza dokumentu przedstawionego przez Instytut Strategii 2050 stanowi kolejną na przestrzeni kilku lat próbę rewizji stosunków państwo – kościoły i inne związki wyznaniowe. Potwierdza to postulowaną przez Stowarzyszenie SOISH konieczność zmian w tym zakresie, przede wszystkim o charakterze prawnym.

Do pozytywnych aspektów analizowanego dokumentu należy zaliczyć:

- szeroki zakres proponowanych zmian – najszerszy z dotychczasowych projektów;
- dostrzeżenie, że często problemem są obowiązujące akty prawne, a praktyka organów państwowych cechuje się odbieganiem lub nadinterpretacją przepisów,
- właściwe aczkolwiek skrótowe omówienie poglądów doktryny i judykatury na tzw. przepisy wyznaniowe Konstytucji;
- propozycje jawności w obszarze przepływów finansowych i finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych.

Do słabszych stron dokumentu należą:

- brak dogłębnej analizy prawnej niektórych postulowanych zmian – np. kwestia cmentarzy wyznaniowych, nauczanie religii w szkole publicznej,
- niektóre postulaty zdają się być odpowiedzią na bieżące i głośnie doniesienia medialne: zarobki kapelanów w KAS, sprawa opłat na cmentarzu w Błaszczkach – Archidiecezja Łódzka, sprawa spadającej liczby uczestników religii i poziom nauczania, głośnie wystąpienia polityków z kościelnych ambon,
- brak w dokumencie, wbrew zapowiedziom autorów, punktu odniesienia do mniejszościowych kościołów i innych związków wyznaniowych,
- pomimo szerokiego zakresu propozycji brakuje zapowiedzi systemowych reform: sprawy nabywania osobowości prawnej przez nowe związki wyznaniowej, nowelizacji ustaw przedwojennych i zagadnienia ich konstytucyjności, zasady potwierdzania osobowości prawnej kościelnych osób prawnych, w tym od dawna dyskutowanego przez doktrynę rejestru kościelnych osób prawnych, zasad udzielania bonifikat, ect.

Autorzy: Agnieszka Filak L.LM, dr Tomasz Resler