

PAŃSTWO I KOŚCIÓŁ NA SWOJE MIEJSCA

**Jak dobrze przeprowadzić
uporządkowanie relacji
między państwem a kościołami
i związkami wyznaniowymi**

Państwo i Kościół

NA SWOJE MIEJSCA

Jak dobrze
przeprowadzić
uporządkowanie relacji
między państwem a
kościółami i związkami
wyznaniowymi



**STRATEGIE
2050**

Autorzy:

Miłosława Zagłoba

Stanisław Zakroczymski

INSTYTUT STRATEGIE 2050

GŁÓWNE WNIOSKI

Relacje między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi, zwłaszcza Kościołem Katolickim, wymagają uporządkowania. Ten proces powinien przebiegać z poszanowaniem wrażliwości osób wierzących oraz tych, które nie chcą być związane z żadnym kościołem lub związkiem wyznaniowym. Celem takiego porządkowania ma być budowanie państwa bezstronnego światopoglądowo, które jest podstawą funkcjonowania wspólnoty opartej na zasadach pojednanej różnorodności.

Uporządkowania relacji pomiędzy związkami wyznaniowymi a państwem nie da się zrealizować z dnia na dzień, to proces skomplikowany i trudny w wielu wymiarach: prawnym, ekonomicznym czy społecznym. Oto kluczowe działania, które powinny zostać podjęte, aby państwo i Kościół znalazły się na swoich miejscach:

I. FINANSE KOŚCIOŁA A FINANSE PUBLICZNE

- Konieczna jest całościowa analiza i ujawnienie skali przepływów finansowych między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi. Szczególnie paląca wydaje się potrzeba przeprowadzenia gruntownego audytu wszystkich wydatków publicznych na tzw. „dzieła” Tadeusza Rydzyka.
- Kwestię rozliczeń majątkowych między państwem a Kościołem Katolickim w związku ze zwrotem dóbr odebranych mu w wyniku działalności władz komunistycznych należy uznać za zamkniętą. Możliwie prędko należy też za zamknięte uznać rozliczenia z innymi związkami wyznaniowymi.
- Fundusz Kościelny jako instytucja anachroniczna i uzależniająca część przepływów finansowych między państwem a Kościołem od arbitralnej, niczym nieuzasadnionej decyzji większości sejmowej, powinien być zastąpiony inną formą finansowania. W jego miejsce należy rozważyć wprowadzenie odpisu podatkowego od podatku PIT w wysokości ok. 0,3-0,5% lub podwyższenie wysokości darowizny na cele kultu religijnego, którą można odpisać od podatku PIT lub CIT.

II. LEKCJE RELIGII

- Należy dążyć do jak największego udziału wspólnot szkolnych w decydowaniu o wymiarze godzinowym i sposobie realizowania lekcji religii. Rady szkół w konsultacji z radą rodziców, radą pedagogiczną i samorządem uczniowskim powinny mieć prawo do decydowania o liczbie godzin oraz formie, w jakiej lekcje religii odbywają się w danej szkole - przy poszanowaniu konstytucyjnego prawa do nauczania religii każdego ucznia, którego rodzice (lub on sam po osiągnięciu odpowiedniego wieku) wyrażą taką wolę. Jednocześnie należy usunąć z systemu prawa wymóg uzyskania zgody biskupa na obniżenie liczby godzin nauczania religii.
- Lekcje etyki lub filozofii powinny być docelowo obowiązkowe. Do tego czasu ocena z religii lub etyki jako przedmiotów dodatkowych nie powinna być uwzględniana na świadectwie szkolnym ani wliczana do średniej ocen.
- Docelowo lekcje religii powinny być współfinansowane przez związki wyznaniowe, jednostki samorządu terytorialnego i budżet państwa. Regulacje centralne w tym zakresie powinny pozostawiać w tej kwestii dużą swobodę władzom lokalnym.

III. PEDOFILIA WŚRÓD DUCHOWNYCH

- Zdecydowane zajęcie się tym bardzo poważnym problemem przez organy państwa jest niezbędne, gdyż w strukturach Kościoła Katolickich zaczęły funkcjonować mechanizmy, które doprowadziły do systemowego ukrywania pedofilii. W związku z tym konieczne jest zlecenie Państwowej Komisji ds. Pedofilii sporządzenia kompleksowego raportu dotyczącego pedofilii wśród duchownych oraz jej ukrywania przez władze kościelne.
- W Prokuraturze Krajowej należy powołać także specjalną grupę prokuratorów, która będzie zajmować się prowadzeniem śledztw w konkretnych przypadkach przestępstw pedofilii popełnionych przez duchownych oraz ich ukrywania. Grupa prokuratorów powinna ściśle współpracować z państwową komisją i ekspertami, a także wykorzystywać wszystkie uprawnienia śledcze przewidziane przez kodeks postępowania karnego.

IV. KAPELANI, DUSZPASTERZE, CMENTARZE

- Należy zlikwidować funkcje oficjalnych kapelanów w formacjach i urzędach innych niż Wojsko Polskie, Policja i Straż Graniczna, czyli np. w Krajowej Administracji Skarbowej oraz Służbie Celnej. W odniesieniu do kapelanów w tych formacjach, należy rozważyć zniesienie przyznawania emerytur wojskowych, a także podzielenie kosztów ich funkcjonowania między jednostki, w których posługują oraz związki wyznaniowe.
- Jednostki samorządu terytorialnego powinny otrzymać prawo kontroli nad cennikami usług na cmentarzach należących do związków wyznaniowych w miejscowościach, w których nie istnieje żaden cmentarz komunalny.

V. SFERA SYMBOLICZNA

- Trzeba skończyć ze „zrośnięciem” się ceremonii państwowych i kościelnych. Występy polityków w świątyniach, podobnie jak stricte polityczne wypowiedzi hierarchów, łamią zasadę autonomii i niezależności państwa i Kościoła.
- Należy opracować Kodeks Dobrych Praktyk obowiązujących funkcjonariuszki i funkcjonariuszy publicznych w zakresie ich uczestnictwa w uroczystościach religijnych.
- Konieczna jest nowelizacja art. 196 kodeksu karnego – przestępstwo obrazy uczuć religijnych powinno być ścigane tylko z oskarżenia prywatnego i nie powinno być karane pozbawieniem lub ograniczeniem wolności.

VI. REGULACJA KONSTYTUCYJNA I KONKORDATOWA

- Zmiana Konstytucji w zakresie relacji między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi nie jest obecnie kwestią priorytetową. Należy raczej skoncentrować wysiłki na wykładni Konstytucji zgodnie z jej preambułą, która przewiduje równouprawnienie wierzących i niewierzących obywateli Rzeczypospolitej, a także wyrażoną w art. 25 ust. 2 Konstytucji zasadą bezstronności państwa w sprawach światopoglądowych.

- W przypadku, gdyby pojawił się „moment konstytucyjny” można rozważyć zrównanie regulacji odnoszących się do umów zawieranych z przedstawicielami wszystkich kościołów i związków wyznaniowych, bez wyróżniania w Konstytucji umowy międzynarodowej zawartej z Kościołem Katolickim.
- Nie wydaje się obecnie celowe wypowiedzenie konkordatu. Niezbędne jest skuteczniejsze wykorzystanie mechanizmów jego interpretacji i wykonania przewidzianych w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, w tym dokumentów dodatkowych, takich jak porozumienia i deklaracje interpretacyjne.
- W Deklaracji interpretacyjnej z 1997 r. należy zmienić punkt 1 odnoszący się do stanu prawnego i praktyki sprzed wejścia w życie Konstytucji i Konkordatu z 1993 r., wprowadzając do jej treści dyrektywę interpretacyjną odnoszącą się do warunków współczesnych.

WPROWADZENIE:

Stosunki między państwem a związkami wyznaniowymi, w tym zwłaszcza Kościołem Katolickim, który niewątpliwie reprezentuje największe i szczególne z punktu widzenia roli społecznej wyznanie, muszą zostać uporządkowane tak, aby odpowiadały potrzebom nowoczesnego, zróżnicowanego tożsamościowo, pluralistycznego społeczeństwa. Takie uporządkowanie powinno zmierzać w kierunku, który wyznacza zasada wyrażona w pierwszych słowach Konstytucji, że obywatelami Rzeczypospolitej są zarówno ci, którzy wierzą „*w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna*” jak i ci, którzy „*nie podzielają tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzą z innych źródeł.*” **Uporządkowanie relacji między państwem a Kościołem to niezbędny warunek budowania trwałej demokracji, a także klucz do odbudowy kapitału społecznego, czyli zaufania pomiędzy obywatelami oraz zaufania obywateli wobec państwa. Bez rozwiązania tej kwestii społeczeństwo polskie będzie coraz bardziej podzielone, a tym samym niezdolne do podjęcia najważniejszych wyzwań współczesności.**

Kościół Katolicki odegrał w polskiej tradycji i historii ogromną rolę. Nie sposób nie docenić roli ludzi Kościoła w oporze przeciwko komunistycznej dyktaturze, a także w procesie pojednania polsko-niemieckiego czy zasługi dla rozwoju polskiej niezależnej kultury. Także współcześnie dla wielu obywateli i obywaterek naszego kraju Kościół Katolicki i jego instytucje są źródłem wsparcia w trudnej sytuacji materialnej i różnych innych problemach życiowych. Zakonnice, księża czy zaangażowani wierni odgrywają dużą rolę w edukacji, systemie opieki społecznej, pomocy osobom niepełnosprawnym i seniorom. Kościół Katolicki jest też dla bardzo wielu Polek i Polaków źródłem wartości, tożsamości i duchowości.

Państwo musi jednak w równym stopniu pamiętać o obywatelach będących przedstawicielami innych wyznań, a także o rosnącej coraz szybciej grupie obywateli niewierzących, którzy nie chcą być związani z żadnym kościołem ani związkiem wyznaniowym.

Tymczasem **w wyniku rozmaitych procesów politycznych, w tym transformacji ustrojowej, Kościół Katolicki odgrywa w polskim życiu publicznym, społecznym i ekonomicznym rolę większą niż wynikałoby to z postanowień Konstytucji czy Konkordatu.** Widać to wyraźnie zwłaszcza w ostatnich latach rządów Zjednoczonej Prawicy, kiedy można nieraz odnieść wrażenie, że państwo i Kościół Katolicki - a przynajmniej znaczna część jego hierarchii) - „zrosły się” poprzez wspólne interesy polityczne. Efektem tego zjawiska są m.in. nieuzasadnione przywileje ekonomiczne i prawne Kościoła Katolickiego oraz nieadekwatna do zasad państwa świeckiego symboliczna obecność Kościoła Katolickiego w przestrzeni publicznej.

Niniejszy dokument prezentuje rekomendacje dotyczące tego, w jaki sposób mogą zostać uporządkowane relacje między państwem a związkami wyznaniowymi w najbardziej niewralgicznych kwestiach, takich jak: przepływy finansowe, Fundusz Kościelny i sprawy

podatkowe, religia w szkołach, nadużycia seksualne wobec dzieci, sfera symboliczna (uroczystości państwowe i prawo karne), duszpasterze i kapelani w służbach państwowych i jednostkach publicznych. Pokazujemy także, w jaki sposób można dokonać zmian w tym zakresie, nie wykraczając poza granice wyznaczone przez Konstytucję i Konkordat z 1993 r.

Sugerujemy, że zmiany powinny być istotne i zdecydowane. Nie powinny jednak w żadnym razie prowadzić do eskalacji postaw wrogich wobec Kościoła Katolickiego. Przeciwnie, chodzi o to, by sprawy duchowe pozostawić w prywatnej sferze. Państwo zaś powinno zająć się egzekucją podstawowych zasad ustrojowych i prawnych, wyrażonych w Konstytucji czy Konkordacie.

Przede wszystkim, dla dobra całej wspólnoty egzekwowana musi być zasada równouprawnienia: pozycja prawna Kościoła Katolickiego, jego osób prawnych i jego duchownych nie powinna być inna niż pozycja prawna innych związków wyznaniowych, a w sprawach, które dotyczą bezpośrednio relacji duchownych z państwem (np. w sprawach karnych) - musi być taka sama jak pozycja każdego innego obywatela. Uważamy, że na takim „poukładaniu” relacji zyskają również związki wyznaniowe, które będą mogły, nie oglądając się na bieżącą sytuację polityczną, realizować swoją misję religijną.

Dokument jest podzielony na dziewięć rozdziałów, z których każdy rozpoczyna się podstawową diagnozą stanu prawnego i faktycznego i kończy konkretnymi rekomendacjami zmian w prawie lub praktyce. Część rekomendacji formułujemy w sposób wariantowy. W niektórych obszarach dostrzegamy bowiem kilka możliwych dróg działania, z których każda niesie za sobą odmienne koszty i zyski.

1. PRZEPŁYWY FINANSOWE – JAWNOŚĆ PRZEDE WSZYSTKIM

Jawność jest jedną z najważniejszych wartości życia publicznego w państwie demokratycznym. Zasada ta odnosi się w szczególności do publicznych środków i ich wykorzystania przez instytucje spoza aparatu państwowego. Kościół Katolicki nie może być w tym wymiarze wyjątkiem. Dziś wiedza **o realnej skali przepływów finansowych między państwem a Kościołem Katolickim jest fragmentaryczna i rozproszona.**

Nawet wybitni specjaliści nie są w stanie określić dokładnej wysokości rocznych przepływów finansowych na tej linii. Dr hab. Paweł Borecki z Uniwersytetu Warszawskiego szacuje, że mogą one wynosić **ok. 2-3 mld. zł.** Są to jednak wydatki rozproszone zarówno przedmiotowo (są przeznaczone na różne cele) jak i podmiotowo (środki pochodzą zarówno z budżetu centralnego, jak i Jednostek Samorządu Terytorialnego, przekazywane są także różnym jednostkom organizacyjnym Kościoła – parafiom, diecezjom, zakonem, fundacjom itd)¹. Liczbę tę trudno zweryfikować, gdyż źródła są rozproszone. Poniżej spróbujemy zidentyfikować tylko niektóre z „punktów stycznych” finansów i majątku publicznego oraz kościelnego.

Z analizy Biura Analiz Sejmowych wykonanej, której wyniki przytacza OKO.press wynika m.in., że w 2018 roku:

- na wynagrodzenie katechetów Jednostki Samorządu Terytorialnego wydały niemal 1,5 mld zł.;
- koszty opieki duszpasterskiej w zakładach zamkniętych wyniosły ok. 5,5 mln zł;
- na wynagrodzenia kapelanów w służbach mundurowych państwo wydało 18,53 mln zł².

Bardzo znaczące środki publiczne płyną do instytucji kościelnych jeszcze mniej transparentnymi ścieżkami. **Przykładem patologii w tym zakresie są powiązania między państwem rządzonym przez Zjednoczoną Prawicę a tzw. „dziełami” o. Tadeusza Rydzyka** – tj. stworzonymi przez niego mediami, fundacjami czy uczelniami. Jak wyliczyli dziennikarze śledczy portalu OKO.press na podstawie publicznie dostępnych informacji, **w ostatnich latach otrzymały one z publicznych pieniędzy co najmniej 214 158 441 zł** na tak różne przedsięwzięcia jak m.in.:

- budowa Muzeum Pamięć i Tożsamość im. Św. Jana Pawła II (117 mln zł ze środków MKiDN);
- budowa źródeł geotermalnych (26,5 mln zł tytułem ugody z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej);
- przywracanie pamięci rtm. Witolda Pileckiego (180 tys. zł ze środków MSZ);

¹ „Rząd ukrywa, ile państwo wydaje na Kościół katolicki”, Bankier.pl, 25.5.2020, DOSTĘP: <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/finansowanie-kosciola-ile-panstwo-wydaje-na-kosciol-rzad-ukrywa-kwote/45pvfzk>

² D. Flis, „Katecheci i kapelani kosztowali budżet 7,1 miliardów w latach 2014-2018”, OKO.press, 16.10.2019, DOSTĘP: <https://oko.press/katecheci-i-kapelani-kosztowali-71-miliardow/>

- „przeciwdziałanie przyczynom przestępczości” (ponad milion złotych ze środków Ministerstwa Sprawiedliwości).

Przedsięwzięciom o. Rydzika środki publiczne przekazywały także m.in. Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Zdrowia (i większość innych resortów), Lasy Państwowe, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego czy Narodowy Bank Polski (sic!)³.

W niedalekiej przeszłości **olbrzymie przepływy majątkowe między mieniem państwowym i komunalnym a kościelnym były także związane z działalnością tzw. Kościelnej Komisji Majątkowej** działającej w latach 1989-2011. Celem prac tej Komisji był zwrot Kościołowi Katolickiemu nieruchomości bezprawnie znacjonalizowanych przez władze komunistyczne. Wokół działalności Komisji narodziło wiele wątpliwości prawnych, m.in. dotyczących braku jawności jej postępowania, braku trybu odwoławczego od jej decyzji, a także praktyki braku weryfikacji wyceny nieruchomości przedstawianej przez stronę kościelną⁴. W raptem 10-stronicowym (sic!) sprawozdaniu podsumowującym swoją 22-letnią działalność Komisja oznajmiła, że *„przekazała kościelnym osobom prawnym nieruchomości o łącznym obszarze 65 537,9704 hektarów oraz rekompensatę i odszkodowania w wysokości 143 534 231,41 zł”*⁵. Niestety brakuje jednoznacznej wyceny, ile warte były zwrócone nieruchomości. Ks. Dariusz Walendziak, nazwany przez KAI „*ekspertem od tematyki zwrotu majątku kościelnego*”, szacuje, że *„Kościół odzyskał majątek wart najwyżej kilka miliardów złotych”*⁶.

–Warto podkreślić, że Kościołowi Katolickiemu wciąż przekazuje się nieruchomości rolne na tzw. Ziemiach Odzyskanych, tj. terenach, które nie wchodziły w skład II Rzeczypospolitej. Dzieje się to na podstawie przepisu szczególnego ustawy z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego.

Dokładna wartość przekazanego Kościołowi arealu jest nieznana, jednak według szacunków raportu na ten temat może dochodzić nawet do 1,9 mld. zł⁷. Należy dodać także, że wciąż działają Komisje Regulacyjne ds. zwrotu majątków innym związkom wyznaniowym.

Oprócz tego kościoły i związki wyznaniowe uzyskują korzyści z majątku publicznego także poprzez np. sprzedaż nieruchomości na cele religijne za bonifikatą, na co pozwalają przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, czy dotowanie uczelni wyznaniowych regulowane obecnie kilkoma oddzielnymi aktami prawnymi.

³ Pełna lista wydatków opracowana przez B. Mikołajewską, dostępna jest na stronie OKO.press pod adresem <https://oko.press/214-238-441-zl-na-dziela-o-rydzyka/>

⁴ Szeroko o tej sprawie E. Łętowska w wywiadzie-rzece z K. Sobczakiem, „Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później”, Warszawa 2012, s. 48-78.

⁵ „Sprawozdanie z działalności Komisji Majątkowej za lata 1989-2011”, s. 8, zob. <https://docplayer.pl/12503182-Sprawozdanie-z-dzialalnosci-komisji-majatkowej-w-latach-1989-2011.html>

⁶ Cyt. za M. Przeciszewski, „Komisja Majątkowa - działalność i zarzuty”, KAI, 8.6.2011, DOSTĘP: <https://ekai.pl/komisja-majatkowa-dzialalnosc-i-zarzuty/>

⁷ T. Resler, A. Filak, „Jak Trybunał Konstytucyjny usankcjonował bezterminowe uwłaszczanie Kościoła katolickiego na państwowych gruntach rolnych na tzw. Ziemiach Zachodnich i Północnych”, Stowarzyszenie SOISH, 2019, s. 11, DOSTĘP: http://www.soish.pl/wp-content/uploads/2020/01/Jak-wyrok-Trybuna%C5%82u-Konstytucyjnego-usankcjonowa%C5%82-bezterminowe-uw%C5%82aszczanie-Ko%C5%9Bcio%C5%82a-katolickiego-na-pa%C5%84stwowch-gruntach-rolnych_af.pdf

Podobnie jak w powyższych przypadkach, nie jest możliwe ustalenie dokładnej kwoty bonifikat udzielonych kościołom i związkom wyznaniowym na tej podstawie.

W relacjach z samorządami Kościół Katolicki czerpie zyski m.in. poprzez zwolnienie z opłaty od użytkowania wieczystego gruntów wynikające z art. 44 ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, a także z bardzo korzystnych cen dzierżawy gruntów miejskich. Interesującą publikacją w tym zakresie był sporządzony przez urząd miasta raport dotyczący relacji majątkowych między samorządem poznańskim a Kościołem w tym mieście. Ujawnił on m.in. rażące dysproporcje między czynszami pobieranymi z tytułu wynajmu przez Kościół Katolicki nieruchomości miejskich i vice versa - na korzyść Kościoła⁸. Warto także pamiętać o trudnym do uzasadnienia uprzywilejowaniu kościołów i związków wyznaniowych poprzez wyłączenie ich spod nowego przepisu wprowadzonego do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w 2016 roku, który pozwala nabywać ziemię rolną wyłącznie rolnikom indywidualnym.

Należy także pamiętać, że kościelne osoby prawne ubiegają się także o wsparcie w ramach rozmaitych programów infrastrukturalnych czy społecznych organizowanych przez państwo, w postaci m.in. przyznawania grantów na termomodernizację czy renowację budynków itp.

REKOMENDACJE:

- **Niewątpliwie powyższe dane i przykłady nie wyczerpują wszystkich kategorii przepływów finansowych między państwem a związkami wyznaniowymi. Dlatego należy przeprowadzić dogłębną analizę przepływów finansowych między budżetem państwa i Jednostek Samorządu Terytorialnego a kościołami i związkami wyznaniowymi, ze szczególnym uwzględnieniem Kościoła Katolickiego. Zadanie to powinno zostać powierzone Najwyższej Izbie Kontroli. Konieczna jest czytelna i jasna odpowiedź na pytanie, ile środków i na jakie cele otrzymują z majątku publicznego osoby prawne utworzone przez kościoły i związki wyznaniowe. Dopiero na tej wiedzy można budować propozycje rzetelnych rozwiązań prawnych i praktycznych w tym zakresie.**
- **Ze szczególną uwagą NIK powinien przyrzeć się finansowaniu działalności ojca Tadeusza Rydyka przez instytucje publiczne za czasów rządów Zjednoczonej Prawicy. Należy zbadać, czy przy przyznawaniu rozmaitych dotacji na jego „dzieła” kierowano się rzeczywiście kryteriami rzetelności i gospodarności przy dysponowaniu środkami publicznymi, czy też politycznym interesem. Jeśli zostaną stwierdzone nieprawidłowości, należy zbadać je pod kątem odpowiedzialności**

8 Z. Kubiak, „Jacek Jaśkowiak ujawnia, ile Poznań płaci Kościołowi”, wp.pl, 17.7.2015, DOSTĘP: <https://wiadomosci.wp.pl/jacek-jaskowiak-ujawnia-ile-poznan-placi-kosciolowi-6025263809389697a?c=336&src01=f1e45>

karnej, a także pod kątem zgodności z przepisami ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

- Należy oddzielnie przeprowadzić badanie dotyczące wysokości i zasadności bonifikat dla kościołów i związków wyznaniowych przyznanych im przy transakcjach sprzedaży nieruchomości. Warto rozważyć zmiany w ustawie o gospodarce nieruchomościami ograniczające JST takie możliwości np. poprzez określenie maksymalnej wysokości bonifikaty do połowy wartości nieruchomości.
- Do czasu zastąpienia Funduszu Kościelnego innymi źródłami finansowania, kościoły i związki wyznaniowe powinny publikować informacje dotyczące wysokości składek na ubezpieczenia społeczne duchownych opłacanych przez tenże Fundusz.
- Należy znowelizować ustawę z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej poprzez wykreślenie z niej art. 70a, który umożliwia dalsze przekazywanie Kościołowi nieruchomości rolnych na tzw. Ziemiach Odzyskanych.

2 ODPIS PODATKOWY LUB DAROWIZNY ZAMIAST FUNDUSZU KOŚCIELNEGO

Fundusz Kościelny został utworzony jako mechanizm przyznawania przez państwo na rzecz kościołów i związków wyznaniowych rekompensat za majątek utracony wskutek **wyłączenia nieruchomości kościelnych**. Podstawę jego utworzenia stanowi ustawa z dnia 20 marca 1950 roku o przejęciu przez państwo [dóbr martwej ręki](#), poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego. Ze środków Funduszu finansowane są dziś przede wszystkim składki osób duchownych na ubezpieczenie społeczne (83,25% środków Funduszu w 2018 r.), a także, w ostatnich latach, konserwacja i remonty zabytkowych obiektów sakralnych (16,68% środków) i wspomaganie działalności społecznie użytecznych (0,99% środków)⁹.

Należy wskazać, że **kwota przeznaczona na Fundusz zależy wyłącznie od arbitralnej, niczym nieuzasadnionej decyzji Sejmu i Senatu** (*de facto* więc, od woli politycznej rządzącej większości). Przy czym konkretne kwoty przekazywane na ubezpieczenia społeczne duchownych poszczególnych wyznań nie są publicznie znane. Jeśli zaś chodzi o dofinansowanie remontów i działalności społecznej, to decyzje w tych kwestiach nie zawierają żadnego uzasadnienia, co można sprawdzić na stronie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, gdzie ogłaszane są wyniki tych konkursów¹⁰.

Taki stan rzeczy trzeba ocenić bardzo negatywnie z dwóch przyczyn. Po pierwsze - **sprawę rozliczeń z Kościołem Katolickim za wyłączenia z czasów komunistycznych należy uznać za jednoznacznie i ostatecznie wyjaśnioną wraz z zakończeniem działalności Komisji Majątkowej**. Wydaje się oczywiste, że Kościół Katolicki otrzymał w tej kwestii warunki nieporównywalnie lepsze niż jakakolwiek inna instytucja czy grupa społeczna, w obliczu braku uchwalenia ustawy reprivatyzacyjnej. Pojawiające się niekiedy głosy o tym, że nie zwrócono Kościołowi 100% jego przedwojennego majątku, wynikającego jeszcze z postfeudalnych stosunków społecznych, należy uznać za wyjątkowo nieuprawnione w kontekście realizacji postulatu sprawiedliwości transformacyjnej.

Po drugie - **tego typu sytuacja jest korupcyjogenna**. Powoduje, że z jednej strony rząd może uzależniać wysokość Funduszu Kościelnego od wsparcia ze strony duchowieństwa, z drugiej zaś - władze kościelne mogą wywierać naciski na rząd w razie braku przyznania im żądanej kwoty.

Nieprzypadkowo w wielu państwach europejskich stosowane są takie modele finansowania kościołów, które unikają bezpośredniego finansowania budżetowego w formie analogicznej do Funduszu Kościelnego.

⁹ Wyliczenia za Ł. Bernaciński, op. cit., s. 54.

¹⁰ Zob. <https://www.gov.pl/web/mswia/fundusz-koscielny>

Model podatku kościelnego, czyli dodatkowej daniny pobieranej przez kościół od jego członków przy okazji poboru podatku PIT funkcjonuje m.in. w Austrii i Niemczech. Z kolei model odpisu podatkowego m.in. w Finlandii, Węgrzech, Włoszech i Hiszpanii¹¹.

Wydaje się, że ten drugi model mógłby lepiej korespondować z polskimi realiami, z uwagi m.in. na fakt, iż w polskim systemie funkcjonuje już instytucja odpisu na organizacje pożytku publicznego. Poza tym instytucja podatku kościelnego napotyka na krytykę, ponieważ łączy członkostwo w kościele z obowiązkiem podatkowym oraz obliguje członków kościołów do płacenia wyższych podatków¹².

Trzeba pamiętać również o fakcie, że zarówno ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, jak i fizycznych (PIT i CIT) przewidują obecnie możliwość odpisu od podatku darowizn na cele kultu religijnego (do wysokości 6% dochodu). Brakuje dokładnych danych oficjalnych na temat skali odpisów dokonywanych w tym trybie. Z danych rządowych uzyskanych przez Ł. Bernacińskiego wynika, że tylko darowizny od osób prawnych odliczone od podatku CIT na cele kultu religijnego wynosiły w 2016 roku 32,8 mln zł, a w rekordowym pod tym względem roku 2009 – aż 62 mln. zł. Brak niestety pełnych danych dotyczących odliczeń z tego tytułu od podatku PIT.

REKOMENDACJE:

- **Kwestię rozliczeń majątkowych między Państwem a Kościołem Katolickim w związku ze zwracaniem mu dóbr odebranych w wyniku działalności władz komunistycznych należy uznać za zamkniętą. W ciągu maksymalnie dwóch lat należy również uznać za zamknięte rozliczenia z innymi związkami wyznaniowymi. W tym celu:**
- **Należy doprowadzić do zakończenia działalności Komisji Regulacyjnych dotyczących rozliczeń między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi innymi niż Kościół Katolicki i dokonać rzetelnego bilansu ich działalności.**
- **Odpowiedzialność za opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne dla duchownych powinny zasadniczo przejąć kościoły i związki wyznaniowe. Funduszu Kościelny, jako byt anachroniczny i sprzyjający bez żadnych uzasadnień decyzjom, należy zastąpić innymi źródłami finansowania.**

¹¹ Zob. M. Mielczarek, „Odpis podatkowy jako nowa forma finansowania wspólnot religijnych w Polsce”, 2016, **DOSTĘP:** <https://bazekon.uek.krakow.pl/gospodarka/171432204>

¹² Zob. W. Klimiuk, „Podatek Kościelny - idea, konstrukcja i recepcja w prawie polskim (praca doktorska)”, Warszawa, 2015, s.88-94, **DOSTĘP:** [Podatek kościelny idea, konstrukcja i recepcja w prawie polskim](#)

Należy rozważyć dwie opcje jego zastąpienia:

- **Wprowadzenie odpisu podatkowego na rzecz kościołów i związków wyznaniowych w wysokości ok. 0,3-0,5% podatku PIT dla osób wyrażających taką wolę, przy zachowaniu okresu przejściowego oraz przy odpowiedniej rekompensacie dla mniej licznych kościołów i związków wyznaniowych. Przy wyborze takiej opcji należy jednocześnie zlikwidować możliwość odpisu darowizny na cele kultu religijnego od podatku PIT.**

LUB:

- **Promocję i ewentualne podwyższenie wysokości kwoty darowizny na cele kultu religijnego, którą można odpisać od podatku PIT lub CIT.**
- **Szczegóły tych rozwiązań należy wypracować w dialogu z kościołami i związkami wyznaniowymi oraz w oparciu o solidną analizę wpływów podatkowych państwa, która będzie możliwa dopiero po udostępnieniu przez Ministerstwo Finansów danych. Należy też zastrzec, że konieczna będzie rekompensata dla Jednostek Samorządu Terytorialnego z tytułu utraconych dochodów z podatku PIT w wyniku przyjęcia jednego z powyższych wariantów. Konieczne będzie też uwzględnienie w odpowiednich regulacjach zasady jawności rozliczania środków uzyskanych przez kościoły i związki wyznaniowe z tytułu darowizn lub odpisów podatkowych.**

3. RELIGIA W SZKOŁACH - ZAJĘCIA FAKULTATYWNE

Religia w szkołach w Polsce została przywrócona w roku szkolnym 1990/1991. Sam sposób jej przywrócenia budził kontrowersje prawne i polityczne. Dokonany został bowiem aktem prawnym bardzo niskiej rangi, czyli instrukcją Ministra Edukacji Narodowej. Spotkało się to ze sprzeciwem ówczesnej Rzeczniczki Praw Obywatelskiej Ewy Łętowskiej, która skierowała w tej sprawie wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, ale został on oddalony¹³.

Obecnie nauczanie religii w szkołach jest regulowane na wielu poziomach. Konstytucja RP gwarantuje w art. 53 ust. 4 w brzmieniu: „*Religia kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszona wolność sumienia i religii innych osób*”. W doktrynie prawa upowszechniła się opinia, że prawo do nauczania religii w szkołach jest prawem podmiotowym rodziców i dzieci, będącym pochodną prawa do nauki i prawa do zapewnienia wychowania zgodnie ze swoimi przekonaniem¹⁴.

To przekonanie wydaje się być zgodne z regulacjami niższego rzędu. Oto bowiem art. 12 Konkordatu stanowi: „*Uznając prawo rodziców do religijnego wychowania dzieci oraz zasadę tolerancji, Państwo gwarantuje, że szkoły publiczne podstawowe i ponadpodstawowe oraz przedszkola, prowadzone przez organy administracji państwowej i samorządowej, organizują zgodnie z wolą zainteresowanych naukę religii w ramach planu zajęć szkolnych i przedszkolnych*”. **Jednocześnie Konkordat przesądza, że za programy i podręczniki, jak również upoważnienie dla nauczycieli, odpowiada władza kościelna.**

Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty stanowi, że decyzja o uczęszczaniu bądź nieuczęszczaniu na lekcje religii przez dzieci należy do rodziców do czasu ukończenia przez uczniów 18 roku życia, deleguje też określenie „warunków i sposobu wykonywania przez szkoły zadań w zakresie nauczania religii” na rozporządzenie wydawane przez Ministra Edukacji Narodowej „w porozumieniu z władzami Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych”. Obecnie obowiązuje, wielokrotnie zmieniane, rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w tej sprawie z dnia 14 kwietnia 1992 roku. Stanowi ono m.in., że:

- Lekcje religii danego wyznania odbywają się obowiązkowo dla grupy co najmniej 7 uczniów, mogą także być organizowane w grupach międzyklasowych a nawet międzyszkolnych (§2 rozporządzenia);
- Decyzję o uczęszczaniu na lekcje religii lub etyki podejmują rodzice uczniów lub, po osiągnięciu przez nich 18 roku życia, sami uczniowie (§ 1);
- Nauczyciele religii kierowani są do nauczania w szkole na podstawie skierowania właściwych władz kościelnych (§5);

13 Por. wyrok TK z dnia 30 stycznia 1991 roku, sygn. akt K 11/90.

14 Zob. np. M. Olszówka, „Komentarz do art. 53 Konstytucji RP” [w:] „M. Safjan, L. Bosek (red.), „Konstytucja RP. Komentarz. t.1.”, Warszawa 2016, Legalis.

- Kwalifikacje zawodowe nauczycieli religii są określane przez odpowiednie władze kościelne w porozumieniu z MEN (§6);
- Nauczyciele religii wchodzi w skład rady pedagogicznej, nie mogą jednak być wychowawcami klasy (§ 7);
- Nauka religii odbywa się w wymiarze dwóch godzin tygodniowo, a obniżenie tego wymiaru odbywa się za zgodą odpowiednich władz kościelnych (w przypadku Kościoła Katolickiego - miejscowego biskupa); (§8)
- Ocena z religii lub etyki umieszczana jest na świadectwie, nie zaznacza się jednak na jaki przedmiot spośród tych dwóch uczeń uczęszczał, ani religii jakiego wyznania się uczył. Ocena z religii nie ma wpływu na promocję do następnej klasy (§9). Jednocześnie rozporządzenie MEN z 10 czerwca 2015 w sprawie szczegółowych warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych (§ 20);
- Uczniowie uczęszczający na naukę religii mają prawo do zwolnienia z zajęć szkolnych w celu odbycia trzydniowych rekolekcji wielkopostnych, jeżeli rekolekcje te stanowią praktykę danego kościoła lub innego związku wyznaniowego (§ 10).

Wskazać należy, że Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności z konstytucyjną zasadą bezstronności światopoglądowej państwa uwzględniania oceny z religii w średniej ocen.¹⁵ Jednocześnie w głośnym wyroku w sprawie Grzelak przeciwko Polsce, Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał za dyskryminującą sytuację, w której skarżący przez 10 lat w miejscu na świadectwie przeznaczonym na ocenę z religii/etyki miał wpisywaną „kreskę”, pomimo corocznych wniosków jego rodziców o zorganizowanie dla niego lekcji etyki. ETPC uznał, że tego typu praktyka stanowiła formułę „nieuzasadnionego piętnowania skarżącego” (teza 99 orzeczenia). Wśród motywów, które skłoniły Trybunał do takiej decyzji był m.in. fakt, iż ocena z religii/etyki jest wliczana do średniej ocen, a zatem ma wpływ na dalsze szanse edukacyjne ucznia (teza 96).¹⁶ Wskazując na skutki wyroku, p.o. Rzecznika Praw Obywatelskich Stanisław Trociuk w piśmie do Minister Edukacji Narodowej zwrócił uwagę na konieczność zwiększenia dostępności lekcji etyki w szkołach, wskazując, że zasadnym byłoby np. obniżenie „progu”, od którego konieczne jest zapewnienie ich organizacji do 3 uczniów, wzorem organizacji lekcji języka mniejszości narodowej lub etnicznej¹⁷.

W następstwie wyroku w 2014 roku dokonano w rozporządzeniu MEN zmiany, która wprowadziła obowiązek zorganizowania uczniom, których rodzice wyrazili stosowną wolę, lekcji etyki w grupach klasowych, międzyklasowych lub międzyszkolnych (§ 3 rozporządzenia w nowym brzmieniu), a także ułatwiły organizację lekcji religii mniejszościowych.

¹⁵ Por. wyrok TK z dnia 2 grudnia 2009, sygn. akt U 10/07.

¹⁶ Por. wyrok ETPC z dnia 15 czerwca 2010 roku w sprawie Grzelak przeciwko Polsce, sygn. akt. 7710/02, DOSTĘP:

https://trybunal.gov.pl/uploads/media/Sprawa_Grzelak_przeciwko_Polsce_skarga_nr_7710_02_wyrok_z_15_czerwca_2010_r..pdf

¹⁷ Zob. wystąpienie RPO do MEN z dnia 9.7.2010 r., DOSTĘP: <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12790991400.pdf>

Na ten pozytywny fakt wskazał w wystąpieniu do Minister Edukacji Narodowej z 29 kwietnia 2016 roku Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar.¹⁸ Powołał się on także na raport sporządzony na zlecenie Biura RPO, który wskazał, że wzrosła liczba szkół, w których organizowane są lekcje religii mniejszościowych i etyki. Wciąż jednak nie są to wysokie liczby. W roku szkolnym 2014/15 lekcje etyki odbywały się w 9,1% szkół podstawowych, 12,4% gimnazjów, 5,7% szkół zawodowych i 24,4% liceów ogólnokształcących. W tym samym czasie lekcje religii organizowano w 99% szkół podstawowych i 97,5% liceów¹⁹. Według najnowszych dostępnych danych MEN, do których dotarł portal tvn24.pl, w roku szkolnym 2019/2020 lekcje religii prowadzono w 2964 szkołach²⁰. Zgodnie z danymi GUS w tymże roku szkolnym istniało w Polsce 20947 szkół dla dzieci i młodzieży. Wynika z tego, że lekcje etyki organizowano w 14,4% z nich, co oznacza, że liczba ta nie zmieniła się znacząco w ciągu ostatniego pięciolecia²¹. Jednocześnie aż w 1747 szkołach lekcje religii nie odbywały się z braku chętnych (to 8,3% szkół - znaczący wzrost w stosunku do danych z roku szkolnego 2014/2015).²²

Brak niestety oficjalnych danych MEN na temat liczby uczniów uczęszczających na lekcje religii. Statystyki sondażowe przynoszą rozbieżne informacje w tym zakresie.

O ile z danych CBOS wynika, że na lekcje religii uczęszczało w 2018 roku 70% uczniów (w stosunku do 93% raptem 8 lat wcześniej!), o tyle dane Instytutu Statystyki Kościoła Katolickiego wskazują na wyższą, bo 87,5-procentową frekwencję.²³ Pełne dane istnieją tylko w odniesieniu do pojedynczych miejscowości i dzielnic miast.

W cytowanym już wyżej wystąpieniu RPO z 2016 r. Adam Bodnar apelował do Minister Edukacji Narodowej między innymi o to, by na dyrektorów szkół nałożyć obowiązek informowania rodziców i uczniów o zakresie przysługujących im uprawnień dotyczących nauczania religii lub etyki, wspomagać kształcenie nauczycieli etyki, a także nadać ustawową podstawę prawną do nauczania etyki i wprowadzić je także w przedszkolach.

Co interesujące, jeden z najbardziej popularnych polskich katechetów, ks. Damian Wyżkiewicz, autor książki na temat katechezy, jest zdania, że jednym z kluczowych

¹⁸ Zob. wystąpienie RPO do MEN z dnia 29.4.2016., DOSTĘP: _

https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MEN_ws_rownego_dostepu_do_nauczania_religii_lub_etyki_dla_wszystkich_uczniow.pdf

¹⁹ Zob. „Zasada równego traktowania - prawo i praktyka”, nr 17, „Dostępność lekcji religii mniejszościowych i lekcji etyki w ramach systemu edukacji szkolnej. Analiza i zalecenia”, Biuro RPO, Warszawa 2015, s. 34, DOSTĘP: https://docs.google.com/document/d/1CmQGqvbh_bxwhQGKtiDEwtOhA2gF8XW/edit

²⁰ Zob. J. Suchecka, „Wiemy w ilu szkołach można uczyć się etyki. Tak mało nie było ich od lat”, TVN24.pl, 26.12.2019, DOSTĘP: <https://tvn24.pl/polska/lekcje-etyki-w-szkolach-maleje-liczba-szkol-w-ktorych-mozna-sie-uczyc-etyki-ra995481-2616114>

²¹ Dane za: „Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2019/2020”, GUS 2020, s. 29, DOSTĘP: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20192020,1,15.html>

²² Dane MEN za: „Szkoły bez lekcji religii”, TVN24.pl, 13.12.2019, DOSTĘP: <https://tvn24.pl/polska/szkoly-bez-lekcji-religii-ile-jest-w-calej-polsce-dane-men-ra992987-2587445>

²³ M. Przepiówa, „30 lat religii w szkołach. Często problem jest w katechecie”, Tygodnik Polsat News, 28.8.2020, DOSTĘP: <https://tygodnik.polsatnews.pl/news/2020-08-28/religia-w-szkole-30-lat/>

problemów, na jakie napotyka szkolna katecheza jest brak filozoficznej wiedzy uczniów. W wypowiedzi dla „Tygodnika Polsat News” mówił: *„Pytanie też - czego uczymy na tej religii. Zauważam bardzo duże braki w podstawach filozofii i etyki, a bez tego nie da się w ogóle ruszyć tematów religijnych. Potrzeba jest też psychologii, a tego w ogóle nie ma”*²⁴.

Zajęcia z etyki odbywają się w zdecydowanej mniejszości szkół. Jeszcze gorzej wyglądają statystyki dotyczące nauczania filozofii, która od 2009 roku jest fakultatywnym przedmiotem maturalnym i może być nauczana w liceach jako nieobowiązkowy przedmiot rozszerzony. Według badania Instytutu Badań Edukacyjnych z 2015 roku, w jedynie 196 spośród 14 377 szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych nauczano tego przedmiotu²⁵. Jednocześnie autorzy opracowania wskazywali, że w wielu krajach europejskich (wymieniają Bułgarię, Finlandię, Francję, Grecję, Hiszpanię, Holandię, Malte, Portugalię, Słowację, Szwajcarię, Szwecję, Włochy) lekcje filozofii odbywają się obowiązkowo²⁶. Trzeba też wskazać, że badania eksperymentalne brytyjskich badaczy z Education Endowment Foundation wykazały, że wprowadzenie w szkole podstawowej jednej godziny edukacji filozoficznej w tygodniu pozytywnie wpłynęło na wyniki osiągnięte przez uczniów w zakresie innych przedmiotów oraz na wyrównywanie szans edukacyjnych między dziećmi pochodzącymi z różnych środowisk społecznych²⁷.

Wskazać należy na koniec, że koszty lekcji religii są *de facto* w całości pokrywane przez samorządy gminne, powiatowe i miejskie, które na mocy odpowiednich przepisów pełnią funkcję organów prowadzących szkoły. Stwarza to wysokie obciążenie dla ich budżetów oświatowych, szczególnie obciążonych poprzez konieczność pokrycia kosztów tzw. reformy edukacji. W ostatnim czasie głośny był przypadek Ustrzyk Dolnych. Tamtejszy burmistrz Bartosz Romowicz, wnioskował do metropolity przemyskiego o zmniejszenie wymiaru godzin lekcji religii do jednej tygodniowo, argumentując tę decyzję fatalną sytuacją finansów oświatowych.

Wskazał, że na lekcje religii miejska kasa wydaje rocznie 530 tys. zł²⁸. Arcybiskup Adam Szal odmówił jednak spełnienia prośby burmistrza dodając: *„Pańskie wystąpienie wywołało duże zdziwienie i wzbudziło niesmak w społeczności katolickiej. (...) Powoływanie się na – być może istniejące – trudności finansowe nie brzmi w tym przypadku wiarygodnie i każe pytać o intencje. Powszechnie wiadomo, że w subwencji oświatowej, którą Pan jedynie zarządza, są zabezpieczone środki na wynagrodzenie dla wszystkich nauczycieli. (...) Czymś*

24 Ibidem.

25 M. Trepczyński i in., „Nauczanie filozofii na III i IV etapie edukacyjnym”, IBE 2015, DOSTĘP: <http://produkty.ibe.edu.pl/docs/raporty/ibe-raport-nauczanie-filozofii.pdf>, s. 2.

26 Ibidem, s. 10-11.

27 Por. R. Kryński, „Filozofia pomaga dzieciom w nauce”, portal Filozofuj.pl, 5.1.2017, DOSTĘP: <https://filozofuj.eu/filozofia-pomaga-dzieciom-nauce/>

28 K. Kędra, „Lekcje religii za drogie dla gminy. Burmistrz prosi biskupa, by skrócić je o połowę”, „Gazeta Wyborcza Rzeszów”, 25.11.2019. DOSTĘP: <https://rzeszow.wyborcza.pl/rzeszow/7,34962,25440005,lekcje-religii-za-drogie-dla-gminy-burmistrz-ustrzyk-dolnych.html>

niezrozumiałym i budzącym sprzeciw jest swoistego rodzaju dyskryminacja osób katechizujących w relacji do pozostałych członków grona pedagogicznego”²⁹.

REKOMENDACJE:

Biorąc pod uwagę opisany wyżej stan prawny oraz statystyki, uważamy, że niezbędne jest podjęcie działań zmierzających do pełnego równouprawnienia uczniów, których rodzice wyrażają chęć, aby uczyli się religii i tych, którzy nie wyrażają takiej chęci. Uważamy także, że jest wskazane, aby w polskiej szkole prowadzona była edukacja mająca na celu zapoznanie uczniów z dorobkiem różnych nurtów myśli filozoficznej i kształcąca ich do życia w pluralistycznym społeczeństwie. W tym celu:

- **Należy dążyć do tego, by lekcje etyki lub filozofii (z komponentem religioznawstwa) były obowiązkowe dla wszystkich uczniów, niezależnie od tego, czy uczęszczają na lekcje religii. W tym celu należy przygotować odpowiednią podstawę programową. Warto rozważyć wprowadzenie takich zajęć już od etapu edukacji wczesnoszkolnej. Dopracowanie szczegółów rozwiązań będzie wymagało daleko idących konsultacji społecznych i eksperckich.**
- **Należy zmienić przepis § 8 Rozporządzenia MEN ws. warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach, który stanowi, że nauczanie to odbywa się w wymiarze 2 godzin tygodniowo, a zmniejszenie tego wymiaru wymaga zgody biskupa miejsca, jak również § 10 Rozporządzenia zapewniający prawo do trzydniowej przerwy z okazji rekolekcji Tego typu zmiana pozwoli na większą elastyczność w regulowaniu kwestii zakresu i formy edukacji religijnej w szkołach.**
- **W miejsce tych regulacji należy dążyć do jak największego udziału wspólnot szkolnych w decydowaniu o wymiarze i sposobie realizowania lekcji religii w ich terenie. Rady szkół w porozumieniu z radami rodziców, pedagogicznymi i samorządami uczniowskimi powinny mieć prawo do decydowania o tym, ile godzin i w jakiej formie lekcji religii powinno odbywać się w danej szkole. Należy przy tym mieć na względzie również zdanie grup mniejszościowych. W takim układzie możliwe byłoby np. zrealizowanie dużej części lub nawet całości kursu w czasie dni rekolekcyjnych.**
- **Lekcje religii powinny odbywać się dla uczniów szkół podstawowych, których rodzice wyrazili takie życzenie, i szkół ponadpodstawowych, jeśli oni sami wyrazili takie życzenie. Utrzymywanie granicy 18 roku życia w zakresie podejmowania tak istotnej**

²⁹ Cyt. za S. Białach, „Lekcje religii w szkole. Burmistrz szuka oszczędności, ale biskup się nie zgadza”, portal Onet.pl, 13.12.2019 DOSTĘP: <https://wiadomosci.onet.pl/rzeszow/ustrzyki-dolne-burmistrz-chce-mniej-religii-w-szkolach-arcybiskup-odpowiada/7tdj9vy>

decyzji wydaje się nieuzasadnione w kontekście choćby faktu, iż znacznie młodszy uczniowie samodzielnie podejmują decyzje np. dotyczące wyboru profilu klasy, do którego uczęszczają, a także mogą ponosić odpowiedzialność na gruncie powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

- Konieczne są zmiany w rozporządzeniu MEN w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych, mające na celu usunięcie oceny z religii ze świadectwa oraz nieuwzględnienia jej w średniej ocen. Tego typu regulacje będą stanowiły pełne wykonanie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 15 czerwca 2010 roku (sprawa Grzelak przeciwko Polsce – skarga nr 7710/02).
- Należy dążyć do współfinansowania lekcji religii przez kościoły i związki wyznaniowe, jednostki samorządu terytorialnego i władze państwowe. Obecnie praktycznie pełen ciężar finansowy z nimi związany jest ponoszony przez władze samorządowe, których finanse są obecnie przeciążone. Ustalenie trybu ustalania podziału tych obciążeń powinno zostać dokonane w drodze ustawowej, natomiast duża swoboda powinna zostać w zakresie regulacji lokalnych. Trzeba przy tym zapewnić niezbędne wsparcie mniej licznym kościołom i związkom wyznaniowym.

4. KAPELANI, DUSZPASTERZE, CMENTARZE

Główną przesłanką powoływania kapelanów i duszpasterzy w takich instytucjach jak jednostki wojskowe, zakłady zamknięte (w tym więzienia, areszty, zakłady poprawcze) czy szpitale, jest niesienie wsparcia duszpasterskiego i umożliwienie uczestnictwa w praktykach religijnych osobom, które z różnych względów nie mogą uczestniczyć w nich w „zwykłym trybie”. Obowiązek państwa, aby zapewnić warunki do uzyskania takiego wsparcia i umożliwienia uczestnictwa w praktykach religijnych jest pochodną gwarancyjnego charakteru art. 53 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, *in principio*, że „wolność religii obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie”³⁰.

Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską gwarantuje, że:

- Opiekę duszpasterską nad żołnierzami wyznania Katolickiego w czynnej służbie wojskowej, w tym również zawodowej, sprawuje w ramach ordynariatu polowego Biskup Polowy zgodnie z prawem kanonicznym i statutem zatwierdzonym przez Stolicę Apostolską w porozumieniu z kompetentnymi władzami Rzeczypospolitej Polskiej. (art. 16 ust. 1);
- Rzeczpospolita Polska zapewnia warunki do wykonywania praktyk religijnych i korzystania z posług religijnych osobom przebywającym w zakładach penitencjarnych, wychowawczych, resocjalizacyjnych oraz opieki zdrowotnej i społecznej, a także w innych zakładach i placówkach tego rodzaju. (art. 17 ust.1).

Wskazać więc trzeba, że z Konstytucji ani z Konkordatu nie wynika obowiązek zapewnienia opieki duszpasterskiej osobom zatrudnionym w takich państwowych służbach jak Policja, Straż Graniczna, Straż Pożarna, Służba Celną czy Krajowa Administracja Skarbowa, w których dzisiaj ta opieka jest zapewniona. Przy czym pomimo braku zobowiązań w Konkordacie i Konstytucji posługa kapelanów w służbach, w których funkcjonariusze pozostają długi czas poza miejscem zamieszkania i w których funkcjonowanie wpisane jest wysokie niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia może być uznane za zasadne. Jednak w przypadku pozostałych służb powstaje wątpliwość, gdyż ich funkcjonariusze i pracownicy mogą korzystać z posługi duszpasterskiej w normalnym trybie, chociażby w swoich parafiach.

Co więcej, bardzo wiele kontrowersji wiąże się przyznawaniem kapelanom tych służb wynagrodzenia zasadniczego.

30 Por. np. M. Olszówka, „Komentarz do art. 53 Konstytucji” [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), „Konstytucja RP. Komentarz. t.1.”, Warszawa 2016, Legalis.

Niedawno głośnym echem odbiła się informacja medialna, że **kapelani w Krajowej Administracji Skarbowej zarabiają więcej niż większość jej pracowników - powyżej 6000 zł**³¹. Taka sytuacja rodzi poważne zastrzeżenia nie tylko z punktu widzenia moralnego, ale także z punktu widzenia gospodarności w wydawaniu publicznych środków.

W Konkordacie nie ma też żadnych regulacji dotyczących przyznawania duchownym stopni wojskowych i służbowych. Taka praktyka, stosowana od czasów II Rzeczypospolitej, ma tradycyjne uzasadnienie i jest praktykowana w wielu państwach NATO.

Niczym nieuzasadnione jest jednak uprzywilejowanie finansowe emerytowanych kapelanów - przykładowo abp. Sławoj Leszek Głódź, były ordynariusz połowy Wojska Polskiego, może obecnie liczyć na wysokie, generalskie świadczenie³². Innym problemem jest fakt, iż statut Ordynariatu Polowego jest niezgodny z Konkordatem, gdyż nie został skonsultowany z „kompetentnymi władzami RP”, czego wymaga art. 16 ust. 1 Konkordatu *in fine*³³.

Problemem pokrewnym związanym z niesieniem pomocy w trudnych momentach życia jest kwestia zarządzania przez kościoły cmentarzami wyznaniowymi, które niejednokrotnie są jedynymi cmentarzami w konkretnej miejscowości. Jak wskazują wyniki raportu NIK, spośród ponad 15 tys. funkcjonujących na terenie Polski cmentarzy, jedynie 1880 to cmentarze komunalne, zaś zdecydowaną większość stanowią cmentarze wyznaniowe, tzw. parafialne. W niektórych województwach liczba cmentarzy komunalnych wynosi jedynie kilkanaście – np. w woj. łódzkim, świętokrzyskim i podlaskim. Na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, „w miejscowościach, w których nie ma cmentarzy komunalnych, zarząd cmentarza wyznaniowego jest obowiązany umożliwić pochowanie na tym cmentarzu, bez jakiegokolwiek dyskryminacji, osób zmarłych innego wyznania lub niewierzących”.

Niestety zdarzają się przypadki, w których przedstawiciele Kościoła korzystając z faktycznego monopolu cmentarnego zawyżają ceny związane z przeprowadzeniem pogrzebu czy dzierżawą miejsca na grób. Jednym z nagłośnionych przypadków takiej praktyki jest sprawa z Brzezin w województwie łódzkim, gdzie wg informacji prasowej koszt pogrzebu miał w 2019 r. wynosić ok. 11 tys. zł, czyli niemal trzykrotnie przewyższał koszt zasiłku pogrzebowego³⁴.

31 Zob. „Kapelani w KAS zarabiali średnio ponad 6000 zł miesięcznie”, Bankier.pl, 7.1.2021, DOSTĘP: <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Kapelani-w-KAS-W-listopadzie-zarobili-srednio-6064-12-zl-8032737.html>

32 „Abp. Sławoj Leszek Głódź z dwiema emeryturami”, „Gazeta Wyborcza Trójmiasto”, 12.8.2020, DOSTĘP: <https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/7,35612,26200667,abp-slawoj-leszek-glodz-z-dwiema-emeryturami-generalska-i.html>

33 P. Borecki, op. cit., s. 37.

34 Zob. M. Witkowska, J. Drózd, „Zbyt biedni by umrzeć. Mieszkańcy Brzezin walczą z łódzką kurią o niższe opłaty cmentarne”, „Dziennik Łódzki”, 1.11.2019, DOSTĘP: <https://dzienniklodzki.pl/zbyt-biedni-by-umrzec-mieszkanicy-brzezin-walczą-z-lodzka-kuria-o-nizsze-opłaty-cmentarne/ar/c1-14539155>

REKOMENDACJE

- Należy zlecić Najwyższej Izbie Kontroli sporządzenie całościowego raportu dotyczącego wynagrodzeń i działalności kapelanów w służbach państwowych.
- Należy zlikwidować etaty kapelanów Krajowej Administracji Skarbowej i Służbie Celnej, a pozostawić ich w formacjach stricte mundurowych, tj. w Wojsku, Policji i Straży Granicznej, których funkcjonariusze są szczególnie narażeni na zagrożenia związane z wykonywaniem służby w trudnych warunkach.
- Należy rozważyć zmianę modelu funkcjonowania kapelanów w służbach mundurowych, poprzez m.in. rozłożenie pokrywania kosztów ich służby między kościoły i związki wyznaniowe a Wojsko Polskie oraz zaprzestanie wypłacania im emerytur mundurowych. Należy także pilnie doprowadzić do uzgodnienia trybu nadawania i treści Statutu Ordynariatu Polowego Wojska Polskiego z Konkordatem.
- Należy zlecić NIK kontrolę realizacji art. 8 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, zwłaszcza w kontekście wysokości różnych opłat pobieranych przy okazji pochówku na cmentarzu wyznaniowym.
- Ewentualnie, po uzyskaniu wyników powyższej kontroli, należy wprowadzić reguły wyznaczające wysokość maksymalnych opłat cmentarnych w odniesieniu do opłat pobieranych na cmentarzach komunalnych w danym regionie.

Opierając się na konkluzjach raportu NIK z 2016 r. należy doprowadzić do określenia katalogu opłat związanych z realizacją usług cmentarnych, zdefiniowania pojęcia „usług cmentarnych” i odróżnienie ich od pojęcia komercyjnych „usług pogrzebowych” na cmentarzach komunalnych i w porozumieniu z właściwymi miejscowo władzami kościelnymi objąć tymi regulacjami cmentarze wyznaniowe, jeśli stanowią jedyne miejsce pochówku w gminie.

5. PEDOFILIA – ZERO TOLERANCJI

Ostatnie lata przyniosły niezbitę dowody na to, że polski Kościół Katolicki nie był i nie jest „zieloną wyspą” jeśli chodzi o problem wykorzystywania seksualnego dzieci i młodzieży przez duchownych oraz ukrywania tego zbrodniczego procederu. Liczne publikacje prasowe i filmowe, w tym zwłaszcza dwa filmy T. Sekielskiego „Tylko nie mów nikomu” i „Zabawa w chowanego”³⁵, a także np. cykle reportaży Z. Nosowskiego w „Więzi” dotyczące nadużyć w diecezjach kaliskiej i szczecińskiej³⁶ czy reportaż M. Wójcika w „Dużym Formacie” pt. „Zły dotyk biskupa z Krakowa”³⁷ doprowadziły do znaczącego wzrostu społecznej świadomości tego dramatycznego problemu.

Już od dawna silnej reakcji instytucjonalnego Kościoła Katolickiego w Polsce na dramat pedofilii i jej ukrywania domagały się także grupy wiernych świeckich. Bodaj najbardziej spektakularną i skuteczną inicjatywą w tym zakresie jest telefon wsparcia „Zranieni w Kościele”³⁸.

Oznaki zmian nastawienia od kilku lat widać również na poziomie Konferencji Episkopatu Polski, w związku z działaniami o. Adama Żaka, czy prymasa Polski i delegata KEP ds. ochrony dzieci i młodzieży, abp. Wojciecha Polaka. W ich efekcie powstał m.in. dokument Instytutu Statystyki Kościoła Katolickiego podsumowujący wyniki kwerendy dot. Wykorzystywania seksualnego osób małoletnich przez osoby duchowne w Polsce. Z opracowania wynika, że w latach 1990-2018 ogółem zgłoszono 382 przypadki molestowania seksualnego małoletnich³⁹. W dyskusji publicznej zwracano uwagę na to, że jest to proporcjonalnie niewysoka liczba w stosunku do liczb przypadków notowanych w innych krajach. Sam jednak Prymas, abp. Wojciech Polak, zwrócił uwagę na to, że dane zawarte w opracowaniu nie są przypuszczalnie ostateczne.

Jak stwierdził: „Zapewne będą się pojawiać nowe zgłoszenia dotyczące choćby wydarzeń z odległej przeszłości, których sprawcy już zmarli. Pomimo prawnego przedawnienia tych przestępstw musimy być otwarci na udzielenie pomocy ich ofiarom”⁴⁰.

35 T. Sekielski, „Tylko nie mów nikomu”, 2019, DOSTĘP: <https://www.youtube.com/watch?v=BrUvQ3W3nV4>, T. Sekielski, „Zabawa w chowanego”, 2020, DOSTĘP: <https://www.youtube.com/watch?v=T0ym5kPf3Vc&t=4474s>

36 Zob. Z. Nosowski, „Jak to się robiło w diecezji kaliskiej (1)”, „Więź” 4.6.2020, DOSTĘP: <https://wiesz.pl/2020/06/04/jak-to-sie-robilo-w-diecezji-kaliskiej-1/> i następny odcinek na stronie „Więzi”, a także Z. Nosowski, „Przeczekamy i prosimy o przeczekanie (1)”, „Więź”, 4.11.2020, <https://wiesz.pl/2020/11/04/przeczekamy-i-prosimy-o-przeczekanie-odc-1-koscielny-rezerwat-niedostepnosc/> i następne odcinki na stronie „Więzi”.

37 M. Wójcik, „Zły dotyk biskupa z Krakowa”, „Duży Format”, 10.2.2020, https://wyborcza.pl/duzyformat/7,127290,25672114,zly-dotyk-biskupa-z-krakowa-wcisnal-15-letniej-monice-reke.html?_ga=2.116067654.1923124944.1609537131-825573274.1562177740

38 Zob. strona internetowa inicjatywy: <https://zranieni.info>

39 O. A. Żak, ks. P. Krakowczyk, ks. W. Sadłoń, „Wykorzystywanie seksualne osób małoletnich przez niektórych inkardynowanych do diecezji polskich duchownych oraz niektórych profesów wieczystych męskich zgromadzeń zakonnych i stowarzyszeń życia apostołskiego w Polsce. Wyniki kwerendy.”, Warszawa 2019, DOSTĘP: <https://drive.google.com/file/d/1G2u2E1to9INkuqBBO88FOZZKqaRkaf1/view>

40 Zob. wywiad z Prymasem autorstwa M. Preciszewskiego, „W świadomości ludzi Kościoła musi nastąpić odważna, głęboka i autentyczna przemiana”, KAI, 12.4.2019, DOSTĘP: <https://wiesz.pl/2019/04/12/prymas-w->

Za krok w dobrym kierunku należy uznać również powołanie ze środków polskich diecezji Fundacji św. Józefa, której zadaniem ma być pomoc ofiarom księży-pedofili.

Należy też odnotować, że w wyniku presji społecznej zaczęto również wyciągać konsekwencje kanoniczne wobec hierarchów - zawieszony został biskup ordynariusz kaliski Edward Janiak, który następnie podał się do dymisji, zawieszony w sprawowaniu posługi biskupiej jest biskup pomocniczy krakowski Jan Szkodoń, decyzją Stolicy Apostolskiej przywilejów biskupich pozbawiono kard. Henryka Gulbinowicza, który nie został pochowany w katedrze. Stopniowo zmienia się również podejście organów państwowych do problemu pedofilii wśród kleru i odpowiedzialności Kościoła instytucjonalnego za ten proceder. **Przełomowe znaczenie ma wyrok Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2020 roku**, w którym uznał on, że *„W razie powierzenia przez instytucje zakonne duchownym zakonnym lub zakonnikom czynności służbowych, do odpowiedzialności za szkody przez nich wyrządzone przy wykonywaniu tych czynności, ma zastosowanie art. 430 kodeksu cywilnego”*. Cytowany artykuł stanowi zaś: *„kto na własny rachunek powierza wykonanie czynności osobie, która przy wykonywaniu tej czynności podlega jego kierownictwu i ma obowiązek stosować się do jego wskazówek, ten jest odpowiedzialny za szkodę wyrządzoną z winy tej osoby przy wykonywaniu powierzonej jej czynności”⁴¹*.

Zgodnie z tezą orzeczenia kościelne jednostki organizacyjne nie mogą zaprzeczać swojej odpowiedzialności cywilnej (a więc majątkowej) za czyny pedofilskie wyrządzone przez duchownych sprawujących posługę w ramach ich działalności, jeśli między działalnością a czynami istniał związek.

Zdecydowanie mniejsze sukcesy notuje się na polu odpowiedzialności karnej duchownych podejrzanych o czyny pedofilskie oraz ich przełożonych. Dochodzi do **przewlekłości postępowań w tych sprawach, prowadzących nieraz do przedawnienia ścigania lub karania**. Zgodnie z pismem Prokuratora Generalnego do Rzecznika Praw Obywatelskich, od 2016 do 2019 roku prokuratury umorzyły 30 postępowań wobec duchownych podejrzewanych o czyny pedofilskie.

Najczęstszym powodem było właśnie przedawnienie karalności czynów.⁴² Odnotowywane są także przypadki braku determinacji prokuratorów, a także ich uległości wobec hierarchów kościelnych oraz braku wykonywania przez tych ostatnich wyroków sądowych.

Warto zwrócić tu uwagę na dwa przypadki. Po pierwsze - ujawniony w filmie „Zabawa w chowanego” *casus* wysyłania do kurii kaliskiej materiałów z postępowania przygotowawczego dot. księdza podejznanego o pedofilię przez Prokuraturę Rejonową w Pleszewie, co można oceniać jako działania naruszające dobro śledztwa.

[swiadomosci-ludzi-kosciola-musi-nastapic-odwazna-gleboka-i-autentyczna-przemiana/](#)

41 Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 31.3.2020 r., sygn. akt. II CSK 124/19, Legalis 2300291. Zob. także komunikat o sprawie na stronie SN: http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Komunikaty_o_sprawach.aspx?ItemSID=354-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty_o_sprawach&rok=2020

42 „Śledztwa ws. pedofilii księży umarzano głównie z powodu przedawnienia. Odpowiedź prokuratury po filmie „Tylko nie mów nikomu”, Strona RPO, 16.1.2020, DOSTĘP:

<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/prokuratura-do-rpo-sledztwa-ws-pedofilii-ksiezy-umarzano-glownie-z-powodu-przedawnienia>

Po drugie - ujawniony przez media przypadek braku wydania przez abp. Stanisława Gądeckiego akt osobowych księdza z Chodzieży podejrzewanego o pedofilię (obecnie postawionego w stan oskarżenia) - najpierw z uwagi na rzekomą "tajemnicę służbową", następnie, po zwolnieniu go z tajemnicy prawomocnym orzeczeniem sądu, z uwagi na "przekazanie ich do Watykanu."⁴³ Taka postawa arcybiskupa każe postawić pytania dotyczące jego lojalności wobec państwa polskiego, którego jest obywatelem.

Niepokoje również napawają doniesienia medialne o istnieniu niejawnych instrukcji dla prokuratorów, aby prokuratorzy w sprawach, które wymagają żądania akt kościelnych uwzględniali zasadę autonomii kościołów i związków wyznaniowych, która, jakoby, miałyby skłaniać ich do „rezygnacji z realizacji uprawnień władczych państwa w sposób antagonistyczny.”⁴⁴ Status tych wytycznych jest niejasny, niemniej ich istnienie rodzi poważne wątpliwości co do realizacji wobec księży podejrzanych o pedofilię zasady równości wobec prawa. **Od 24 listopada 2020 roku funkcjonować zaczęła wreszcie Państwowa Komisja do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15.** Fakt, że od wejścia ustawy w życie do rozpoczęcia działalności komisji minął rok i dwa miesiące⁴⁵ pokazuje jednak, że brak determinacji rządzących do zajęcia się tym problemem.

Na dodatek **kompetencje Komisji zostały zakreślone dość wąsko.** W zakresie postępowań karnych dotyczących przestępstw nadużyć seksualnych oraz ich ukrywania Komisja pełni *de facto* rolę pośrednika między zawiadamiającym a prokuraturą, a następnie swego rodzaju „państwowego watchdoga” mającego prawo do monitorowania przebiegu zarówno postępowania przygotowawczego, jak i sądowego.⁴⁶ Tego typu uprawnienie oczywiście może w przyszłości pomóc ofiarom pedofilii dochodzić sprawiedliwości, o ile Komisja rzeczywiście będzie nagłaśniać ewentualne przypadki nieprawidłowości w postępowaniach prokuratorskich i wywierać odpowiednią presję na organy ścigania. **Jedynym uprawnieniem władczym Komisji jest orzekanie o wpisie do tzw. rejestru pedofilów osób, wobec których stwierdzono popełnienie czynu pedofilskiego, ale które nie mogą być karane z uwagi na przedawnienie**⁴⁷.

Niektórzy przedstawiciele doktryny wskazują, że powierzenie tej kompetencji organowi administracji publicznej, a następnie - rozpatrywania odwołań od jego postanowień sądowi cywilnemu, nie zaś karnemu, jest wątpliwe z punktu widzenia

43 Zob. Ł. Cieśla, „Były ksiądz z Chodzieży oskarżony o gwałty. Zarzucał ministrantowi, że wyzywająco się ubierał i go prowokował”, „Głos Wielkopolski”, 12.12.2020, DOSTĘP: <https://plus.gloswielkopolski.pl/byly-ksiazd-z-chodziezy-oskarzony-o-gwalty-zarzucał-ministrantowi-ze-wyzywajaco-sie-ubierał-i-go-prowokował/ar/c1-15337492>

44 „Nie drażnić Kościoła. Tajne wytyczne dla prokuratury”, portal Onet.pl, 15.5.2020, DOSTĘP: <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/pedofilia-w-kosciele-wytyczne-dla-prokuratury/lk15fz>

45 T. Krzyżak, „Komisja ds. pedofilii zaczyna działać. Zaleje ją fala zgłoszeń?”, „Rzeczpospolita”, 23.11.2020, DOSTĘP:

46 Por art. 21-25 ustawy o Komisji.

47 Por. art. 26-41 ustawy o Komisji.

standardów postępowania karnego.⁴⁸ Nie miejsce tu na rozstrzygnięcie tych wątpliwości. Wydaje się, że odpowiedź na te istotne pytania przyniesie dopiero praktyka stosowania przepisów przez Komisję.

Oprócz tego Komisja jest zobowiązana do przygotowywania ze swojej pracy rocznych raportów zawierających m.in. opis stwierdzonych przypadków nadużyć, analizę ich przyczyn oraz wnioski i rekomendacje dla organów państwa oraz innych organizacji i podmiotów (w tym wyznaniowych), w zakresie zapobiegania nadużyciom seksualnym i ich zwalczania.⁴⁹ Sama idea publikowania corocznie takiego raportu zasługuje na aprobatę, choć oczywiście na jej realizację przyjdzie poczekać jeszcze co najmniej rok.

Zwraca jednak uwagę inna kwestia. W krajach, w których problem pedofilii wśród duchownych został zlustrowany i zbadany – a więc np. w Australii⁵⁰, Irlandii⁵¹ czy amerykańskim stanie Pensylwania⁵² - kluczowe znaczenie ma spisanie raportów na temat pedofilii skupionych na mechanizmach jej popełniania i ukrywania w ramach Kościoła Katolickiego. Należy podkreślić, że w przypadku Pensylwanii raport stanowego „Wielkiego Jury” był poświęcony wyłącznie kwestii pedofilii w Kościele, raport komisji irlandzkiej był poświęcony ogółem kwestii pedofilii w tym kraju od lat 30. XX wieku, jednak z uwagi na fakt, iż szkolnictwo i zakłady opiekuńcze zostały całkowicie zdominowane przez Kościół Katolicki, dotyczy on właściwie wyłącznie kwestii odpowiedzialności tej instytucji, a w raporcie komisji australijskiej wyodrębniono oddzielną część poświęconą instytucjom religijnym. Wydaje się konieczne, aby taki „dziejiny” raport, poświęcony wyłącznie środowisku kościelnemu, powstał także i w Polsce.

48 Zob. np. wypowiedzi dr. hab. Mikołaja Małeckiego w wywiadzie w radiu TOK FM, 23.7.2019, DOSTĘP: <https://www.tokfm.pl/Tokfm/7,103085,25019100,kompetencje-panstwowej-komisji-ds-pedofilii-budza-watpliwosci.html>

49 Por. art. 42 ustawy o Komisji.

50 Część dotycząca instytucji religijnych jest wydzielonym, liczącym ponad tysiąc stron rozdziałem ogólnego raportu Królewskiej Komisji ds. Instytucjonalnej Odpowiedzialności za Przesłęstwa Seksualne wobec Dzieci, zob. Vol. 16, „Religious Institutions” Book I, DOSTĘP:

https://www.childabuseroyalcommission.gov.au/sites/default/files/final_report_-_volume_16_religious_institutions_book_1.pdf (na stronie dostępne także Book II i III).

51 Tzw. Raport Ryana, czyli „Final Report of the Commission to Inquire into Child Abuse”, 20.5.2009, , zob. streszczenie raportu na stronie Child Abuse Commission, DOSTĘP:

<http://www.childabusecommission.ie/rpt/pdfs/CICA-Executive%20Summary.pdf>. Całość raportu w częściach, DOSTĘP: <http://www.childabusecommission.ie/rpt/pdfs/>

52 Zob. np. Raport Grand Jury dla Stanu Pensylwania, „Report I of the 40th Statewide Investigating Grand Jury redacted by order of PA Supreme Court July 27, 2018”, DOSTĘP: <https://www.attorneygeneral.gov/wp-content/uploads/2018/08/A-Report-of-the-Fortieth-Statewide-Investigating-Grand-Jury-Cleland-Redactions-8-12-08-Redacted.pdf>

REKOMENDACJE:

- **Sprawa wykorzystywania seksualnego dzieci przez duchownych Katolickich oraz jego systemowego ukrywania przez władze kościelne musi być zbadana kompleksowo wzorem innych krajów. Dlatego należy przeprowadzić nowelizację ustawy o Komisji ds. pedofilii i zobligować ją do przedstawienia, w przeciągu dwóch lat, kompleksowego raportu dotyczącego tego procederu.**
- **Aby przygotować taki raport niezbędne będzie wsparcie śledczych. Dlatego konieczne jest powołanie w Prokuraturze Krajowej wyspecjalizowanego zespołu prokuratorów, odpowiedzialnego za ściganie księży sprawców tego typu przestępstw oraz osób biorących udział w ich ukrywaniu. Zespół ten powinien działać szybko i zdecydowanie w sprawach indywidualnych, jak również współpracować z Komisją ds. pedofilii w kwestii raportu, o którym mowa wyżej. Powinien korzystać z pełnego spektrum uprawnień procesowych prokuratury, współpracując z ekspertami m.in. w dziedzinie psychologii i wiktyologii. Stanowczo należy odrzucić też nieuprawnione interpretacje, jakoby przepisy Konkordatu lub Konstytucji nakazywały szczególną wstrzeźliwość przy przeprowadzaniu dowodów z dokumentów kościelnych.**
- **Należy rozważyć również modyfikację składu Komisji ds. pedofilii, gdyż obecnie w zdecydowanej większości zasiadają tam osoby wyznaczone przez obecną większość parlamentarną. Organ ten powinien mieć być bardziej pluralistyczny skład.**
- **Niezależnie od tego, należy rozważyć zmianę przepisów o przedawnieniu przestępstw pedofilskich, tj. zgwałcenia małoletniego (art. 197 § 3 ust. 2 k.k.) oraz obcowania płciowego z małoletnim (art. 200 § 1 k.k.). Wskazać należy, że obecna regulacja stanowi, że przedawnienie karalności tych przestępstw nie może nastąpić przed ukończeniem przez ofiarę 30. roku życia (art. 101 § 4 pkt. 2 k.k.). Należy rozważyć podwyższenie tej granicy wieku lub nawet całkowite zniesienie przedawnienia, o co apelował już 10 lat temu ówczesny Rzecznik Praw Dziecka Marek Michalak⁵³.**

53 Zob. „Pedofilia nie ulegnie przedawnieniu”, „Newsweek”, 22.2.2010, <https://www.newsweek.pl/polska/pedofilia-nie-ulegnie-przedawnieniu-pedofile-scigani-dozywotnio/4rffstc>

6. SFERA SYMBOLICZNA - UROCZYSTOŚCI PAŃSTWOWE BEZ RELIGII

I OBRAZA UCZUĆ RELIGIJNYCH DO POPRAWKI

Bardzo istotne znaczenie dla omawianej tu kwestii mają sprawy, które umownie można uznać za przynależne do „sfery symbolicznej”, ukazującej faktyczną dominację kulturową Kościoła Katolickiego w polskim życiu publicznym. Najbardziej spektakularną formą tej dominacji jest brak zachowania granic między uroczystościami państwowymi i wyznaniowymi. Problem ten narasta zwłaszcza w ostatnich latach, a jego symbolem stały się regularne wizyty najwyższych władz państwowych na uroczystościach organizowanych w Toruniu przez tzw. „Rodzinę Radia Maryja”. W trakcie jednej z takich uroczystości, na którą przybył prawie cały rząd, premier Mateusz Morawiecki zawierzył Polskę Matce Boskiej i prosił ją: *„miej w opiece naród cały. Również tych, którzy nie kochają Polski aż tak mocno jeszcze póki co, tak jak my tutaj, tak jak cała Rodzina Radia Maryja”*⁵⁴. Dodać należy, że przemówienie to miało miejsce w trakcie sprawowania liturgii mszy świętej, co wydaje się nie tylko pogwałceniem zasady neutralności światopoglądowej władz publicznych, ale również przepisów liturgicznych Kościoła Katolickiego.

Podobna sytuacja miała miejsce w czasie transmitowanej niedawno przez TVP mszy świętej w 8. rocznicę śmierci śp. Jadwigi Kaczyńskiej. Obecny wicepremier Jarosław Kaczyński nie omieszkiał użyć ołtarza do wygłoszenia politycznego przemówienia, w którym stwierdził, między innymi, że *„zło atakuje nasz kraj, nasz naród i instytucję, która jest centrum naszej tożsamości, czyli Kościół Katolicki. Po raz pierwszy przemawiam wewnątrz kościoła, bo tam na zewnątrz stoją ci, którzy walczą w najgorszej sprawie i chcą go zniszczyć”*⁵⁵. Należy zwrócić uwagę, że w obu tych przypadkach (zresztą nie odosobnionych - dość wspomnieć kolejne rocznice powstania Radia Maryja czy tzw. „miesięcznice smoleńskie”) problemem z punktu widzenia relacji Kościoła i państwa jest nie tylko forma, ale i treść przemówień. Prezentowana w nich wizja Polski jest *par excellence* wyznaniowa i katolicka. Powracające jak bumerang słowa Jarosława Kaczyńskiego o tym, że *„alternatywą dla katolicyzmu w Polsce jest nihilizm”* stoją zaś w oczywistej sprzeczności z preambułą Konstytucji RP, która przywołuje podstawowe wartości wywodzone z różnych źródeł. Powszechnym zjawiskiem jest także organizowanie mszy świętych jako części obchodów uroczystości państwowych. Jednym z punktów inauguracji prezydentury Bronisława Komorowskiego czy Andrzeja Dudy była msza święta, zaś w katedrze św. Jana w Warszawie są nawet specjalne, przeznaczone dla pary prezydenckiej klęczniki.

⁵⁴ Zob. „XXVII rocznica powstania Radia Maryja: Msza Święta”, Kanał Radia Maryja w serwisie Youtube, 1.12.2018, DOSTĘP: https://www.youtube.com/results?search_query=xxiii+rocznica+powstania+radia+maryja (17:58).

⁵⁵ Cyt. za „Jarosław Kaczyński przemawia w Kościele”, portal Wirtualna Polska, 16.1.2021, DOSTĘP: <https://wiadomosci.wp.pl/jaroslaw-kaczynski-przemawia-w-kosciele-zlo-atakuje-nasz-kraj-nasz-narod-6597922328984544a>

Także z okazji jubileuszu 100-lecia Sądu Najwyższego zorganizowano mszę świętą, na której była obecna ówczesna Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego i jej poprzednicy.

Podczas homilii kard. Kazimierz Nycz prosił Boga, „*żeby nic złego się nie stało, żeby nie został zachwiany żaden fundament w trójpodziale władzy i służbie na rzecz państwa i człowieka.*”⁵⁶

Przykłady przemówień politycznych na mszach świętych, łączenia uroczystości kościelnych z państwowymi czy oficjalnego uczestnictwa przedstawicieli władz państwowych w nich można by mnożyć. Dobitnie pokazuje to, że ceremoniał państwowy zróśli się bardzo mocno z kościelnym, przez co coraz trudniejsze stało się ich rozgraniczenie. Art. 25 Konstytucji RP gwarantuje autonomię i niezależność władz świeckich i kościelnych, dlatego zasadne wydaje się uporządkowanie sytuacji, w których dochodzi do mieszania sfery sacrum i profanum na poziomie państwowym i stworzenie jasnego rozgraniczenia uroczystości państwowych od kościelnych.

Nie oznacza to oczywiście, że duchowni nie powinni mieć prawa udziału w uroczystościach państwowych w charakterze gości, ani też, że politykom należy odmówić możliwości uczestnictwa w życiu religijnym. Trzeba też uszanować lokalne zwyczaje odnoszące się np. do religijnego wymiaru święta 3 maja, gdyż lokalne tradycje patriotyczne są rozmaite.

Inną ważną kwestią w tej sferze jest karalność przestępstwa tzw. obrazy uczuć religijnych. Reguluje je art. 196 k.k. który stanowi, że „Kto obraża uczucia religijne innych osób, znieważając publicznie przedmiot czci religijnej lub miejsce przeznaczone do publicznego wykonywania obrzędów religijnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”. W ostatnich latach daje o sobie znać zwiększona aktywność organów ścigania, jeśli chodzi o egzekucję tego przepisu. Jak wskazują dane Prokuratury Krajowej, w ostatnich latach znacząco wzrosła liczba aktów oskarżenia skierowanych do sądów z tego tytułu - z 10 w roku 2016 do 29 w roku 2020. W latach 2016-2018 wyroki skazujące w sprawach o obrazę uczuć religijnych usłyszało 29 osób, przy czym aż 4 - wyroki bezwzględnego więzienia.⁵⁷

Wskazać należy, że choć zróżnicowane przepisy dotyczące obrazy uczuć religijnych funkcjonują w różnych europejskich porządkach prawnych, to:

- W wielu porządkach prawnych regulacja te traktowane są jako anachronizm i nie są już w praktyce stosowane. Przykładowo – w Wielkiej Brytanii od 1923 roku wydano

⁵⁶ Cyt. za „Kard. Nycz na Mszy św. z okazji 100-lecia Sądu Najwyższego...”, Wp polityce.pl, 28.9.2017, DOSTĘP: <https://wpolityce.pl/polityka/359878-kard-nycz-na-mszy-sw-z-okazji-100-lecia-sn-prosze-boga-by-nie-zostal-zachwiany-fundament-trojpodzialu-wladzy>

⁵⁷ Dane Prokuratury Krajowej za „Przestępstwo obrazy uczuć religijnych coraz częstsze. W 2020 r. 29 aktów oskarżenia”, „Dziennik Gazeta Prawna”, 26.12.2020, DOSTĘP: <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/8053551,przestepstwo-obrazy-uczuc-religijnych-coraz-czestsze-w-2020-r-29-aktow-oskarzenia.html>

tylko dwa wyroki w tego typu sprawach ściganych z oskarżenia publicznego. W Danii do ostatniego skazania doszło w 1936 roku, w Norwegii zaś dwa lata później.⁵⁸

- Liczne kompetentne organy ochrony praw człowieka opowiadały się za dekryminalizacją przestępstw tego typu - np. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy czy Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. wolności religii i przekonań.⁵⁹
- Niespotykane są kary pozbawienia wolności za obrazę uczuć religijnych - żadnego tego typu przypadku nie przytacza w swojej analizie nawet przychylny penalizacji tego typu aktów Instytut Ordo Iuris.⁶⁰

Należy wskazać, że wyrokiem z 6 października 2015 roku Trybunał Konstytucyjny uznał zgodność omawianego przepisu z Konstytucją. Jednocześnie, z przyczyn formalnych, nie zbadał zgodności z Konstytucją dopuszczalności kary pozbawienia wolności za to przestępstwo. Jednakże sędzia Andrzej Wróbel wskazał w uzasadnieniu wyroku, że samo zagrożenie karą pozbawienia wolności w tym wymiarze, niezależnie od praktyki orzeczniczej, „może być postrzegane jako środek zbyt dolegliwy”.⁶¹

REKOMENDACJE:

- **Praktyka zrastania się uroczystości państwowych i wyznaniowych szkodzi Kościołowi Katolickiemu i państwu. Bezwzględnie niedopuszczalne są sytuacje skrajne, jak opisane tu przypadki z Torunia czy Starachowic. Naruszają one preambułę do Konstytucji oraz wynikającą z jej art. 25 zasadę bezstronności światopoglądowej władz publicznych. Można mieć również zasadne wątpliwości co do ich zgodności z główną zasadą Konkordatu, wyrażoną w jego art. 1, tj. zasadą wzajemnej autonomii i niezależności państwa i kościoła “każdego w swojej dziedzinie”.**
- **Należy opracować Kodeks Dobrych Praktyk obowiązujących funkcjonariuszy publicznych w zakresie ich uczestnictwa w uroczystościach religijnych.**
- **Należy też odstąpić od łączenia uroczystości związanych z funkcjonowaniem urzędu Prezydenta czy Sądu Najwyższego z uroczystościami religijnymi. W takich sprawach trudno jest wydawać szczegółowe akty prawne. Warto jednak rekomendować przyszłym władzom, aby zaprzestały wyżej wymienionych praktyk.**

58 Dane za literaturą przytoczoną w „Opinia przyjaciela sądu Helsińskiej Fundacji praw człowieka w sprawie o sygnaturze akt II K 296/20 przed Sądem Rejonowym w Płocku”, Warszawa 2.11.2020 r., s. 4.

59 Zob. Ibidem, s. 11.

60 Zob. K. Nienaftowska, B. Zalewski, „Ochrona uczuć religijnych w wybranych państwach Europy. Analiza prawnoporównawcza z uwzględnieniem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.”, Instytut Na Rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris, 23.5.2019, DOSTĘP: <https://ordoiuris.pl/wolnosc-sumienia/ochrona-uczuc-religijnych-w-wybranych-panstwach-europy-analiza-prawnoporownawcza-z>

61 Cyt. za „Przestępstwo obrazy uczuć religijnych coraz częstsze...” „Dziennik Gazeta Prawna”, 26.12.2020, DOSTĘP: <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/8053551,przestepstwo-obrazy-uczuc-religijnych-coraz-czestsze-w-2020-r-29-aktow-oskarzenia.html>

- Konieczna wydaje się nowelizacja art. 196 k.k. w dwóch kierunkach. Po pierwsze należy odstąpić od ścigania przestępstwa obrazy uczuć religijnych z oskarżenia publicznego. Jak pokazały ostatnie lata, prawo to staje się narzędziem politycznym w rękach kierowanej przez ministra sprawiedliwości prokuratury. Stąd możliwość dochodzenia sprawiedliwości na tym gruncie należy ograniczyć do oskarżenia prywatnego, podobnie jak ma to miejsce w przypadku przestępstw zniesławienia (art. 212 k.k.) czy zniewagi (art. 216 k.k.), które wydają się cechować wysokim podobieństwem do czynu zabronionego opisanego w niniejszym opracowaniu. Nic nie stoi także na przeszkodzie dochodzenia w takich przypadkach sprawiedliwości na drodze cywilnej, chociażby w trybie powództwa o naruszenie dóbr osobistych (art. 23 i 24 k.c.).
- Oprócz tego należy ograniczyć ustawowy katalog kar za przestępstwo z art. 196 k.k. poprzez wyeliminowanie z niego kary pozbawienia lub ograniczenia wolności. Z przeprowadzonej analizy wynika, że Polska pozostaje ewenementem na skalę europejską jeśli chodzi o orzekanie tak drastycznej kary za przestępstwo tego typu.

7. KONSTITUCJA – PRZESTRZEGAĆ ZASADY BEZSTRONNOŚCI PAŃSTWA

Relacje państwa polskiego z kościołami i związkami wyznaniowymi opierają się na wielorakich podstawach prawnych, które stanowią Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Konstytucja)⁶², umowa międzynarodowa pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską z 28 lipca 1993 r. (Konkordat z 1993 r.)⁶³, czternaście umów ze związkami wyznaniowymi oraz ustawa z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁶⁴.

Od wielu lat trwa dyskusja, czy ta sytuacja sprzyja realizacji konstytucyjnej zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych w Polsce, czy jest dla niej istotną przeszkodą.

W Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. relacje instytucjonalne pomiędzy państwem a kościołami (związkami wyznaniowymi) uregulowano za pomocą tzw. metody rozproszonej, polegającej na oddzieleniu zasad o charakterze ustrojowym od gwarancji w sferze indywidualnych praw człowieka i obywatela⁶⁵.

Relacje państwa ze wspólnotami religijnymi unormowano w art. 25 w rozdziale I Konstytucji zatytułowanym Rzeczpospolita, a gwarancje wolności sumienia i wyznania przede wszystkim w art. 53 w rozdziale II o prawach i wolnościach jednostki, które mają wobec siebie charakter komplementarny i tworzą całościowy model konstytucyjny stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi.

Pomimo pewnych głosów krytycznych, takie rozwiązanie wydaje się właściwe, ponieważ cała koncepcja konstrukcji Konstytucji zakłada, że w rozdziale o zasadach ustroju znajdują się zasady określające stosunek państwa wobec wszystkich istotnych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. Niewątpliwie należy zaliczyć do nich kościoły i inne związki wyznaniowe, zwłaszcza jeśli mowa w tym rozdziale Konstytucji także o partiach politycznych, stowarzyszeniach, związkach zawodowych czy środkach masowego przekazu.⁶⁶

Przedstawiciele doktryny prawa przyznają jednak, że pomimo uwzględnienia w Konstytucji RP treści dotyczących stosunków pomiędzy państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi w sposób zbieżny z normami konstytucyjnymi w innych państwach europejskich, warstwa słowna przepisów Konstytucji (szczególnie art. 25) komplikuje proces wykładni Konstytucji⁶⁷.

O ile treść art. 53. Konstytucji gwarantującego wolność sumienia i wyznania w największej mierze opierającego się na Artykule 9. Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁶⁸ oraz art. 18.

62 Dz.U. 1997.78.443 t.j.

63 Dz.U. 1993.51.318 t.j..

64 Dz.U.2017.0.1153 t.j.

65 L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 25, uwagi pkt 7.

66 L. Garlicki, op.cit., art. 25, uwagi pkt 8.

67 Ibidem.

68 Dz.U.1993 nr 61 poz. 284.

Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁶⁹ nie budziła zasadniczych kontrowersji, o tyle rozwiązania instytucjonalne proponowane w projektowanym art. 25. różniły się zasadniczo pomiędzy sobą, a ostateczne ich brzmienie nie usuwa wielu wątpliwości.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 grudnia 2009 r. wskazał 5 zasad określających stosunek państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych zawartych w art. 25. Konstytucji:

- zasadę równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych (ust. 1);
- zasadę bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych (ust. 2);
- zasadę wzajemnego poszanowania niezależności i autonomii państwa oraz kościołów i innych związków wyznaniowych (ust. 3);
- zasadę współdziałania państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi (ust. 3);
- zasadę bilateralizmu, czyli oparcia stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi na umowach, zaś w przypadku Kościoła Katolickiego na umowie międzynarodowej ze Stolicą Apostolską, w formach odpowiadających ich specyfice (ust. 4 i ust. 5)⁷⁰.

Trybunał wskazał także w cytowanym wyroku, iż *„regulacje konstytucyjne stanowią wyraz wyważonego kompromisu między bardzo różnymi propozycjami dotyczącymi sposobu regulacji stosunków państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi, uwzględniającego międzynarodowe standardy w tym zakresie”*.

Rozpoznając w tym wyroku na wniosek trzech grup postów zagadnienie zgodności z Konstytucją RP oraz Konkordatem z 1993 r. ustaw o finansowaniu dwóch Papieskich Wydziałów Teologicznych we Wrocławiu i Warszawie, a także Wyższej Szkoły Pedagogiczno-Filozoficznej Ignatianum w Krakowie Trybunał stwierdził, że *„demokratyczne państwo prawne musi pozostawać bezstronne w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych i zapewniać każdej osobie pełną wolność sumienia i religii w warunkach pluralizmu światopoglądowego społeczeństwa, biorąc m.in. pod uwagę jego faktyczną strukturę wyznaniową oraz konieczność ułożenia harmonijnych relacji między różnymi grupami społecznymi o różnych przekonaniach przy starannym wyważeniu ich usprawiedliwionych interesów i oczekiwań”*⁷¹.

Zasada równouprawnienia wyrażona w art. 25 ust. 1 Konstytucji dotyczy stosunku państwa do wszystkich związków wyznaniowych i wiąże się wprost z wynikającą z art. 30 Konstytucji zasadą przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka. Jednocześnie jest określana jako podstawowy element demokratycznego państwa świeckiego⁷².

Trybunał Konstytucyjny utrwalił w swoim orzecznictwie pogląd, że zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych oznacza, iż wszystkie kościoły i związki wyznaniowe posiadające wspólną cechę istotną powinny być traktowane równo.

69 Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

70 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2009 r. sygn. K 55/07, Dz.U.2009 nr 218 poz. 1702.

71 Ibidem.

72 J. Krukowski, *Konkordat polski*. Znaczenie i realizacja, Lublin 1999, s. 58.

Jednocześnie zasada ta zakłada jednak, zdaniem Trybunału, odmienne traktowanie kościołów i związków wyznaniowych, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej z punktu widzenia danej regulacji⁷³.

W efekcie przyjętej metody regulacji pod względem formalnoprawnym pozycja Kościoła Katolickiego w wielu obszarach jego funkcjonowania w państwie i społeczeństwie jest bardziej uprzywilejowana niż sytuacja innych związków wyznaniowych.

W wyroku z 14 grudnia 2009 r. Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że istnienie faktycznych różnicowań pozycji poszczególnych związków wyznaniowych nie budzi wątpliwości konstytucyjnych⁷⁴, a na władzach publicznych nie ciąży obowiązek podejmowania działań mających te różnice pomniejszać, bo mogłoby to kolidować z zasadą ich bezstronności⁷⁵. Mamy przez to do czynienia z sytuacją, w której Kościół Katolicki może wykorzystywać swoją faktycznie dominującą pozycję, a władza publiczna nie może temu przeciwdziałać⁷⁶.

Zasada bezstronności ujęta w art. 25 ust. 2 Konstytucji wprowadzona została w miejsce powszechniejszej w innych państwach europejskich zasady neutralności, także ze względu na zdecydowany sprzeciw Episkopatu wyrażony wobec projektów zawierających odniesienie do zasady neutralności⁷⁷. W myśl tej zasady władze publiczne, czyli organy państwa oraz samorządu terytorialnego, mają obowiązek zachowania bezstronności we wszelkich działaniach⁷⁸.

Pomimo że art. 25 znajduje się w rozdziale I Konstytucji, art. 25 ust. 2 zapewnia również „swobodę wyrażania [przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych] w życiu publicznym”⁷⁹, która w taki sposób określona staje się prawem podmiotowym chronionym procedurą skargi konstytucyjnej, co przekłada się także na sferę instytucjonalną, bo nie tylko dopuszcza, ale i gwarantuje obecność pierwiastków religijnych (światopoglądowych) w życiu publicznym⁸⁰. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny wyklucza to rozumienie zasady bezstronności jako zasady bezwzględnej laicyzacji życia publicznego⁸¹.

73 Por. wyroki TK: z 2 kwietnia 2003 r., K 13/02; z 2 grudnia 2009 r., U 10/07.

74 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2009 r. sygn. K 55/07, op.cit.

75 L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 25 uwagi pkt 13.

76 E. Łętowska, Zdanie odrębne do wyroku z 2 grudnia 2009 r., U 10/07, OTK-A 2010/8/81.

77 L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 25, uwagi pkt 14.

78 W. Brzozowski, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*. Warszawa 2011, s. 55–57.

79 L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 25, uwagi pkt 20.

80 Ibidem.

81 J. Krukowski, *Konstytucyjny system relacji między Państwem a Kościołem katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi* [w:] *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. R. Mojak, Lublin 1999, s. 95–119.

Tezy zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 grudnia 2009 r.⁸², iż zasada bezstronności – z jednej strony – wyklucza „działania władz publicznych, które aprobowałyby pozycję dominującą jednego kościoła przy dyskryminacji innych kościołów lub wyznań”, ale – z drugiej, „nie może oznaczać faktycznej równości instytucjonalnej między kościołem rzymskokatolickim, dominującym w społeczeństwie polskim pod względem liczby wyznawców, a innymi kościołami i związkami wyznaniowymi”⁸³ nie ułatwiają interpretacji postanowień Konstytucji.

Zasada współdziałania państwa i kościołów oraz związków wyznaniowych określona w art. 25 ust 3 Konstytucji oznacza obowiązek układania przez te podmioty współpracy w oparciu o kompromis i koordynację⁸⁴, choć doprecyzowania warunków tego współdziałania należy poszukiwać w Konkordacie z 1993 r. o oraz ustawach szczególnych⁸⁵. Mimo, że w trakcie prac nad kształtem Konstytucji Konkordat z roku 1993 r. nie miał jeszcze mocy wiążącej, jego postanowienia wywarły zdecydowany wpływ na kształt norm konstytucyjnych, szczególnie poprzez „dopasowanie” do jego treści art. 25 Konstytucji. Ustęp 3 tego artykułu ma prawie identyczne brzmienie z art. 1 Konkordatu⁸⁶

Art. 25 ust 3 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997:

Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego.

Art. 1 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z 28 lipca 1993 r.:

Stolica Apostolska potwierdzają, że Państwo i Kościół Katolicki są - każde w swej dziedzinie - niezależne i autonomiczne oraz zobowiązują się do pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego.

W doktrynie prawa podkreślana jest różnica pomiędzy zastosowanymi w tym ustępie art. 25 pojęciami *autonomia* i *niezależność*, poprzez kryterium odniesienia do stosunków wewnętrznych lub zewnętrznych. „*Autonomia oznacza prawo do samodzielnego stanowienia i rozstrzygania o sprawach danego podmiotu, to jest społeczności religijnej oraz społeczeństwa państwowego, a niezależność – brak podporządkowania podmiotom zewnętrznym, co wiąże się z odrębnością wspólnot religijnych oraz suwerennością państwa*”⁸⁷.

82 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 grudnia 2009 r., OTK-A 2009/11/163.

83 L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 25, uwagi pkt 21.

84 P. Sobczyk, *Konstytucyjna zasada konsensualnego określania stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim*, Warszawa 2015, s. 158.

85 L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 25, uwagi pkt 23.

86 Ibidem.

87 D. Dudek *Równouprawnienie Kościołów i związków wyznaniowych na tle konstytucyjnych zasad prawa wyznaniowego*, [w:] *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego*, red. A. Mezglewski, Lublin 2004, s. 207.

Pamiętać jednak należy, że zasada ustanowiona przez państwo (naród) może zostać jednostronnie zmieniona wolą tego samego podmiotu⁸⁸. Zważywszy, że autonomia i niezależność przysługują państwu i związkom wyznaniowym „każdemu w swoim zakresie”, państwo może i powinno regulować różne aspekty działalności związków wyznaniowych, w granicach wyznaczonych dodatkowo przez art. 31 ust. Konstytucji, ale związki wyznaniowe nie mogą regulować działalności państwa, czyli jego organów i funkcjonariuszy⁸⁹.

Zasada bilateralizmu określona w art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji wynika z uznania przez państwo autonomii i niezależności wspólnot religijnych i obejmuje zdaniem części przedstawicieli doktryny:

- 1) gwarancje uzgadniania przez państwo regulacji sytuacji prawnej związków wyznaniowych;
- 2) przyjęcie zróżnicowanej formy regulacji stosunków z Kościołem Katolickim i pozostałymi wspólnotami wyznaniowymi;
- 3) powiązanie uchwalania ustaw dotyczących tych regulacji z uprzednio zawieranymi umowami.⁹⁰

Artykuł 25 ust. 4 wprost przewiduje formę umowy międzynarodowej, zawartej ze Stolicą Apostolską dla określenia stosunków między państwem polskim a Kościołem Katolickim, ustanawiając w tym zakresie konstytucyjny obowiązek państwa⁹¹, z uwagi na użycie słowa „określa”, które ma charakter imperatywny⁹².

Jako ratyfikowana umowa międzynarodowa Konkordat, zgodnie z art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji, stanowi część krajowego porządku prawnego i podlega bezpośredniemu stosowaniu, chyba że stosowanie jego postanowień jest uzależnione od wydania ustawy, zachowując pierwszeństwo wobec regulacji zawartych w ustawach zwykłych i aktach podustawowych⁹³.

Konkordat, jak wszystkie umowy międzynarodowe, musi natomiast pozostawać w zgodności z Konstytucją, choć w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 grudnia 2009 r. orzekł, że „przepisy ratyfikowanego konkordatu (...) zostały, na mocy art. 25 ust. 4, faktycznie inkorporowane do materii konstytucyjnej”⁹⁴.

Art. 27 Konkordatu z 1993 r., przewiduje, że „sprawy wymagające nowych lub dodatkowych rozwiązań” mogą być uregulowane w drodze uzgodnień między stronami, przy czym możliwe jest upoważnienie Konferencji Episkopatu Polski do działania w imieniu Stolicy Apostolskiej, ze wszelkimi skutkami prawnymi tych uzgodnień w rozumieniu prawa

88 L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 25, uwagi pkt 25.

89 Ibidem.

90 J. Zieliński, *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, PiP 2003, z. 7, s. 48.

91 L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 25, uwagi pkt 26.

92 J. Krukowski, op. cit. s. 100.

93 L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 25, uwagi pkt 30.

94 W. Brzozowski, *Glosa do wyroku TK z dnia 2 grudnia 2009 r.*, PS 2010, nr 4, s. 202.

międzynarodowego, jednakże nie w rozumieniu art. 91 ust. 2 Konstytucji⁹⁵, który przewiduje umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.

Kościół Katolicki zyskał dzięki art. 25 ust 4 Konstytucji „szczególną pozycję w polskim systemie prawnym odzwierciedlającą jego dominującą pozycję w strukturze wyznaniowej RP”⁹⁶, dodatkowo wzmocnioną przez fakt, że tylko Kościół Katolicki, reprezentowany Stolicę Apostolską, jest podmiotem stosunków międzynarodowych⁹⁷.

Na aprobatę zasługuje pogląd, że artykuł 25 ust. 4 Konstytucji dopuszcza też regulację stosunków państwa i Kościoła Katolickiego w formie ustaw, przy zachowaniu ich zgodności z postanowieniami konkordatu, ale bez konieczności opierania takich ustaw na uprzednio zawartych umowach z właściwymi przedstawicielami Kościoła⁹⁸, wbrew tezie wyroku z 2 kwietnia 2003 r.⁹⁹, w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że umowa zawierana przez Radę Ministrów z właściwymi przedstawicielami kościołów i związków wyznaniowych determinuje poważnie, lub wręcz przesądza, treść przyszłej ustawy partykularnej¹⁰⁰.

W odniesieniu do stosunków państwa z innymi związkami wyznaniowymi mamy do czynienia z martwym przepisem, ponieważ od jego wejścia w życie nie zawarto żadnej umowy, ani nie uchwalono ustawy w oparciu o podstawę prawną zawartą w art. 25 ust. 5 Konstytucji pomimo, że przewiduje on obustronny obowiązek podjęcia koniecznych działań dla określenia wzajemnych stosunków, co oznacza także, że władze państwowe mogą żądać, by podmioty te przystępowały do procesu negocjacji¹⁰¹. Ustawy takie mają szczególny charakter, bo przy ich uchwaleniu i przy późniejszych zmianach parlament nie dysponuje pełnią prawa decyzji, a musi respektować postanowienia uprzednio zawartej umowy¹⁰², zaś możliwość wniesienia do projektu zmian merytorycznych (na etapie sejmowym bądź senackim), warunkowana byłaby uprzednią renegocjacją umowy przez strony.¹⁰³

Ustawy partykularne, które weszły w życie przed uchwaleniem Konstytucji zachowały moc obowiązującą¹⁰⁴, ale zmiana każdej z tych ustaw wymaga jednak obecnie uprzedniego zawarcia odpowiednich umów dwustronnych¹⁰⁵. Nie jest natomiast jednoznaczne, czy

95 L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 25, uwagi pkt 30.

96 wyrok TK U 10/07, op.cit.

97 L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 25, uwagi pkt 30.

98 L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 25, uwagi pkt 31.

99 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, Dz.U. 2003 nr 62 poz. 577.

100 Z. Witkowski, Opinia w sprawie zagadnień prawnych wynikających z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, Przegląd Legislacyjny nr 2 z 2000 r., s. 104.

101 L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 25, uwagi pkt 35.

102 L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 25, uwagi pkt 36.

103 J. Borecki, M. Pietrzak, glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 13/02, PS 2003, nr 5, s. 103.

104 L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 25, uwagi pkt 38.

105 Ibidem.

zmiana ustawy z 17 maja 1989 r. określającej stosunki państwa z tymi związkami wyznaniowymi, wobec których nie przyjęto ustaw partykularnych wymagałaby uprzedniego zawarcia umowy (umów) ze wszystkimi zainteresowanymi związkami wyznaniowymi¹⁰⁶.

Art. 27 Konkordatu z 1993 r. wymaga dokonywania „uzgodnień”, a ich brak może stać się przesłanką uznania, że ustawa została uchwalona w niewłaściwym trybie. Zmiana ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego (likwidacja Komisji Majątkowej) została dokonana przy politycznej akceptacji kościoła, ale bez oparcia na uprzednio podpisanej umowie¹⁰⁷.

Z powodu braku jednoznacznego sformułowania w art. 25 Konstytucji zasady rozdziału państwa i kościoła oraz związków wyznaniowych przedstawiciele doktryny określają model stosunków polskiego państwa i Kościoła oraz związków wyznaniowych różnie: separacją skoordynowaną¹⁰⁸, rozdziałem Kościoła i państwa¹⁰⁹, systemem rozdziału w łagodnej, skoordynowanej postaci¹¹⁰, przyjaznym rozdziałem Kościoła i państwa¹¹¹, zaś art. 9 ustawy o gwarancjach sumienia i wyznania z 17 maja 1989 r. przewiduje „oddzielenie kościołów i innych związków wyznaniowych od państwa”.

Na marginesie należy dodać, że pośród konstytucji krajów Unii Europejskiej, poza Maltą, będącą państwem wyznaniowym, jedynie konstytucje Hiszpanii i Włoch wymieniają Kościół Katolicki oddzielnie od innych wyznań. Bezpośrednio umowę między państwem a Kościołem Katolickim (tj. paktu laterańskie z 1929 roku) wymienia tylko konstytucja włoska, co wynika ze specyficznych relacji państwa włoskiego z Kościołem oraz z faktu historycznych związków i zaszłości między zjednoczonymi Włochami a Państwem Kościelnym i następnie Stolicą Apostolską.

Stąd polska regulacja posługująca się historycznie uwarunkowaną nazwą *Konkordat* dla tego rodzaju umowy międzynarodowej i odnosząca się do niego w oddzielnym ustępie wydaje się regulacją wyjątkową na tle innych państw hołdujących zasadzie neutralności światopoglądowej.

REKOMENDACJE:

- **Polska regulacja konstytucyjna stosunków państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi, choć nieidealna, wydaje się akceptowalna pod warunkiem jej przestrzegania. Należy jednak konsekwentnie domagać się od organów państwa i JST postępowania według standardów demokratycznego państwa świeckiego, w szczególności przestrzegania zasady autonomii i poszanowania niezależności oraz bezstronności państwa. Należy też zawsze pamiętać o kontekście interpretacyjnym, jaki dla relacji między państwem a związkami wyznaniowymi**

106 Ibidem.

107 P. Sobczyk, op. cit. s.344.

108 J. Krukowski, op. cit., s. 109.

109 M. Pietrzak, *Prawo Wyznaniowe*, Warszawa 2010, s. 263.

110 L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 25.

111 A. Rogowska *Wolność sumienia i wyznania w orzecznictwie polskiego TK*, Warszawa 2015, s. 218.

stwarza preambuła Konstytucji uwzględniająca zarówno prawa obywateli wierzących, jak i niewierzących w Boga.

- W przypadku nadejścia tzw. „momentu konstytucyjnego” należy rozważyć wprowadzenie do zmian art. 25 Konstytucji poprzez wprowadzenie wprost odniesienia do rozdziału państwa i Kościoła oraz likwidacji uprzywilejowanej pozycji Kościoła Katolickiego, wynikającej z art. 25 ust. 4.

8. KONKORDAT – PRZESTRZEGAĆ LITERY I DUCHA

Konkordat jest szczególnym rodzajem umowy międzynarodowej zawieranej przez podmioty prawa międzynarodowego publicznego, jakimi są państwa oraz Stolica Apostolska, reprezentowane przez swoje należycie umocowane organy, której zakres przedmiotowy obejmuje podstawowe zasady stosunków między państwem a Kościołem oraz gwarancje wolności religijnej dotyczące Kościoła w wymiarze indywidualnym i wspólnotowym¹¹².

Jakkolwiek o mocy obowiązującej konkordatu jako umowy międzynarodowej decydują przede wszystkim postanowienia zawarte bezpośrednio w jego treści, znajdują do niego zastosowanie również powszechne zasady prawa międzynarodowego odnoszące się do traktatów, w tym zasady wykładni autentycznej oraz tzw. dobrej wiary umawiających się stron.

Obecnie obowiązujący Konkordat między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską, podpisali 28 lipca 1993 r. Nuncjusz Apostolski w Polsce ks. abp. Józef Kowalczyk oraz Minister Spraw Zagranicznych RP Krzysztof Skubiszewski, w specyficznym kontekście politycznym. Konkordat wszedł w życie po uchwaleniu przez Sejm RP ustawy upoważniającej Prezydenta RP do jego ratyfikacji, podpisaniu jej przez głowę państwa i promulgacji w „Dzienniku Ustaw” oraz dokonaniu wymiany dokumentów ratyfikacyjnych z mocą obowiązującą od 25 kwietnia 1998 r.¹¹³.

Nie ulega wątpliwości, że konkordat jest umową zawierana z myślą o długotrwałym obowiązywaniu, jednakże po upływie ponad ćwierć wieku od jej zawarcia, a prawie ćwierć wieku od wejścia jej w życie, warto podjąć dyskusję nad zgłaszanymi w ostatnich latach postulatami zmian w obszarach regulowanych konkordatem.

Warto w niej uwzględnić również dorobek intelektualny Kościoła Katolickiego w obszarze nabywanych przez niego praw i zobowiązań. Konstytucja Duszpasterska o Kościele w Świecie Współczesnym „Gaudium et Spes” w punkcie 76 stanowi, iż Kościół *„nie pokłada jednak swoich nadziei w przywilejach ofiarowanych mu przez władzę państwową; co więcej, wyrzeknie się korzystania z pewnych praw legalnie nabytych, skoro się okaże, że korzystanie z nich podważa szczerść jego świadectwa albo że nowe warunki życia domagają się innego układu stosunków”*¹¹⁴.

W dyskusji na temat interpretacji oraz wykonywania postanowień Konkordatu z 1993 r. teoretycy prawa i stosunków międzynarodowych wskazują możliwość posłużenia się przez państwo skuteczniej narzędziem, jakie stanowi Deklaracja interpretacyjna z 1997 r. do Konkordatu z 1993 r.¹¹⁵.

112 P. Leszczyński, *Ku nowej perspektywicznej regulacji umownej stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską*, *Studia Politologiczne*, Vol. 23 s. 183.

113 Dz. U. 51 z 1998 r. poz. 318.

114 J. Krukowski, *Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską podpisany 28 lipca 1993 roku (zagadnienia prawnoustrojowe)*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2, s. 80–81.

115 MP Nr 4 1997 poz. 51.

Deklaracja interpretacyjna została podpisana przez premiera Włodzimierza Cimoszewicza 15 kwietnia 1997 r., cztery lata po podpisaniu Konkordatu, w celu doprecyzowania zakresu i sposobu realizacji zobowiązań określonych w tej umowie międzynarodowej.

Deklarację należy postrzegać jako prawnomiędzynarodowy akt jednostronnie złożony, który druga strona powinna przynajmniej milcząco przyjąć, jak stało się to z Deklaracją z 1997 r. Stolica Apostolska nie odrzuciła Deklaracji ani nie zaakceptowała w żaden formalny sposób określony w międzynarodowym prawie traktatów, jednakże w liście sekretarza stanu Stolicy Apostolskiej do spraw stosunków z państwami z 21 kwietnia 1997 r. wyraziła zgodę na postanowienia deklaracji interpretacyjnej przygotowanej przez polski rząd¹¹⁶.

Zważywszy, że Polska i Stolica Apostolska są stronami Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów z 23 maja 1969 r.¹¹⁷, Deklarację należy rozpatrywać w świetle art. 31 ust. 2 lit. b Konwencji jako dokument sporządzony przez jedną ze stron w związku z zawarciem traktatu.

Zgodnie z art. 31 ust. 1 Konwencji traktat należy interpretować w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście oraz w świetle jego przedmiotu i celu, a zgodnie z ust. 2 dla celów interpretacji traktatu kontekst obejmuje, oprócz tekstu także każde porozumienie dotyczące traktatu, osiągnięte między wszystkimi stronami w związku z zawarciem traktatu, każdy dokument sporządzony przez jedną lub więcej stron w związku z zawarciem traktatu, przyjęty przez inne strony jako dokument odnoszący się do traktatu. Art. 31 ust 3 Konwencji przewiduje także, że w celu interpretacji traktatu łącznie z kontekstem należy brać pod uwagę także każde późniejsze porozumienie między stronami, dotyczące interpretacji traktatu lub stosowania jego postanowień, każdą późniejszą praktykę stosowania traktatu, ustanawiającą porozumienie stron co do jego interpretacji i wszelkie odpowiednie normy prawa międzynarodowego, mające zastosowanie w stosunkach między stronami.

Celem deklaracji interpretacyjnej nie jest rozszerzająca wykładnia Konkordatu, lecz ustalenie kontekstu interpretacyjnego dla realizacji jego postanowień. Postanowienia deklaracji nie mają charakteru normatywnego, a jej znaczenie i interpretacyjne opiera się zarówno na zgodnej woli stron, jak i na mocy prawa traktatów¹¹⁸.

Jednakże w związku z art. 89 oraz 241 Konstytucji dokonywanie interpretacji postanowień Konkordatu z 1993 r. zgodnie z Deklaracją interpretacyjną z 1997 r. jest elementem koniecznym działalności organów państwa stosujących i interpretujących Konkordat, w tym sądów i organów administracji publicznej, gdyż są one zobowiązane do dokonywania wykładni wyrażeń zawartych w umowie zgodnie z właściwym dla nich kontekstem, a Deklaracja Interpretacyjna stanowi składnik formalnego kontekstu Konkordatu¹¹⁹.

116 R. Szafarz, *Polska deklaracja interpretacyjna do konkordatu*, „*Studia Prawnicze*” 2001, z. 3–4, s. 309.

117 Dz.U.1990.74.439.

118 A. Kozłowski, *Interpretacja traktatu międzynarodowego w świetle jego kontekstu*, Warszawa 2002, s. 179.

119 A. Leszczyński, op. cit. s. 208.

Obowiązująca Deklaracja interpretacyjna z 1997 r. liczy siedem punktów, precyzujących wyrażone w Konkordacie zasady niezależności i autonomii państwa i Kościoła Katolickiego (Art. 1 Konkordatu), zasady nienaruszalności cmentarzy (Art. 8 K), zawierania małżeństw kanonicznych (Art. 10 K), organizacji nauki religii katolickiej (Art. 12 K), korzystania z prawa do posługi duszpasterzy i kapelanów (Art. 17 K), regulacji kwestii finansowych i podatkowych kościelnych osób prawnych i fizycznych przez państwo (Art. 22 K) oraz poszanowania kompetencji Rządu RP, Stolicy Apostolskiej i Konferencji Episkopatu Polski (Art. 27 i 28 K).

Punkt 1 Deklaracji złożonej przez rząd 15 kwietnia 1997 r. stanowi, że zasada wyrażona w artykule 1. Konkordatu 1993 r., według której Państwo i Kościół są niezależne i autonomiczne jest „nadaniem wyrazu prawnego praktyce, jaka wytworzyła się w Polsce na przestrzeni ostatnich lat”. O ile uzasadnienie konieczności rezygnacji z antagonistycznej postawy państwa wobec Kościoła oraz innych związków wyznaniowych, która cechowała okres PRL, mogła zdawać się konieczne w pierwszej dekadzie budowy demokratycznego porządku prawnego w Polsce, o tyle w czwartej dekadzie po transformacji ustrojowej sformułowanie to razi swoją anachronicznością.

Przeгляд orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i sądów powszechnych z ostatnich dwudziestu lat, a także przebieg debaty publicznej wokół części z wyżej wymienionych zagadnień wskazuje, że Deklarację interpretacyjną w brzmieniu nadanym jej w z 1997 r. należałoby zrewitalizować.

W 2009 r. Trybunał Konstytucyjny wydając wyrok w sprawie TK 55/07 wskazał między innymi, że Art. 27 Konkordatu dotyczy wyłącznie spraw wymagających nowych lub dodatkowych rozwiązań. Regulacje takie wymagają nowej umowy między układającymi się stronami albo uzgodnień między rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną do tego przez Stolicę Apostolską. Rozważany przepis pełni dwie zasadnicze funkcje. Z jednej strony potwierdza zasadę konsensualnego normowania między państwem a Kościołem Katolickim w odniesieniu do spraw, o których mowa w tym przepisie, zapewniając *eo ipso* w tym zakresie kościołowi ochronę przed arbitralnością działań organów władzy publicznej. Z drugiej strony art. 27 ułatwia wprowadzanie nowych lub dodatkowych rozwiązań, upraszczając procedurę w tym zakresie, ponieważ wprowadzenie takich rozwiązań nie wymaga zawarcia nowej umowy międzynarodowej. Wystarczy tu uzgodnienia między rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencją Episkopatu Polski pod warunkiem, że Konferencja działa w granicach upoważnienia udzielonego przez Stolicę Apostolską.

Zakres stosowania Art.27 Konkordatu obejmuje tylko rozwiązania „nowe lub dodatkowe”, przepis ten nie reguluje natomiast wykonywania postanowień Konkordatu przez władze polskie. Właściwe organy władzy publicznej w Polsce mogą bez dalszych uzgodnień jednostronnie wydawać przepisy prawne niezbędne dla realizacji postanowień zawartych w Konkordacie.

Na marginesie powyższych rozważań Trybunał Konstytucyjny zwrócił także uwagę na specyfikę umów międzynarodowych o charakterze dwustronnym, które pozostawiają dużą swobodę zgodnej praktyce ich stosowania przez obie strony umowy. Przy interpretacji

takich umów obok litery umowy bardzo ważna jest także zgodna wola stron oraz wspólna praktyka jej stosowania przez układające się strony.¹²⁰

Przystąpienie przez państwo polskie do uzgodnień ze Stolicą Apostolską w zakresie rewitalizacji Deklaracji interpretacyjnej z 1997 r. mogłoby otworzyć drogę do podjęcia rokowań w zakresie zawarcia porozumień dodatkowych w zakresie materii nieuregulowanych lub regulowanych w niedostatecznym zakresie przez obowiązujący Konkordat z 1993 r.

REKOMENDACJE:

- **Należy przystąpić do uzgodnień ze Stolicą Apostolską w zakresie uzupełnienia i doprecyzowania Deklaracji interpretacyjnej z 1997 r. W Deklaracji interpretacyjnej z 1997 r. należy w szczególności zmienić punkt 1. odnoszący się do stanu prawnego i praktyki sprzed wejścia w życie Konstytucji RP i Konkordatu z 1993 r., wprowadzając do jej treści dyrektywę interpretacyjną odnoszącą się do warunków współczesnych.**
- **Proces uzgodnień nowej treści Deklaracji interpretacyjnej mógłby poprzedzić przygotowanie porozumień dodatkowych do Konkordatu z 1993 r., zgodnie z art. 27 Konkordatu oraz art. 25 Konstytucji RP, przy odpowiednim zastosowaniu przepisów międzynarodowego prawa traktatów.**

120 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2009 r. sygn. K 55/07, Dz.U.2009 nr 218 poz. 1702.

PODSUMOWANIE - JAK WDRAŻAĆ ZMIANĘ:

Uporządkowanie relacji między państwem i kościołami oraz związkami wyznaniowymi i jest procesem bardzo trudnym społecznie, politycznie i prawnie. Realizacja tego przedsięwzięcia wymaga oczywiście woli i odwagi politycznej. Nawet jeśli zostanie spełniony ten warunek, aby zmiana ta przebiegała efektywnie konieczne jest jasne ulokowanie odpowiedzialności za ten proces oraz nadanie osobom odpowiedzialnym pełnomocnictw, które pozwolą na sprawną koordynację prac kilku ministerstw. **Dlatego rekomendujemy, aby w przyszłym rządzie utworzyć stanowisko pełnomocnika rządu ds. uporządkowania relacji między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi. Pełnomocnik ten powinien zostać ulokowany w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (w randze sekretarza stanu).**

Należałoby przyporządkować mu dział administracji “wyznania religijne” wydzielony uprzednio z obecnie istniejącego działu “wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne”. Biuro pełnomocnika powinno otrzymać środki i uprawnienia, które pozwoliłyby mu nie tylko uzyskiwać dane i dokumenty z różnych ministerstw, ale także inicjować i nadzorować kampanie konsultacyjne i komunikacyjne skierowane do społeczeństwa. Wydaje się niezwykle istotne, aby proces reform przebiegał w ciągłej interakcji z zainteresowanymi podmiotami społecznymi. Dokonywane zmiany i ich zasadność powinny być też szeroko komunikowane wszystkim zainteresowanym obywatelom. Pełnomocnik i jego biuro powinni zostać powołani na czas określony i po nim rozliczeni z działań, które podjęli w celu realizacji swojego zadania.

Ustawienie państwa i Kościoła Katolickiego „na swoich miejscach” jest jednym z kluczowych wyzwań systemowych, które powinny zostać zrealizowane w Polsce w najbliższych latach. Zaniechanie tych zmian to niemal pewna recepta na eskalację konfliktów i wojen tożsamościowych w społeczeństwie polskim. Nie zmienia to faktu, że nawet najsprawniejsze przeprowadzenie tego procesu będzie budziło w społeczeństwie trudne emocje i bolesne kontrowersje. Bardzo duże znaczenie będą tu miały nie tylko działania rządzących, ale również gotowość do dialogu i kompromisu ze strony wszystkich zainteresowanych obywateli i podmiotów społecznych. Byłoby oczywiście bardzo dobrym scenariuszem, gdyby reformy zmierzające do pełnego wprowadzenia zasad praworządowego (a więc opartego na równości wszystkich podmiotów wobec prawa) oraz świeckiego państwa zostały przyjęte ze zrozumieniem przez same kościoły i związki wyznaniowe - przede wszystkim oczywiście przez hierarchów, ale także zwykłych członków wspólnoty Kościoła Katolickiego w Polsce.

O AUTORACH:

Miłosława Zagłoba

Radca prawny, przygotowuje doktorat z prawa międzynarodowego publicznego na Uniwersytecie Gdańskim. Stypendystka Foreign & Commonwealth Office i Stefan Batory Trust w Oxfordzie. Wykłada prawo dla studentów Gdańskiego Uniwersytetu Medycznego. Od ponad dwudziestu lat działa na rzecz organizacji pozarządowych.

Stanisław Zakroczyński

Członek Zarządu Instytutu Strategii 2050, prawnik, historyk, w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych UW przygotowuje doktorat z prawa administracyjnego. Autor wywiadu-rzeki z prof. Adamem Strzemboszem, „Między prawem i sprawiedliwością”.

Redakcja merytoryczna:

dr Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz

Współpraca:

dr Marcin Radwan - Röhrenshef

TEZY I REKOMENDACJE ZAWARTE W OPRACOWANIU POPIERAJĄ:

CZŁONKOWIE KOLEGIUM EKSPERTÓW INSTYTUTU STRATEGIE 2050:

Krzysztof Bolesta
prof. dr hab. n. med. Urszula Demkow
Łukasz Krasoń
Mateusz Mielczarek
dr Katarzyna Pełczyńska-Naęcz
gen. broni dr Mirosław Różański
Andrzej Sadkowski
Przemysław Staroń
dr hab. Dawid Sześciło
Jan Szyszko
Ryszard Wojtkowski
r. pr. Miłostawa Zagłoba
Stanisław Zakroczymski
Grzegorz Ziemiak

KOORDYNATORZY REGIONALNI INSTYTUTU STRATEGIE 2050

Jacek Bartmiński – woj. mazowieckie
dr inż. Tomasz Izydorczyk – woj. dolnośląskie
Kamil Kwiatkowski – woj. łódzkie
Krzystian Mierkiewicz – woj. wielkopolskie
r. pr. Emil Rojek – woj. pomorskie
Hanna Rządkosz-Florkowska – woj. kujawsko-pomorskie
r. pr. Agnieszka Tkacz-Chmielewska – woj. opolskie
Gabriela Sowa – woj. małopolskie
dr Tomasz Wawak – woj. śląskie
Izabela Ziętka – woj. lubuskie