

Ks. JÓZEF KRUKOWSKI
Lublin

PRAWNE MOŻLIWOŚCI UDZIAŁU KOŚCIOŁA W WYKONYWANIU FUNKCJI UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ¹

Transformacje społeczno-polityczne, zainicjowane w 1989 r., spowodowały zmianę systemu relacji między Państwem a Kościołem w Polsce, polegającą na przejściu od systemu „separacji wrogiej” do systemu „separacji przyjaznej”, zwanej również separacją skoordynowaną. System ten otwiera stosunkowo szerokie możliwości udziału instytucji kościelnych w wykonywaniu funkcji użyteczności publicznej.

Mówiąc o wykonywaniu „funkcji użyteczności publicznej”, należy zauważyć, iż w obowiązującym prawie polskim pojęcie to nie jest jeszcze doprecyzowane. Na oznaczenie tego typu działalności używa się ogólniejszego terminu „funkcje społeczne”, bądź wymienia się różne przejawy tego typu działalności, jak: działalność humanitarna, działalność charytatywna, działalność oświatowo-wychowawcza itp. Sądzę, że pojęcie to obejmuje dwa istotne elementy: materialny i formalny.

Elementem materialnym „funkcji użyteczności publicznej” jest cel, względnie kierunek działania, polegający na świadczeniu w sposób stabilny pomocy określonym grupom ludzi (gdy pomoc ta służy wprost jednostce ludzkiej, to udzielana jest z racji jej przynależności do określonej grupy). Przejawem tego typu funkcji jest opieka względem osób chorych, pomoc humanitarna ofiarom wojny lub klęski żywiołowej, pomoc duchowa więźniom, pomoc rodzicom w zakresie moralnego i religijnego wychowania dzieci itp. Działalność ta podejmowana jest w celach niezarobkowych. Kościół podejmuje tę działalność za pośrednictwem wyspecjalizowanych instytucji, jakimi są: domy opieki spo-

¹ Referat przedstawiony na międzynarodowej konferencji na Katolickim Uniwersytecie Peter Pazmany w Budapeszcie w dniach 29-30 listopada 1999 r. na temat partycypacji Kościoła w wykonywaniu funkcji użyteczności publicznej w Europie środkowo-wschodniej.

łecznej, organizacje prowadzące działalność charytatywną bądź humanitarną, instytucje naukowe itp.

Kryterium formalne funkcji użyteczności publicznej stanowią dwa wymogi ustawowe: 1. gwarancje prowadzenia tego typu działań przez podmioty kościelne; 2. gwarancje korzystania przez te podmioty z dotacji z budżetu państwa na tego typu działalność, na podstawie umów zawieranych przez podmioty kościelne z organami władzy państwowej lub samorządowej (np. z ministrem zdrowia i opieki socjalnej, z ministrem edukacji narodowej, z organem samorządu lokalnego). Udzielanie przez państwo dotacji na realizację tego typu zadania przez podmioty niepaństwowe, jakimi są organizacje pozarządowe, w tym organizacje kościelne, uzasadnione jest pożytkiem społecznym. Instytucje te w pewnym sensie wyłączają instytucje państwowe. Doświadczenie wykazuje, iż działalność instytucji kościelnych na cele społeczne jest znacznie efektywniejsza i tańsza aniżeli podmiotów państwowych.

Gwarancje wykonywania funkcji użyteczności publicznej przez instytucje kościelne w Polsce wpisane są do następujących aktów normatywnych: Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483), Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską podpisanego 28 lipca 1993 r., a ratyfikowanego 23 lutego 1998 r. (Dz.U. z 1998 r., nr 51, poz. 318), i do ustaw zwykłych – począwszy od ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego z dnia 14 maja 1989 r. (Dz.U. z 1989 r., nr 29, poz. 154).

I. GWARANCJE KONSTYTUCYJNE

Ogólne podstawy udziału Kościoła w realizacji funkcji użyteczności publicznej zawarte są w art. 25 konstytucji RP z 1997 r., w którym proklamowane zostały zasady relacji instytucjonalnych między państwem a Kościołem katolickim i innymi związkami wyznaniowymi. Są to: 1. zasada równouprawnienia związków wyznaniowych; 2. zasada bezstronności władz państwowych wobec przekonań religijnych; 3. zasady poszanowania przez państwo autonomii i niezależności związków wyznaniowych oraz współdziałania z nimi dla dobra wspólnego; 4. zasady regulacji stosunków między państwem a Kościołem w formie umowy i ustawy.

1. Zasada równouprawnienia związków wyznaniowych (ust. 1) oznacza zakaz przywilejów, czyli przyznawania przez państwo specjalnych uprawnień jednemu spośród związków wyznaniowych tam, gdzie wszystkie posiadają takie same cechy; a jednocześnie nakaz odmiennego traktowania ich tam,

gdzie jeden z nich posiada taką cechę, której inne nie posiadają. Z tego wynika, że jeśli Kościoły i związki wyznaniowe podejmują funkcje użyteczności publicznej, to mają być przez władze państwowe traktowane jednakowo.

2. Zasada zachowania przez władze państwowe i władze publiczne bezstronności w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych oraz gwarancja poszanowania swobody ich wyrażania w życiu publicznym (ust. 2). Z takiej gwarancji konstytucyjnej wynika, iż władze państwowe zostały zobowiązane do traktowania instytucji kościelnych spełniających funkcje użyteczności publicznej tak samo, jak innych podmiotów państwowych lub pozarządowych.

3. Zasada poszanowania autonomii i niezależności Kościoła i państwa, każdego w „swoim zakresie” oraz ich współdziałania „dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego” (art. 3) oznacza wykluczenie tzw. „separacji wrogiej” w wersji komunistycznej bądź skrajnie liberalnej. Zasada współdziałania państwa z Kościołem dla „dobra wspólnego” niewątpliwie stanowi mocną podstawę partycypacji Kościoła w wykonywaniu funkcji użyteczności publicznej.

4. Współdziałanie między państwem a Kościołem katolickim ma być regulowane w formie umowy międzynarodowej ze Stolicą Apostolską i ustawy (ust. 4), a z innymi Kościołami i związkami wyznaniowymi w formie ustawy, uchwalonej na podstawie porozumienia zawartego między Rządem RP i ich właściwymi przedstawicielami (ust. 5). Z takiej gwarancji wynika, iż udział Kościoła w realizacji funkcji użyteczności publicznej powinien być uregulowany w formie porozumienia między kompetentnymi podmiotami kościelnymi i państwowymi.

II. GWARANCJE KONKORDATOWE I USTAWOWE

Należy stwierdzić, iż istnieją gwarancje konkordatowe i ustawowe dotyczące udziału instytucji kościelnych w realizacji zadań użyteczności publicznej. Gwarancje te dotyczą: 1. form partycypacji Kościoła w wykonywaniu funkcji publicznych; 2. finansowania działalności instytucji kościelnych służącej celom użyteczności publicznej.

1. FORMY UDZIAŁU KOŚCIOŁA W WYKONYWANIU FUNKCJI UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ

Przedmiot działalności instytucji kościelnych służącej funkcjom publicznym obejmuje: działalność oświatowo-wychowawczą, sprawowanie posługi religijnej względem grup ludzi znajdujących się w zakładach zamkniętych (wojsko, szpitale, więzienia, zakłady resocjalizacyjne itd.), działalność humanitarną i charytatywno-opiekuńczą.

1.1. Działalność edukacyjno-wychowawcza

Stosunkowo najszersze pole działalności Kościoła w wykonywaniu funkcji użyteczności publicznej stanowi edukacja. Gwarancje w tym przedmiocie obejmują:

1. nauczanie religii w szkołach publicznych;
2. praktyki religijne dzieci i młodzieży w miejscach zbiorowego wypoczynku, a zwłaszcza na obozach i koloniach;
3. zakładanie i prowadzenie przez Kościół własnych zakładów i placówek oświatowych i wychowawczych;
4. kościelne szkoły wyższe.

1.1.1. *Nauczanie religii w szkołach i przedszkolach publicznych*

Europejskie państwa demokratyczne uznają, iż wartości religijne stanowią istotny element edukacji szkolnej z uwagi na konieczność zachowania tożsamości kultury narodowej. Religia – zwłaszcza religia chrześcijańska – stanowi bowiem trwały element kultury europejskiej. Dlatego państwa nie poprzestają na negatywnych gwarancjach wolności religii w dziedzinie edukacji, ale w sensie pozytywnym zapewniają możliwości organizowania nauki religii w szkołach publicznych. Nauczanie religii w szkołach publicznych w Polsce gwarantują następujące akty normatywne: art. 53, ust. 3-4 konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.; ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 1991, Nr 95, poz. 425); rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobów nauczania religii w szkołach publicznych (Dz.U. 1992, Nr 36, poz. 155). Przedmiotem tych gwarancji jest nauczanie religii w „szkołach publicznych podstawowych i ponadpodstawowych oraz przedszkolach, prowadzonych przez organa administracji państwowej i samorządowej”.

1.1.2. *Praktyki religijne dzieci i młodzieży w miejscach wypoczynku*

Państwo polskie „Dzieciom i młodzieży katolickiej przebywającym na koloniach i obozach oraz korzystającym z innych form zbiorowego wypoczynku zapewnia możliwość wykonywania praktyk religijnych, a w szczególności uczestniczenia we Mszy św. w niedziele i święta” (art. 13 konkordatu). Szczegółowe zasady określają: art. 30 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego z 17 maja 1989 r. i zarządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z 3 lipca 1992 r. w sprawie warunków zapewnienia prawa wykonywania praktyk religijnych dzieciom i młodzieży przebywającym w zakładach wychowawczych i opiekuńczych oraz na obozach i koloniach (M.P. 1992, nr 25, poz. 181).

1.1.3. *Szkoły katolickie*

Gwarancje prawne w tym przedmiocie dotyczą przedszkoli, szkół podstawowych i średnich i szkół wyższych.

1.1.3.1. *Przedszkola, szkoły podstawowe i średnie*

Państwo gwarantuje Kościołowi prawo do zakładania i prowadzenia własnych placówek oświatowych i wychowawczych, w tym przedszkoli oraz szkół wszystkich rodzajów, zgodnie z przepisami prawa kanonicznego i na zasadach określonych przez odpowiednie ustawy (art. 14, ust. 1 konkordatu). Pod względem przedmiotowym prawo to obejmuje generalnie „placówki oświatowe i wychowawcze”, jak: internaty, domy dziecka, zakłady dla niepełnosprawnych, a w szczególności „przedszkola i szkoły wszystkich rodzajów”.

Zakładanie i prowadzenie wspomnianych wyżej placówek oświatowych i wychowawczych odbywa się z zachowaniem norm należących do prawa kanonicznego i prawa polskiego.

Zastosowanie się do wymogów ustalonych przez prawo polskie jest konieczne do uzyskania uprawnień związanych z uznaniem ich statusu prawnego w systemie szkolnictwa krajowego.

Art. 14, ust. 2 Konkordatu stanowi, iż warunkiem uzyskania przez szkoły katolickie statusu w systemie szkolnictwa krajowego jest spełnienie „minimum programowego”, ustalonego przez Ministerstwo Edukacji Narodowej. Status prawny, jaki mogą uzyskać szkoły prowadzone przez instytucje kościelne, jest zróżnicowany, tzn. może to być status szkół prywatnych, społecznych lub publicznych. Szkoły te mogą uzyskać uprawnienia szkół publicznych.

Państwo gwarantuje personelowi nauczycielskiemu oraz uczniom szkół prowadzonych przez instytucje kościelne uprawnienia analogiczne do tych, jakie mają nauczyciele i uczniowie szkół publicznych, tj. państwowych i samorządowych.

1.1.3.2. *Katolickie szkoły wyższe*

Państwo uznaje prawo Kościoła do zakładania i prowadzenia szkół wyższych, w takich formach, jak: uniwersytety, odrębne własne wydziały, wydziały teologii na uniwersytetach państwowych, wyższe seminaria duchowne, instytuty naukowo-badawcze. Status prawny tych szkół, „tryb i zakres uznawania przez Państwo kościelnych stopni i tytułów naukowych oraz status prawny wydziałów teologii na uniwersytetach państwowych regulują umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu upoważnioną przez Stolicę Apostolską”.

Taki status prawny mają następujące szkoły wyższe:

1. Katolicki Uniwersytet Lubelski ma status uczelni prywatnej na prawach państwowych, uregulowany w formie odrębnych ustaw (Dz.U. 1938, nr 25, poz. 242; 1990, nr 65, poz. 386);

2. Papieska Akademia Teologiczna w Krakowie, Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu, Papieski Wydział Teologiczny w Warszawie (składający się z dwóch autonomicznych sekcji – św. Jana Chrzyciela i św. Andrzeja Boboli, zw. Bobolanum) oraz Wydział Teologiczny Towarzystwa Jezusowego w Krakowie, mają status uregulowany zgodnie z umową z dnia 1 lipca 1999 r. zawartą między Konferencją Episkopatu Polski a Rządem RP w sprawie statusu prawnego szkół wyższych zakładanych i prowadzonych przez Kościół katolicki, w tym uniwersytetów, odrębnych wydziałów i wyższych seminariów duchownych, oraz w sprawie trybu i zakresu uznawania przez Państwo stopni i tytułów naukowych nadawanych przez te szkoły wyższe.

3. wydziały nauk kościelnych na uczelniach państwowych:
– wydział teologii na Uniwersytecie Opolskim, erygowany w 1994 r.; wydział teologii na Uniwersytecie Adama Mickiewicza w Poznaniu, powstały przez włączenie Papieskiego Wydziału Teologicznego w struktury tegoż uniwersytetu; wydział teologii na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie, erygowanym w 1999 r.; wydział teologii i wydział prawa kanonicznego na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, utworzonym w 1999 r. przez przekształcenie Akademii Teologii Katolickiej w Warszawie.

2. OPIEKA DUSZPASTERSKA WZGLĘDEM OSÓB ZNAJDUJĄCYCH SIĘ W ZAKŁADACH ZAMKNIĘTYCH

Opieka ta obejmuje

1. Duszpasterstwo wojskowe. Art. 16, ust. 1 Konkordatu gwarantuje sprawowanie opieki duszpasterskiej w wojsku za pośrednictwem Ordynariatu Wojska Polskiego, reaktywowanego przez Stolicą Apostolską 21 stycznia 1991 r., na podstawie o art. 25-28 ustawy z 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego.

2. Duszpasterstwo w zakładach penitencjarnych, wychowawczych, zakładach opieki zdrowotnej i społecznej. Na mocy Konkordatu Państwo zapewnia: 1. warunki do wykonywania praktyk religijnych „i korzystania z usług religijnych osobom przebywającym w zakładach penitencjarnych, wychowawczych, resocjalizacyjnych oraz opieki zdrowotnej i społecznej, a także w innych zakładach i placówkach tego rodzaju”; 2. zatrudnianie kapelanów, skierowanych do tych zakładów przez biskupa diecezjalnego, do posługi duszpasterskiej osobom znajdującym się w konkretnym zakładzie (art. 17 Konkordatu).

3. STOWARZYSZENIA WIERNYCH

Państwo „uznaje prawo wiernych do zrzeszania się” zgodnie z prawem kanonicznym i polskim (art. 19 konkordatu). Gwarancja ta obejmuje kościelne stowarzyszenia prywatne i publiczne. Stowarzyszenia te mogą – zgodnie ze swymi statutami – prowadzić działalność o charakterze użyteczności publicznej na równi z instytucjami pozarządowymi.

4. DZIAŁALNOŚĆ MISYJNA, HUMANITARNA, CHARYTATYWNO-OPIEKUŃCZA

Kościół ma prawo do prowadzenia działalności o charakterze misyjnym i charytatywno-opiekuńczym oraz do tworzenia specjalnych struktur organizacyjnych (art. 20 i 21 Konkordatu; art. 7, ust. 12, pkt 2-4 i ust. 3, pkt 7-9; art. 38-40 ustawy z 1989 r.). Działalność tę Kościół prowadzi za pośrednictwem własnych organizacji, jakimi są „Papieskie Dzieła Misyjne”, „Caritas Polska” i „Caritas diecezji”. Państwo uznaje prawa instytucji misyjnych, charytatyw-

nych i opiekuńczych do „urządzenia publicznych zbiorów” na cele związane z ich działalnością.

III. FINANSOWANIE DZIAŁALNOŚCI INSTYTUCJI KOŚCIELNYCH SŁUŻĄCEJ UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ

Funkcje użyteczności publicznej Kościołów wykonuje w pewnej mierze ze środków własnych. Jednakże środki te nie wystarczają na realizację tak szerokiej działalności, jaka została zagwarantowana instytucjom kościelnym. Państwo w zasadzie nie wspomaga Kościoła na cele związane z realizacją jego zadań własnych, ale gwarantuje finansowanie lub współfinansowanie działalności instytucji kościelnych, służącej wykonywaniu funkcji użyteczności publicznej. Dotacje z budżetu państwa na zadania instytucji kościelnych w różnych sferach życia publicznego stanowią swoisty punkt styczności między działalnością państwa i podmiotu pozarządowego nie nastawionego na zysk. Ustawy gwarantują dotacje z budżetu państwa lub organów samorządu terytorialnego na następujące zadania.

1. Dotacje dla placówek oświatowych i szkół katolickich „w przypadkach i na zasadach określonych przez odpowiednie ustawy” (art. 14, ust. 4 Konkordatu). Gwarancje te służą poszanowaniu równości praw rodziców jako podatników posyłających swe dzieci do szkół prywatnych lub społecznych z tymi rodzicami, którzy posyłają je do szkół publicznych.

2. Dotacje dla kościelnych szkół wyższych. Art. 15, ust. 3. Konkordatu gwarantuje dotacje państwowe dla Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie i Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. Konkordat nie zobowiązuje strony państwowej do udzielania pomocy finansowej dla innych uczelni kościelnych, ale tylko daje obietnicę rozważenia takich możliwości w przyszłości.

3. Dotacje z Funduszu Kościelnego. Taki fundusz miał być utworzony na podstawie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. „o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki i utworzeniu Funduszu Kościelnego” (Dz.U. z 1950, nr 8, poz. 87), na mocy której nastąpiło upaństwowienie kościelnych nieruchomości ziemskich. Dochody tego Funduszu miały być oparte na dochodach z upaństwowionych nieruchomości kościelnych oraz na dotacjach państwowych. Miało to być odszkodowanie za przejęte przez państwo nieruchomości kościelne. W okresie komunistycznym fundusz ten był fikcją. Dopiero rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1990 r. (Dz.U. 1990, nr 61, poz. 354) środki Funduszu Kościelnego pochodzące z dotacji przeznacza m.in. na:

1. wspomaganie kościelnej działalności oświatowo-wychowawczej i opiekuńczo-wychowawczej, a także inicjatyw związanych ze zwalczaniem patologii społecznych oraz współdziałania w tym zakresie organów administracji rządowej z Kościołem Katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi.

4. Ogólną podstawę finansowania bądź współfinansowania z budżetu państwa działalności instytucji kościelnych na realizację funkcji publicznych stwarza art. 22 Konkordatu i art. 25 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

1. Art. 22 Konkordatu stanowi: „Działalność służąca celom humanitarnym, charytatywno-opiekuńczym, naukowym i oświatowo-wychowawczym, podejmowana przez kościelne osoby prawne, jest zrównana pod względem prawnym z działalnością służącą analogicznym celom i prowadzoną przez instytucje państwowe”. Instytucje kościelne prowadzące działalność służącą wyżej wymienionym celom mogą więc korzystać z pomocy państwowej na równi z instytucjami państwowymi prowadzącymi tego samego typu działalność.

2. Art. 25 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 1998, nr. 155, poz. 573) stanowi, że prawo do realizacji zadań finansowych ze środków publicznych przysługuje „ogółowi podmiotów”. Zasadą tą objęte zostały wszystkie podmioty prowadzące działalność społeczną bez względu na to, czy jest to podmiot pochodzący z sektora rządowego, czy pozarządowego. Zasadą tą objęte są więc również instytucje kościelne, prowadzące działalność społeczną, na równi z organizacjami pozarządowymi. Każdy podmiot wnioskujący o przyznanie środków publicznych na realizację wyodrębnionego zadania powinien przedstawić ofertę wykonania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, gwarantującą wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy.

Reasumując należy stwierdzić, iż Kościół katolicki, podobnie jak inne związki wyznaniowe w Polsce w ostatnim dziesięcioleciu uzyskał szerokie gwarancje realizacji zadań użyteczności publicznej. Jedne z tych zadań związane są z pełnieniem posługi duszpasterskiej względem określonych grup społecznych, inne z prowadzeniem szerokiej działalności oświatowo-wychowawczej, naukowej, charytatywnej, humanitarnej i kulturalnej. Instytucje kościelne na tego rodzaju działalność mogą uzyskać dotacje z budżetu państwa na zasadzie równości z innymi podmiotami prowadzącymi tego typu działalność, jeśli spełnią określone warunki ustawowe. Niezbędnym warunkiem uruchomienia tych funduszy jest zawarcie odpowiedniej umowy między podmiotami władzy kościelnej i państwowej.

LEGAL OPPORTUNITIES THROUGH WHICH THE CHURCH
MAY CARRY OUT HER PUBLIC FUNCTION

S u m m a r y

Following the socio-political transformations after 1989, the Catholic Church, like other religious societies in Poland, has been granted broad legal guarantees to carry out her public tasks. These guarantees are written in the Constitution, the Concordat of 1993 and common laws. They embrace the following spheres: educational, formative and scientific activity,, religious ministry towards the people staying, for instance, in the army, hospitals, prison, rehabilitation institutes and the like, humanitarian, charitable and welfare activities. The church institutions, carrying out this kind of activity, may receive donations from the national budget, if they fulfill some conditions stated by the law.

Translated by Jan Kłós