

Piotr Chybalski

Ocena projektu ustawy o jawności przychodów kościołów i związków wyznaniowych oraz o likwidacji ich przywilejów finansowych¹

W ocenie autora opinii projekt spełnia wymogi określone w ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Wątpliwości wiążą się natomiast z kwestią, czy konstytucyjnie dopuszczalne jest wniesienie analizowanego projektu przez grupę obywateli, gdyż zgodnie z Konstytucją stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim określa umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską, zaś stosunki między RP a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Jednak w sytuacji, gdy zmiany przepisów ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w RP nie stanowią podstawowej materii objętej daną nowelizacją, dopuszczalne jest, aby inicjatywa tego typu zmian nie pochodziła wyłącznie od Rady Ministrów.

Słowa kluczowe: projekt ustawy, Konstytucja, Kościół, związki wyznaniowe

Evaluation of the Bill on the Transparency of Incomes of Churches and Religious Associations and on the Liquidation of their Financial Privileges: In the opinion of the author, the Bill meets the requirements specified in the Act on the Execution of a Legislative Initiative by Citizens. However, doubts are related to the question whether it is constitutionally permissible for a group of citizens to submit the analyzed project, because in accordance with the Constitution, relations between the Republic of Poland and the Catholic Church are determined by an international agreement concluded with the Holy See, while relations between the Republic of Poland and other churches and religious associations are determined by laws passed on the basis of agreements concluded by the Council of Ministers with their respective representatives. However, in a situation where changes in the provisions of the Act on the relations between the State and the Catholic Church in Poland do not constitute the basic matter covered by a given amending bill, it is acceptable that the initiative for such changes does not come exclusively from the Council of Ministers.

Keywords: bill, constitution, church, religious associations

Doktor nauk prawnych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ekspert ds. legislacji BAS ■ piotr.chybalski@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-7703-1767>

¹ *Opinia prawna w sprawie oceny, w świetle art. 4 ust. 1 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, projektu ustawy o jawności przychodów kościołów i związków wyznaniowych oraz o likwidacji ich przywilejów finansowych* sporządzona 5 marca 2019 r. na zlecenie Biura Prawnego i Spraw Pracowniczych Kancelarii Sejmu; BAS-WAKiU 435/19.

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest prawna ocena, na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z 24 września 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2120; dalej: ustawa), projektu ustawy o jawności przychodów kościołów i związków wyznaniowych oraz o likwidacji ich przywilejów finansowych. Projekt został przedłożony 20 lutego br. wraz z zawiadomieniem o utworzeniu Obywatelskiego Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej o jawności przychodów kościołów i związków wyznaniowych oraz o likwidacji ich przywilejów finansowych.

Charakterystyka projektu

W przedłożonym wraz z zawiadomieniem o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej projekcie ustawy o jawności przychodów kościołów i związków wyznaniowych oraz o likwidacji ich przywilejów finansowych podkreśla się świecki charakter państwa, a także jego neutralność w sprawach religii i przekonań urzeczywistniających *zasadę oddzielenia kościołów i związków wyznaniowych od państwa przy zachowaniu wzajemnej autonomii i niezależności każdego w swoim zakresie* (art. 1 projektu). Istotą projektu jest wprowadzenie zasady niefinansowania – z dopuszczeniem ustawowych wyjątków – przez państwo i „państwowe jednostki organizacyjne” kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 2 projektu), a także wprowadzenie obowiązku przekazywania przez te podmioty organom skarbowym informacji o uzyskiwanych przez nie przychodach (art. 4 projektu). Wprowadzanym rozwiązaniom towarzyszy znaczne rozszerzenie kompetencji Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (art. 6–13 projektu), co, mówiąc w uproszczeniu, prowadzi do nadania mu charakteru organu monitorującego przestrzeganie projektowanych rozwiązań ustawowych.

Proponowane propozycje obejmują ponadto zmiany przepisów dziewięciu obowiązujących ustaw. Zwraca uwagę w szczególności przewidywane zniesienie Funduszu Kościelnego (art. 14 projektu przewidujący zmiany w ustawie z 20 marca 1950 r. o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego), a także, upraszczając, wprowadzenie obowiązku finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne osób duchownym przez samych ubezpieczonych z możliwością sfinansowania składek przez „zwierzchnią krajową instytucję kościoła lub związku wyznaniowego” (art. 22 projektu przewidujący zmiany w ustawie z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych). W kontekście dalszych uwag zawartych w niniejszej opinii trzeba również wskazać na art. 16 projektu, który modyfikuje przepisy ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. 2018, poz. 380, ze zm.).

Zakres kontroli przez Marszałka Sejmu projektów obywatelskich załączonych do zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej

Zgodnie z art. 118 ust. 2 Konstytucji grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu przysługuje inicjatywa ustawodawcza, zaś tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Jej art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze stanowi, że czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, jego rozpowszechnianiem, kampanią promocyjną, a także organizacją zbierania podpisów obywateli popierających projekt, wykonuje komitet inicjatywy ustawodawczej. Komitet może utworzyć grupa co najmniej 15 obywateli polskich, którzy mają prawo wybierania do Sejmu i złożyli pisemne oświadczenie o przystąpieniu do komitetu, ze wskazaniem imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL (art. 5 ust. 2). Należy dodać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 przygotowany przez komitet projekt ustawy powinien odpowiadać wymogom zawartym w Konstytucji i regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w niniejszej ustawie.

Po zebraniu 1000 podpisów obywateli popierających projekt, pełnomocnik komitetu zawiadamia Marszałka Sejmu o utworzeniu komitetu (art. 6 ust. 1 ustawy). Do zawiadomienia załącza się projekt ustawy, spełniający warunki, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, wraz z załączonym wykazem 1000 podpisów obywateli popierających projekt (art. 6 ust. 2). Ocena, czy projekt spełnia warunki określone w art. 4 ust. 1, stanowi element kontroli formalnej zawiadomienia, którą przeprowadza Marszałek Sejmu. Zgodnie z art. 6 ust. 5 ustawy w wypadku stwierdzenia braków formalnych zawiadomienia, Marszałek Sejmu, nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, wzywa pełnomocnika komitetu do ich usunięcia w terminie 14 dni. Nieusunięcie braków powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia. Warto dodać, że przywołany art. 6 ust. 5 ustawy przewiduje możliwość zaskarżenia postanowienia Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia do Sądu Najwyższego.

Występujące w art. 4 ust. 1 ustawy pojęcie „wymogów zawartych w Konstytucji i Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w niniejszej ustawie” zostało poddane wykładni Sądu Najwyższego w orzeczeniu z 9 września 2010 r., sygn. akt III SO 16/10². SN stwierdził wówczas, iż: *załączany do zawiadomienia o utworzeniu komitetu projekt ustawy, spełniający warunki z art. 4 ust. 1, to projekt ustawy nie dotyczący spraw, dla których Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zastrzega wyłączną właściwość innych podmiotów, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza (art. 3 ustawy), składany w formie pisemnej (art. 34 ust. 1 Regulaminu Sejmu), z dołączonym do niego uzasadnieniem (art. 34 ust. 2 tego Regulaminu) i przedstawieniem skutków finansowych wykonania ustawy (art. 118 ust. 3*

² OSNP 2012, nr 3–4, poz. 55.

Konstytucji) oraz z załączonym wykazem 1.000 podpisów obywateli popierających projekt, zebranych zgodnie z wymogami zawartymi w art. 9 ust. 2 (art. 6 ust. 3 w związku z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy). Nie sposób nie zauważyć, że stanowisko SN wyklucza możliwość oceny w analizowanym postępowaniu spełnienia przez wnioskodawców projektu określonych w regulaminie Sejmu wymogów formalnych odnoszących się do uzasadnienia projektu. Niezależnie od faktu, że może ono budzić wątpliwości³, wyznacza ono aktualny standard oceny przez Sąd Najwyższy czynności podejmowanych przez Marszałka Sejmu w ramach kontroli formalnej zawiadomienia o utworzeniu obywatelskiego komitetu inicjatywy ustawodawczej.

Z powyższych uwag wynika, że zakres analizy projektu obywatelskiego dokonywany przez Marszałka Sejmu w ramach weryfikacji zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej obejmuje wyłącznie ocenę wymienionych wymogów. Stąd wszystkie inne wątpliwości natury prawnej dotyczące projektu, np. kwestia zgodności z Konstytucją poszczególnych jego przepisów, nie mogą stanowić podstawy ewentualnej negatywnej oceny projektu przez Marszałka. Bez wątpienia jednak tego typu wątpliwości mogą rzutować na przebieg postępowania w sprawie rozpatrzenia projektu przez Sejm, po sfinalizowaniu inicjatywy ustawodawczej przez komitet.

Ocena projektu na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy

Odnosząc wspomniane wyżej ustalenia do poddanego ocenie projektu ustawy o jawności przychodów kościołów i związków wyznaniowych oraz o likwidacji ich przywilejów finansowych⁴, należy stwierdzić, że projekt został przedłożony w formie pisemnej, wraz z uzasadnieniem, w którym odniesiono się do skutków finansowych wykonania ustawy (s. 13 uzasadnienia).

Zasadnicze wątpliwości wiążą się natomiast z kwestią, czy konstytucyjnie dopuszczalne jest wniesienie analizowanego projektu przez grupę obywateli. Zgodnie z art. 25 ust. 4 Konstytucji stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy, zaś art. 25 ust. 5 stanowi, iż stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalo-

³ Zob. na ten temat P. Uziębło, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2010 r. (sygn. akt III SO 16/10)*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4, oraz P. Chybałski, *Opinia prawna w sprawie wykładni niektórych przepisów ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2012, nr 1(33), s. 65–75.

⁴ Pomijam odniesienie się do wymaganego wykazu 1000 podpisów obywateli popierających projekt, gdyż wykaz ten nie został załączony do materiałów będących podstawą do sporządzenia opinii.

ne na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Przywołane przepisy konstytucyjne rzutują na tryb podejmowania (w tym modyfikowania) ustaw określanych w piśmiennictwie konstytucyjnym mianem partykularnych, tj. regulujących stosunek państwa do poszczególnych kościołów oraz związków wyznaniowych⁵. W doktrynie, odwołując się do art. 25 ust. 5 Konstytucji, wysunięto stanowisko, że wyłączną inicjatywę ustawodawczą w zakresie ustaw partykularnych ma Rada Ministrów jako organ, który jest konstytucyjnie umocowany do zawarcia uprzednio umów z kościołami oraz związkami wyznaniowymi, które to umowy stanowią podstawę dla treści tego typu ustaw. Jakkolwiek kwestia ta budzi wątpliwości doktrynalne, zarysowane stanowisko zdecydowanie przeważa⁶. Co więcej, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sformułowano pogląd, że: *wymóg zawarcia wcześniejszej umowy między Radą Ministrów a przedstawicielami kościoła stosuje się również do uchwalania ustaw regulujących stosunek państwa do Kościoła Katolickiego*⁷, co *de facto* może prowadzić do wniosku, że wprowadzana z art. 25 ust. 5 Konstytucji dopuszczalność jedynie rządowych inicjatyw ustawodawczych w odniesieniu do tzw. ustaw partykularnych odnosi się również do ustawy regulującej relacje państwa z Kościołem katolickim, do którego formalnie nie odnosi się art. 25 ust. 5, lecz art. 25 ust. 4 Konstytucji. *Prima facie* oznaczałoby to, że wprowadzanie zmian do ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej mogłoby być dokonywane wyłącznie z inicjatywy Rady Ministrów, zaś prawa inicjatywy pozbawione byłyby inne podmioty uprawnione konstytucyjnie do przedkładania projektów ustaw, w tym grupa obywateli. Taki stan rzeczy podawałby w wątpliwość dopuszczalność analizowanego projektu, gdyż, jak już zasygnalizowano, jego art. 16 przewiduje modyfikację przepisów właśnie tej ustawy.

Powyższej tezie przeczy praktyka ustrojowa. Analiza dotychczasowych przypadków nowelizacji ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej wskazuje, że inicjatorami poszczególnych zmian zwykle były grupy posłów. Przykładowo w wyniku aprobaty przez Sejm poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks pracy i zmianie ustawy o dniach wolnych od pracy (druk sejmowy nr 2992/VI kad.) uwzględniono w ustawowym katalogu świąt kościelnych (art. 17 ustawy o stosunku Państwa do

⁵ W sprawie tego pojęcia zob. m.in. L. Garlicki, Uwagi do art. 25 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 625.

⁶ Zob. m.in. M. Olszówka, Uwagi do art. 25 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 681, 682; L. Garlicki, Uwagi do art. 25, *op. cit.*, s. 628, 629; P. Chybalski, Uwagi do art. 118 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, Art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 473, 474, a także literatura przywołana w powołanych opracowaniach.

⁷ Orzeczenie TK z 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02, OTK-A ZU 2003, poz. 28.

Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej) Święto Trzech Króli. Z kolei listę osób prawnych, zawartą w art. 9 tej ustawy, uzupełniono o Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie w wyniku rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o nadaniu nowej nazwy Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie oraz zmianie ustawy o finansowaniu Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie z budżetu państwa (druk sejmowy nr 1946/VI kad.). Wreszcie w obecnej kadencji zmiany w tej ustawie wprowadzono przepisami ustawy z 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1948, ze zm.), którą również przyjęto z inicjatywy poselskiej (druk sejmowy nr 827/VIII kad.).

Wspólną cechą wszystkich podanych przykładów jest to, że zmiany dotyczące przepisów ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej nie stanowiły ich jedynej materii. Inaczej mówiąc, ustawa ta została objęta zakresem poszczególnych ustaw zmieniających, stanowiąc jeden z obszarów, który podlegał zmianom. Ewentualnie niekiedy modyfikacja tej ustawy stanowiła konsekwencję wprowadzenia innych zmian prawnych, np. uzupełnienia listy dni wolnych od pracy wymienionych w ustawie z 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz.U. 2015, poz. 90) o Święto Trzech Króli. Taki stan rzeczy prowadzi do wniosku, że w sytuacjach, gdy zmiany przepisów ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej nie stanowią podstawowej materii objętej daną nowelizacją, dopuszczalne jest, aby inicjatywa tego typu zmian nie pochodziła wyłącznie od Rady Ministrów. Oznaczałoby to, że ewentualne przedłożenie analizowanego projektu przez obywateli, a nie rząd, nie budzi zastrzeżeń prawnych, mimo tego że projekt wśród proponowanych rozwiązań przewiduje modyfikację przepisów ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Na poparcie przedstawionego stanowiska można podać dwa argumenty. Po pierwsze, jakiegokolwiek ograniczenie prawa inicjatywy ustawodawczej, a z takim mamy do czynienia w przypadku inicjowania projektów tzw. ustaw partykularnych, stanowi normę prawną o charakterze wyjątku, co nakazuje jej ścisłą interpretację. Po drugie, ewentualne ograniczenie zakresu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej wydaje się, co do zasady, warunkowane szczególnym charakterem tej inicjatywy. Otóż prawo inicjatywy obywatelskiej, o którym mowa w art. 118 ust. 2 Konstytucji, stanowi jedno z obywatelskich praw konstytucyjnych, przy czym bez znaczenia jest fakt, że zagwarantowano je poza rozdziałem II Konstytucji obejmującym zasadniczy katalog wolności i praw. Ów szczególny status inicjatyw obywatelskich skłania ku szczególnej ostrożności w zakresie ich ograniczenia, zwłaszcza w drodze wykładni przepisów, nie zaś w przypadku ograniczeń, które występowałyby *expressis verbis* w przepisach prawnych.

Uwagi dodatkowe

W opinii Biura Legislacyjnego z 28 lutego br. wskazano na zasadność pogłębionego omówienia okoliczności, że materia projektu dotyka spraw objętych art. 25 Konstytucji. W pełni podzielam stanowisko, iż wskazany przepis konstytucyjny stanowi podstawowy wzorzec oceny projektu. Jednak poza problemem omówionym wyżej (kwestia dopuszczalności inicjatywy obywatelskiej) ewentualne zastrzeżenia co do konstytucyjności projektowanych przepisów nie są istotne na etapie weryfikacji projektu w ramach oceny zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej.

We wspomnianej opinii Biura Legislacyjnego odniesiono się również do kwestii ewentualnego poddania projektu konsultacjom, zauważając, że: *dotychczas nie została wypracowana jednolita praktyka w zakresie opiniowania projektów ustaw przez kościoły i związki wyznaniowe*. Podzielając to stanowisko, pozwolę sobie podtrzymać uwagi zawarte w opinii z 2 lutego 2012 r., zgodnie z którymi aktualny stan prawny regulujący zakres kompetencji konsultacyjnych przysługujących kościołom i związkom wyznaniowym: *nie jest dostosowany do wymogów konstytucyjnych, wyprowadzanych z art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji*⁸. Obowiązujące przepisy są na tyle niespójne, że uniemożliwiają wyczerpujące określenie listy podmiotów, które uprawnione są do zaopiniowania projektów regulujących materię taką, jaką obejmuje analizowany projekt obywatelski.

Podsumowanie

Projekt spełnia wymogi określone w art. 4 ust. 1 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.

Bibliografia

- Chybalski P., *Opinia prawna w sprawie wykładni niektórych przepisów ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2012, nr 1(33).
- Chybalski P., *Opinia prawna w sprawie zakresu obowiązku przeprowadzenia konsultacji dotyczących poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przejściu przez państwo*

⁸ P. Chybalski, *Opinia prawna w sprawie zakresu obowiązku przeprowadzenia konsultacji dotyczących poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przejściu przez państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego oraz niektórych innych ustaw*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2012, nr 3(35), s. 55.

dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego oraz niektórych innych ustaw, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2012, nr 3(35).

Chybalski P., Uwagi do art. 118 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, Art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

Garlicki L., Uwagi do art. 25 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.

Olszówka M., Uwagi do art. 25 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

Uziębło P., *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2010 r. (sygn. akt III SO 16/10)*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4.