

STUDIA
Z PRAWA WYZNANIOWEGO

1

Pod redakcją
Artura Mezglewskiego i Waldemara Janigi

opracowano w Katedrze Prawa Wyznaniowego KUL

LUBLIN 2000

*Recenzja naukowa:
Prof. dr hab. Henryk Cioch*

*Opracowanie graficzne okładki:
Dariusz Pawłowski*

*Korekta:
Ewa Rabińska*

*Redakcja techniczna:
Leokadia Wilk*

ISBN 83-7300-030-5

© Copyright Wydawnictwo Diecezjalne, Sandomierz 2000



WYDAWNICTWO DIECEZJALNE W SANDOMIERZU

Drukarnia Diecezjalna, 27-600 Sandomierz, ul. Żeromskiego 4,
tel. (0-15) 832 31 92; fax 832 77 87. Zam. 205/2000.
e-mail: marketing@wds.pl www.wds.pl

PRZEDMOWA

W państwach demokratycznych o pluralistycznym modelu wyznaniowym traktuje się religię jako istotny składnik życia społecznego, przyjmuje się jej pozytywny wpływ kulturotwórczy i rozstrzyga się sprawy interesujące państwo i religię, tzw. sprawy mieszane (*causae mixtae*), na zasadzie równorzędności podmiotów w swoich dziedzinach. Nie oznacza to, że sprawy te nie budzą emocji, społecznych kontrowersji, publicznych dyskusji nie tylko w środkach społecznego przekazu, ale także w literaturze naukowej. Taka dyskusja jest faktycznie prowadzona także na terenie nauki prawa. Wystarczy wspomnieć ożywioną działalność wydawniczą w zakresie prawa wyznaniowego różnych ośrodków naukowych: Uniwersytetu Jagiellońskiego, Uniwersytetu Warszawskiego, Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego czy Uniwersytetu Toruńskiego.

W tym kontekście Katedra Prawa Wyznaniowego na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL podejmuje próbę wydawniczą pt. "Studia z Prawa Wyznaniowego", w której pragnie poruszać aktualną problematykę prawa wyznaniowego w szerokim tego słowa znaczeniu. Będziemy tu zamieszczać artykuły i rozprawy nie tylko ściśle wchodzące w zakres norm prawa polskiego, dotyczące zagadnienia wolności religijnej pojmowanej jako prawo osoby ludzkiej, rodziny czy związku wyznaniowego, ale także zechcemy podejmować problematykę prawną – porównawczą z prawem kanonicznym czy też prawem innych kościołów i związków wyznani-

wych. W serii mogą też znaleźć miejsce artykuły i rozprawy z dziedzin luźno związanych z problematyką wyznaniową.

Katedra Prawa Wyznaniowego KUL będzie też chętnie widzieć współpracę z innymi ośrodkami naukowymi oraz uczonymi zainteresowanymi problematyką prawa wyznaniowego.

Henryk Misztal
Kierownik Katedry Prawa Wyznaniowego KUL

Lublin, 11 listopada 2000 r.

Gwarancje prawa międzynarodowego i polskiego w zakresie uprawnień rodziców do religijnego wychowania dzieci

Prawo rodziców do nauczania i wychowywania religijnego swoich dzieci w duchu swoich przekonań należy do istotnych uprawnień wynikających z wolności religijnej. Przez rodziców będziemy rozumieli nie tylko tych, od których dzieci biologicznie pochodzą, ale także tych, którzy je adoptowali lub przyjęli do rodziny zastępczej. Analogiczne do rodziców uprawnienia w zakresie religijnego wychowania posiadają prawni opiekunowie, zwłaszcza gdy rodzice są pozbawieni lub ograniczeni w swej władzy rodzicielskiej. Przez dzieci rozumiemy nie tylko te biologicznie zrodzone przez rodziców, ale także adoptowane, czy to na mocy adopcji pełnej czy też niepełnej, pozostające pod kuratelą i opieką czy też przebywające w rodzinach zastępczych. Przez religijne wychowanie rozumiemy nie tylko nauczanie w zakresie prawd wiary, ale także cały system wartości.

1. Podstawowe źródła praw rodziców

1.1. Prawo międzynarodowe

Prawo międzynarodowe w kilku aktach reguluje kwestie praw rodziców i prawnych opiekunów w zakresie wychowania dzieci zgodnego z ich przekonaniami religijnymi.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ z 10 grudnia 1948 r., potwierdzając w art. 18 prawo każdego człowieka “do wolności myśli, sumienia i religii”¹, w art. 26 p. 3 mówi o prawie “pierwszeństwa (rodziców) w wyborze rodzaju nauczania, które ma być dane dzieciom”².

¹ Tekst w: A. Przyborowska-Klimczak, *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lublin 1998, s. 157.

² Tamże s. 159.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych przyjęty przez ONZ dnia 16 grudnia 1966 r., a ratyfikowany przez Polskę dnia 3 marca 1977 r.³, potwierdzający w odniesieniu do każdego człowieka “prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania” (art. 18, p. 1), precyzuje bliżej, iż “Państwa-Strony niniejszego Paktu zobowiązują się do poszanowania wolności rodziców lub w odpowiednich przypadkach opiekunów prawnych, do zapewnienia swym dzieciom wychowania religijnego i moralnego zgodnie z własnymi przekonaniami” (art. 18, p. 4). Natomiast w art. 23 tegoż Paktu czytamy: “Rodzina jest naturalną i podstawową komórką społeczeństwa i ma prawo do ochrony ze strony społeczeństwa i państwa”. Zaś każde dziecko nie może być poddane “żadnej dyskryminacji ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, religię [...]”⁴.

Ważny problem wolności wyboru szkoły zgodnie z przekonaniami religijnymi rodziców i prawnych opiekunów reguluje *Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych* z 16 XII 1966 r.⁵

Szeroko i wieloaspektowo traktuje o prawach rodziców i dzieci *Deklaracja w sprawie Likwidacji Wszystkich Form Nietolerancji i Dyskryminacji ze Względem na Wyznaną Religię lub Wierzenia*, uchwalona w Nowym Jorku 25 XI 1981 r.⁶

Wreszcie *Konwencja o prawach dziecka* z 20 XI 1989 r. zobowiązuje państwa do eliminacji wszelkich form dyskryminacji i do respektowania swobody myśli, sumienia i wyznania, z zachowaniem praw rodziców lub - w odpowiednich przypadkach - opiekunów prawnych, odnośnie do ukierunkowania dziecka w korzystaniu z jego praw w sposób zgodny z rozwijającymi się zdolnościami dziecka.

1.2. Prawo polskie okresu tzw. Polski Ludowej

Polska w kwestii praw rodziny w zakresie wychowania pozostawała w tyle za ustawodawstwem prawa międzynarodowego. Dopie-

³ Dz.U.77.38.167, załącznik.

⁴ Zob. art. 24 Paktu.

⁵ Ratyfikowany przez Polskę 3 III 1977 r., Dz.U.77.38.169.

⁶ *Deklaracja w sprawie wyeliminowania wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji opartych na religii lub przekonaniach*, w: *Prawo wyznaniowe*, [wpraw. i oprac. W. Uruszczak], Kraków 1997, s. 48-51.

⁷ Ratyfikowana przez Polskę 7 VI 1991 r. - Dz.U.91.120.526.

ro po zmianie ustroju zaczęła dostosowywać swoje prawo do międzynarodowych standardów w dziedzinie praw rodziców i prawnych opiekunów do wychowania.

Konstytucja z 22 lipca 1952 r. w art. 70 stwierdzała: *Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia obywatelom wolność sumienia i wyznania*. Ten ogólny przepis nie wskazywał na żadne konkretne uprawnienia, które wynikałyby w kwestii wolności rodziny do wychowania dzieci w duchu przekonań rodziców. Dlatego Episkopat Polski domagał się dla rodziców prawa wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniami religijnymi⁸.

Ustawa o rozwoju oświaty i wychowania z 15 lipca 1961 r. zawierała deklarację o świeckości szkoły, rozumianą jako ateizację nauczania i wychowania w duchu tzw. „światopoglądu naukowego”, przez który twórcy ustawy rozumieли światopogląd materialistyczny. Ideologia marksistowska miała zająć miejsce religii⁹. Państwo chciało zstąpić rodzinę poprzez zabranie rodzicom naturalnego prawa do wychowania dzieci w duchu ich przekonań światopoglądowych, poprzez powierzanie szkole nie tylko funkcji nauczania, ale także wychowania, oraz stworzenie szeregu kosztownych instytucji zastępczych¹⁰.

Aktami zmierzającymi do całkowitej eliminacji religii ze szkół oraz ograniczenia form katechezy parafialnej, a tym samym eliminacji wpływu rodziny i Kościoła na młode pokolenie były: *Zarządzenie Ministra Oświaty z 19 sierpnia 1961 r. w sprawie prowadzenia punktów katechetycznych*¹¹ i *Instrukcja Ministra Oświaty z dnia 21 listopada 1961 r. dotycząca trybu realizacji zarządzenia Ministra Oświaty z dnia 19 sierpnia 1961 r. w sprawie prowadzenia punktów katechetycznych*¹².

Kodeks rodzinny i opiekuńczy z 25 lutego 1964 r. do praw i obowiązków rodziców zaliczył staranie o wychowanie dzieci¹³. Ponadto w art. 92 postanawiał, iż dziecko pozostaje pod władzą

⁸ M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1993, s. 164.

⁹ J. Krętosz, *Wychowanie młodzieży w programie PZPR*, „Chrześcijanin w świecie” 196(1994) nr 4, s. 34-42.

¹⁰ H. Misztal, *Polskie prawo wyznaniowe. Zagadnienia wstępne. Rys historyczny*, Lublin 1996, s. 269.

¹¹ Dz. Urz. Min. Ośw. 61.10.124.

¹² Dz. Urz. Min. Ośw. 61.13.177.

¹³ Zob. art. 27 Ustawa z 25 lutego 1964 r. kodeks rodzinny i opiekuńczy, (Dz.U. 64.9.59; zm. Dz.U.75.45.234; zm. 24 lipca 1998 r., Dz.U.98.117.757).

rodzicielską do czasu uzyskania pełnoletności. Władza rodzicielska obejmuje w szczególności obowiązek i prawo rodziców nie tylko do pieczy nad osobą i majątkiem dziecka, ale także do jego wychowania. Rodzice “obowiązani są troszczyć się o fizyczny i duchowy rozwój dziecka¹⁴. Wolność religijna pojmowana jako uprawnienie “obywateli” nie była przedmiotem uregulowań prawa rodzinnego.

1.3. Nowe ustawodawstwo polskie

Nowy okres w regulacji tego uprawnienia rodziców został zainicjowany w Polsce dopiero w 1989 r. *Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z dnia 17 maja 1989 r.* zawierała przepis: “obywatele mogą wychowywać dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniami w sprawach religii” (art. 2 n.4)¹⁵ a *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP z dnia 17 maja 1989 r.*, sprecyzowała bliżej, iż poprzez obywateli należy rozumieć “rodziców i prawnych opiekunów” (art. 18 ust.1)¹⁶. Podobny przepis znalazł się w innych ustawach regulujących stosunek państwa do poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych. W ślad za ustawodawstwem wyznaniowym wydano odpowiednie przepisy o powrocie nauki religii do szkół¹⁷.

Konstytucja z 1997 r. prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami w kwestii religii zapisała jako uprawnienie konstytucyjne w art. 48, ust. 1 i powtórzyła je w art. 53, ust. 3.

Konkordat z 1993 r. w art. 11 zadeklarował wolę Kościoła i państwa na rzecz ochrony i poszanowania instytucji małżeństwa i rodziny a w art. 12 uregulował sprawę nauczania religii zgodnie z wolą rodziców i poszanowaniem zasad tolerancji¹⁸.

¹⁴ Tamże, art. 96.

¹⁵ Dz.U.89.29.155; zmiany: Dz.U.90.51.297, 90.55.321, 90.86.504; 91.95.425; 93.7.34; 98.59.375.

¹⁶ Dz.U.89.29.154; zmiany: Dz.U.90.51.297, 90.55.321, 90.86.504, 91.95.425, 91.107.459, 93.7.34, 94.1.3, 97.28.153, 97.90.557, 97.96.590, 97.141.943, 98.52.375, 98.117.757.

¹⁷ *Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o systemie oświaty*, Dz.U.01.95.425, 96.67.329; zmiany: Dz.U.96.106.496, 97.28.153, 97.141.943, 98.117.759, 98.141.943.

¹⁸ *Konkordat zawarty 28 lipca 1993 r. między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, ratyfikowany 25 marca 1998 r.*, (Dz.U. 98.51.318).

W świetle wspomnianych aktów prawa rodziców i prawnych opiekunów w dziedzinie religijnego wychowania dzieci obejmują: prawo do organizacji życia religijnego w rodzinie, prawo dostępu dziecka do prawd religijnych, prawo swobodnego wyboru szkoły dla dzieci i prawo do nauki religii w szkole.

2. Prawo do organizacji życia religijnego w rodzinie

W *Deklaracji w sprawie likwidacji wszystkich form nietolerancji i dyskryminacji ze względu na wyznawaną religię lub werzenia*, uchwalonej w Nowym Jorku 25 XI 1981 r., podkreśla się w szczególności prawo do organizowania życia w obrębie rodziny zgodnie ze swoją religią: “Rodzice oraz opiekunowie każdego dziecka mają prawo organizowania życia rodzinnego zgodnie z własnymi przekonaniami religijnymi, z własną religią lub przekonaniami”

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. w art. 18 postanawia, że małżeństwo, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej. Przepis ten chroni rodzinę na równi z małżeństwem, rodzicielstwem i macierzyństwem. Jest on wprawdzie bardzo ogólny, ale wyznacza niejako kierunek drogi dla ustawodawstwa zwykłego. Ale w Konstytucji RP znajdujemy ponadto dwa inne przepisy w interesującej nas materii. Pierwszy z nich to już wspomniany art. 48, ust. 1, który mówi o prawie do wychowania dziecka w rodzinie: “Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania”.

Artykuł ten jest analogiczny do art. 14 *Konwencji o prawach dziecka*, ratyfikowanej przez Polskę 7 VII 1991¹⁹, który brzmi: “1. Państwa-Strony będą respektowały prawo dziecka do swobody myśli, sumienia i wyznania. 2. Państwa-Strony będą respektowały prawa i obowiązki rodziców lub, w odpowiednich przypadkach, opiekunów prawnych odnośnie do ukierunkowania dziecka w korzystaniu z jego prawa w sposób zgodny z rozwijającymi się zdolnościami dziecka. 3. Swoboda wyrażania wyznawanej religii lub przekonań może podlegać tylko takim ograniczeniom, które są

¹⁹ Dz.U. 91.120.526.

przewidziane prawem i są konieczne do ochrony bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego, zdrowia lub moralności społecznej bądź podstawowych praw i wolności innych osób”.

Jednak ze zdziwieniem należy stwierdzić, że w *Konstytucji RP* zgodnie z przepisem art. 233, w czasie stanu wojennego i wyjątkowego wśród ograniczeń wolności i praw, poza art. 30 (godność człowieka), art. 38 (ochrona życia), został również wymieniony właśnie art. 48, który gwarantuje prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem.

Uprawnienie rodziców w tej materii zostało jeszcze raz powtórzone w *Konstytucji* w art. 53, ust. 3, który dotyczy wolności religijnej z uwzględnieniem “odpowiednio” stopnia dojrzałości, wolności sumienia oraz przekonań: “Rodzice mają prawo do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniem. Przepis art. 48 ust. 1 stosuje się odpowiednio”²⁰.

Po latach prowadzonej w naszym kraju indoktrynacji ideologicznej może jednak rodzić się pytanie, czy w świetle tego przepisu rodzice mogą być ograniczani w wykonywaniu swego prawa, a jeżeli tak, to w jakim zakresie. Jest to pytanie dość istotne, dotyczy bowiem choćby następujących kwestii: czy rodzicom nie wolno zakazać dziecku oglądania filmów pornograficznych, czy wolno im nakazać praktyki religijne, np. uczęszczanie na lekcje religii lub na Mszę św.? Kto poza rodzicami ma decydować o tym, czy w procesie wychowawczym dziecka uwzględnia się “stopień dojrzałości”, czy uwzględnia się “wolność jego sumienia oraz jego przekonań”? Czy ktoś spoza rodziny - np. szkoła lub instytucje pozaszkolne, a nie rodzice - może mieć wpływ na to, co się dzieciom pokazuje lub czego się uczy w zakresie moralności i obyczajów? W odpowiedzi należy przypomnieć, że władza rodzicielska w tym przedmiocie płynie z prawa naturalnego i nie może być ograniczona ani przez szkołę, ani przez inne instytucje, chyba że rodzice wychowywaliby swoje dzieci w duchu poglądów sprzecznych z podstawowymi zasadami etyki i moralności. Jest jasne, że uprawnienia rodziców są tak pierwotne i niezbywalne, iż tylko w wypadku łamania prawa natu-

²⁰ Zob. H. Misztal, *Wolność religijna*, w: *Prawo wyznaniowe*, red. H. Misztal, Lublin 2000, s. 227-228.

ralnego czy zasad moralności władza państwowa, tj. sądowa, może ingerować w uprawnienia rodziców, np. poprzez ograniczenie, zawieszenie lub pozbawienie władzy rodzicielskiej.

3. Prawa dzieci do dostępu do oświaty w zakresie religii lub wierzeń

Najbardziej szczegółowo o prawach rodziny w odniesieniu do wychowania potomstwa mówi *Deklaracja w sprawie likwidacji wszystkich form nietolerancji i dyskryminacji ze względu na wyznawaną religię lub wierzenia*, uchwalona w Nowym Jorku 25 XI 1981 r. (zob. art. 5, ust. 1 i 2).

1. Dzieciom przysługuje “prawo dostępu do oświaty w zakresie religii lub wierzeń według życzenia rodziców lub prawnych opiekunów”. Dziecko ma więc prawo do otrzymania formacji religijnej w domu, w szkole, poza szkołą np. w formie katechezy pozaszkolnej. Poza tym dziecko ma prawo do korzystania z wszelkich form szerzenia oświaty. O ile oświata w dziedzinie programu szkolnego jest szerzona także poprzez środki audiowizualne, o tyle także wiedzę w dziedzinie religii lub wierzeń dziecko winno znaleźć w publicznym radiu, telewizji, internecie i innych środkach masowego przekazu, jak prasa, książka, teatr, film itp.

2. Deklaracja postanawia, że: “praktykowanie religii lub wierzeń nie może szkodzić zdrowiu fizycznemu lub psychicznemu dziecka”. Interpretując ten zakaz należy zauważyć, iż w niektórych religiach czy sektach praktykuje się wyniszczające zdrowie fizyczne dziecka posty i ćwiczenia ascetyczne. Jeszcze gorszą formą szkodzenia dziecku w imię przepisów religii lub wierzeń może być wywieranie różnego rodzaju nacisków psychicznych, tzw. prania mózgow. Wypadki maltretowania dzieci w niektórych odosobnionych grupach sekt, wywierania presji psychicznej, głodowania, próby wyobcowania z więzi rodzinnej itp. niestety (może pod wpływem sekt wschodu i zachodu) zdarzają się także w Polsce. W religiach chrześcijańskich posty na ogół rozpoczynają się w wieku dojrzałym i nie obowiązują po osiągnięciu 60 lat życia.

3. Ponadto rodzina ma zapewnić: “wychowanie w duchu zrozumienia, tolerancji, przyjaźni między narodami, pokoju i powszech-

nego braterstwa, poszanowania wolności religii lub wierzeń innych ludzi oraz w całkowitej świadomości, że swą energię i talenty dziecko powinno spożytkować dla dobra bliźnich”. Trudno sobie wyobrazić piękniejszy program określony przed rodzicami, prawnymi opiekunami, szkołą, kościołami i innymi związkami religijnymi lub państwem.

4. Deklaracja zawiera też wskazanie w odniesieniu do wychowania dzieci, które nie znajdują się pod opieką rodziców lub prawnych opiekunów. W takim wypadku, a chodzi tu od domy dziecka, rodziny zastępcze i inne formy opieki nad dzieckiem, Deklaracja przypomina “konieczność uwzględnienia jego (dziecka) życzeń w tej kwestii, ale z uwzględnieniem dobra dziecka” (zob. art. 5, ust. 1 i 2).

Według prawa polskiego wydaje się, że w wypadku kiedy dziecko nie pozostaje pod opieką rodziców i prawnych opiekunów, należy stosować zasady analogiczne do tych wyrażonych w Konstytucji RP art. 48, ust. 1, który mówi o prawie do wychowania dziecka w rodzinie: “Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania” i art. 14 *Konwencji o prawach dziecka*, ratyfikowanej przez Polskę (Dz.U.91.120.526), który umieszcza przepis o uwzględnieniu wolności sumienia i wyznania oraz przekonania dzieci. Druga część przepisu art. 48, ust. 1 wprowadza niejako “wykładnię”, aby w procesie wychowawczym dziecka uwzględniać “stopień jego dojrzałości”. Nie jest to jednak sformułowanie jasne i zagadnienie stosowania przepisów o wolności sumienia i wyznania w odniesieniu do dzieci pozostających poza domem rodzinnym wymaga głębszych studiów. Najnowsze rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej zmierzają do częściowego rozwiązania tego problemu.

Prawo polskie w odniesieniu do rodzin zastępczych a także placówek opiekuńczo-wychowawczych zawiera przepisy wspierające religijne wychowanie na podobieństwo rodziny naturalnej. Oto placówki tzw. wsparcia dziennego winny współpracować ze szkołą i “innymi instytucjami w rozwiązywaniu problemów wychowawczych”²¹. Niewątpliwie do tych instytucji winien być włączony tak-

²¹ Zob. § 4, ust. 1, p. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 września 2000 w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych, Dz.U. 00.80.900.

że Kościoł. Przedstawiciele kościołów jako instytucji społecznych winni też wchodzić do zespołu do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka²². Placówki opiekuńczo-wychowawcze winny współpracować z “właściwymi ze względu na miejsce zamieszkania oraz deklarowaną przynależność wyznaniową rodziców i siedzibę placówki parafiami Kościoła katolickiego i jednostkami organizacyjnymi innych kościołów i związków wyznaniowych”²³. Dzieciom w tych placówkach przysługuje, aby dyrekcja organizując w niej działalność kulturalną i rekreacyjną, “uwzględniała święta i inne dni wynikające z tradycji i obyczajów”²⁴.

Wreszcie należy przypomnieć, że prawu dostępu dzieci do oświaty w *Deklaracji w sprawie likwidacji wszystkich form nietolerancji i dyskryminacji ze względu na wyznawaną religię lub wierzenia* przeciwstawiony jest “zakaz zmuszania ich do pobierania nauki z zakresu religii lub wierzeń wbrew woli rodziców lub prawnych opiekunów, przy czym wiodącą zasadą jest dobro i interes dziecka” oraz ochrona dzieci “przed wszelkimi formami dyskryminacji z racji religii lub wierzeń”. Zakaz ten wiąże się z prawem rodziców do wyboru odpowiedniej szkoły dla swoich dzieci.

4. Prawo do swobodnego wyboru szkoły

W prawie międzynarodowym uprawnienia rodziny, a w szczególności rodziców i prawnych opiekunów, do wyboru szkoły formuluje bliżej *Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych* z 16 XII 1966 r. ratyfikowany przez Polskę 3 III 1977 r.²⁵ Przede wszystkim czytamy tu, że mają oni prawo do wyboru szkoły, również innej niż tych założonych przez władze publiczne, oraz do zapewnienia nauczania i wychowania w szkołach zgodnie z własnymi przekonaniami religijnymi: “Państwa-strony niniejszego *Paktu* zobowiązują się do poszanowania wolności rodziców lub, w odpowiednich przypadkach, opiekunów prawnych, wyboru dla swych dzieci szkół innych niż szkoły założone przez władze publiczne, ale odpowiadające minimalnym wymaganiom w zakresie

²² Zob. tamże, § 11, ust. 4.

²³ Tamże, § 37, ust. 2, lit. g.

²⁴ Tamże, § 40, ust. 4.

²⁵ Dz.U.77.38.169.

nauczania, jakie mogą być ustalone lub zatwierdzone przez państwo, jak również zapewnienia swym dzieciom wychowania religijnego i moralnego zgodnie z własnymi przekonaniem” (art. 13, ust. 3). Pełna realizacja tego postanowienia została jednak uzależniona od możliwości materialnych danego państwa (art. 2).

Interpretując ten przepis państwo zatem: po pierwsze - nie może zabraniać tworzenia szkół prywatnych z nauką religii; po drugie - winno zapewnić możliwość pobierania nauki religii w szkołach założonych przez władze publiczne, zwłaszcza że rodzice, wbrew prawu zrównania wszystkich obywateli bez względu na wyznanie, byłiby dodatkowo obciążeni posyłaniem dzieci do szkół pełnopłatnych. Istnieje opinia utrzymująca, że realizacja prawa do nauczania religii w szkołach założonych przez władze publiczne jest możliwa w społeczeństwach niezbyt zróżnicowanych wyznaniowo, natomiast jest trudniejsza do realizacji tam, gdzie istnieje zjawisko wielkiego pluralizmu wyznaniowego. Dla przykładu można podać Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, gdzie ilość wyznań jest niezwykle duża.

W Polsce dopiero po roku 1989 zostały zrealizowane postanowienia ratyfikowanej Konwencji ONZ w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty z dnia 15 grudnia 1960 r. Konwencja ta zobowiązała strony do “uchylenia wszelkich przepisów ustawowych i wykonawczych oraz zaprzestania wszelkich praktyk administracyjnych w dziedzinie oświaty”²⁶.

Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z dnia 17 maja 1989 r. potwierdziła zasadę niezależności państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych (art. 11 ust. 2) i dała uprawnienie do zakładania i prowadzenia szkół wyznaniowych oraz innych placówek oświatowo-wychowawczych i opiekuńczo-wychowawczych, które mogą być dotowane przez państwo (art. 21 ust. 1, 2). Ponadto kościoły i inne związki wyznaniowe mogą zakładać szkoły duchowne i seminaria duchowne (art. 22 ust. 1). Tworzenie zaś i prowadzenie szkół wyższych przez kościoły i inne związki wyzna-

²⁶ Taki sam przepis znalazł się również w ratyfikowanym przez Polskę *Pakcie praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych* z 16 grudnia 1966 r. i w *Deklaracji w sprawie likwidacji wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji ze względu na wyznawaną religię lub wierzzenia* z 25 listopada 1981 r.

niowe, tryb i zakres uznawania przez państwo stopni i tytułów naukowych może się odbywać na wniosek władz kościelnych, a całość regulują odrębne ustawy (art. 22 ust. 3). Te same podmioty prawne mogą też zakładać instytuty naukowe oraz naukowo-dydaktyczne (art. 22 ust. 4). Minister Edukacji Narodowej w porozumieniu z władzami kościołów i innych związków wyznaniowych może określić zakres uprawnień i świadczeń społecznych dla nauczycieli i wychowawców w szkołach wyznaniowych oraz innych placówkach oświatowo-wychowawczych i opiekuńczo-wychowawczych, a także w szkołach wyższych podlegających odrębnym ustawom (art. 23). W odniesieniu do Kościoła katolickiego art. 20-24 odnoszącej ustawy stwierdza: “kościelne osoby prawne mają prawo zakładać i prowadzić szkoły oraz inne placówki oświatowo-wychowawcze i opiekuńczo-wychowawcze na zasadach organizacyjnych i programowych określonych przez odpowiednie ustawy. Mają one charakter katolicki i podlegają władzy kościelnej”. Inne kościoły i związki wyznaniowe otrzymały podobne gwarancje w ustawach regulujących w sposób indywidualny ich status prawny.

Ustawodawstwo to dało więc możliwość realizacji prawa rodziców do wyboru odpowiedniej szkoły, w której będą mogły być zrealizowane życzenia rodziców.

Ta możliwość w stosunku do Kościoła katolickiego została również potwierdzona przez umowę konkordatową z 1993 r., gdzie w art. 14 państwo gwarantuje prawo do zakładania i prowadzenia “placówek oświatowych i wychowawczych, w tym przedszkoli oraz szkół wszystkiego rodzaju, zgodnie z przepisami prawa kanonicznego oraz na zasadach określonych przez odpowiednie ustawy”.

Podobnie Konstytucja z 1997 r. w dziale o wolnościach i prawach ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych potwierdza, że: “Rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami, określa ustawa” (art. 70, ust. 3).

Istotnie takie przepisy szczegółowe znajdujemy w wydanej już uprzednio *Ustawie o systemie oświaty* z 7 września 1991 r.²⁷. Dotyczą one trybu zakładania oraz sposobów prowadzenia szkół i innych placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz oświatowo-wychowawczych. Ustawa zapewnia możliwość zakładania i prowadzenia szkół i placówek przez różne podmioty i to zarówno jeśli chodzi o szkoły i placówki niepubliczne, jak i publiczne. Mówi też o dofinansowaniu z budżetu państwa bądź z budżetu gminy tego rodzaju szkół, w zależności od tego, czy prowadzenie szkoły danego typu należy do zadań własnych gminy, czy też państwa na zasadach ogólnych²⁸. Subwencje te wynikają z zasady równości praw wszystkich obywateli płacących podatki na rzecz państwa. Nowe prawo zapewnia zatem wspomaganie przez szkołę wychowawczej roli rodziny. Szkoła zobowiązana jest do wspierania roli wychowawczej rodziny. Prawa rodziców w szkole potwierdzają wielokrotnie zawarte w ustawie stwierdzenia typu “na wniosek rodziców”. Według ustawy rodzice uczestniczą w organach zarządzania czy społecznych organach współzarządzania szkołą i placówkami publicznymi. Udział przedstawicieli rodziców posiada charakter opiniodawczo-doradczy. Są to: 1) powołanie i odwołanie z funkcji kierowniczej; 2) rada pedagogiczna; 3) statut szkoły; 4) rada rodziców; 5) rada szkoły. Rodzice mają więc możliwość czynnego uczestnictwa także w opiniowaniu planu pracy szkoły²⁹.

5. Prawo do nauki religii w szkole

Prawo rodziców do wychowania religijnego i moralnego dzieci również w szkole jest konsekwencją wolności rodziców w kwestii kształtowania światopoglądu swych dzieci. Oni mają prawo do wy-

²⁷ Dz.U.96.67.329.

²⁸ Dotacje dla szkół publicznych przyznane są w wysokości odpowiadającej wydatkom na jednego ucznia ponoszonym w tego samego typu szkołach prowadzonych przez organy administracji państwowej i związki komunalne. Dotacje te przeznaczone są zarówno na działalność dydaktyczną i opiekuńczo-wychowawczą, jak też na utrzymanie bazy lokalowej. Dla szkół niepublicznych dotacje na wyżej wymienione cele przyznane w wysokości 50% wydatków ponoszonych na jednego ucznia w tego typu szkołach prowadzonych przez jednostki budżetowe. Zob.

A. Śliwecka, *Uprawnienia*, rozdz. 2.

²⁹ Tamże, rozdz. 2.

rażania woli odnośnie do tego, aby ich dzieci mogły pobierać naukę religii w szkołach publicznych na zasadzie pełnej dobrowolności. Przyjęcie takiej zasady prowadzi do poszanowania praw rodziców i jest przejawem pluralizmu w edukacji szkolnej.

W Polsce w 1961 r. po uchwaleniu *Ustawy z dnia 17 lipca 1961 r. o rozwoju systemu oświaty* nauka religii została całkowicie usunięta ze szkół, a wszelka działalność wychowawczo-oświatowa związków wyznaniowych miała być podporządkowana nadzorowi resortu oświaty (art. 2). Kościół przystąpił do organizowania nauki religii poza szkołami w punktach katechetycznych, kościołach, domach kościelnych i lokalach prywatnych³⁰.

W ustawach o gwarancjach wolności sumienia i wyznania i o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego z 17 maja 1989 r. władze komunistyczne zagwarantowały rodzicom prawo do wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem religijnym oraz prawo Kościoła do nauczania i wychowania dzieci zgodnie z wolą rodziców, ale w punktach katechetycznych.

Powrót nauki religii do szkół nastąpił na żądanie rodziców, zgodnie z instrukcją Ministra Edukacji Narodowej z 1990 r. Decyzję o powrocie religii do szkół zaskarżył Rzecznik Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał w orzeczeniu z 30 stycznia 1991 r. uznał bezpodstawność zaskarżenia wniesionego przez rzecznika praw obywatelskich³¹.

Dzisiaj nauczanie religii w szkołach regulują: *Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.* (art. 53 ust. 4), *Konkordat z 28 lipca 1993 r.* (art. 12), *Ustawa z dnia 7 lipca 1991 r. o systemie oświaty* oraz wydane na jej podstawie *Rozporządzenie MEN z dnia 14 kwietnia 1992 r.*, a także ustawy wyznaniowe, które w sposób indywidualny regulują status prawny poszczególnych wyznań. *Ustawa o systemie oświaty* w art. 100 wprowadziła zmiany w art. 19 ust. 2 *Ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w RP* i art. 20 *Ustawy*

³⁰ Szerzej: A. Śliwecka, dz. cyt., rozdz. 2.

³¹ Orzeczenie w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (Sygn. akt K. 11/90). Zob. W. Łączkowski, *Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie legalności instrukcji MEN dotyczącej powrotu religii do szkoły w roku szkolnym 1990/91*, w: *Nauczanie religii w szkole w państwie demokratycznym*, red. J. Krukowski, Lublin 1991, s. 69-83.

o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w brzmieniu: "Nauczanie religii uczniów szkół publicznych może się odbywać również w szkołach na zasadach określonych w odrębnej ustawie". Konkordat z 1993 r. sprawę nauczania religii w szkołach reguluje w art. 12, który gwarantuje, że uznając prawa rodziców do religijnego wychowania dzieci oraz zasadę tolerancji, nauczanie religii ma być zorganizowane w szkołach publicznych podstawowych i ponadpodstawowych oraz przedszkolach, prowadzonych przez organa administracji państwowej i samorządowej zgodnie z wolą zainteresowanych, tzn. rodziców i opiekunów prawnych uczniów lub też samych uczniów szkół ponadpodstawowych. W przepisie konkordatowym nowym elementem w stosunku do obowiązującego prawa polskiego jest postanowienie, że nauczanie religii ma odbywać się także w przedszkolach. Przepisy prawa polskiego stawiają wszystkie wyznania zasadniczo w jednakowej sytuacji, zapewniając możliwość realizacji tego uprawnienia wszystkim kościołom i związkom wyznaniowym o uregulowanej sytuacji prawnej³².

Organizacja nauki religii w szkołach na terenie Polski obecnie jest zgodna z obowiązującymi standardami demokratycznych państw europejskich i na całym świecie. Jest ona też zgodna z prawem międzynarodowym, tj. z postanowieniami *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka* (art. 18) oraz *Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych* (art. 18), które nakładają na Państwa-Strony (a jest to zależne jest od aktualnych uwarunkowań społeczno-politycznych oraz od tradycji) obowiązek "poszanowania wolności rodziców lub, w odpowiednich przypadkach, opiekunów prawnych do zapewnienia swym dzieciom wychowania religijnego i moralnego zgodnie z własnymi przekonaniami" (art. 18, ust. 4 *Paktu*). Z postanowień tych wynika, iż państwo jest zobowiązane do stworzenia warunków do nauczania religii w szkołach publicznych,

³² Zob. A. Mezglewski, *Nauczanie religii*, w: *Prawo wyznaniowe*, red. H. Misztal, Lublin 2000, s. 372; Tenże, *Usunięcie i przywrócenie nauki religii do szkół*, w: *Katecheza dzisiaj problemy prawne i teologiczne*, red. W. Janiga, A. Mezglewski, Krosno-Sandomierz 2000, s. 97-108; Tenże *Przepisy kształtujące rozwiązania systemowe w zakresie nauczania religii w szkołach publicznych w Polsce na tle standardów międzynarodowych*, tamże, s. 109-116; Tenże *Misja kanoniczna do nauczania religii – przepisy prawa polskiego i kanonicznego*, tamże s. 117-127.

jeśli nauka religii w szkole w danym kraju jest akceptowana przez rodziców i opiekunów prawnych dzieci³³.

6. Podsumowanie

Sobór Watykański II w swych dekretach nazwał rodzinę “Kościołem domowym”, a jego *Deklaracja o wolności religijnej* wyliczyła podstawowe uprawnienia rodziców w zakresie religijnego wychowania dzieci, tj.: 1. swobodne organizowanie życia religijnego w ognisku domowym pod kierunkiem rodziców; 2. rozstrzygnięcie o rodzaju religijnego nauczania dzieci według własnych poglądów religijnych rodziców; 3. wybór szkoły i innych środków wychowania, wolny od niesprawiedliwych ciężarów związanych czy to bezpośrednio, czy pośrednio z tym wyborem; 4. wolność od zmuszania dzieci do uczęszczania na wykłady niezgodne z przekonaniami religijnymi rodziców; 5. wolność od narzucania jedyne systemu wychowania, zwłaszcza gdy całkowicie usunięta zostaje z niego formacja religijna (WR n. 5). Tenże Sobór w Deklaracji o wychowaniu chrześcijańskim *Gravissimum educationis* domaga się wolności prowadzenia szkół katolickich (n. 8) oraz przypomina, iż “władza państwowa, której zadaniem jest strzec i bronić wolności obywatelskiej, powinna dbać zgodnie z zasadami sprawiedliwości rozdzielczej o takie rozdzielanie zasiłków państwowych, aby rodzice zgodnie ze swoim sumieniem, w sposób naprawdę wolny, mogli wybrać szkoły dla swych dzieci” (n. 6). Deklaracja o wychowaniu chrześcijańskim zwraca też uwagę na prawo rodziców do tego, aby ich dzieci mogły w szkołach pobierać naukę religii (n. 7)³⁴.

Karta Praw Rodziny w art. 5 stwierdza: “Rodzice, ponieważ dali życie dzieciom, mają pierwotne, niezbywalne prawo i pierwszeństwo do wychowania potomstwa i dlatego muszą być uznani za pierwszych i głównych jego wychowawców”. I dalej: “Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniami moralnymi i religijnymi, z uwzględnieniem tradycji kulturalnych

³³ Zob. A. Mezglewski, *Nauczanie religii*, w: *Prawo wyznaniowe*, red. H. Misztal, Lublin 2000, s. 375.

³⁴ Zob. H. Misztal *Wolność religijna*, w: *Prawo wyznaniowe*, red. H. Misztal, Lublin 2000, s. 204-249, w szczególności s. 227-233.

rodziny, które sprzyjają dobru i godności dziecka”. Papież Jan Paweł II w adhortacji apostolskiej o zadaniu rodziny chrześcijańskiej *Familiaris consortio* napisał: “Prawo – obowiązek rodziców do wychowania jest czymś istotnym i jako taki związany jest z samym przekazywaniem życia ludzkiego; jest on pierwotny i mający pierwszeństwo w stosunku do zadań wychowawczych innych osób, z racji wyjątkowości stosunku miłości łączącej rodziców i dzieci; wyklucza zastępstwo i jest niezbywalny, dlatego nie może być całkowicie przekazany innym, ani przez innych zawłaszczony” (nr 36)³⁵.

³⁵ Jan Paweł II, Adhortacja Apostolska, *O zadaniach rodziny chrześcijańskiej w świecie współczesnym, Familiaris consortio*, z 22 XI 1981 r. Częstochowa 1987.

Nauczanie religii w Polsce Ludowej

1. Katecheza w szkole (lata 1945-1961)

Po zakończeniu II wojny światowej aż do roku 1961 nauczanie religii – podobnie jak przed wojną - prowadzone było na terenie szkół publicznych. Jednakże już od roku 1945 rozpoczął się proces systematycznego i konsekwentnego ograniczania tegoż nauczania przez ówczesne władze.

1.1. Stan prawny

W zakresie ustalenia stanu prawnego odnośnie działalności katechetycznej kościołów i związków wyznaniowych podstawowe znaczenie miał przepis art. 120 konstytucji marcowej, który stanowił, iż “w każdym zakładzie naukowym, którego program obejmuje kształcenie młodzieży poniżej lat 18 (...) jest nauka religii dla wszystkich obowiązkowa”. Po uchwaleniu konstytucji z dn. 22 lipca 1952 r. przestały obowiązywać normy konstytucji marcowej odnośnie obowiązkowego nauczania religii w szkołach publicznych. Nowa konstytucja nie wypowiedała się w kwestii nauczania religii.

Ponadto konkordat z 1925 roku stwierdzał, iż “we wszystkich szkołach powszechnych, z wyjątkiem szkół wyższych, nauka religii jest obowiązkowa” (art. XIII ust. 1)¹. W dniu 12.09.1945 r. wydana została uchwała TRJN, w której Tymczasowy Rząd uznał, “że konkordat przestał (...) obowiązywać wskutek jednostronnego zerwania go przez Stolicę Apostolską przez akty prawne zadziałane w czasie okupacji, a sprzeczne z jego postanowieniami”². Nie podejmując się

¹ Zob. Konkordat zawarty pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską w dn. 10.02.1925 r. (Dz.U.25.71.501).

² Zob. Uchwała Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej z dn. 12 września 1945 r. w sprawie konkordatu, w: M. Fąka, *Państwowe prawo wyznaniowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1978, s. 26.

w tym miejscu oceny słuszności zarzutów o jakich mowa w uchwale, stwierdzić należy, iż uchwała ta nie mogła mieć żadnego wpływu na obowiązywalność konkordatu, gdyż uchwała rządu nie jest i nigdy nie była zaliczana do aktów prawnych, nie wspominając już o tym, iż przepisy i zwyczaje prawa międzynarodowego, których reżimowi podlegają konkordaty, nawet nie wspominają o takiej możliwości wygaśnięcia umowy międzynarodowej. Bez względu na rozstrzygnięcie problemu obowiązywalności konkordatu z 1925 r. w okresie Polski Ludowej, stwierdzić trzeba, iż po roku 1945 umowa ta nie była stosowana zarówno przez stronę państwową, jak i kościelną.

Aż do roku 1961 obowiązywała przedwojenna ustawa o ustroju szkolnictwa³. Wprawdzie ustawa ta nie zawierała norm bezpośrednio odnoszących się do nauczania religii, jednakże określając w preambule główne cele i zadania obowiązującego ustroju szkolnictwa, stwierdzała, iż ustawa wprowadza takie zasady ustrojowe, które mają obywatelom “zapewnić najwyższe wyrobienie religijne, moralne, umysłowe i fizyczne oraz jak najlepsze przygotowanie do życia”⁴.

1.2. Porozumienia dwustronne

Po roku 1945 nie było warunków do prowadzenia dialogu na szczepku Stolica Apostolska – Rząd Polski z powodu braku zainteresowania takim dialogiem przez obie strony. Od lipca 1949 r. podjęty został natomiast dialog na szczepku lokalnym w ramach Komisji Mieszanej, w skład której weszli przedstawiciele Rządu oraz Episkopatu Polski. Głównym celem rozmów, jakie prowadzone były w ramach tejże Komisji na przełomie lat 1949-1950 było zawarcie stosownego porozumienia. Porozumienie takie zawarte zostało jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji PRL, tj. dn. 14 kwietnia 1950. W zakresie interesującej nas tematyki stwierdzono w nim m.in., iż “rząd nie zamierza ograniczać obecnego stanu nauczania religii w szkołach”⁵.

³ Zob. Ustawa z dn. 11 marca 1932 r. o ustroju szkolnictwa (Dz.U.32.38.389).

⁴ Tamże.

⁵ Zob. pkt 10 Porozumienia między Przedstawicielami Rządu RP i Episkopatu z dn. 14 kwietnia 1950 r., w: M. Fałga, dz. cyt., s. 28.

Jeszcze korzystniej dla Kościoła rzecz została ujęta w kolejnym porozumieniu zawartym w grudniu 1956 roku, w którym władze zapewniały o “pełnej swobodzie i gwarancjach dobrowolności pobierania nauki religii w szkołach podstawowych i średnich dla dzieci, których rodzice wyrażą takie życzenie”. Ponadto stwierdzono tam, iż “władze szkolne dołożą starań, aby umożliwić dzieciom i młodzieży swobodny udział w praktykach religijnych poza szkołą”⁶.

1.3. Zarządzenia władz oświatowych

Pomimo wyraźnych postanowień przepisów prawa polskiego, już od roku 1945 nowe władze zaczęły stopniowo eliminować nauczanie religii ze szkół publicznych. Pierwszym aktem ograniczającym nauczanie religii był okólnik Ministra Oświaty z dn. 13.09.1945 r., który nakazywał usunięcie oceny religii ze świadectw szkolnych oraz stanowił, że w lekcjach religii mogą uczestniczyć tylko ci uczniowie, których rodzice wyrażą taką wolę⁷.

Bezpośrednio po zawarciu porozumienia z 1956 r. wydany został przez Ministerstwo Oświaty cały szereg aktów, zmierzających do całkowitej eliminacji nauczania religii ze szkół. Na mocy zarządzenia Ministra Oświaty z dn. 7 grudnia 1956 wyłączono nauczycieli religii ze składu rad pedagogicznych, a nauczycielom przedmiotów świeckich zakazano nauczania religii⁸. W kolejnym zarządzeniu z dn. 8 grudnia 1956 r. Minister Oświaty ustalił, iż nauka religii może odbywać się jedynie po godzinach zajęć lekcyjnych lub przed ich rozpoczęciem, nauczyciele religii odtąd mieli prowadzić oddzielne dzienniki lekcyjne⁹. Okólnikiem z dn. 11 grudnia 1956 r.

⁶ Zob. pkt 2 Komunikatu Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu i Episkopatu z dn. 2 grudnia 1956 r., w: M. Fała, dz. cyt., s. 32-33.

⁷ Zob. H. Misztal, *Polskie prawo wyznaniowe, cz. I, Zagadnienia wstępne. Rys historyczny*, Lublin 1996, s. 269-272; J.F. Godlewski, *Kościół Rzymskokatolicki w Polsce wobec sekularyzacji życia publicznego (1944-1975)*, Warszawa 1978, s. 149.

⁸ Zob. Zarządzenie Ministra Oświaty z dn. 7 grudnia 1956 r. w sprawie udziału nauczycieli przedmiotów nadobowiązkowych w posiedzeniach rad pedagogicznych (Dz. Urz. Min. Ośw. 56.16.155).

⁹ Zob. Zarządzenie Ministra Oświaty z dn. 8 września 1956 r. w sprawie nauczania religii w szkołach (Dz. Urz. Min. Ośw. 56.09.112).

Minister Oświaty zezwolił na prowadzenie szkół lub klas bez nauki religii na życzenie większości rodziców¹⁰. Tak więc od tej pory zaczęły powstawać pierwsze państwowe szkoły bez nauki religii.

W dniu 4 sierpnia 1958 r. wydany został okólnik, który wprowadzał zasadę świeckości szkoły¹¹. W okólniku tym władze zauważyły poważny brak dyscypliny w tym względzie. Uznały m.in. za niedopuszczalną praktykę udziału nauczycieli i wychowawców szkół w organizowaniu praktyk religijnych, w tym także w odmawianiu modlitw przed i po lekcjach. Na mocy tegoż okólnika Ministra Oświaty wykluczono ponadto możliwość prowadzenia katechezy przez osoby zakonne¹². Kolejny okólnik z dn. 19 kwietnia 1959 r.¹³ wprowadzał zasadę, iż nauczyciele religii – jako nauczyciele przedmiotów nadobowiązkowych – mogli być zatrudniani tylko na podstawie umowy zawartej na czas określony. Nie dotyczyło to nauczycieli, którzy otrzymali nominację w okresie, gdy nauczanie religii było przedmiotem obowiązkowym.

Wszystkie powyższe zarządzenia i okólniki wydane zostały bez delegacji ustawowej, wchodząc niejednokrotnie w materię ustawową. W literaturze można się spotkać z poglądem, iż akty te, wydawane przez Ministerstwo Oświaty w latach 1956-1959, były aktami wykonawczymi do konstytucji z 22 lipca 1952 r.¹⁴ Henryk Świątkowski ujmuje to jeszcze inaczej, twierdząc, iż z chwilą wejścia w życie Konstytucji z 22 lipca 1952 r. proklamowany został rozdział¹⁵ Kościoła od państwa, a w związku z tym także rozdział szkoły od

¹⁰ Zob. Okólnik Ministra Oświaty z dn. 4 sierpnia 1958 r. w sprawie przestrzegania zasad świeckości szkoły (Dz. Urz. Min. Ośw. 58.09.123).

¹¹ Zob. Okólnik Nr 26 Ministra Oświaty z dn. 4 sierpnia 1958 w sprawie przestrzegania świeckości szkoły (Dz. Urz. Min. Ośw. 58.09.121).

¹² W drodze wyjątku można było zatrudnić osobę zakonną, jeśli uzyskała ona uprzednią zgodę Ministra Oświaty. W pozostałych przypadkach wszyscy członkowie zgromadzeń zakonnych otrzymali wypowiedzenie umowy o pracę. Zob. A.L. Wawrysiuk, *Nauczanie religii według ustawodawstwa PRL*, mps, BKUL, Lublin 1986, s. 52-53.

¹³ Zob. Okólnik Ministra Oświaty z dn. 10.04.1959 r. w sprawie zatrudniania nauczycieli przedmiotów obowiązkowych (Dz. Urz. Min. Ośw. 59.03.38).

¹⁴ M.in. A.L. Wawrysiuk pisze, iż “następstwem artykułu 70 Konstytucji z 22 lipca 1952 roku były liczne akty wykonawcze, wydawane przez Ministra Oświaty w sprawie nauki religii w szkołach, celem dalszej jej regulacji”. Zob. A.L. Wawrysiuk, dz. cyt. s. 39.

¹⁵ Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 (Dz.U.52.33.232) w art. 70 ust. 2 stanowiła: “Kościół jest oddzielony od państwa”.

Kościół, czyli jej uświęcenie¹⁶. Taki pogląd był całkowicie niezasadzony, bowiem modele rozdziału mogą być różne. W większości państw demokratycznych istnieje pojęcie rozdziału, w którym Kościół i państwo są instytucjami równorzędnymi, niezależnymi, autonomicznymi, uzupełniającymi się wzajemnie. Polski model rozdziału nie został w konstytucji wyraźnie określony¹⁷, zaś w kwestii nauczania religii konstytucja milczała. Twierdzenie zatem, iż akty prawne niższego rzędu¹⁸ wydawane w latach 1956-59 przez Ministerstwo Oświaty były aktami wykonawczymi do art. 70 konstytucji jest całkowicie nieuprawnione.

1.4. Praktyki władz lokalnych

Niezależnie od wydawanych z naruszeniem prawa zarządzeń władz oświatowych, decydujące znaczenie w ograniczaniu nauczania religii w szkołach miały niezgodne z prawem praktyki władz lokalnych, które zapewne inspirowane były tajnymi lub niepublikowanymi instrukcjami wydawanymi przez organy centralne. Znane są fakty zmuszania rodziców do deklaracji wypisujących dzieci z nauki religii. W latach 50-tych utworzona została cała sieć szkół prywatnych (szkoły RTPD¹⁹), szkół bez nauki religii²⁰. Najbardziej jednak skuteczną okazała się praktyka polegająca na bezpodstawnym usuwaniu katechetów z poszczególnych szkół, a następnie nie zatwier-

¹⁶ Zob. H. Świątkowski, *Wyznaniowe prawo państwowe. Problematyka prawna wolności sumienia w PRL*, Warszawa 1962, s. 142-143.

¹⁷ Zob. H. Misztal, dz. cyt., s. 222.

¹⁸ Wówczas rozróżniano akty prawne wyższego i niższego rzędu. Obecna konstytucja z 1997 r. nie zna takiego rozróżnienia, zaś powyższe akty należałoby zaliczyć nie do aktów prawnych, lecz instrukcyjnych.

¹⁹ Były to szkoły prywatne, posiadające specjalne przywileje od państwa. Między innymi nauczyciele uczący w tych szkołach zatrudniani byli na etatach państwowych, a na utrzymanie tych szkół przeznaczane były specjalne kredyty państwowe. Wiele szkół państwowych w tym czasie zostało przekształconych w szkoły RTPD (TPD) i wydaje się, iż jedynym powodem tych przekształceń było usunięcie z nich nauczania religii.

²⁰ We wrześniu 1951 r. funkcjonowało już 6260 szkół bez nauki religii. Zob. Przedłożenie Episkopatu Polski do Rządu z dn. 29.09.1951 r. w związku ze stanem nauczania religii w szkołach, w: P. Raina, *Kościół katolicki a państwo w świetle dokumentów 1945-1989, t. 1, Lata 1945-59*, Poznań 1994, s. 313.

dzaniu kolejnych kandydatów zgłaszanych na ich miejsce przez władze kościelne. W ten sposób w roku 1951 istniały już całe powiaty, w których nikt nie został dopuszczony do nauczania religii²¹.

2. Nauczanie religii w punktach katechetycznych (1961-1990)

Ostateczna i całkowita likwidacja nauczania religii w szkołach publicznych nastąpiła po uchwaleniu ustawy z dn. 15 lipca 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania (Dz.U.61.32.160). Nauczanie katechetyczne odtąd miało odbywać się w punktach katechetycznych, których działalność miała być nadzorowana przez inspektorów oświaty.

2.1. Przepisy ustawowe

Sama ustawa o rozwoju systemu oświaty i wychowania wyraźnie nie stanowiła o eliminacji nauczania religii ze szkół. Tym bardziej nie zajmowała się zagadnieniem organizacji punktów katechetycznych. Decydujące znaczenie dla losów katechezy miały dwa postanowienia omawianej ustawy, a mianowicie: art. 2, który zadeklarował zasadę świeckości szkoły, oraz art. 39 ust. 2, który stanowił, iż wszelka „działalność oświatowa i wychowawcza oraz inne formy pracy z dziećmi i młodzieżą podlegają nadzorowi Ministra Oświaty”.

Zasada świeckości szkoły – postulowana zresztą już wcześniej w zarządzeniach Ministerstwa Oświaty – nie stała w sprzeczności z nauczaniem religii na terenie szkół. W obecnej sytuacji religia nauczana jest w szkołach, a mimo to szkoły zachowują swój świecki charakter. Szkołę nazwiemy świecką, jeśli związki wyznaniowe nie mają wpływu ani na obsadę nauczycieli przedmiotów świeckich, ani na programy wykładanych w szkole przedmiotów świeckich. W każdym bądź razie z sformułowanej w ten sposób zasady nie nasuwa się oczywisty wniosek, iż nauczanie religii w szkołach nie jest możliwe. Powyższy przepis – i to bez dodatkowych rozporządzeń – stanowił bezpośrednią podstawę całkowitej eliminacji nauczania religii ze szkół publicznych. O wiele bardziej kłopotliwy do

²¹ Tamże.

interpretacji był trzeci akapit art. 1 ustawy, który stwierdzał, iż “szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze w duchu socjalistycznej moralności i socjalistycznych zasad współżycia społecznego (...) uczą zamiłowania i szacunku do pracy, poszanowania mienia narodowego, przygotowują do czynnego udziału w rozwoju kraju, jego gospodarki i kultury”. Władze ówczesne nie wskazywały jednak powyższego przepisu jako bezpośredniej podstawy do usunięcia nauczania religii ze szkół. Swoją drogą, jest chyba rzeczą oczywistą, iż przepis ten ani bezpośrednio, ani pośrednio nie mógł odnosić się do nauczania katechetycznego.

Odnosząc się do art. 39 ust. 2 oraz uzgadniając go – w ramach wykładni systemowej – z innymi przepisami ówczesnego prawa, w tym przede wszystkim z zasadami obowiązującej konstytucji, należy stwierdzić, iż nie mógł on dotyczyć nauczania religii w punktach katechetycznych organizowanych przez związki wyznaniowe w pomieszczeniach parafialnych i prywatnych. Taka interpretacja byłaby sprzeczna przede wszystkim z konstytucyjną zasadą rozdziału Kościoła od państwa (art. 70 ust. 2 Konstytucji PRL z 22.07.1952 r.) oraz z zasadą wolności sumienia i wyznania (art. 81 ust. 1). Nauczanie religii – jako czynność o charakterze religijnym²² – powinna być wyłączona spod kontroli państwa. Taka interpretacja jest ponadto zgodna z wolą polskiego ustawodawcy. Jakkolwiek – kierując się zasadami wykładni subiektywistycznej – trudno zbadać intencję prawodawcy w sytuacji, gdy jest on organem kolegialnym (Sejm PRL), jednakże podczas dyskusji sejmowej nad ustawą o rozwoju systemu oświaty posłowie katolicy zauważając problem zwrócili się z zapytaniem, czy art. 39 ust. 2 nie będzie stanowił przeszkody w nauczaniu przez Kościół religii. Padło wówczas zapewnienie ze strony posłów referentów (A. Werblan, W. Jarosiński), iż “nie leży w intencji ustawy jakiegokolwiek kępowanie działalności religijnej i wychowawczej Kościoła”²³.

²² Zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego “wykład (...) zasad jakiegokolwiek religii, przedstawiający jako jedynie słuszne w celu przepojenia nimi świadomości słuchaczy i przyjęcia przez nich tych zasad za prawdziwe, a więc w celu uczynienia ze słuchaczy wyznawców tych zasad, i przygotowanie ich do spełnienia czynności religijnych jest czynnością religijną” (OSN, Prokuratura Generalna, nr 63/62).

²³ Za: list biskupów polskich do Rządu, skierowany do Premiera J. Cyrankiewicza z dn. 28 czerwca 1968 r. w sprawie poszanowania praw Kościoła i przywrócenia praworządności w kraju, w: P. Raina, dz. cyt., t. 2, s. 516.

Jednakże wbrew założeniom konstytucyjnym i wbrew powyższym zapewnieniom oraz bez właściwej konsultacji na forum Komisji Wspólnej Rządu i Episkopatu Polski, właśnie w oparciu o omawiany przepis ustawy wydane zostało przez Ministra Oświaty w dn. 19 sierpnia 1961 r. zarządzenie poddające nadzorowi państwa nauczanie religii prowadzone w punktach katechetycznych.

2.2. Zarządzenie o prowadzeniu punktów katechetycznych

Zarządzenie w sprawie prowadzenia punktów katechetycznych²⁴ zakomunikowane zostało ustnie duchowieństwu polskiemu w dniu 22 sierpnia 1961 r.²⁵ Uzupełniała je odpowiednia instrukcja Ministra Oświaty²⁶. Rozporządzenie to nie przewidywało już nauczania religii w szkołach publicznych. Wprawdzie nie sformułowano w nim wprost zakazu nauczania religii w szkołach publicznych, jednakże zakaz ten wynikał explicite z kontekstu rozporządzenia, a przede wszystkim z § 1, który brzmiał następująco: “w celu udostępnienia nauczania religii tym dzieciom, których rodzice lub opiekunowie sobie tego życzą, mogą być tworzone punkty katechetyczne”. Nowe przepisy wprowadzały cały szereg ograniczeń w zakresie nauczania religii w punktach katechetycznych.

²⁴ Zob. zarządzenie Ministra Oświaty z dn. 19.08.1961 r. w sprawie prowadzenia punktów katechetycznych (Dz. Urz. Min. Ośw. 61.10.124).

²⁵ W dniu 22 sierpnia 1961 r. do siedzib powiatowych (dzielnicowych) prezydiów rad narodowych wezwani zostali wszyscy proboszczowie i administratorzy parafii, gdzie zakomunikowano im poszczególne punkty zarządzenia. W wielu wypadkach przymuszano wezwanych do natychmiastowego podpisania umów o pracę (prowadzenie punktów katechetycznych). Zob. list Episkopatu do Dyrektora Urzędu do Spraw Wyznań T. Żabińskiego z dn. 24 sierpnia 1961 r. w sprawie zarządzenia Ministra Oświaty o prowadzeniu punktów katechetycznych, w: P. Raina, *Kościół katolicki a państwo w świetle dokumentów 1945-1989*, t. 2, *Lata 1960-74*, Poznań 1995, s. 136-137. Proboszczów, którzy nie stawili się w dn. 22 sierpnia 1961 w siedzibach właściwych prezydiów rad narodowych, wzywano indywidualnie w terminach późniejszych w celu zapoznania z treścią zarządzenia. Zob. Wewnętrzna notatka Urzędu do Spraw Wyznań w sprawie punktów katechetycznych, w: P. Raina, dz. cyt., t. 2, s. 139.

²⁶ Zob. instrukcja Ministra Oświaty z dn. 21 listopada 1961 r. dotycząca trybu realizacji zarządzenia Ministra Oświaty z dnia 19 sierpnia 1961 r. w sprawie prowadzenia punktów katechetycznych (Dz. Urz. Min. Ośw. 61.13.177). Przejściowo obowiązywała instrukcja z dn. 12 września 1961 r. w sprawie rejestracji punktów katechetycznych (Dz. Urz. Min. Ośw. 61.11.144).

1) Ograniczenia odnośnie lokalizacji punktów katechetycznych.

Zgodnie z zarządzeniem z dn. 19 sierpnia 1961 punkty katechetyczne mogły być tworzone jedynie w kościołach publicznych lub innych pomieszczeniach parafialnych (§ 3 ust. 1-2). W instrukcji Ministerstwa Oświaty z listopada 1961 dodatkowo zezwolono na organizację punktów katechetycznych również w pomieszczeniach prywatnych (§ 2 ust. 1), jednakże utrzymano zakaz wykorzystania na ten cel pomieszczeń zakonnych (§ 2 ust. 2). Zgodnie z przepisami zarządzenia w pomieszczeniach tych zapewnione być musiały odpowiednie warunki higieniczno-sanitarne (§ 3). Instrukcja zaś uszczegóławiając ten wymóg wymienia cały szereg wymagań, dotyczących: rozmiarów pomieszczeń (na każde dziecko miało przypadać co najmniej 1,25 m² powierzchni), ich oświetlenia, ogrzewania (temperatura stała 10-18 stopni), odpowiednio urządzonych i utrzymanych sanitariatów itp. Punkty te musiały zostać zarejestrowane w inspektoratach oświaty (§ 7 ust. 1).

2) Ograniczenia dotyczące kadry nauczającej.

Zajęcia katechetyczne mogły być prowadzone jedynie przez duchownych świeckich, którzy otrzymali stosowne zezwolenie inspektoratu oświaty, a w uzasadnionych przypadkach przez osoby świeckie legitymujące się również stosownym zezwoleniem. Przepisy zarządzenia nie przewidywały możliwości nauczania religii w punktach katechetycznych przez zakonników i zakonnice²⁷. Zezwolenia powyższe mogły zostać w każdej chwili cofnięte z wielu przyczyn, m.in. np. z powodu "szkodliwej dla Państwa działalności lub działalności niezgodnej z przepisami dekretu z dn. 31 grudnia 1956 r. o organizowaniu i obsadzaniu stanowisk kościelnych".

3) Finansowanie punktów katechetycznych

Za niedopuszczalne uznano pobieranie jakichkolwiek opłat lub ofiar od rodziców i opiekunów prawnych dzieci na cele związane z organizowaniem, utrzymaniem i prowadzeniem punktów katechetycznych (§ 9 ust. 3 zarządzenia). Rozporządzenie przewidywało

²⁷ W szczególnych przypadkach – za zgodą kuratora oświaty – zajęcia mogli prowadzić zakonnicy pełniący funkcje administratorów parafii.

natomiast z tytułu prowadzenia i kierowania punktami katechetycznymi i po zawarciu odpowiedniej umowy wypłatę określonych kwot (1000 lub 700 zł miesięcznie) na rzecz administratorów parafii lub innych duchownych prowadzących punkty katechetyczne (§ 9 ust. 1-3 zarządzenia).

Nadzór nad działalnością punktów katechetycznych powierzony został inspektorom oświaty (§ 8). Nadzór ten realizowany miał być poprzez ocenę sprawozdań rocznych, kontrole pomieszczeń, w których prowadzone były zajęcia, oraz wizytacje punktów katechetycznych. W przypadkach stwierdzenia naruszeń przepisów zarządzenia inspektor oświaty – za zgodą prezydium powiatowej rady narodowej – mógł wydać decyzję zawieszającą działalność punktu katechetycznego, która to decyzja podlegała wykonaniu w trybie przepisów o postępowaniu przymusowym w administracji.

Warunki prowadzenia punktów katechetycznych zostały tak skonstruowane, iż ich wypełnienie w ówczesnych warunkach przez kościoły i związki wyznaniowe było praktycznie niemożliwe. Decyzja o likwidacji nauczania religii w szkołach została zakomunikowana duchowieństwu polskiemu (w sposób zresztą nieformalny) pod koniec sierpnia 1961. Zaistniała zatem potrzeba zorganizowania w Polsce *ad hoc* ok. 20 tysięcy punktów katechetycznych w budynkach parafialnych, które nie były do tego przystosowane i które w żaden sposób nie mogły pomieścić wszystkich objętych katechizacją. Władze państwowe postawiły ponadto bardzo wysokie – jak na tamte czasy – wymagania sanitarne i higieniczne, a w dodatku zakazały pobierania jakichkolwiek opłat od rodziców i opiekunów dzieci na cele przystosowania budynków parafialnych dla celów katechizacji. Parafie, które nawet dysponowały odpowiednimi środkami finansowymi, miały ogromne trudności z zaopatrzeniem się w wymagany sprzęt sanitarny i przeciwpożarowy. W praktyce zatem udzielenie zezwolenia na prowadzenie punktu katechetycznego zawsze zależało od woli władz polityczno-partyjnych.

Jednym z celów, jakie miały zostać osiągnięte za pomocą powyższych przepisów, miało być ponadto uzależnienie duchowieństwa od władz partyjnych oraz ograniczenie władzy biskupów diecezjalnych nad nauczaniem katechetycznym. Wśród wymogów, jakie musieli spełnić potencjalni katecheci, nie było bowiem warun-

ku, aby legitymowali się oni misją kanoniczną wystawioną przez właściwe władze diecezjalne.

2.3. Pozaprawne działania o charakterze dyskryminacyjnym

Ustanowienie przez Ministerstwo Oświaty wysokich wymagań wobec tworzonych przez kościoły i związki wyznaniowe punktów katechetycznych, tak w zakresie warunków higieniczno-sanitarnych, przeciwpożarowych jak i innych, mogłoby świadczyć o głębokiej trosce ówczesnych władz o zapewnienie godziwych warunków dla uczęszczających do nich uczniów. Tak jednak nie było. Okazuje się, iż podstawowym celem wydania powyższych przepisów było dostarczenie wystarczających pretekstów do zamykania poszczególnych punktów katechetycznych. Postawiono wymóg ogrzewania salek zimą, a tymczasem lokalne władze nie wydawały zezwoleń na zakup opału. Nakazano zaopatrzenie salek w sprzęt przeciwpożarowy, a tymczasem władze terenowe nie zezwalały na zakup sprzętu lub też równocześnie z zapowiedzią wizytacji punktów katechetycznych wydawano zakaz sprzedaży tegoż sprzętu zakładom, które go wytwarzały²⁸.

Episkopat Polski sygnalizował ponadto o szeregu utrudnień stawianych przez władze lokalne wobec osób organizujących działalność katechetyczną w punktach katechetycznych, jak też o restrykcjach bądź groźbach kierowanych pod adresem uczestników katechizacji i ich rodzin. Działania te polegały na: grożeniu osobom zezwalającym na katechizację w swoich domach podwyższeniem podatków lub dokwaterowaniem lokatorów, grożenie katechizowanym, iż jeśli będą uczęszczać na lekcje religii, będą mieć trudności ze zdaniem matury lub przyjęciem na studia, rodzicom tych uczniów grożono pozbawieniem pracy, awansu czy należnej premii itp.²⁹ Księża, którzy odmawiali rejestracji punktów katechetycznych,

²⁸ Zob. list Sekretarza Episkopatu bp Z. Choromańskiego do Ministra Oświaty W. Tułodzieckiego z dn. 25.11.1964 r. w sprawie nauczania religii w punktach katechetycznych, w: P. Raina, dz. cyt., s. 297-300.

²⁹ Zob. Pismo Episkopatu Polski do Premiera J. Cyrankiewicza z dn. 10.04.1965 r. o dyskryminacji w nauczaniu religii, w: P. Raina, dz. cyt., t. 2, s. 316-320.

nawet tych, które organizowane były w kościołach i kaplicach, karano wysokimi grzywnami, a nieraz nawet karami aresztu³⁰.

Wszystkie te działania dokonywały się wprawdzie na szczeblu lokalnym, jednakże władze lokalne otrzymywały z Ministerstwa Oświaty i Urzędu do Spraw Wyznań odpowiednie instrukcje. I tak m.in. na podstawie instrukcji Ministerstwa Oświaty z lutego 1963 r. zadaniem inspektorów oświaty było: zastraszanie księży podczas wizytacji poprzez szczegółowe badanie stanu higienicznego salek katechetycznych, pozyskiwanie ich obietnicami pensji, emerytur państwowych, zniżek kolejowych, zaś wobec opornych nakazano nakładać surowe kary, takie jak: kary finansowe, odmawianie przydziału węgla, wywieranie nacisków podatkowych, odmawianie zatwierdzenia na probostwie itp.³¹

2.4. Stanowisko władz kościelnych

Już w dniu 2 września 1961 r. Episkopat Polski³² ostro przeciwstawił się nowym zarządzeniom dotyczącym punktów katechetycznych. Episkopat stwierdził, iż „duchowieństwo nie może zastosować się do zarządzenia z dnia 19 sierpnia – nie może podpisywać umowy o pracę z pominięciem biskupów...”³³, zaś w obliczu dalszych nacisków na proboszczów ze strony czynników państwowych, w dniu 21 września 1961 roku sformułowane zostały w tym względzie przez Sekretariat Episkopatu Polski pierwsze wytyczne. W w/w wytycznych zakazano księżom podpisywania jakichkolwiek umów, czy też pobierania od państwa jakichkolwiek pieniędzy, w sytuacji gdy nauczanie prowadzone jest w kościołach, kaplicach i plebaniach. Punkty katechetyczne prowadzone poza w/w pomieszczeniami można było zgłaszać w inspektoratach oświaty³⁴.

³⁰ Zob. List Episkopatu do Rady Ministrów z dn. 29.04.1964 r. w sprawie naruszenia wolności sumienia, w: P. Raina, dz. cyt., t. 2, s. 275-276.

³¹ Zob. instrukcja Ministerstwa Oświaty z lutego 1963 r. dotycząca wizytacji i hospicji punktów katechetycznych przez inspektorów wydziałów oświaty, w: P. Raina, dz. cyt., t. 2, s. 222-223.

³² W dniach 27 sierpnia 4 września obradowała w Częstochowie Konferencja Episkopatu Polski.

³³ Zob. list Episkopatu Polski do Urzędu Rady Ministrów w sprawie zarządzenia o punktach katechetycznych, w: P. Raina, dz. cyt., t. 2, s. 141-142.

³⁴ Zob. wytyczne Sekretarza Episkopatu bp Z. Choromańskiego dla biskupów w sprawie punktów katechetycznych, w: P. Raina, dz. cyt., t. 2, s. 145.

W 1963 r. Episkopat Polski formułując tzw. Tezy Komisji Katechetycznej uznał, iż zarządzenie i instrukcja Ministerstwa Oświaty z 1961 r. stanowi "dowolne rozciągnięcie przepisów ustawy na działalność katechetyczną wewnątrzkościelną". Zarządzenia te, skoro zostały ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Oświaty, obowiązywały jedynie urzędników tego resortu, a nie ogół obywateli³⁵.

W roku 1967 Konferencja Plenarna Episkopatu stanowczo sprzeciwiła się rejestrowaniu punktów katechetycznych, a także składaniu inspektorom oświaty sprawozdań z katechizacji, oraz dokonywaniu przez nich kontroli punktów katechetycznych i wizytacji zajęć. Episkopat wyraził zgodę na powiadamianie lokalnych władz o prowadzeniu nauki religii w domach prywatnych. Ponadto wyrażono stanowczy sprzeciw w związku z wykluczaniem zakonników i zakonnic z katechizowania, uznając taką praktykę za naruszenie art. 68 konstytucji, który gwarantował obywatelom równość wobec prawa, a także przeciwko konieczności uzyskiwania przez katechetów zezwoleń inspektorów oświaty³⁶.

2.5. Złagodzenie polityki wyznaniowej w latach 70-tych i 80-tych

Na początku lat 70-tych zaprzestano egzekwowania rygorystycznych przepisów zarządzenia o prowadzeniu punktów katechetycznych, głównie na skutek oporu ze strony duchowieństwa katolickiego, samo zaś zarządzenie zostało uchylone w roku 1981. Rok 1981 przyniósł ponadto dalsze złagodzenie polityki wyznaniowej Państwa w zakresie nauczania religii, co zaowocowało całym szeregiem ministerialnych zarządzeń. W zarządzeniu z dnia 23 października 1981 r.³⁷ Minister Oświaty i Wychowania uznał, iż katecheza parafialna jest wewnętrzną sprawą kościołów i związków wyznaniowych, co zresztą jedynie potwierdziło praktykę stosowaną już od

³⁵ Zob. H. Misztal, dz. cyt., s. 273-274.

³⁶ Tamże, s. 274-275.

³⁷ Zob. zarządzenie Ministra Oświaty i Wychowania z dn. 23 października 1981 r. nr DW i KF/I-0502-43/81, w: "Wiadomości Diecezjalne Lubelskie" 1981, nr 1-2, s. 8-10.

dawna przez Kościół katolicki. Ponadto zobowiązano dyrektorów szkół do udzielania informacji administratorom parafii o rozkładzie zajęć szkolnych. Katecheza parafialna mogła być legalnie prowadzona w pomieszczeniach pozostających pod zarządem poszczególnych parafii oraz innych pomieszczeniach. W sytuacjach wyjątkowych, na wniosek ordynariusza miejsca i po uzyskaniu zezwolenia właściwego wojewody, dopuszczono nawet możliwość odpłatnego wynajmowania pomieszczeń szkolnych na potrzeby katechizacji. Praktyka nauczania religii w szkołach w latach 80-tych – sporadycznie – miała miejsce także i bez stosownego zezwolenia³⁸. Na podstawie instrukcji resortowych od roku 1981 r. kościoły i związki wyznaniowe uzyskały możliwość prowadzenia katechizacji w szpitalach, sanatoriach i domach pomocy społecznej resortu zdrowia i opieki społecznej³⁹, w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich⁴⁰, w zakładach karnych, aresztach śledczych i ośrodkach przystosowania społecznego⁴¹.

2. Podsumowanie

Założenia ideologiczne władz Polski Ludowej od samego początku szły w kierunku całkowitej eliminacji nauczania religii ze szkół, a następnie do całkowitego ograniczenia wpływu związków

³⁸ Dla przykładu autor niniejszego opracowania katechizował na terenie szkoły publicznej w roku szkolnym 1989/1990 w miejscowości Brandwica w b. woj. tarnobrzeskim. Lekcje religii uwzględniane były tzw. w siatce godzin, zaś władze lokalne nie wyrażały w tym względzie żadnych zastrzeżeń.

³⁹ Na podstawie instrukcji Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dn. 9 września 1981 r. w sprawie zapewnienia posług religijnych chorym przebywającym w szpitalach, sanatoriach i domach pomocy społecznej resortu zdrowia i opieki społecznej (Dz. Urz. Min. Z i OS 81.09.35).

⁴⁰ Na podstawie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dn. 10 września 1981 r. w sprawie wykonywania praktyk i posług religijnych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, w: "Wiadomości Diecezjalne Lubelskie" nr 11-12 (1981), s. 277-289.

⁴¹ Na zasadzie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości nr 33/81/CZZK z dn. 17 września 1981 r. w sprawie wykonywania praktyk i posług religijnych w zakładach karnych, aresztach śledczych i ośrodkach przystosowania społecznego (Dz. Urz. Min. Spraw. 81.05.27).

wyznaniowych, a przede wszystkim Kościoła katolickiego, na wychowanie dzieci i młodzieży. W pierwszych latach od zakończenia II wojny światowej działania władz, zmierzające do ograniczenia nauczania religii w szkołach były całkowicie sprzeczne z obowiązującym prawem, a przede wszystkim z art. 120 konstytucji marcowej. Po zmianie konstytucji, czyli od roku 1952, sytuacja prawna w zakresie nauczania religii w szkołach stała się bardziej skomplikowana. Nowa konstytucja nie wypowiedziała się w tym względzie. Nadal jednak obowiązywała przedwojenna ustawa o systemie oświaty z dn. 11 marca 1932 r. oraz przedwojenne rozporządzenia wykonawcze. Zawarte w latach 1950 i 1956 porozumienia pomiędzy rządem i Episkopatem Polski nie były przez stronę państwową realizowane. Wręcz przeciwnie, bezpośrednio po podpisaniu porozumienia z 1956 r. Ministerstwo Oświaty wydało cały szereg zarządzeń całkowicie sprzecznych z jego postanowieniami, z czego wynikałoby, iż jedynym motywem jego zawarcia, po stronie władz było zasugerowanie opinii publicznej, iż po stronie państwowej istnieje wola polityczna prowadzenia dialogu z przedstawicielami Kościoła.

Po uchwaleniu ustawy o rozwoju systemu oświaty i po całkowitym usunięciu nauczania religii ze szkół przystąpiono do realizacji ostatniego etapu ograniczania wpływu Kościoła na proces wychowawczy dzieci i młodzieży. W tym celu wydane zostały odpowiednie przepisy wykonawcze, na mocy których cała działalność wychowawcza i katechetyczna kościołów poddana została nadzorowi władz. Przepisy z 1961 r. dotyczące prowadzenia punktów katechetycznych wydane zostały nie tylko z naruszeniem prawa polskiego, lecz stanowiły ponadto poważne pogwałcenie zawartych i ratyfikowanych przez Polskę konwencji międzynarodowych, w tym przede wszystkim art. 5 ust. 1 pkt b) Konwencji z dn. 15 grudnia 1960 r. w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty (Dz.U. 64.40.268)⁴², w której państwa-strony zobowiązały do zagwarantowania rodzicom i opiekunom prawnym “religijnego i moralnego wychowania dzieci zgodnie z ich osobistymi przekonaniem”.

⁴² Konwencja ta ratyfikowana została przez PRL w 1964 r.

Konsekwentny opór ze strony Kościoła katolickiego sprawił, iż od roku 1973 zrezygnowano z prób kontroli katechizacji parafialnej⁴³, zaś w obliczu fali niezadowolenia społecznego – w roku 1981 – miały miejsce dalsze złagodzenia restrykcyjnej polityki wyznaniowej. Znamienne jest to, iż do dokonania tego nie była konieczna zmiana przepisów prawnych, lecz decyzje te podjęte zostały w czasie obowiązywania tych samych przepisów, w tym ustawy o rozwoju systemu oświaty i wychowania.

⁴³ Zob. J. Michalski, dz. cyt., s. 51.

Skierowanie do nauczania religii

Nauczanie religii w szkołach publicznych¹ zaliczamy do tzw. *res mixtae*, które to z natury rzeczy leżą w gestii zainteresowania zarówno władzy państwowej jak i kościelnej. Rozstrzygnięcie tego rodzaju spraw winno być w każdym warunkach przedmiotem uzgodnień pomiędzy państwem i związkami wyznaniowymi. Przede wszystkim zaś tym uzgodnieniom winny podlegać normy, dotyczące zatrudniania, przenoszenia i zwalniania nauczycieli religii.

Dokumentem o podstawowym znaczeniu, warunkującym zatrudnienie nauczyciela religii przez konkretną szkołę jest uzyskanie przez niego tzw. misji kanonicznej, czyli skierowania do nauczania religii. Obecnie obowiązujące przepisy w tym przedmiocie wykazują dość dużą niespójność i jak się wydaje, nie są dostatecznie zsynchronizowane z polskim systemem prawa pracy. W niniejszym opracowaniu postaramy się ukazać podstawowe braki obowiązujących rozwiązań prawnych, ukazując jednocześnie proponowane kierunki zmian. Dokonamy tego na przykładzie nauczycieli religii desygnowanych przez władze Kościoła katolickiego.

1. Podstawy prawne

Odnosnie nauczycieli religii katolickiej podstawę prawną stanowi tutaj przede wszystkim przepis art. 12 ust. 3 konkordatu z dn. 28 lipca 1993 r., który stwierdza, iż “nauczyciele religii muszą posiadać upoważnienie (*missio canonica*) od biskupa diecezjalnego...” Przepisy konkordatu jako umowy międzynarodowej wiążą w równym stopniu obie strony tej umowy, zatem konkordat jest jednocze-

¹ Państwowe przepisy oświatowe, odnoszące się do zatrudniania nauczycieli z odpowiednimi kwalifikacjami, dotyczą jedynie szkół publicznych. Szkoły niepubliczne (prywatne) związane są tymi przepisami jedynie wówczas, gdy ubiegają się o uprawnienia szkół publicznych.

śnie prawem kościelnym i państwowym. Dotyczą one jedynie nauczycieli religii katolickiej, jednakże identyczne zasady obowiązują także w zakresie zatrudniania przez szkoły publiczne nauczycieli religii innych wyznań. Przepisy – dotyczące tym razem nauczycieli religii wszystkich wyznań – zawarte zostały w rozporządzeniu MEN z dn. 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkołach publicznych (Dz.U.92.36.155 z późn. zm.). Zgodnie z przepisem § 5 ust. 1 rozporządzenia, szkoła może zatrudnić nauczyciela religii wyłącznie na podstawie skierowania, wydanego przez kompetentną, właściwą miejscowo, władzę danego związku wyznaniowego. Powyższy przepis wskazując wymogi formalne, domaga się, aby skierowanie wydane zostało imiennie oraz aby określało wyraźnie szkołę (placówkę), do której katecheta jest kierowany. Wynika z tego, iż w razie zmiany miejsca zatrudnienia, bądź podjęcia pracy równocześnie w innej szkole – katecheta musi postarać się o nową (drugą) misję kanoniczną.

Wymóg posiadania przez nauczycieli religii misji kanonicznej podyktowany jest tym, iż kościoły i związki wyznaniowe muszą mieć możliwość wpływu na obsadę stanowiska katechety, gdyż katecheta danego wyznania jest nie tylko nauczycielem i wychowawcą, ale także i przede wszystkim naucza prawd, które stanowią depozyt wiary danego kościoła. *Missio canonica* jest zatem gwarantem wierności danego katechety doktrynie kościoła, który go desygnował do pełnienia tej funkcji².

Przepisy prawa polskiego, stawiając przy zatrudnieniu katechety wymóg uzyskania przez niego skierowania do nauczania przez właściwą władzę kościelną, nie określają warunków ani sposobów uzyskania przez katechetę tegoż dokumentu. Jest to oczywiste, gdyż te kwestie regulowane są prawem wewnętrznym danego związku wyznaniowego. W związku z tym rodzi się jednak szereg problemów związanych z ewentualnym ustaniem stosunku pracy w przypadku cofnięcia skierowania do nauczania religii przez władze danego związku wyznaniowego. Zgodnie bowiem z § 5 ust. 2 rozporządzenia MEN cofnięcie katechecie skierowania do nauczania jest równoznaczne z utratą prawa do nauczania religii w danej szkole.

² Zob. J. Krukowski, *Konkordat polski – znaczenie i realizacja*, Lublin 1999, s. 139.

2. Misja kanoniczna a kwalifikacje zawodowe

Kwalifikacje zawodowe nauczycieli religii są przedmiotem uzgodnień pomiędzy MEN i zwierzchnikami poszczególnych związków wyznaniowych (§ 6 rozporządzenia MEN z dn. 14.04.1992 r.). Obecnie obowiązujące przepisy w tej mierze zostały ustalone w Porozumieniu pomiędzy Konferencją Episkopatu Polski oraz Ministrem Edukacji Narodowej z dn. 6 września 2000 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych od nauczycieli religii³. Uchylone zostało wcześniejsze porozumienie z dn. 8 września 1993 r. Powyższe porozumienie – co oczywiste – dotyczy jedynie nauczycieli religii desygnowanych przez Kościół katolicki. Inne wyznania zawierają odrębne porozumienia⁴. W porozumieniu z dn. 6 września 2000 r. zostały szczegółowo określone wymogi dotyczące wykształcenia nauczycieli religii i ich przygotowania pedagogicznego. Jednakże samo legitymowanie się odpowiednim wykształceniem nie oznacza, iż spełniony został warunek dotyczący posiadania kwalifikacji, a jedynie warunek dotyczący minimalnego wykształcenia. O posiadaniu pełnych kwalifikacji można mówić dopiero wówczas, gdy kandydat legitymuje się nie tylko wymaganym wykształceniem i przygotowaniem pedagogicznym, ale także uzyskał skierowanie biskupa diecezjalnego do określonej szkoły. Tego rodzaju konstrukcja nie jest obca polskiemu systemowi prawa pracy. Takie dodatkowe (szczególne) uprawnienia wymagane są m.in. przy wykonywaniu zawodu lekarza, radcy prawnego, pilota, kierownika budowy itp.

3. Przepisy prawa kanonicznego w zakresie uzyskiwania i utraty misji kanonicznej

Skoro uznaliśmy, iż reguły dotyczące sposobu i trybu uzyskiwania i utraty skierowania do nauczania religii wynikają z prawa we-

³ Tekst porozumienia zostanie opublikowany w Dzienniku Urzędowym MEN nr 3/2000.

⁴ Oprócz porozumienia z Episkopatem Polski zostały zawarte ponadto porozumienia z kościołami zrzeszonymi w Polskiej Radzie Ekumenicznej (porozumienie z dn. 24.10.1994 r.) oraz z Zarządem Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego (porozumienie z dn. 13.02.1995 r.).

wewnętrznego danego związku wyznaniowego, poniżej przedstawione zostaną przykładowo przepisy prawa kanonicznego – jako prawa wewnętrznego Kościoła katolickiego – w tym zakresie. Każdy związek wyznaniowy rządzi się własnym prawem wewnętrznym. Można jednak przypuszczać, iż rozwiązania te są analogiczne.

Jedną z podstawowych zasad prawa kanonicznego jest, iż wszelkie nauczanie i wychowanie religijne przekazywane w jakichkolwiek szkołach i zakładach wychowawczych podlega władzy kościelnej. Zasada ta zawarta jest m.in. w kanonie 804 § 1 kodeksu prawa kanonicznego (KPK). W zakresie nauczania religii katolickiej można mówić o trzech “ośrodkach władzy”. W imieniu Stolicy Apostolskiej normy dotyczące prowadzenia we właściwy sposób formacji katechetycznej wydawane są głównie przez Kongregację Spraw Duchowieństwa (Congregatio pro Clericis). Ponadto prawo kanoniczne upoważnia Konferencje Episkopatów do wydawania norm ogólnych na terenie swej właściwości (kan. 804 § 1 KPK). Główna i bezpośrednia troska nad działalnością katechetyczną Kościoła powierzona została biskupom diecezjalnym. Szczegółowe kompetencje biskupów diecezjalnych w tym zakresie określone zostały w kan. 805 KPK, który stanowi, iż “w odniesieniu do własnej diecezji ordynariusz miejsca ma prawo mianowania lub zatwierdzania nauczycieli religii oraz usuwania lub żądania usunięcia, ilekroć wymaga tego dobro religii lub obyczajów”. W podejmowaniu powyższych decyzji biskup diecezjalny jest autonomiczny, a Konferencja Episkopatu nie ma w tym zakresie żadnych uprawnień nadzorczych czy apelacyjnych. Powyższe przepisy wskazują zatem, iż dokument misji kanoniczne wydaje – w przypadku Kościoła katolickiego – biskup diecezjalny. Przy weryfikacji legalności tego dokumentu należy pomocniczo stosować przepisy prawa kanonicznego. Otóż:

- a) ponieważ władza w Kościele katolickim ma charakter terytorialny, misja kanoniczna musi pochodzić od biskupa diecezjalnego właściwego miejscowo ze względu na usytuowanie określonej placówki szkolnej;
- b) należy pamiętać, iż ci biskupi (kapłani), którzy pełnią w danej diecezji funkcje wikariuszy generalnych lub wikariuszy biskupich, występują w imieniu biskupa diecezjalnego bez dodat-

- kowych upoważnień (posiadają oni władzę zastępczą, a nie własną);
- c) ponadto inni pracownicy kurii biskupich mogą działać z upoważnienia biskupa diecezjalnego – wówczas konieczne jest upoważnienie wyraźne.

4. Skutki utraty misji kanonicznej

Dokument misji kanonicznej może zostać wydany na czas określony bądź nieokreślony. W pierwszym przypadku wygasa on po upływie oznaczonego czasu, w drugim od momentu jego cofnięcia. Obowiązek legitymowania się przez katechetę aktualnym skierowaniem do nauczania w określonej szkole ma charakter permanentny, tzn. że winien się on weryfikować podczas całego okresu zatrudnienia. Utrata misji kanonicznej, czy to na skutek jej wygaśnięcia, czy też cofnięcia jej przez biskupa diecezjalnego, powodować będzie konieczność ustąpienia katechety z zajmowanego stanowiska. Cofnięcie misji kanonicznej nie skutkuje jednak bezpośrednio na wygaśnięcie stosunku pracy z katechetą – biskup diecezjalny nie występuje bowiem tutaj w roli pracodawcy, nie jest więc stroną nawiązanego stosunku pracy. Cofnięcie (utrata) misji kanonicznej ma bezpośredni wpływ na utratę kwalifikacji zawodowych, zaś utrata tych kwalifikacji stanowi przyczynę bezpośrednią podjęcia przez dyrekcję szkoły stosownych działań, zmierzających w kierunku wygaśnięcia stosunku pracy w przewidzianym przez prawo trybie.

Na szczególną uwagę zasługuje sytuacja, gdy misja kanoniczna zostaje katechecie cofnięta przez biskupa diecezjalnego w trakcie roku szkolnego. Najpierw należy zadać pytanie, czy utrata misji kanonicznej w tym trybie może nastąpić bez winy katechety? W przypadku Kościoła katolickiego biskupi diecezjalni – tak na mocy ogólnej władzy prawodawczej⁵ w swoich diecezjach, jak i na

⁵ Biskupi diecezjalni posiadają na terenie swoich diecezji nie tylko władzę wykonawczą, ale także ustawodawczą, którą realizują w różnoraki sposób (zatwierdzanie uchwał synodów diecezjalnych, wydawanie dekretów ogólnych itp.). Mogą oni zatem ustanawiać także przepisy prawne odnoszące się do nauczania religii. Przepisy te nie mogą stać w sprzeczności z kościelnym prawem powszechnym.

podstawie prawa powszechnego - mogą w sposób swobodny mianować, zwalniać i przenosić katechetów. Przede wszystkim zaś takie kompetencje wynikają z kanonów 775 § 1 oraz 805 KPK. Kanon 705 § 1 KPK daje ogólną dyspozycję, iż “zadaniem biskupa diecezjalnego jest wydawanie norm, odnośnie do katechezy”. Natomiast kan. 805 stanowi kategorycznie, iż “ordynariusz miejsca ma prawo usuwania [katechetów], ilekroć wymaga tego dobro religii lub obyczajów”. Z powyższego przepisu wynika zatem, iż dobro religii lub dobre obyczaje są wystarczającą racją powzięcia decyzji o usunięciu katechety, który niekoniecznie musi być winien zaistniałemu zagrożeniu.

Oddzielny problem stanowi fakt, iż nauczyciel religii nie posiada żadnych możliwości udowodnienia, iż utrata misji nastąpiła z przyczyn przez niego niezawinionych. Jedyną sytuacją, kiedy fakt ten można uznać za oczywisty i w pełni udowodniony jest potwierdzenie go przez właściwą władzę kościelną, która sama to stwierdzi w uzasadnieniu swojej decyzji o cofnięciu skierowania do nauczania religii. Nawet bowiem kiedy organ władzy kościelnej upoważniony do cofnięcia misji kanonicznej dokona tego z naruszeniem prawa wewnętrznego danego związku wyznaniowego, to – na forum państwowym – nie ma żadnych skutecznych mechanizmów, które mogłyby tę decyzję unieważnić. Wynika to z konstytucyjnej zasady poszanowania autonomii i niezależności państwa i kościołów oraz innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 3 Konstytucji RP).

W przypadku Kościoła katolickiego zasada ta ponadto znajduje swoje potwierdzenie w art. 1 konkordatu z 28 lipca 1993 roku.

Z przyczyn podanych powyżej polskie sądy powszechne nie są upoważnione do przyjęcia skargi na niezgodność z prawem jakiegokolwiek aktu władzy kościelnej, wydanego w oparciu o prawo wewnętrzne tegoż związku wyznaniowego.

4.1. Utrata misji kanonicznej z przyczyn zawinionych przez nauczyciela

W przypadku utraty misji kanonicznej przez nauczyciela religii zatrudnionego na podstawie mianowania stosunek pracy wygasa z końcem miesiąca, w którym nastąpiło cofnięcie misji kanonicznej (art. 23 ust. 2 p. 6 Karty Nauczyciela). Szczegółowe zasady w tym

względnie winny być określone w odrębnych przepisach wykonawczych (art. 23 ust. 1 p. 6 Karty Nauczyciela), jednakże przepisy te dotąd nie zostały wydane.

Powyższe normy nie mają zastosowania do nauczycieli religii zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. W takim przypadku zastosowanie mają przepisy kodeksu pracy. Zgodnie z art. 52 § 1 kp rozwiązanie stosunku pracy nastąpi wówczas ze skutkiem natychmiastowym z powodu zawinionej utraty uprawnień do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku. Dyrektor szkoły nie ma wówczas obowiązku dokonywania dodatkowych ocen czy też uzasadnień swojej decyzji, bowiem sam fakt utraty przez nauczyciela religii uprawnień do nauczania religii umożliwia skorzystanie przez pracodawcę (dyrektora) z tego trybu rozwiązania umowy o pracę.

4.2. Utrata misji kanonicznej z przyczyn niezawinionych

Przy założeniu, że fakt utraty misji kanonicznej następuje bez winy nauczyciela⁶, stosunek pracy z nauczycielem mianowanym i kontraktowym wygasną w różnych trybach. Różnica ta bierze się stąd, iż wygaśnięcie stosunku pracy z nauczycielem kontraktowym dokona się w oparciu o przepisy kodeksu pracy, zaś z nauczycielem mianowanym na podstawie Karty Nauczyciela, która w stosunku do przepisów kodeksu traktowana jest jako *lex specialis*⁷.

4.2.1. Nauczyciele kontraktowi

Utrata kwalifikacji zawodowych bez winy pracownika – z punktu widzenia przepisów kodeksu pracy – nie może stanowić przyczyny rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia ze skutkiem natychmiastowym. Przede wszystkim zaś podstawą takiej decyzji nie może być np. pogorszenie stanu zdrowia i sytuacji temu

⁶ Założenie takie w obecnym stanie prawnym jest czysto teoretyczne, gdyż biskup diecezjalny nie jest zobowiązany do uzasadniania swoich decyzji o cofnięciu misji kanonicznej. Ma on jedynie obowiązek powiadomienia o tym fakcie dyrektora właściwej szkoły (§ 5 ust. 2 rozporządzenia MEN z dn. 14.04.1992 r.).

⁷ Według zasady *lex specialis derogat legi generali*.

podobne⁸. W takiej sytuacji dyrektor szkoły mógłby ewentualnie dokonać rozwiązania stosunku pracy w trybie wypowiedzenia, jednakże wypowiedzenie takiej umowy nie zawsze będzie możliwe. Zgodnie z art. 32 § 1 kp wypowiedziana zostać może jedynie umowa zawarta na okres próbny, bądź na czas nie określony. Umowa na czas określony – a takie umowy zawierane są z nauczycielami kontraktowymi – może zostać przez zakład pracy wypowiedziana tylko wówczas, jeśli strony zastrzegły sobie taką możliwość w umowie o pracę. Jeżeli takiego zastrzeżenia nie było – umowa wygasa z końcem okresu, na który została zawarta.

Przyjęcie rozwiązania stosowanego obecnie, w którym bez znaczenia jest fakt, czy cofnięcie misji kanonicznej nastąpiło z winy, czy też bez winy nauczyciela religii i powodującego w obu przypadkach rozwiązanie stosunku pracy ze skutkiem natychmiastowym bez wypowiedzenia jest niedopuszczalne i sprzeczne z postanowieniami prawa pracy. Kodeks pracy określając przyczyny uzasadniające rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia dokonuje w art. 52 § 1 wyliczenia taksatywnego i nie wskazuje wśród nich niezawinionej utraty kwalifikacji do wykonywania zawodu. Przyjęcie rozwiązania przeciwnego stanowiłoby naruszenie najbardziej fundamentalnej zasady prawa pracy, zwanej zasadą uprzywilejowania pracowników⁹. Stanowisko takie potwierdza ponadto orzecznictwo Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dn. 26.10.1984 r. stwierdził bowiem, iż “utrata uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku może być podstawą rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia wówczas, gdy pracownik zostanie pozbawiony tych uprawnień z własnej winy, wskutek naruszenia obowiązków pracowniczych, dopuszczenia się wykroczenia lub przestępstwa”¹⁰.

⁸ Zob. wyrok SN z dn. 26.10.1984 r., PRN 142/84, OSNCP 1985, z. 7, poz. 99.

⁹ Zasada ta – najprościej rzecz ujmując – polega na tym, że postanowienia umów o pracę nie mogą być mniej korzystne dla pracownika niż przepisy prawa pracy. Zob. J. Wrątny, *Komentarz do działu I*, w: J. Wrątny, D. Kotowska, B. Skulimowska, J. Szczot, *Nowy kodeks pracy. Tekst jednolity ustawy i przepisy wykonawcze z komentarzem oraz orzecznictwo Sądu Najwyższego*, Warszawa 1999, s. 24-25.

¹⁰ Wyrok SN z dn. 26.10.1984 r., I PRN 142/84, OSNCP 1985, z. 7, poz. 99.

Uprawnienie nauczyciela religii do rozwiązania stosunku pracy w trybie wypowiedzenia - jeśli utracił on misję kanoniczną w sposób przez siebie niezawiniony - nie oznacza, iż dyrektor szkoły ma obowiązek dopuszczenia go do pełnienia pracy w okresie wypowiedzenia – wręcz przeciwnie. Oznacza to jednak, iż nauczyciel ten ma prawo do wynagrodzenia za ten okres, gdyż wyraża gotowość do świadczenia pracy.

4.2.2. Nauczyciele mianowani

W sytuacji cofnięcia misji kanonicznej przez kompetentną władzę kościelną nauczycielowi mianowanemu w trakcie roku szkolnego, dyrektor szkoły dokona zwolnienia pracownika, nie dociekając nawet przyczyn, jakie miały wpływ na utratę kwalifikacji zawodowych zwalnianego pracownika. W przypadku nauczycieli mianowanych niewiele zmieni tutaj fakt, jeśli nawet dyrektor będzie w posiadaniu informacji, iż utrata ta nastąpiła bez winy nauczyciela, bowiem art. 23 ust. 2 pkt 6 Karty Nauczyciela stanowi, iż stosunek pracy wygasa z końcem miesiąca, w którym nastąpiło cofnięcie misji i nie przewidując tutaj innych rozwiązań.

Jak więc wynika z powyższych rozważań, sytuacja nauczycieli kontraktowych i mianowanych w obliczu utraty misji kanonicznej jest zróżnicowana. Paradoksalnie korzystniejsze dla nauczycieli jest uregulowanie kodeksowe. Paradoks ten wyraża się przede wszystkim w tym, iż kilkakrotne nowelizacje Karty Nauczyciela miały zapewnić m.in. większą stabilizację w zawodzie nauczycielskim. Tymczasem okazuje się – jeśli można to tak określić – że w sytuacji utraty misji kanonicznej sytuacja nauczyciela kontraktowego jest bardziej stabilna w stosunku do nauczyciela mianowanego. Anormalność tej sytuacji bierze się stąd, iż polski ustawodawca nie przewidział takiej możliwości, iż misja kanoniczna może zostać katechecie cofnięta bez jego winy, np. na skutek popadnięcia w chorobę psychiczną.

4.3. Zatrudnienie nowego katechety

Na miejsce nauczyciela religii, który w trakcie roku szkolnego utracił misję kanoniczną i wobec tego ustąpił ze stanowiska, biskup

diecezjalny może skierować do nauczania religii nowego katechetę. Zgodnie z przepisem zawartym w paragrafie 5 ust. 3 rozporządzenia MEN, w razie skierowania przez dany kościół lub związek wyznaniowy innej osoby do nauczania religii w ciągu roku szkolnego – koszty z tym związane pokrywa tenże związek wyznaniowy. Jednakże nie można tego przepisu rozumieć w ten sposób, iż nowo zatrudniony nauczyciel świadczy pracę w szkole, natomiast wynagrodzenia za nią będzie domagać się od swego związku wyznaniowego. Podmiotem zatrudniającym jest tutaj dyrektor szkoły - zatem na dyrektorze szkoły ciążyć będzie obowiązek wypłaty wynagrodzenia. Dyrekcja szkoły w drodze porozumienia ustala, w jakiej formie dany związek wyznaniowy dokonywać będzie stosownych wpłat na rzecz szkoły w związku z zatrudnieniem takiego nauczyciela. W razie gdyby związek wyznaniowy nie wywiązywał się z tego obowiązku, na dyrektorze szkoły nadal ciąży obowiązek wypłaty wynagrodzenia, a następnie przysługiwać mu będzie regres na drodze cywilnoprawnej, w stosunku do władz związku wyznaniowego za poniesione koszty, związane z zatrudnieniem nowego nauczyciela religii.

4.4. Postulaty *de lege ferenda*

Celem korzystniejszego i jaśniejszego uregulowania sytuacji nauczycieli religii w sytuacji utraty przez nich kwalifikacji zawodowych w wyniku cofnięcia misji kanonicznej oraz wyeliminowania sprzeczności, jakie niewątpliwie istnieją w obecnym stanie prawnym, należałoby przedsięwziąć następujące działania:

- 1) Do kompetentnych władz kościelnych kieruje się postulat, aby w stosownych dokumentach informujących dyrekcje szkół o cofnięciu katechezie misji kanonicznej, określali przynajmniej, czy utrata ta nastąpiła z winy czy też bez winy nauczyciela religii.
- 2) W przepisach oświatowych (Karcie Nauczyciela oraz rozporządzeniach wykonawczych) winna zostać uwzględniona sytuacja, w której do utraty misji kanonicznej dochodzi bez winy nauczyciela religii.

- 3) Nie powinno być rzeczą obojętną, co stanie się z katechetą, który utracił misję kanoniczną i to bez względu na to, czy stało się to bez jego winy, czy też w sposób zawiniony. Przede wszystkim mamy tutaj na myśli nauczycieli mianowanych. W obecnie obowiązującej Karcie Nauczyciela sprawa ta została załatwiona jednym zdaniem: “w razie cofnięcia skierowania do nauczania religii w szkole (...) rozwiązanie stosunku pracy z nauczycielem zatrudnionym na podstawie mianowania (...) następuje (...) z końcem tego miesiąca, w którym nastąpiło cofnięcie skierowania do nauczania religii (art. 23 ust. 1 pkt 6, ust. 2 pkt 6). Należy zauważyć, iż chodzi tutaj nie o nauczyciela początkującego, ale o nauczyciela z pewnym dorobkiem, a może już zbliżającego się do wieku emerytalnego. Można powiedzieć, iż w przepisach Karty Nauczyciela zadbano jedynie o interes poszczególnych związków wyznaniowych nie troszcząc się zbytnio o interes (dobro) konkretnego człowieka – nauczyciela religii, który staje w sytuacji utraty uprawnień do wykonywania zawodu, a także utraty środków do życia. Rozwiązanie tego problemu jest rzeczą trudną. Przede wszystkim nie można iść w kierunku ograniczenia uprawnień władz poszczególnych związków wyznaniowych. Zostało zauważone już wcześniej, iż związki wyznaniowe muszą mieć możliwość wpływu na obsadę stanowiska katechety i możliwość ta nie może zostać ograniczona, ze względu na specyfikę posłannictwa katechety. Pewną próbę rozwiązania tego problemu podjęto w krajach niemieckich¹¹, gdzie nauczyciele religii mają obowiązek posiadania kwalifikacji zawodowych do nauczania innego przedmiotu. W takiej sytuacji utrata przez nich misji kanonicznej nie powoduje automatycznie wygaśnięcia stosunku pracy nawiązanego z konkretną szkołą. Oczywiście nauczyciele religii mogą i bez takich przepisów starać się o uzyskanie kwalifikacji zawodowych do nauczania innego przedmiotu. Chodzi jednak o to, aby zostały im do tego stworzone warunki nie tylko prawne, ale także ekonomiczne.

¹¹ Poszczególne landy niemieckie mają dość duży zakres suwerenności, zawierają oddzielne konkordaty ze Stolicą Apostolską, mogą też w odmienny sposób kształtować przepisy dotyczące nauczania religii.

Zasady awansu zawodowego nauczycieli religii

W reformie systemu polskiej edukacji jednym z najistotniejszych, ze społecznego i merytorycznego punktu widzenia, obszarów zmian stał się awans zawodowy i płacowy nauczycieli. Dotychczasowe przepisy oświatowego prawa pracy, które obowiązywały do 5 kwietnia 2000 r. nie stwarzały możliwości rozwoju zawodowego nauczycieli, nazwanego aktualnie awansem. Praca naukowa, podniesienie kwalifikacji, permanentne doszktałanie i doskonalenie, wzbogacanie warsztatu pracy, wpływały nieznacznie na podwyższenie wynagrodzenia i ewentualny "awans" na stanowisko kierownicze - dyrektorskie lub podjęcie pracy w jednostkach nadzoru pedagogicznego. Właściwie jedyną korzystną perspektywą było nawiązanie stosunku pracy na podstawie mianowania¹. Znowelizowana Karta Nauczyciela i przepisy wykonawcze do niej wprowadzają przejrzyste zasady awansu zawodowego.

1. Ścieżki awansu

Nowa Karta Nauczyciela kładzie nacisk, aby realizatorem i współtwórcą zmian w każdej klasie szkolnej był dobrze przygotowany i motywowany nauczyciel. W tym celu zaprojektowano nowe zasady i procedury działania w tym zakresie, układające się w zwarty system, którego elementami są:

- "intensyfikacja kształcenia, doszktałania i doskonalenia nauczycieli i kandydatów do zawodu nauczycielskiego,
- nowe szczeble awansu merytorycznego powiązanego z oceną pracy i elementami twórczości i innowacyjności w pracy,
- nowe funkcje nauczycielskie (tzw. średni szczebel kierowania w szkole),

¹ P. Ciborski, T. Rutkowski, *Nowa Karta Nauczyciela. Stan prawny na dzień 1 września 2000 r.*, Gdańsk 2000, s. 96.

- podstawy prawne stosunku pracy i godne wynagrodzenie nauczyciela².

W powyższym systemie ważnym mechanizmem podnoszenia jakości pracy nauczycielskiej są przede wszystkim nowe szczeble awansu zawodowego nauczyciela. Karta Nauczyciela wprowadziła czterostopniową hierarchię: nauczyciel stażysta, nauczyciel kontraktowy, nauczyciel mianowany, nauczyciel dyplomowany. Wszyscy nauczyciele zatrudnieni w szkole, w wymiarze przynajmniej 1/2 etatu i posiadający wymagane kwalifikacje, w dniu 6.04.2000 r., tj. w dniu wejścia w życie *Ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, uzyskali z mocy prawa odpowiedni stopień awansu zawodowego.

Awans na kolejny szczebel oznacza znaczne różnice w płacy, ale uzależniony będzie z jednej strony od inicjowania własnego rozwoju i doskonalenia swoich zawodowych kompetencji, a z drugiej od oceny pracy (Karta określa te wymagania w art. 9b ust. 1 pkt 1). Nadanie nauczycielowi kolejnego stopnia hierarchii zawodowej uzależnione jest więc od następujących warunków: posiadania kwalifikacji, tzn. wyższego wykształcenia z odpowiednim przygotowaniem pedagogicznym lub ukończenie zakładu kształcenia nauczycieli, jeżeli zatrudniony jest na stanowisku, do którego są to wystarczające kwalifikacje, odbycia stażu, z zastrzeżeniem art. 9e ust. 1-3, zakończonego pozytywną oceną dorobku zawodowego, o której mowa w art. 9c ust. 6 oraz w przypadku: nauczyciela stażysty – uzyskania akceptacji komisji kwalifikacyjnej po przeprowadzonej rozmowie, nauczyciela kontraktowego – zdania egzaminu przed komisją egzaminacyjną, nauczyciela mianowanego – uzyskania akceptacji komisji kwalifikacyjnej.

Nauczycielowi dyplomowanemu, posiadającemu co najmniej 20-letni okres pracy w zawodzie nauczyciela, w tym co najmniej 10-letni okres pracy w charakterze nauczyciela dyplomowanego, oraz znaczący i uznany dorobek zawodowy, na wniosek Kapituły ds. Profesorów Oświaty może być nadany przez ministra właściwego ds. oświaty i wychowania tytuł honorowy profesora oświaty (art. 9i KN).

² J. Pielachowski, *Organizacja i zarządzanie oświatą i szkołą*, Poznań 1999, s. 201.

Rozpoczęcie po raz pierwszy pracy w zawodzie nauczyciela, z chwilą nawiązania stosunku pracy w szkole, oznacza uzyskanie stopnia nauczyciela stażysty (art. 9a ust. 2 KN). Gdy pracę w szkole podejmuje nauczyciel akademicki z co najmniej trzyletnim okresem pracy w szkole wyższej lub osoba posiadająca tzw. znaczący dorobek zawodowy i pięcioletni staż pracy, to otrzymuje z dniem nawiązania stosunku pracy w szkole stopień nauczyciela kontraktowego (art. 9a ust. 3 KN).

Nauczyciele kontraktowi i nauczyciele mianowani rozpoczynają staż po złożeniu wniosku skierowanego do dyrektora szkoły. Staż na stopień nauczyciela kontraktowego trwa 9 miesięcy, w przypadku ubiegania się o awans na stopień nauczyciela mianowanego i dyplomowanego 2 lata i 9 miesięcy (art. 9c ust. 1 KN).

Wprowadzono przyśpieszone ścieżki awansu dla nauczycieli kontraktowych i mianowanych posiadających co najmniej stopień naukowy doktora. W przypadku ubiegania się przez nauczyciela kontraktowego, który uzyskał awans w sposób określony w art. 9a ust. 3 Karty o uzyskanie stopnia nauczyciela mianowanego, dyrektor szkoły może skrócić staż do dziewięciu miesięcy. Ponadto w okresie przejściowym trującym dwa lata od wejścia w życie *Ustawy z 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw z przyśpieszonej ścieżki awansu mogą skorzystać:*

a) nauczyciele mianowani "posiadający stopnie specjalizacji zawodowej lub kwalifikacje trenerskie, stopień naukowy doktora lub doktora habilitowanego, ukończone studia podyplomowe zgodne z nauczaniem przedmiotem lub rodzajem prowadzonych zajęć, kwalifikacje do nauczania co najmniej dwóch przedmiotów lub uznany dorobek zawodowy potwierdzony otrzymaniem nagrody ministra, kuratora oświaty lub równorzędnej albo Medalu Komisji Edukacji Narodowej, mogą złożyć wniosek o podjęcie postępowania kwalifikacyjnego o awans na stopień nauczyciela dyplomowanego po odbyciu stażu trwającego:

1) 9 miesięcy – w przypadku nauczycieli posiadających III stopień specjalizacji zawodowej lub kwalifikacje trenerskie klasy mistrzowskiej, stopień doktora lub doktora habilitowanego, ukończone

studia podyplomowe zgodne z nauczaniem przedmiotem lub rodzajem prowadzonych zajęć, kwalifikacje do nauczania co najmniej dwóch przedmiotów albo uznany dorobek zawodowy,

2) 1 rok i 9 miesięcy - w przypadku nauczycieli posiadających I lub II stopień specjalizacji zawodowej albo kwalifikacje trenerskie klasy II lub I” (art. 7 ust. 2),

b) nauczyciele kontraktowi zatrudnieni w:

“1) przedszkolach, szkołach, placówkach oraz innych jednostkach organizacyjnych, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 1, mogą złożyć wniosek o podjęcie postępowania egzaminacyjnego na stopień nauczyciela mianowanego po odbyciu stażu trwającego co najmniej 9 miesięcy. Okres stażu dla tych nauczycieli ustala, z uwzględnieniem ich dorobku zawodowego oraz oceny pracy, organ prowadzący szkołę, na wniosek dyrektora szkoły (art. 7 ust. 4 pkt 1).

2) Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, okręgowych komisjach egzaminacyjnych albo specjalistycznej jednostce nadzoru na stanowiskach wymagających kwalifikacji pedagogicznych mogą złożyć wniosek o podjęcie postępowania egzaminacyjnego po przepracowaniu na tych stanowiskach okresu dwóch lat” (art. 7 ust. 4 pkt 2).

Dla niektórych nauczycieli wprowadzono pewne odstępstwa od przyjętych zasad awansu, co jest związane przede wszystkim z zajmowaniem przez nich odpowiednich stanowisk, np.: dyrektora szkoły czy pracy w związkach zawodowych.

Okazuje się, że przepisy dotyczące awansu zawodowego nauczycieli zawierają pewne paradoksy i są nieprecyzyjne. Na przykład, związkowiec, który od kilku lat nie uczy w szkole, może szybciej uzyskać stopień nauczyciela dyplomowanego niż prowadzący zajęcia dydaktyczne nauczyciel z tytułem doktora lub doktora habilitowanego. Związkowiec otrzyma awans bez odbywania jakiegokolwiek stażu (wystarczy dwa lata pracy i złożenie odpowiedniej dokumentacji), a wymienieni nauczyciele z tytułami naukowymi muszą w ciągu dziewięciomiesięcznego stażu dowieść, że rozwijają się zawodowo.

Nauczyciel mianowany ubiegający się o awans na nauczyciela dyplomowanego musi odbyć staż. I znowu paradoks – wizytator

kuratoryjny, który może być ekspertem komisji kwalifikacyjnej decydującej o awansie, sam musi starać się o awans na nauczyciela dyplomowanego i również jest zobowiązany do odbycia określonego stażu. Oznacza to, że wizytatorowi przyznano prawo do oceny kwalifikującej innych na stopień nauczyciela dyplomowanego, ale uznano, że on sam musi przejść tę samą procedurę, czyli odbyć staż i dowieść, że spełnia kryteria awansu na nauczyciela dyplomowanego.

Pierwszeństwo w awansie na nauczycieli dyplomowanych mają też dyrektorzy szkół, którzy pełnili tę funkcję co najmniej przez dwa lata. Po złożeniu odpowiedniej dokumentacji zostają zwolnieni ze stażu. W tym przypadku sytuacja wygląda jednak klarowniej, ponieważ większość dyrektorów przeszła pewną weryfikację wygrywając konkursy na swoje stanowiska.

2. Obowiązki nauczyciela ubiegającego się o stopień awansu zawodowego³

Do obowiązków nauczyciela stażysty ubiegającego się o awans na stopień nauczyciela kontraktowego, które winny być podejmowane w okresie odbywania stażu z uwzględnieniem specyfiki typu i rodzaju szkoły, w której odbywa staż, należy:

- poznawanie organizacji zadań i funkcjonowania szkoły, w tym: sposobu prowadzenia obowiązującej w szkole dokumentacji oraz przepisów dotyczących zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków nauki i pracy,
- uczestniczenie, jako obserwator, w zajęciach prowadzonych przez opiekuna stażu lub innych nauczycieli, w wymiarze co najmniej dwóch zajęć w miesiącu, i omówienie z prowadzącym obserwowane zajęcia,
- prowadzenie zajęć z uczniami, wychowankami lub słuchaczami, w obecności opiekuna stażu lub dyrektora szkoły, w wymiarze co najmniej jednego zajęcia w miesiącu,

³ W oparciu o §§ 3-5 rozporządzenia MEN z dnia 3 sierpnia 2000 r. w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli (Dz.U.00.7.825).

- uczestniczenie w wewnątrzszkolnych formach doskonalenia zawodowego nauczycieli.

Wymagania kwalifikacyjne umożliwiające uzyskanie awansu na stopień nauczyciela kontraktowego obejmują w szczególności:

- wykazanie umiejętności prowadzenia zajęć w sposób zapewniający właściwą realizację podstawowych zadań szkoły, w której nauczyciel odbywał staż,
- posiadanie wiedzy z zakresu problemów środowiska uczniów i wychowanków, w stopniu umożliwiającym współpracę z tym środowiskiem,
- umiejętność omawiania własnych lub obserwowanych zajęć,
- znajomość organizacji i zasad funkcjonowania szkoły, w której nauczyciel odbywał staż.

Uwzględniając specyfikę szkoły nauczyciel kontraktowy, ubiegający się o awans na stopień nauczyciela mianowanego w okresie odbywania stażu, powinien w szczególności:

- uczestniczyć w pracach organów szkoły związanych z realizacją zadań edukacyjnych, wychowawczych, opiekuńczych lub innych wynikających ze statutu oraz potrzeb szkoły,
- samodzielnie lub przez udział w różnych formach doskonalenia zawodowego pogłębiać swoją wiedzę i umiejętności zawodowe,
- poznawać przepisy dotyczące systemu oświaty, a w przypadku nauczycieli, o których mowa w art. 1 ust. 1, pkt 2 i 3 KN - przepisy dotyczące pomocy społecznej lub postępowania w sprawach nieletnich, w zakresie funkcjonowania szkoły.

Wymagania egzaminacyjne umożliwiające uzyskanie awansu na stopień nauczyciela mianowanego przede wszystkim obejmują:

- umiejętność organizacji i doskonalenia własnego warsztatu pracy, analizowania i dokumentowania własnych działań, a także oceniania skuteczności i dokonywania stosownych korekt w tym działaniu; w przypadku nauczycieli, o których mowa w art. 1 ust. 1, pkt 3 KN, wykazywanie umiejętności samodzielnego opracowania indywidualnych planów pracy z dzieckiem i prowadze-

- nia karty pobytu dziecka w szkole oraz aktywnego działania w zespole do spraw okresowej oceny sytuacji wychowanków,
- umiejętność uwzględniania w swojej pracy problematyki środowiska lokalnego oraz współczesnych problemów społecznych i cywilizacyjnych,
 - uczestnictwo w realizacji zadań ogólnoszkolnych, edukacyjnych, wychowawczych i opiekuńczych lub innych wynikających ze statutu oraz specyfiki, typu i rodzaju szkoły,
 - umiejętność wykorzystania w swojej pracy technologii komputerowej i informacyjnej,
 - wiedzę z wybranych zagadnień psychologii, pedagogiki i dydaktyki oraz ogólnych problemów oświatowych, pomocy społecznej lub postępowania w sprawach nieletnich, w zakresie specyfiki zadań realizowanych przez nauczyciela,
 - znajomość przepisów dotyczących systemu oświaty, pomocy społecznej lub postępowania w sprawach nieletnich, w zakresie funkcjonowania szkoły, w której nauczyciel odbywał staż, oraz umiejętność posługiwania się tymi przepisami.

Nauczyciel mianowany ubiegający się o awans na stopień nauczyciela dyplomowanego w okresie odbywania stażu, biorąc pod uwagę specyfikę typu i rodzaju szkoły, w której odbywa staż, powinien w szczególności:

- podejmować działania mające na celu doskonalenie warsztatu i metod pracy,
- uczestniczyć w realizacji zadań wykraczających poza wykonywane obowiązki służbowe,
- uczestniczyć w różnych formach doskonalenia, służących własnemu rozwojowi oraz podniesieniu poziomu pracy szkoły, w której nauczyciel jest zatrudniony.

Wymagania kwalifikacyjne umożliwiające uzyskanie awansu na stopień nauczyciela dyplomowanego obejmują:

- opracowywanie i wdrażanie przedsięwzięć i programów na rzecz doskonalenia swojej pracy i podwyższania jakości pracy szkoły,

w tym wykorzystywanie i doskonalenie umiejętności stosowania technologii komputerowej i informacyjnej,

– umiejętność dzielenia się swoją wiedzą i doświadczeniem z innymi pracownikami szkoły, realizację co najmniej czterech z następujących zadań:

1. opracowanie i wdrożenie programu dotyczącego działań edukacyjnych, wychowawczych, opiekuńczych lub innych związanych odpowiednio z oświatą, pomocą społeczną lub postępowaniem w sprawach nieletnich,

2. opracowanie co najmniej dwóch publikacji, referatów lub innych materiałów związanych z wykonywaną pracą,

3. prowadzenie otwartych zajęć, w szczególności dla nauczycieli stażystów i nauczycieli kontraktowych, lub podejmowanie działań związanych z wewnątrzszkolnym doskonaleniem zawodowym,

4. aktywną i systematyczną współpracę ze strukturami samorządowymi lub innymi organizacjami działającymi na rzecz edukacji, pomocy społecznej lub postępowania w sprawach nieletnich,

5. wykonywanie zadań egzaminatora okręgowej komisji egzaminacyjnej, eksperta komisji kwalifikacyjnej lub egzaminacyjnej dla nauczycieli ubiegających się o awans zawodowy, rzeczoznawcy do spraw programów nauczania, podręczników, środków dydaktycznych, programów wychowania przedszkolnego,

6. pełnienie funkcji doradcy metodycznego, uzyskanie kwalifikacji edukatora lub trenera terapeuty,

7. uzyskanie dodatkowych kwalifikacji zawodowych umożliwiających poszerzenie zakresu działań edukacyjnych, wychowawczych, opiekuńczych lub innych związanych z zadaniami szkoły,

8. wykonywanie samodzielne lub we współpracy z zespołem innych zadań na rzecz edukacji, pomocy społecznej, postępowania w sprawach nieletnich lub uzyskanie znaczących osiągnięć w pracy zawodowej.

3. Opiekun stażu i plan rozwoju zawodowego

Nauczycielowi stażystcie i nauczycielowi kontraktowemu odbywającemu staż dyrektor przydziela opiekuna stażu spośród nauczycieli mianowanych i dyplomowanych zatrudnionych w szkole.

W szkołach i przedszkolach niepublicznych obniżono poprzeczkę - opiekunem stażysty może być nauczyciel kontraktowy, a nauczyciela kontraktowego nauczyciel na stanowisku kierowniczym. Opiekun nie musi uczyć tego samego przedmiotu. Powinien mieć duże doświadczenie w pracy dydaktyczno-wychowawczej, bogaty dorobek zawodowy i znać specyfikę pracy w szkole. Opiekun stażu zobowiązany jest udzielać wszelkiej pomocy związanej z konstruowaniem i realizowaniem planu rozwoju zawodowego. Ponadto opiekun opracowuje projekt oceny dorobku nauczyciela za okres stażu (art. 9c ust. 4 i 5 KN).

W trakcie stażu nauczyciel realizuje przygotowany przez siebie, skonsultowany z opiekunem i zatwierdzony przez dyrektora szkoły plan rozwoju zawodowego. Do obowiązków dyrektora szkoły należy zapewnienie prawidłowego przebiegu stażu. On też umożliwia nauczycielowi odbywającemu staż obserwację zajęć dydaktycznych, wychowawczych oraz innych prowadzonych w szkole, a także udział w formach kształcenia ustawicznego, jeżeli wynika to z przyjętego planu rozwoju zawodowego i potrzeb szkoły. Dyrektor obserwuje i omawia zajęcia i inne zadania realizowane przez nauczyciela wynikające z jego planu rozwoju zawodowego (§ 6 rozporządzenia o awansie).

Plan rozwoju zawodowego nauczyciela religii powinien być wszechstronnie przygotowany. Musi uwzględniać formację duchową, która zawsze rozwija osobowość człowieka, sferę dydaktyczno-wychowawczą i organizacyjną. Plan ten powinien uwzględniać:

- specyfikę i potrzeby szkoły, a także parafii,
- zadania, które nauczyciel ma do zrealizowania zgodnie z rozporządzeniem o awansie zawodowym (podkreślamy zadania stojące przed katechetą i katechezą),
- wymagania kwalifikacyjne potrzebne do uzyskania kolejnego stopnia,
- dotychczasową: wiedzę, umiejętności i doświadczenie,
- program duszpasterski diecezji.

Jak więc widać, nauczyciel planujący swój rozwój ma zdobyć kwalifikacje i kompetencje do lepszego nauczania i wychowywania, do owocnego katechizowania.

Jak pisać plan rozwoju zawodowego? Nie ma w tej chwili żadnych obowiązujących wzorów. Nie ma też jednego schematu, według którego plan rozwoju zawodowego mógłby napisać nauczyciel religii, bowiem plan ma odzwierciedlać kreatywność piszącego. Są natomiast pewne propozycje wzorów, z których można skorzystać.

Celem głównym planu rozwoju katechety powinno być wzrastanie w służbie Bogu i człowiekowi oraz zdobycie stopnia awansu zawodowego.

W konstruowaniu zapisu planu rozwojowego powinna znaleźć się metryczka, np. imię i nazwisko, nazwa szkoły, opiekun stażu (u nauczyciela stażysty i kontraktowego), parafia, diecezja, czas trwania stażu, data rozpoczęcia stażu, data zakończenia stażu, termin zatwierdzenia planu rozwoju zawodowego, termin dokonania oceny dorobku zawodowego za okres stażu.

Sam plan działania można pisać uwzględniając następujące punkty (w przypadku np. nauczyciela mianowanego):

- 1) cele operacyjne, np. kształtowanie umiejętności organizacji i doskonalenia własnego warsztatu i metod pracy,
- 2) zadania i wymagania kwalifikacyjne (zgodne z *rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z 3 sierpnia 2000 r. w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli*), np. podejmowanie działań celem doskonalenia warsztatu i metod pracy (§ 5 ust. 1 pkt 1),
- 3) sferę rozwoju zawodowego, np. osobistą, wychowawczą, dydaktyczną, organizacyjną,
- 4) formy realizacji, np.
 - samokształcenie: rozczytywanie się w Biblii, studiowanie dokumentów kościelnych, literatury teologicznej, pedagogicznej, psychologicznej, socjologicznej, wymiana doświadczeń i poszukiwanie rozwiązań,
 - opracowywanie i wdrożenie narzędzi badań i pomiaru dydaktycznego (testy, ankiety, arkusze ewaluacyjne, komputerowe bazy danych i inne),
 - uzupełnienie i wzbogacenie zestawu pomocy katechetycznych (księgozbiór, kasety, plansze, mapy, reprodukcje, oprogramowanie, komputerowe programy edukacyjne itp.),

- opracowywanie programów autorskich i wprowadzanie innowacji,
 - korzystanie z form pozalekcyjnych i pozaszkolnych w procesie katechetycznym (katechezy liturgiczne w kościele parafialnym, katechezy w muzeum, spotkania z ciekawymi ludźmi itp.)
 - uczestniczenie w różnych formach doskonalenia pozaszkolnego (sympozja, warsztaty katechetyczne, kongregacje, konferencje metodyczne, konsultacje) i wewnątrzszkolnego,
 - prowadzenie zajęć katechetycznych różnymi metodami, zwłaszcza aktywizującymi,
- 5) przewidywany termin realizacji, np. cały rok,
6) sposób dokumentowania, np. zaświadczenie,
7) uwagi.

Ważną rzeczą jest odpowiednie dokumentowanie realizacji planu rozwoju zawodowego np. w formie:

- materiałów potwierdzających realizację określonych zadań,
- świadectw i zaświadczeń,
- zapisów, w specjalnie do tego celu przeznaczonym notatniku na temat wykonywanych zadań (analiza własnych działań, ocena ich skuteczności, korekty, wnioski),
- gromadzonych dokumentów, np. kościelnych, konspektów katechez, scenariuszy zajęć, publikacji, referatów itd.,
- autorefleksji i uwag pisanych na temat przeczytanej literatury, uczestnictwa w doskonaleniu zawodowym czy stosowanych metod pracy, opisu zadań podejmowanych np. w ramach pracy dla szkoły lub parafii.

Taka dokumentacja jest nieodzowna, ponieważ nauczyciel ubiegający się o awans jest zobowiązany do sporządzenia sprawozdania z realizacji planu rozwoju zawodowego za okres stażu. Systematyczny zapis działań w okresie stażu znacznie ułatwi mu to zadanie, jak również pomoże w zgromadzeniu odpowiedniej dokumentacji do przedłożenia komisji kwalifikacyjnej.

4. Procedura oceny dorobku zawodowego i działania komisji kwalifikacyjnych i egzaminacyjnych

Oceny dorobku zawodowego dokonuje dyrektor szkoły za okres stażu, biorąc pod uwagę stopień realizacji planu rozwojowego nauczyciela, projekt oceny przygotowany przez opiekuna stażu i opinię rady rodziców. Ocena może być pozytywna albo negatywna, winna być sporządzona na piśmie i zawierać uzasadnienie oraz pouczenie o możliwości wniesienia odwołania. Od oceny dorobku zawodowego nauczyciel ma prawo odwoływać się do organu sprawującego nadzór pedagogiczny w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania. Organ ten musi rozpatrzyć to odwołanie w terminie 21 dni - jego decyzja jest ostateczna (art. 9c ust. 6, 8 i 9 KN). W sytuacji niedotrzymania terminu rozpatrzenia odwołania nauczyciel stażysta jest dopuszczony do rozmowy kwalifikacyjnej, nauczyciel kontraktowy do egzaminu, a nauczyciel mianowany ma prawo ubiegać się o akceptację komisji kwalifikacyjnej. W przypadku, gdy ostateczna ocena jest negatywna, ponowna ocena może być dokonana po odbyciu przez nauczyciela dodatkowego stażu w wymiarze 9 miesięcy na wniosek zainteresowanego i za zgodą dyrektora szkoły (art. 9d ust. 1 KN). Nauczyciel stażysta i kontraktowy wnoszą o rozpoczęcie postępowania kwalifikacyjnego lub egzaminacyjnego w terminie 14 dni od otrzymania pozytywnej oceny dorobku zawodowego. Nauczyciel mianowany ma trzy lata na złożenie wniosku o podjęcie postępowania kwalifikacyjnego od dnia uzyskania pozytywnej oceny. Jeśli wymienione terminy składania wniosków nie zostaną dotrzymane, nauczyciele ci są zobowiązani do ponownego odbycia stażu w pełnym wymiarze (art. 9d ust. 2 KN).

Staż przerywa się w przypadku absencji nauczyciela w szkole z powodu: czasowej niezdolności do pracy wskutek choroby, zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy oraz urlopu innego niż urlop wypoczynkowy, trwającej łącznie dłużej niż 3 miesiące. Po ustaniu przyczyny przerwania stażu nauczyciel może złożyć wniosek o kontynuowanie stażu. Jeśli wniosek zostaje złożony w terminie 6 miesięcy od dnia przerwania stażu, wtedy do wymaganego okresu stażu zalicza się okres już odbytego stażu. Jeżeli wniosek zostanie złożony po upływie tego czasu, nauczyciel jest zobowiązany do odbycia ponownego stażu w pełnym wymiarze. Nauczyciel kontraktowy lub mianowany może przerwać staż na swój wniosek w każdym czasie,

nawet poza wymienionymi przyczynami, ale w przypadku ponownego rozpoczęcia odbywa staż w pełnym wymiarze (art. 9d ust. 3-5 KN).

Nauczycielom kontraktowemu i mianowanemu, którzy w okresie trwania stażu zmienili miejsce zatrudnienia, zalicza się okres dotychczas odbytego stażu, jeżeli podjęli zatrudnienie w szkole nie później niż 3 miesiące po ustaniu poprzedniego stosunku pracy i za odbyty staż uzyskali ocenę pozytywną. Uwzględnia się ją przy dokonywaniu oceny dorobku zawodowego nauczyciela za cały okres stażu (art. 9f ust. 2-3 KN).

Komisję kwalifikacyjną dla nauczycieli starających się o awans na stopień nauczyciela kontraktowego powołuje dyrektor szkoły, komisję egzaminacyjną dla nauczycieli zdających egzamin na stopień nauczyciela mianowanego – organ prowadzący szkołę, a komisję kwalifikacyjną dla nauczycieli ubiegających się o awans na nauczycieli dyplomowanych – organ sprawujący nadzór pedagogiczny (art. 9g ust. 1-3)⁴.

Postępowanie kwalifikacyjne lub egzaminacyjne będzie przeprowadzane w następujących miesiącach: styczniu lub lutym, maju, czerwcu i lipcu.

Dokumentacja załączona do wniosku o podjęcie postępowania kwalifikacyjnego lub egzaminacyjnego powinna zawierać:

- dokumenty potwierdzające posiadanie kwalifikacji zawodowych lub poświadczone kopie tych dokumentów,
- zaświadczenie dyrektora szkoły o wymiarze zatrudnienia nauczyciela oraz zajmowanym przez niego stanowisku w okresie odbywania stażu; w przypadku nauczyciela, który w okresie odbywania stażu zmienił miejsce zatrudnienia, oraz nauczyciela zatrudnionego w kilku szkołach, w każdej w wymiarze mniejszym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć, należy załączyć zaświadczenia ze wszystkich szkół, w których nauczyciel był zatrudniony w okresie stażu, o ile nie jest możliwe – udokumentowanie zatrudnienia świadectwami pracy,
- zatwierdzony plan rozwoju zawodowego oraz sprawozdanie z jego realizacji,
- ocenę dorobku zawodowego za okres stażu,

⁴ Por. *Ministerstwo Edukacji Narodowej o nowelizacji Karty Nauczyciela*, Warszawa 2000, s. 12.

- dokumentację potwierdzającą spełnienie wymagań w odniesieniu do określonego stopnia awansu (§ 7 rozporządzenia MEN o awansie zawodowym).

Nauczyciele powinni dołączyć także inną dokumentację świadczącą o ich osiągnięciach zawodowych.

O terminie i miejscu przeprowadzania rozmowy kwalifikacyjnej lub egzaminu nauczyciel zostaje powiadomiony co najmniej 14 dni przed datą posiedzenia komisji przez jej przewodniczącego (§ 8 ust. 7 rozp. o awansie).

Podczas rozmowy kwalifikacyjnej nauczyciel stażysta przedstawia sprawozdanie z realizacji planu rozwoju zawodowego oraz odpowiada na pytania członków komisji dotyczące wymagań określonych przy ubieganiu się o stopień nauczyciela kontraktowego.

Podczas egzaminu nauczyciel kontraktowy, ubiegający się o stopień awansu zawodowego, dokonuje prezentacji własnego dorobku zawodowego i odpowiada na pytania komisji dotyczące wymagań uzyskania stopnia nauczyciela mianowanego.

W przypadku nauczyciela mianowanego ubiegającego się o stopień nauczyciela dyplomowanego komisja kwalifikacyjna bada i ocenia przedstawioną przez niego dokumentację (§ 9 ust. 1-3 rozp. o awansie).

W przypadku egzaminu na stopień nauczyciela mianowanego lub postępowania kwalifikacyjnego na stopień nauczyciela dyplomowanego wprowadza się w skład komisji ekspertów z listy ekspertów prowadzonej przez Ministra Edukacji Narodowej.

Według rozporządzenia⁵ ekspertem może zostać osoba, która posiada co najmniej wykształcenie wyższe magisterskie; posiada co najmniej 7-letni staż pracy pedagogicznej, psychologicznej, naukowo-dydaktycznej, dydaktycznej; posiada obywatelstwo polskie (z tym, że wymóg ten nie dotyczy obywateli państw Unii Europejskiej), ma pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z praw publicznych; nie toczy się przeciwko niej postępowanie karne lub dyscyplinarne, lub o ubezwłasnowolnienie; nie była karana za przestępstwo popełnione umyślnie; oraz spełnia jeden z wymienionych poniżej warunków: jest nauczycielem akademickim zatrudnio-

⁵ Rozporządzenie MEN z dnia 14 lipca 2000 r. w sprawie wymagań, jakim powinni odpowiadać eksperci wchodzący w skład komisji egzaminacyjnych i kwalifikacyjnych dla nauczycieli ubiegających się o awans zawodowy, oraz warunków wpisywania na listę ekspertów i skreślenia z niej (Dz.U.00.70.822).

nym w szkole wyższej, kształcącym nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych, o których mówi art. 1 ust. 1 Karty Nauczyciela; jest nauczycielem zatrudnionym w zakładzie kształcenia nauczycieli; jest nauczycielem konsultantem zatrudnionym w publicznej placówce doskonalenia nauczycieli; jest nauczycielem zatrudnionym na stanowisku wymagającym kwalifikacji pedagogicznych w jednostkach organizacyjnych: urządach organów administracji rządowej, kuratoriach oświaty, specjalistycznej jednostce nadzoru, centralnej lub okręgowych komisjach egzaminacyjnych, organach sprawujących nadzór pedagogiczny nad zakładami poprawczymi, schroniskami dla nieletnich oraz ośrodkami diagnostyczno-konsultacyjnymi; jest nauczycielem doradcą metodycznym; jest wychowawcą, pedagogiem lub psychologiem zatrudnionym w systemie placówek poradnictwa rodzinnego i opiekuńczo-wychowawczego; jest nauczycielem dyplomowanym.

We wszystkich typach komisji powinien zasiadać ekspert o specjalności zawodowej nauczyciela ubiegającego się o stopień awansu zawodowego. W przypadku katechezy jest nim przedstawiciel tej specjalności.

Sprawą niewiadomą i z pewnością intrygującą jest to, w jaki sposób zatrudniać się będzie ekspertów, jaki będzie tryb ich wyłaniania i desygnowania do poszczególnych komisji⁶.

Rozporządzenie o awansie nauczycieli podaje także wzór zaświadczeń o akceptacji lub zdaniu egzaminu oraz wzór aktu nadania stopnia awansu zawodowego.

5. Awans zawodowy nauczycieli religii

Znowelizowana *Karta Nauczyciela i rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 sierpnia 2000 r. w sprawie uzyskiwania stopnia awansu zawodowego przez nauczycieli* nie precyzują dodatkowych warunków oraz wymagań, wynikających ze specyfiki nauczanego przedmiotu, jakie powinni spełniać nauczyciele religii. Nie stało się to też przedmiotem uzgodnień pomiędzy MEN a Komisją Wychowania Episkopatu Polski. Nie ma więc odrębnych kryteriów dotyczących aktywności intelektualnej i pastoralnej katechetów, a także zasad oficjalnego potwierdzania ich osiągnięć i postaw

⁶ S. Karpiński, *Nowelizacja Karty Nauczyciela*, Katowice 2000, s. 36.

oraz kompetencji merytorycznych, metodycznych i pedagogiczno-formacyjnych. W przypadku katechetów obowiązują te same przepisy oświatowe, które dotyczą nauczycieli innych przedmiotów.

W obowiązujących przepisach prawa oświatowego brak jest również wyraźnego zapisu dotyczącego składu komisji. W gronie ekspertów, w przypadku nauczycieli religii ubiegających się o awans na wyższy stopień, powinni zasiadać przedstawiciele Kościoła wyznaczeni przez biskupa diecezjalnego, np. wizytatorzy bądź inni przedstawiciele nadzoru katechetycznego lub profesoria seminarium. Wprawdzie Kościół posiada decydujący wpływ przy kierowaniu do pracy katechetycznej poprzez fakt misji kanonicznej, niemniej jednak wskazane byłoby, aby w komisjach egzaminacyjnych i kwalifikacyjnych znaczący głos posiadali jego przedstawiciele. Przepis § 10 rozporządzenia MEN o stopniach awansu mówi, że "organ powołujący komisję kwalifikacyjną lub komisję egzaminacyjną ustalając skład komisji zapewnia w niej udział ekspertów, w miarę możliwości o specjalności zawodowej odpowiadającej typowi i rodzajowi szkoły, w której nauczyciel jest zatrudniony oraz specjalności zawodowej nauczyciela ubiegającego się o stopień awansu zawodowego". Przepisy więc stwarzają taką możliwość. Należy mieć nadzieję, że nie zostaną one wykorzystane do walki ideologicznej i pozwolą obsadzać w komisjach ludzi kompetentnych.

Należy również postulować uregulowanie prawne dotyczące przydzielania opiekuna stażu nauczycielowi religii. W sytuacji gdy jest drugi katecheta i spełnia wymagania, to właśnie on powinien być opiekunem stażu, bowiem takie rozwiązanie podpowiada logika.

Warto również stosować się do zalecenia, aby wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, zachować autonomię wobec szkoły i uwzględnić specyfikę nauczania religii. Obowiązkiem katechety jest więc wprowadzać treści katechetyczne na każdym poziomie i w każdym obszarze ubiegania się o awans zawodowy. Ważnym postulatem jest również integralne podejście do katechezy realizowanej najpierw w rodzinie, potem w Kościele i w szkole. Nie można bowiem w dzisiejszych czasach pozwolić na zatracenie tożsamości katechezy i tożsamości katechety.

Obowiązujące akty prawne dotyczące nauczania religii w szkole¹

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (fragment)

(tekst jednolity: Dz.U.96.67.329 z późn. zm.)

Oświata w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa; kieruje się zasadami zawartymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także wskazaniemi zawartymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konwencji o Prawach Dziecka. Nauczanie i wychowanie - respektując chrześcijański system wartości - za podstawę przyjmuje uniwersalne zasady etyki. Kształcenie i wychowanie służy rozwijaniu u młodzieży poczucia odpowiedzialności, miłości ojczyzny oraz poszanowania dla polskiego dziedzictwa kulturowego, przy jednoczesnym otwarciu się na wartości kultur Europy i świata. Szkoła winna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju, przygotować go do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności.

Rozdział I. Przepisy ogólne

Art. 12.

1. Uznając prawo rodziców do religijnego wychowania dzieci, szkoły publiczne podstawowe organizują naukę religii na życzenie rodziców, szkoły publiczne ponadpodstawowe - na życzenie bądź rodziców, bądź samych uczniów; po osiągnięciu pełnoletności o pobieraniu nauki religii decydują uczniowie.

¹ Wyboru dokumentów dokonał W. Janiga

2. Minister Edukacji Narodowej w porozumieniu z władzami Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych określa, w drodze rozporządzenia, warunki i sposób wykonywania przez szkoły zadań, o których mowa w ust. 1.

**Ustawa z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy
- Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw
(fragmenty)
(Dz.U.00.19.239)**

Art. 7.

Ust. 1. Nauczyciele zatrudnieni w dniu wejścia w życie ustawy na podstawie mianowania, z tym dniem uzyskują z mocy prawa stopień nauczyciela mianowanego i stają się nauczycielami zatrudnionymi na podstawie mianowania w rozumieniu ustawy, o której mowa w art. 1, z tym że z nauczycielami zatrudnionymi na podstawie mianowania, którzy nie posiadają wymaganych kwalifikacji, stosunek pracy wygasa z dniem 31 sierpnia 2006 r., o ile wcześniej nauczyciele ci nie uzupełnią kwalifikacji lub nie zostanie z nimi rozwiązany stosunek pracy w odrębnym trybie.

Ust. 2. Nauczyciele, o których mowa w ust. 1, posiadający stopnie specjalizacji zawodowej lub kwalifikacje trenerskie, stopień naukowy doktora lub doktora habilitowanego, ukończone studia podyplomowe zgodne z nauczaniem przedmiotem lub rodzajem prowadzonych zajęć, kwalifikacje do nauczania co najmniej dwóch przedmiotów lub uznany dorobek zawodowy potwierdzony otrzymaniem nagrody ministra, kuratora oświaty lub równorzędnej albo Medalu Komisji Edukacji Narodowej, mogą złożyć wniosek o podjęcie postępowania kwalifikacyjnego o awans na stopień nauczyciela dyplomowanego po odbyciu stażu trwającego:

- 1) 9 miesięcy - w przypadku nauczycieli posiadających III stopień specjalizacji zawodowej lub kwalifikacje trenerskie klasy mistrzowskiej, stopień doktora lub doktora habilitowanego, ukończone studia podyplomowe zgodne z nauczaniem przedmiotem

lub rodzajem prowadzonych zajęć, kwalifikacje do nauczania co najmniej dwóch przedmiotów albo uznany dorobek zawodowy,

- 2) 1 rok i 9 miesięcy - w przypadku nauczycieli posiadających I lub II stopień specjalizacji zawodowej albo kwalifikacje trenerskie klasy II lub I.

Ust. 3. Nauczyciele zatrudnieni w dniu wejścia w życie ustawy na podstawie umowy o pracę, którzy posiadają wymagane kwalifikacje, z tym dniem uzyskują z mocy prawa stopień nauczyciela kontraktowego i stają się nauczycielami zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę odpowiednio na czas określony lub nie określony.

Ust. 4. Nauczyciele, o których mowa w ust. 3, zatrudnieni w:

- 1) przedszkolach, szkołach, placówkach oraz innych jednostkach organizacyjnych, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 1, mogą złożyć wniosek o podjęcie postępowania egzaminacyjnego na stopień nauczyciela mianowanego po odbyciu stażu trwającego co najmniej 9 miesięcy. Okres stażu dla tych nauczycieli ustala, z uwzględnieniem ich dorobku zawodowego oraz oceny pracy, organ prowadzący szkołę, na wniosek dyrektora szkoły,
- 2) Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, okręgowych komisjach egzaminacyjnych albo specjalistycznej jednostce nadzoru na stanowiskach wymagających kwalifikacji pedagogicznych mogą złożyć wniosek o podjęcie postępowania egzaminacyjnego po przepracowaniu na tych stanowiskach okresu dwóch lat.

Ust. 5. Nauczyciele, o których mowa w ust. 2 i 3, mogą składać wnioski, o których mowa w ust. 2 i 4, w terminie dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy.

Ust. 6. Nauczyciele zatrudnieni w dniu wejścia w życie ustawy na podstawie umowy o pracę w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć, którzy nie posiadają wymaganych kwalifikacji, z tym dniem uzyskują stopień nauczyciela stażysty i stają się nauczycielami zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę. Stosunki pracy z tymi nauczycielami wygasają z dniem 31 sierpnia 2006 r., o ile wcześniej nauczyciele ci nie uzupełnią kwalifikacji i nie uzyskają stopnia nauczyciela kontraktowego lub nie zostanie z nimi rozwiązany stosunek pracy w odrębnym trybie.

Ust. 7. Stosunki pracy z nauczycielami zatrudnionymi w dniu wejścia w życie ustawy na podstawie umowy o pracę, którzy nie posiadają wymaganych kwalifikacji i są zatrudnieni w wymiarze niższym niż 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć wygasają z dniem 31 sierpnia 2000 r., o ile nie zostanie z nimi rozwiązany stosunek pracy w odrębnym trybie. Do tego czasu nauczyciele ci dla celów płacowych traktowani są jak nauczyciele stażyści.

Ust. 8. Do nauczycieli zatrudnionych w dniu wejścia w życie ustawy na podstawie umowy o pracę lub na podstawie mianowania i przebywających na urlopie bezpłatnym stosuje się odpowiednio przepisy ust. 1, 3, 6 i 7.

Ust. 9. Dyrektorzy szkół oraz organy, o których mowa w art. 9b ust. 4 pkt. 2-4 ustawy wymienionej w art. 1, wydadzą nauczycielom akty nadania odpowiedniego stopnia awansu zawodowego w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Ust. 10. Do nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach, szkołach i placówkach, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt. 2 ustawy wymienionej w art. 1, stosuje się odpowiednio przepisy ust. 1-6 i 9.

Art. 8.

W terminie do dnia 31 grudnia 2010 r. tytuł honorowy profesora oświaty może być nadany w trybie i na zasadach określonych w art. 9i ustawy, o której mowa w art. 1, nauczycielowi, który legitymuje się 5-letnim okresem pracy jako nauczyciel dyplomowany.

Art. 9.

Nauczyciele, którzy w dniu wejścia w życie ustawy otrzymywali dodatki specjalistyczne, zachowują prawo do tych dodatków do czasu uzyskania kolejnego stopnia awansu zawodowego, w wysokości i na zasadach obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy.

Art. 10.

Ust. 1. Nauczyciele będący dyrektorami przedszkoli, szkół, placówek oraz innych jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 1 ustawy, o której mowa w art. 1, a także nauczyciele, o których mowa w art. 9e ust. 3 ustawy, o której mowa w art. 1, którzy uzy-

skali w dniu wejścia w życie ustawy stopień nauczyciela kontraktowego lub nauczyciela mianowanego, posiadający odpowiednio co najmniej dwuletni okres pracy na stanowisku dyrektora lub co najmniej dwuletni okres urlopowania albo zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy w związku z pełnieniem funkcji związkowej oraz co najmniej dobrą ocenę pracy, mogą złożyć wniosek o podjęcie odpowiednio postępowania egzaminacyjnego na stopień nauczyciela mianowanego lub postępowania kwalifikacyjnego na stopień nauczyciela dyplomowanego, z zastrzeżeniem ust. 2.

Ust. 2. Warunek posiadania dobrej oceny pracy, o którym mowa w ust. 1, nie dotyczy nauczycieli, o których mowa w art. 9e ust. 3 ustawy wymienionej w art. 1.

Ust. 3. Nauczyciele spełniający wymagania kwalifikacyjne, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt. 1 ustawy wymienionej w art. 1, zatrudnieni na podstawie mianowania przed dniem wejścia w życie ustawy, uzyskują z mocy prawa stopień nauczyciela mianowanego:

- 1) z dniem ponownego zatrudnienia w przedszkolu, szkole, placówce oraz innej jednostce organizacyjnej wymienionej w art. 1 ust. 1 i w ust. 2 pkt. 1 i 2 ustawy, o której mowa w art. 1, jeżeli przerwa w zatrudnieniu nie przekracza 5 lat,
- 2) z dniem wejścia w życie ustawy, jeżeli są zatrudnieni w przedszkolu, szkole, placówce oraz innej jednostce organizacyjnej, wymienionej w art. 1 ustawy, o której mowa w art. 1, w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć,
- 3) z dniem wejścia w życie ustawy, jeżeli są zatrudnieni w Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, okręgowych komisjach egzaminacyjnych albo specjalistycznej jednostce nadzoru na stanowiskach wymagających kwalifikacji pedagogicznych.

Ust. 4. Nauczyciele, o których mowa w art. 7 ust. 10, zatrudnieni w dniu wejścia w życie ustawy, posiadający kwalifikacje, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt. 1 ustawy wymienionej w art. 1, oraz co najmniej 5-letni okres pracy pedagogicznej odpowiednio w przedszkolu, szkole, placówce lub innej jednostce organizacyjnej, o której mowa w art. 1 ustawy wymienionej w art. 1, w tym co najmniej 3-letni nieprzerwany okres pracy w pełnym wymiarze zajęć zgodnie z wymaganymi kwalifikacjami w przedszkolu, szkole, placówce

wymienionej w art. 1 ust. 2 pkt. 2 ustawy, o której mowa w art. 1, z tym dniem uzyskują z mocy prawa stopień nauczyciela mianowanego.

Ust. 5. Księża i diakoni zatrudnieni w dniu wejścia w życie ustawy na stanowiskach nauczycieli religii, posiadający wymagane kwalifikacje oraz co najmniej 3-letni nieprzerwany okres pracy pedagogicznej w pełnym wymiarze zajęć zgodnie z wymaganymi kwalifikacjami odpowiednio w przedszkolu, szkole, z tym dniem uzyskują z mocy prawa stopień nauczyciela mianowanego. Do 3-letniego nieprzerwanego okresu pracy pedagogicznej zalicza się okres prowadzenia przez księży i diakonów, nieodpłatnie, nauki religii w szkołach przed dniem 1 września 1997 r.

Ust. 6. Nauczycielom, o których mowa w ust. 3-5, akt nadania stopnia awansu zawodowego wydaje organ prowadzący szkołę, z wyłączeniem nauczycieli, o których mowa w ust. 3 pkt 3, którym akt nadania wydaje odpowiednio minister właściwy do spraw oświaty i wychowania lub minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

**Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej
z dnia 14 kwietnia 1992 r.
w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii
w publicznych przedszkolach i szkołach
(Dz.U.92.36.155; zm. Dz.U.93.83.390, 99.67.753)**

Na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 i Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 28, poz. 153 i Nr 141, poz. 943 oraz z 1998 r. Nr 117, poz. 759 i Nr 162, poz. 1126) zarządza się, co następuje:

§ 1.

1. W publicznych przedszkolach organizuje się, w ramach planu zajęć przedszkolnych, naukę religii na życzenie rodziców (opiekunów prawnych). W publicznych szkołach podstawowych, gimnazjach, ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych, zwa-

nych dalej "szkołami", organizuje się w ramach planu zajęć szkolnych naukę religii i etyki:

- 1) w szkołach podstawowych i gimnazjach - na życzenie rodziców (opiekunów prawnych),
 - 2) w szkołach ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych - na życzenie bądź rodziców (opiekunów prawnych), bądź samych uczniów; po osiągnięciu pełnoletności o pobieraniu religii i etyki decydują sami uczniowie,
2. Życzenie, o którym mowa w ust. 1, jest wyrażane w najprostszej formie oświadczenia, które nie musi być ponawiane w kolejnym roku szkolnym, może natomiast zostać zmienione.
 3. Uczestniczenie lub nieuczestniczenie w przedszkolnej albo szkolnej nauce religii lub etyki nie może być powodem dyskryminacji przez kogokolwiek i w jakiegokolwiek formie.

§ 2.

1. Przedszkole i szkoła mają obowiązek zorganizowania lekcji religii dla grupy nie mniejszej niż siedmiu uczniów danej klasy lub oddziału (wychowanków grupy przedszkolnej). Dla mniejszej liczby uczniów w klasie lub oddziale (wychowanków w grupie) lekcje religii w przedszkolu lub szkole powinny być organizowane w grupie międzyoddziałowej lub międzyklasowej.
2. Jeżeli w przedszkolu lub szkole na naukę religii danego wyznania lub wyznań wspólnie nauczających zgłosi się mniej niż siedmiu uczniów (wychowanków), organ prowadzący przedszkole lub szkołę, w porozumieniu z właściwym kościołem lub związkiem wyznaniowym, organizuje naukę religii w grupie międzyszkolnej lub w pozaszkolnym (pozaprzedszkolnym) punkcie katechetycznym. Liczba uczniów (wychowanków) w grupie lub punkcie katechetycznym nie powinna być mniejsza niż trzy.
3. Jeżeli w grupie międzyszkolnej lub pozaszkolnym (pozaprzedszkolnym) punkcie katechetycznym uczestniczą uczniowie szkół (wychowankowie przedszkoli) prowadzonych przez różne organy, organy te ustalają, w drodze porozumienia, zasady prowadzenia grup lub punktów katechetycznych.
4. W szczególnie uzasadnionych przypadkach organ prowadzący przedszkole lub szkołę, w ramach posiadanych środków, może -

na wniosek kościoła lub związku wyznaniowego - zorganizować nauczanie religii danego wyznania w sposób odmienny niż określony w ust. 1-3.

5. Dopuszcza się nieodpłatne udostępnianie sal lekcyjnych na cele katechetyczne, w terminach wolnych od zajęć szkolnych, kościołom i związkom wyznaniowym również nie organizującym nauczania religii w ramach systemu oświatowego.

§ 3.

1. Uczniom, których rodzice lub którzy sami wyrażają takie życzenie (§ 1 ust. 1), szkoła organizuje lekcje etyki w oparciu o programy dopuszczone do użytku szkolnego na zasadach określonych w art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy o systemie oświaty.
2. W zależności od liczby zgłoszonych uczniów zajęcia mogą być organizowane według zasad podanych.
3. Nie są objęci nauką religii lub etyki uczniowie, którzy wedle oświadczenia rodziców lub ich samych (§ 1 ust. 1) pobierają naukę religii poza systemem oświaty lub świadomie rezygnują. W miarę potrzeby należy im zapewnić opiekę lub zajęcia wychowawcze.

§ 4.

Nauczanie religii odbywa się na podstawie programów opracowanych i zatwierdzonych przez właściwe władze kościołów i innych związków wyznaniowych i przedstawionych Ministrowi Edukacji Narodowej do wiadomości. Te same zasady stosuje się wobec podręczników do nauczania religii.

§ 5.

1. Przedszkole lub szkoła zatrudnia nauczyciela religii, katechetę przedszkolnego lub szkolnego, zwanego dalej nauczycielem religii, wyłącznie na podstawie imiennego pisemnego skierowania do danego przedszkola lub szkoły, wydanego przez:
 - 1) w przypadku Kościoła Katolickiego - właściwego biskupa diecezjalnego,

- 2) w przypadku pozostałych kościołów oraz innych związków wyznaniowych - właściwe władze zwierzchnie tych kościołów i związków wyznaniowych.
2. Cofnięcie skierowania, o którym mowa w ust. 1, jest równoznaczne z utratą uprawnień do nauczania religii w danym przedszkolu lub szkole. O cofnięciu skierowania właściwe władze kościołów lub innych związków wyznaniowych powiadamiają dyrektora przedszkola lub szkoły oraz organ prowadzący. Na okres pozostały do końca roku szkolnego kościół lub inny związek wyznaniowy może skierować inną osobę do nauczania religii, z tym że równocześnie pokrywa on koszty z tym związane.
3. Nauczyciel religii prowadzący zajęcia w grupie międzyszkolnej lub pozaszkolnym (pozaprzedszkolnym) punkcie katechetycznym albo uczący na terenie kilku szkół lub przedszkoli jest zatrudniany przez dyrektora szkoły lub przedszkola wskazanego przez organ prowadzący, o którym mowa w § 2 ust. 2, lub przez organ wskazany w porozumieniu, o którym mowa w § 2 ust. 3.
4. Nauczycieli religii zatrudnia się zgodnie z Kartą Nauczyciela.

§ 6.

Kwalifikacje zawodowe nauczycieli religii określają odpowiednio Konferencja Episkopatu Polski Kościoła Katolickiego oraz właściwe władze zwierzchnie kościołów lub innych związków wyznaniowych - w porozumieniu z Ministrem Edukacji Narodowej.

§ 7.

1. Nauczyciel religii wchodzi w skład rady pedagogicznej szkoły, nie przyjmuje jednak obowiązków wychowawcy klasy .
2. Nauczyciel religii ma prawo do organizowania spotkań z rodzicami swoich uczniów również poza wyznaczonymi przez szkołę lub przedszkole zebraniami ogólnymi, wcześniej ustalając z dyrektorem szkoły lub przedszkola termin i miejsce planowanego spotkania.
3. Nauczyciel religii może prowadzić na terenie szkoły organizacje o charakterze społeczno-religijnym i ekumenicznym na zasadach określonych w art. 58 ustawy o systemie oświaty. Z tytułu pro-

wadzenia organizacji nie przysługuje mu dodatkowe wynagrodzenie.

4. Nauczyciel religii ma obowiązek wypełniania dziennika szkolnego.
5. Nauczyciel religii uczący w grupie międzyklasowej (międzyoddziałowej), międzyszkolnej oraz w punkcie katechetycznym ma obowiązek prowadzić odrębny dziennik zajęć, zawierający te same zapisy, które zawiera dziennik szkolny.

§ 8.

1. Nauka religii w przedszkolach i szkołach publicznych wszystkich typów odbywa się w wymiarze dwóch zajęć przedszkolnych (właściwych dla danego poziomu nauczania) lub dwóch godzin lekcyjnych tygodniowo. Wymiar lekcji religii może być zmniejszony jedynie za zgodą biskupa diecezjalnego Kościoła Katolickiego albo władz zwierzchnich pozostałych kościołów i innych związków wyznaniowych.
2. Tygodniowy wymiar godzin etyki ustala dyrektor szkoły.

§ 9.

1. Ocena z religii lub etyki umieszczana jest na świadectwie szkolnym bezpośrednio po ocenie ze sprawowania. W celu wyeliminowania ewentualnych przejawów nietolerancji nie należy zamieszczać danych, z których wynikałoby, na zajęcia z jakiej religii (bądź etyki) uczeń uczęszczał.
2. Ocena z religii (etyki) nie ma wpływu na promowanie ucznia do następnej klasy.
3. Ocena z religii (etyki) jest wystawiana według skali ocen przyjętej w danej klasie.
4. Uczniowie korzystający z nauki religii prowadzonej przez kościoły lub związki wyznaniowe w grupach międzyszkolnych i w punktach katechetycznych lub uczęszczający na zajęcia z etyki organizowane na podobnych zasadach otrzymują ocenę z religii (etyki) na świadectwie wydawanym przez szkołę, do której uczęszczają, na podstawie świadectwa przekazanego przez katechetę lub nauczyciela etyki.

§ 10.

1. Uczniowie uczęszczający na naukę religii uzyskują trzy kolejne dni zwolnienia z zajęć szkolnych w celu odbycia rekolekcji wielkopostnych, jeśli religia lub wyznanie, do którego należą, nakłada na swoich członków tego rodzaju obowiązek. Pieczęć nad uczniami w tym czasie zapewniają katecheci. Szczegółowe zasady dotyczące organizacji są przedmiotem odrębnych ustaleń między organizującymi rekolekcje a szkołą.
2. O terminie rekolekcji dyrektor szkoły powinien być powiadomiony co najmniej miesiąc wcześniej.
3. Jeżeli na terenie szkoły prowadzona jest nauka religii więcej niż jednego wyznania, kościoły i związki wyznaniowe powinny dążyć do ustalenia wspólnego terminu rekolekcji wielkopostnych.

§ 11.

1. Do wizytowania lekcji religii upoważnieni są odpowiednio wizytatorzy wyznaczeni przez biskupów diecezjalnych Kościoła Katolickiego i właściwe władze zwierzchnie pozostałych kościołów i innych związków wyznaniowych. Lista tych osób jest przekazana do wiadomości organom sprawującym nadzór pedagogiczny.
2. Nadzór pedagogiczny nad nauczaniem religii i etyki, w zakresie metodyki nauczania i zgodności z programem, prowadzą dyrektor szkoły (przedszkola) oraz pracownicy nadzoru pedagogicznego, na zasadach określonych odrębnymi przepisami.
3. W uzasadnionych przypadkach wnioski wynikające ze sprawowania nadzoru pedagogicznego mogą być przekazywane odpowiednio biskupowi diecezjalnemu Kościoła Katolickiego oraz właściwym władzom zwierzchnim pozostałych kościołów i innych związków wyznaniowych.

§ 12.

W pomieszczeniach szkolnych może być umieszczony krzyż. W szkole można także odmawiać modlitwę przed i po zajęciach. Odmawianie modlitwy w szkole powinno być wyrazem wspólnego dążenia uczniów oraz taktu i delikatności ze strony nauczycieli i wychowawców.

§ 13.

1. Tracą moc:

- 1) instrukcja Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 sierpnia 90 r. dotycząca powrotu nauczania religii do szkoły w roku szkolnym 1990/91.
- 2) instrukcja Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 sierpnia 1990 r. dotycząca powrotu nauczania religii do szkoły w roku szkolnym 1990/91, określająca zasady współdziałania z kościołami i związkami wyznaniowymi za Kościołem Rzymskokatolickim,
- 3) decyzja nr 25 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 1991 r., z zastrzeżeniem ust. 2.

§ 14.

Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, z tym że w odniesieniu do:

- 1) sześcioletnich szkół podstawowych i gimnazjów - wchodzi w życie z dniem 1 września 1999 r.,
- 2) szkół ponadgimnazjalnych - wchodzi w życie z dniem 1 września 2002 r.

Minister Edukacji Narodowej: M. Handke

**Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej
z dnia 13 sierpnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad
sprawowania nadzoru pedagogicznego, wykazu stanowisk
wymagających kwalifikacji pedagogicznych, kwalifikacji
niezbędnych do sprawowania nadzoru pedagogicznego,
a także kwalifikacji osób, którym można zlecać prowadzenie
badań i opracowywanie ekspertyz
(Dz.U.99.67.759)**

Na podstawie art. 35 ust. 6 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 i Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 28, poz. 153, i Nr 141, poz. 943 oraz z 1998 r. Nr 117, poz. 759 i Nr 162, poz. 1126) zarządza się, co następuje:

§ 1.

1. Celem nadzoru pedagogicznego jest doskonalenie systemu oświaty, a w szczególności jakościowy rozwój szkół i placówek z ukierunkowaniem na rozwój ucznia i rozwój zawodowy nauczyciela.
2. Nadzór pedagogiczny jest sprawowany w szczególności przez:
 - 1) mierzenie jakości pracy szkół i placówek polegające na zorganizowanym i systematycznym analizowaniu i ocenianiu stopnia spełniania przez szkołę lub placówkę wymagań wynikających z jej zadań, z uwzględnieniem opinii uczniów, rodziców i nauczycieli,
 - 2) wspomaganie nauczycieli i dyrektorów szkół i placówek w spełnianiu przez szkołę lub placówkę wymagań w zakresie jakości pracy szkoły lub placówki.

§ 2.

1. Kurator oświaty, sprawując nadzór pedagogiczny, wykonuje w szczególności następujące zadania:
 - 1) opracowuje organizację nadzoru pedagogicznego w województwie,
 - 2) planuje, organizuje i przeprowadza mierzenie jakości pracy szkół i placówek, z uwzględnieniem zadań w tym zakresie wyznaczonych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania; wyniki przeprowadzonego mierzenia jakości pracy szkoły przedstawia się radzie pedagogicznej szkoły lub placówki,
 - 3) sporządza, nie rzadziej niż raz na 5 lat, uwzględniając wyniki mierzenia jakości pracy szkoły lub placówki, o którym mowa w pkt. 2, raport o jakości edukacji w szkole lub placówce, który przekazuje dyrektorowi szkoły lub placówki oraz organowi prowadzącemu,
 - 4) nadzoruje opracowywanie przez szkoły lub placówki programów ich rozwoju, w tym programów poprawy efektywności, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 i Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 28, poz. 153 i Nr 141, poz.

- 943 oraz z 1998 r. Nr 117, poz. 759 i Nr 162, poz. 1126), zwanej dalej "ustawą",
- 5) sporządza, nie rzadziej niż raz na 5 lat, raport o jakości edukacji w województwie wraz z wnioskami dotyczącymi tworzenia i realizacji polityki oświatowej w województwie i państwie, który przekazuje ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania oraz wojewodzie,
 - 6) inspiruje i wspomaga dyrektorów szkół i placówek w osiągnięciu wymaganej jakości pracy szkół i placówek,
 - 7) wspomaga rozwój zawodowy pracowników, o których mowa w art. 35 ust. 5 ustawy,
 - 8) współpracuje z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie kreowania regionalnej i lokalnej polityki oświatowej, zgodnej z polityką oświatową państwa,
 - 9) gromadzi informacje o pracy nadzorowanych dyrektorów szkół i placówek w celu dokonywania oceny ich pracy, według zasad określonych w odrębnych przepisach.
2. Kurator oświaty w celu zdiagnozowania wybranego problemu w skali województwa może zwrócić się do dyrektorów szkół lub placówek o przeprowadzenie mierzenia jakości pracy szkół lub placówek w określonym zakresie.
 3. Kurator oświaty w wykonywaniu zadań nadzoru pedagogicznego współpracuje z dyrektorami szkół i placówek, a także w związku ze sprawowanym nadzorem pedagogicznym współdziała z innymi organami sprawującymi nadzór pedagogiczny oraz z organami prowadzącymi szkoły lub placówki.
 4. Inne organy sprawujące nadzór pedagogiczny wykonują odpowiednio zadania określone w ust. 1 - 3.
 5. Przepisy ust. 1 - 3 w odniesieniu do szkół i placówek niepublicznych stosuje się odpowiednio.

§ 3.

1. Dyrektor szkoły lub placówki, we współpracy z innymi nauczycielami zajmującymi stanowiska kierownicze w szkole lub placówce, sprawując nadzór pedagogiczny, wykonuje w szczególności następujące zadania:

- 1) opracowuje organizację mierzenia jakości pracy szkoły lub placówki, w zakresie wymienionym w art. 33 ust. 1 i 2 ustawy, z uwzględnieniem lokalnych potrzeb, ustalając sposób jego wykonywania, dokumentowania oraz wykorzystania wyników,
 - 2) planuje, organizuje i przeprowadza mierzenie jakości pracy szkoły lub placówki, uwzględniając zadania, o których mowa w § 2 ust. 2,
 - 3) inspirowuje i wspomaga nauczycieli w spełnianiu przez nich wymagań w zakresie jakości pracy szkoły lub placówki oraz w podejmowaniu nowatorstwa pedagogicznego,
 - 4) przekazuje raport o jakości pracy szkoły lub placówki, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 3, radzie szkoły lub placówki, radzie pedagogicznej, radzie rodziców i samorządowi uczniowskiemu,
 - 5) opracowuje program rozwoju szkoły lub placówki, wykorzystując wyniki mierzenia jakości pracy szkoły lub placówki,
 - 6) gromadzi informacje o pracy nauczycieli w celu dokonywania oceny ich pracy według zasad określonych w odrębnych przepisach.
2. Dyrektor szkoły lub placówki w wykonywaniu zadań nadzoru pedagogicznego współpracuje z organami, o których mowa w art. 39 ust. 4 ustawy.
3. Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się do szkół i placówek niepublicznych.

§ 4.

Organy sprawujące nadzór pedagogiczny i dyrektorzy szkół i placówek prowadzą mierzenie jakości pracy szkół i placówek w szczególności przez:

- 1) badanie skuteczności działania szkoły lub placówki, porównując osiągnięte efekty z założonymi celami,
- 2) badanie osiągnięć edukacyjnych uczniów,
- 3) diagnozowanie wybranych obszarów pracy szkoły lub placówki,
- 4) zorganizowane i systematyczne obserwowanie osiągniętej jakości pracy szkoły lub placówki, według ustalonych kryteriów,

- 5) hospitację polegającą w szczególności na obserwacji wiedzy, umiejętności i postaw uczniów.

§ 5.

1. W kuratoriach oświaty oraz urządach innych organów sprawujących nadzór pedagogiczny i podporządkowanych im jednostkach organizacyjnych ustala się następujący wykaz stanowisk, których zajmowanie wymaga kwalifikacji pedagogicznych:
 - 1) w ministerstwach:
 - a) dyrektorzy i wicedyrektorzy departamentów (równorzędnych komórek organizacyjnych) oraz radcy ministrów i naczelnicy wydziałów (równorzędnych komórek organizacyjnych) wykonujący statutowe i regulaminowe zadania w zakresie nadzoru pedagogicznego,
 - b) wizytatorzy, starsi wizytatorzy i główni wizytatorzy,
 - 2) w kuratoriach oświaty:
 - a) kuratorzy oraz wicekuratorzy oświaty koordynujący pracę komórek organizacyjnych, których statutowym zadaniem jest wykonywanie nadzoru pedagogicznego,
 - b) kierownicy komórek organizacyjnych, o których mowa pod lit. a),
 - c) wizytatorzy i starsi wizytatorzy,
 - 3) w jednostce organizacyjnej utworzonej przez ministra właściwego do spraw kultury na podstawie art. 32a ust. 1 ustawy:
 - a) dyrektor jednostki i inni pracownicy zajmujący stanowiska kierownicze i wykonujący statutowe i regulaminowe zadania w zakresie nadzoru pedagogicznego,
 - b) wizytatorzy, starsi wizytatorzy i główni wizytatorzy.
2. Na stanowiskach wymienionych w ust. 1 mogą być zatrudnieni:
 - 1) nauczyciele posiadający:
 - a) dyplom ukończenia studiów magisterskich i przygotowanie pedagogiczne,
 - b) co najmniej 6-letni staż pracy pedagogicznej,
 - c) ukończone formy doskonalenia w zakresie administracji lub zarządzania albo co najmniej 2-letni staż pracy na stanowisku kierowniczym w szkole, placówce, zakładzie

- kształcenia nauczycieli, placówce doskonalenia nauczycieli lub na stanowisku wymagającym kwalifikacji pedagogicznych w urzędzie organu sprawującego nadzór pedagogiczny,
- d) ukończone formy doskonalenia w zakresie mierzenia jakości pracy szkoły,
- 2) nauczyciele akademicy spełniający wymagania wymienione w pkt 1 lit. a, c i d oraz posiadający co najmniej 6-letni staż pracy w szkole wyższej.

§ 6.

Kurator oświaty oraz inne organy sprawujące nadzór pedagogiczny mogą zlecać prowadzenie badań i opracowywanie ekspertyz, o których mowa w art. 35 ust. 5a ustawy, osobom posiadającym dyplom ukończenia studiów magisterskich i kwalifikacje zgodne z zakresem zleconych zadań.

§ 7.

Nauczyciele i nauczyciele akademicy zatrudnieni w dniu wejścia w życie rozporządzenia na stanowiskach, których zajmowanie wymaga kwalifikacji pedagogicznych w kuratoriach oświaty i w urzędach innych organów sprawujących nadzór pedagogiczny, posiadający kwalifikacje do zajmowania tych stanowisk na podstawie dotychczasowych przepisów, posiadają kwalifikacje w rozumieniu przepisów niniejszego rozporządzenia.

§ 8.

Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem § 5 ust. 2 pkt 1 lit. c) i d) oraz pkt 2 w zakresie wymagań wymienionych w pkt 1 lit. c) i d), który wchodzi w życie z dniem 1 września 2003 r.

Minister Edukacji Narodowej
wz. I. Dzierzowska

**Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej
z dnia 14 lipca 2000 r.
w sprawie wymagań, jakim powinni odpowiadać eksperci
wchodzący w skład komisji egzaminacyjnych i kwalifikacyjnych
dla nauczycieli ubiegających się o awans zawodowy,
oraz warunków wpisywania na listę ekspertów i skreślenia z niej**

Na podstawie art. 9g ust. 12 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz.U. z 1997 r. Nr 56, poz. 357, z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 162, poz. 1118 oraz z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 19, poz. 239 i Nr 22, poz. 291) zarządza się, co następuje:

§ 1.

1. Ekspertem wchodzącym w skład komisji egzaminacyjnej lub kwalifikacyjnej dla nauczycieli ubiegających się o awans zawodowy, zwanym dalej "ekspertem", może być osoba, która:
 - 1) posiada co najmniej wykształcenie wyższe magisterskie,
 - 2) posiada co najmniej 7-letni staż pracy pedagogicznej, psychologicznej, naukowo-dydaktycznej, dydaktycznej albo artystycznej, z zastrzeżeniem ust. 2,
 - 3) spełnia warunki określone w art. 10 ust. 5 pkt. 1 - 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela, zwanej dalej "Kartą Nauczyciela",
 - 4) ponadto spełnia jeden z warunków:
 - a) jest nauczycielem akademickim zatrudnionym w szkole wyższej, kształcącym nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych, o których mowa w art. 1 ust. 1 Karty Nauczyciela,
 - b) jest nauczycielem zatrudnionym w zakładzie kształcenia nauczycieli,
 - c) jest nauczycielem konsultantem zatrudnionym w publicznej placówce doskonalenia nauczycieli,
 - d) jest nauczycielem zatrudnionym na stanowisku wymagającym kwalifikacji pedagogicznych w jednostkach organizacyjnych, o których mowa art. 1 ust. 2 pkt. 1 Karty Nauczyciela,
 - e) jest nauczycielem doradcą metodycznym,

- f) jest konsultantem współpracującym z Centrum Edukacji Artystycznej,
 - g) jest wychowawcą, pedagogiem lub psychologiem zatrudnionym w systemie placówek poradnictwa rodzinnego i opiekuńczo-wychowawczego,
 - h) jest nauczycielem dyplomowanym.
2. Osoby, o których mowa w ust. 1 pkt. 4 lit. a) - g), bezpośrednio przed złożeniem wniosku o wpis na listę ekspertów powinni posiadać co najmniej 2-letni staż pracy w okresie ostatnich 5 lat w jednostkach organizacyjnych, o których mowa w ust. 1 pkt. 4 lit. a) - d), f) i g) lub w charakterze doradcy metodycznego.

§ 2.

1. Wpis na listę ekspertów, zwaną dalej "listą", zawierającą następujące dane:
 - 1) imię i nazwisko,
 - 2) adres do korespondencji,
 - 3) aktualne miejsce pracy,
 - 4) posiadane kwalifikacje zawodowe i specjalność - następuje na podstawie wniosku przedstawionego przez zainteresowanego nauczyciela lub nauczyciela akademickiego.
2. Do wniosku należy dołączyć:
 - 1) kwestionariusz osobowy,
 - 2) rekomendację, wydaną przez instytucję lub stowarzyszenie działające na rzecz systemu oświaty i wychowania, nauki i szkolnictwa wyższego lub nauczycielski związek zawodowy, zawierającą opis dorobku zawodowego nauczyciela lub nauczyciela akademickiego,
 - 3) urzędowo potwierdzone kopie dokumentów o posiadanych kwalifikacjach,
 - 4) urzędowo potwierdzone kopie dokumentów dotyczących przebiegu zatrudnienia w okresie, o którym mowa w § 1 ust. 1 pkt. 2,
3. Do wniosku należy dołączyć także zgodę na przetwarzanie danych osobowych zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. Nr 133 poz. 883 oraz z 2000 r. Nr 12, poz. 136 i Nr 50 poz. 580) - w przypadku wpisania na listę.

4. Wpis na listę osób, o których mowa w § 1 ust 1 pkt 4 lit. g) następuje po akceptacji ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.
5. Wnioski, o których mowa w ust. 1, należy kierować do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania.

§ 3.

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania odmawia w drodze decyzji administracyjnej wpisania na listę w przypadku niespełnienia wymagań i warunków określonych odpowiednio w § 1 i 2.

§ 4.

W przypadku zmiany danych, o których mowa w § 2 ust. 1, osoby wpisane na listę zawiadamiają o tym ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania.

§ 5.

1. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania skreśla eksperta z listy w drodze decyzji administracyjnej:
 - 1) na umotywowany wniosek organu powołującego komisję egzaminacyjną lub kwalifikacyjną albo organu sprawującego nadzór pedagogiczny w przypadku:
 - a) dwukrotnego nieusprawiedliwionego nieuczestniczenia w pracach komisji egzaminacyjnej lub kwalifikacyjnej, do której ekspert został powołany,
 - b) nieprzestrzegania przepisów dotyczących postępowania egzaminacyjnego lub kwalifikacyjnego,
 - 2) w razie nie spełniania warunków, o których mowa w § 1 ust. 1 pkt 3,
 - 3) w razie prawomocnego orzeczenia o wymierzeniu kary dyscyplinarnej,
 - 4) w razie dokonania wpisu z naruszeniem prawa.
2. Skreślenie eksperta z listy następuje również na jego wniosek.

§ 6.

Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Minister Edukacji Narodowej
Mirosław Handke

**Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej
z dnia 3 sierpnia 2000 r.
w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego
przez nauczycieli**

Na podstawie art. 9g ust. 10 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 - Karta Nauczyciela (Dz.U. z 1997 r. Nr 56, poz. 357, z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 162, poz. 1118 oraz z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 19, poz. 239 i Nr 22, poz. 291) zarządza się, co następuje:

§ 1.

Rozporządzenie określa sposób odbywania stażu, rodzaj dokumentacji załączanej do wniosku nauczyciela o postępowanie kwalifikacyjne lub egzaminacyjne, zakres wymagań kwalifikacyjnych i egzaminacyjnych dla uzyskania poszczególnych stopni awansu zawodowego, z uwzględnieniem zróżnicowania grup nauczycieli, oraz tryb działania komisji kwalifikacyjnych i egzaminacyjnych, a także wzory zaświadczeń o akceptacji lub zdaniu egzaminu oraz wzór aktu nadania stopnia awansu zawodowego.

§ 2.

Ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o:

- 1) Karcie Nauczyciela - rozumie się przez to ustawę z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela,
- 2) nauczycielu - rozumie się przez to nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych, o których mowa w art. 1 ust. 1 i 2 pkt 1-3 Karty Nauczyciela,
- 3) szkole bez bliższego określenia - rozumie się przez to jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 1 ust. 1 i 2 pkt 1-3 Karty Nauczyciela,
- 4) dyrektorze szkoły - rozumie się przez to osoby kierujące jednostkami organizacyjnymi, o których mowa w art. 1 ust. 1 i 2 pkt 1-3 Karty Nauczyciela.

§ 3.

1. Nauczyciel stażysta ubiegający się o awans na stopień nauczyciela kontraktowego w okresie odbywania stażu powinien w szczególności:
 - 1) poznawać organizację, zadania i zasady funkcjonowania szkoły, w tym:
 - a) sposób prowadzenia obowiązującej w szkole dokumentacji,
 - b) przepisy dotyczące zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków nauki i pracy,
 - 2) uczestniczyć jako obserwator w zajęciach prowadzonych przez opiekuna stażu lub innych nauczycieli, w wymiarze co najmniej dwóch zajęć w miesiącu, i omówić z prowadzącym obserwowane zajęcia,
 - 3) prowadzić zajęcia z uczniami, wychowankami lub słuchaczami, w obecności opiekuna stażu lub dyrektora szkoły, w wymiarze co najmniej jednego zajęcia w miesiącu,
 - 4) uczestniczyć w wewnątrzszkolnych formach doskonalenia zawodowego nauczycieli - z uwzględnieniem specyfiki typu i rodzaju szkoły, w której odbywa staż.
2. Wymagania kwalifikacyjne umożliwiające uzyskanie awansu na stopień nauczyciela kontraktowego obejmują w szczególności:
 - 1) wykazanie umiejętności prowadzenia zajęć w sposób zapewniający właściwą realizację podstawowych zadań szkoły, w której odbywał staż,
 - 2) posiadanie wiedzy z zakresu problemów środowiska uczniów i wychowanków, w stopniu umożliwiającym współpracę z tym środowiskiem,
 - 3) umiejętność omawiania własnych lub obserwowanych zajęć,
 - 4) znajomość organizacji i zasad funkcjonowania szkoły, w której nauczyciel odbywał staż.

§ 4.

1. Nauczyciel kontraktowy ubiegający się o awans na stopień nauczyciela mianowanego w okresie odbywania stażu powinien w szczególności:

- 1) uczestniczyć w pracach organów szkoły związanych z realizacją zadań edukacyjnych, wychowawczych, opiekuńczych lub innych wynikających ze statutu oraz potrzeb szkoły,
 - 2) samodzielnie lub przez udział w różnych formach doskonalenia zawodowego pogłębiać swoją wiedzę i umiejętności zawodowe,
 - 3) poznawać przepisy dotyczące systemu oświaty, a w przypadku nauczycieli, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 2 i 3 Karty Nauczyciela - przepisy dotyczące pomocy społecznej lub postępowania w sprawach nieletnich, w zakresie funkcjonowania szkoły - z uwzględnieniem specyfiki typu i rodzaju szkoły, w której odbywa staż.
2. Wymagania egzaminacyjne umożliwiające uzyskanie awansu na stopień nauczyciela mianowanego obejmują w szczególności:
- 1) umiejętność organizacji i doskonalenia własnego warsztatu pracy, analizowania i dokumentowania własnych działań, a także oceniania skuteczności i dokonywania stosownych korekt w tym działaniu; w przypadku nauczycieli, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 3 Karty Nauczyciela, wykazywanie umiejętności samodzielnego opracowania indywidualnych planów pracy z dzieckiem i prowadzenia karty pobytu dziecka w szkole oraz aktywnego działania w zespole do spraw okresowej oceny sytuacji wychowanków,
 - 2) umiejętność uwzględniania w swojej pracy problematyki środowiska lokalnego oraz współczesnych problemów społecznych i cywilizacyjnych,
 - 3) uczestnictwo w realizacji zadań ogólnoszkolnych, edukacyjnych, wychowawczych i opiekuńczych lub innych wynikających ze statutu oraz specyfiki typu i rodzaju szkoły,
 - 4) umiejętność wykorzystywania w swojej pracy technologii komputerowej i informacyjnej,
 - 5) wiedzę z wybranych zagadnień psychologii, pedagogiki i dydaktyki oraz ogólnych problemów oświatowych, pomocy społecznej lub postępowania w sprawach nieletnich, w zakresie specyfiki zadań realizowanych przez nauczyciela,
 - 6) znajomość przepisów dotyczących systemu oświaty, pomocy społecznej lub postępowania w sprawach nieletnich, w zakre-

się funkcjonowania szkoły, w której nauczyciel odbywał staż, oraz umiejętność posługiwania się tymi przepisami.

§ 5.

1. Nauczyciel mianowany ubiegający się o awans na stopień nauczyciela dyplomowanego w okresie odbywania stażu powinien w szczególności:
 - 1) podejmować działania mające na celu doskonalenie warsztatu i metod pracy,
 - 2) uczestniczyć w realizacji zadań wykraczających poza wykonywane obowiązki służbowe,
 - 3) uczestniczyć w różnych formach doskonalenia, służących własnemu rozwojowi oraz podniesieniu poziomu pracy szkoły, w której nauczyciel jest zatrudniony - z uwzględnieniem specyfiki typu i rodzaju szkoły, w której odbywa staż.
2. Wymagania kwalifikacyjne umożliwiające uzyskanie awansu na stopień nauczyciela dyplomowanego obejmują w szczególności:
 - 1) opracowywanie i wdrażanie przedsięwzięć i programów na rzecz doskonalenia swojej pracy i podwyższania jakości pracy szkoły, w tym wykorzystywanie i doskonalenie umiejętności stosowania technologii komputerowej i informacyjnej,
 - 2) umiejętność dzielenia się swoją wiedzą i doświadczeniem z innymi pracownikami szkoły,
 - 3) realizację co najmniej czterech z następujących zadań:
 - a) opracowanie i wdrożenie programu dotyczącego działań edukacyjnych, wychowawczych, opiekuńczych lub innych związanych odpowiednio z oświatą, pomocą społeczną lub postępowaniem w sprawach nieletnich,
 - b) opracowanie co najmniej dwóch publikacji, referatów lub innych materiałów związanych z wykonywaną pracą; w przypadku nauczycieli szkół artystycznych za spełnienie tego zadania uznaje się także prowadzenie aktywnej działalności artystycznej,
 - c) prowadzenie otwartych zajęć, w szczególności dla nauczycieli stażystów i nauczycieli kontraktowych, lub podejmowanie działań związanych z wewnątrzszkolnym doskonaleniem zawodowym,

- d) aktywna i systematyczna współpraca ze strukturami samorządowymi lub innymi organizacjami działającymi na rzecz edukacji, pomocy społecznej lub postępowania w sprawach nieletnich,
- e) wykonywanie zadań egzaminatora okręgowej komisji egzaminacyjnej, eksperta komisji kwalifikacyjnej lub egzaminacyjnej dla nauczycieli ubiegających się o awans zawodowy, rzeczoznawcy do spraw programów nauczania, podręczników, środków dydaktycznych, programów wychowania przedszkolnego; w przypadku nauczycieli szkół artystycznych - także konsultanta Centrum Edukacji Artystycznej,
- f) pełnienie funkcji doradcy metodycznego, uzyskanie kwalifikacji edukatora lub trenera terapeuty,
- g) uzyskanie dodatkowych kwalifikacji zawodowych umożliwiających poszerzenie zakresu działań edukacyjnych, wychowawczych, opiekuńczych lub innych związanych z zadaniami szkoły,
- h) wykonywanie samodzielnie lub we współpracy z zespołem innych zadań na rzecz edukacji, pomocy społecznej, postępowania w sprawach nieletnich lub uzyskanie znaczących osiągnięć w pracy zawodowej.

§ 6.

1. Dyrektor szkoły zapewnia prawidłowy przebieg stażu.
2. Nauczycielowi odbywającemu staż dyrektor szkoły zapewnia możliwość obserwacji zajęć dydaktycznych, wychowawczych oraz innych prowadzonych w szkole, a także udział w formach kształcenia ustawicznego, jeżeli wynika to z zatwierdzonego planu rozwoju zawodowego i potrzeb szkoły.
3. Zajęcia i inne zadania realizowane przez nauczyciela zgodnie z jego planem rozwoju zawodowego są obserwowane i omawiane z dyrektorem szkoły, z zastrzeżeniem ust. 4.
4. W przypadku nauczycieli zajmujących się pomocą psychologiczno-pedagogiczną dyrektor szkoły zbiera informacje o przebiegu i efektach prowadzonych przez nich zajęć.

§ 7.

1. Dokumentacja załączona do wniosku o podjęcie postępowania kwalifikacyjnego lub egzaminacyjnego powinna, z zastrzeżeniem ust. 2, obejmować:
 - 1) dokumenty potwierdzające posiadanie kwalifikacji zawodowych lub poświadczane kopie tych dokumentów,
 - 2) zaświadczenie dyrektora szkoły o wymiarze zatrudnienia nauczyciela oraz zajmowanym przez niego stanowisku w okresie odbywania stażu; w przypadku nauczyciela, który w okresie odbywania stażu zmienił miejsce zatrudnienia, oraz nauczyciela zatrudnionego w kilku szkołach, w każdej w wymiarze mniejszym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć, łącznie w wymiarze co najmniej połowy obowiązującego wymiaru zajęć, należy załączyć zaświadczenia ze wszystkich szkół, w których nauczyciel był zatrudniony w okresie stażu, o ile nie jest możliwe udokumentowanie zatrudnienia świadectwami pracy,
 - 3) zatwierdzony plan rozwoju zawodowego oraz sprawozdanie z jego realizacji,
 - 4) ocenę dorobku zawodowego za okres stażu,
 - 5) dokumentację potwierdzającą spełnienie wymagań określonych odpowiednio w § 3-5.
2. Dokumentacja nauczyciela, który nie ma obowiązku odbywania stażu, załączona do wniosku o podjęcie postępowania kwalifikacyjnego lub egzaminacyjnego, obejmuje dokumenty, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 5, zaświadczenie pracodawcy o spełnieniu wymagań dotyczących okresów pracy, urlopowania lub zwolnienia z pracy wymaganego do złożenia wniosku, jeśli okresów tych nie można udokumentować na podstawie świadectw pracy, a ponadto:
 - 1) w przypadku nauczyciela, któremu powierzono stanowisko dyrektora szkoły - sprawozdanie z ostatnich dwóch lat pracy obejmujące w szczególności charakterystykę i rozwój kierowanej przez niego szkoły w tym okresie, z uwzględnieniem wyników mierzenia jakości pracy szkoły oraz programu rozwoju szkoły,

- 2) w przypadku nauczyciela, o którym mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1 Karty Nauczyciela - sprawozdanie z ostatnich dwóch lat pracy zawierające informacje o sposobie realizacji zadań związanych z zajmowanym stanowiskiem, uwzględniające w szczególności problematykę związaną z wykonywaniem nadzoru pedagogicznego,
 - 3) w przypadku nauczyciela, o którym mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3 Karty Nauczyciela - dokumentację potwierdzającą dorobek zawodowy związany z realizowaniem, w okresie ostatnich dwóch lat, zadań odpowiednio na rzecz edukacji, pomocy społecznej lub postępowania w sprawach nieletnich.
3. Do wniosku o podjęcie postępowania kwalifikacyjnego lub egzaminacyjnego nauczyciele mogą załączyć, poza dokumentacją wymienioną w ust. 1 i 2, inną dokumentację świadczącą o ich osiągnięciach zawodowych.
4. Dokumentacja, o której mowa w ust. 1 pkt 5, może być przedstawiona w formie:
- 1) materiałów potwierdzających realizację zadań określonych w planie rozwoju zawodowego w zależności od obszarów działalności zawodowej, w szczególności w postaci pisemnej, graficznej lub nagrań audio-video; w przypadku nauczycieli przedmiotów artystycznych potwierdzenie spełnienia wymagań może polegać także na przedstawieniu dokumentacji w innej formie, związanej z ich działalnością artystyczną,
 - 2) zaświadczeń potwierdzających pełnienie funkcji, prowadzenie działań lub wykonywanie zadań związanych ze spełnieniem wymagań na określony stopień awansu zawodowego,
 - 3) świadectw i zaświadczeń potwierdzających udział w kształceniu ustawicznym lub poświadczonych kopii tych dokumentów,
 - 4) w przypadku nauczyciela mianowanego dodatkowo:
 - a) pisemnego sprawozdania nauczyciela z realizacji wybranych zadań, o których mowa w § 5 ust. 2 pkt 3; jeżeli sprawozdanie dotyczy realizacji zadań określonych w § 5 ust. 2 pkt 3 lit. a) i b), należy dołączyć odpowiednio programy, publikacje, referaty lub inne materiały, a określonych w § 5 ust. 2 pkt 3 lit. f) i g) - opis wykorzystania

umiejętności nabytych w trakcie pełnienia funkcji lub uzyskiwania dodatkowych kwalifikacji dla doskonalenia swojej pracy zawodowej,

- b) opisu i analizy co najmniej dwóch przypadków rozpoznawania i rozwiązywania problemów edukacyjnych, wychowawczych lub innych, z uwzględnieniem specyfiki typu i rodzaju szkoły, w której nauczyciel jest zatrudniony,
- c) opisu i analizy uczestnictwa w działaniach, o których mowa w § 5 ust. 2 pkt 1 i 2.

§ 8.

1. Komisja kwalifikacyjna lub komisja egzaminacyjna powołana do przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego lub egzaminacyjnego dla nauczycieli ubiegających się o kolejny stopień awansu zawodowego podejmuje postępowanie w kolejności wpływu wniosków.
2. W przypadku złożenia wniosku, wraz z dokumentacją, przez nauczyciela kończącego staż w danym roku szkolnym do dnia 30 czerwca tego roku, postępowanie kwalifikacyjne lub egzaminacyjne powinno być podjęte oraz zakończone w tym samym roku szkolnym, jeżeli wniosek i dokumentacja spełniają wymagania formalne.
3. W przypadku złożenia wniosku, wraz z dokumentacją, przez nauczyciela kończącego staż w danym roku szkolnym po dniu 30 czerwca tego roku, postępowanie kwalifikacyjne lub egzaminacyjne powinno być podjęte i zakończone nie później niż w styczniu lub w lutym następnego roku kalendarzowego, jeżeli wniosek i dokumentacja spełniają wymagania formalne.
4. W przypadku wniosku nauczyciela, który nie ma obowiązku odbywania stażu, ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio.
5. Postępowanie kwalifikacyjne lub egzaminacyjne rozpoczyna się od analizy formalnej dokumentacji, o której mowa w § 7.
6. Złożony przez nauczyciela wniosek wraz z dokumentacją powinien być zbadany przez komisję kwalifikacyjną albo komisję egzaminacyjną w terminie nie dłuższym niż czternaście dni.
W przypadku gdy wniosek oraz dokumentacja nie spełniają wymagań formalnych, komisja zwraca wniosek i dokumentację,

wskazując braki formalne oraz określając termin ich uzupełnienia. Komisja kontynuuje postępowanie niezwłocznie po przedstawieniu uzupełnionego wniosku i dokumentacji.

7. Przewodniczący komisji kwalifikacyjnej albo komisji egzaminacyjnej powiadamia nauczyciela stażystę lub nauczyciela kontraktowego, który złożył wniosek o podjęcie odpowiednio postępowania kwalifikacyjnego lub egzaminacyjnego, o terminie i miejscu przeprowadzania odpowiednio rozmowy kwalifikacyjnej lub egzaminu, co najmniej na 14 dni przed datą posiedzenia komisji.

§ 9.

1. Komisja kwalifikacyjna przeprowadza rozmowę kwalifikacyjną, podczas której nauczyciel stażysta ubiegający się o stopień awansu zawodowego:
 - 1) przedstawia sprawozdanie z realizacji planu rozwoju zawodowego,
 - 2) odpowiada na pytania członków komisji dotyczące wymagań określonych w § 3 ust. 2.
2. Komisja egzaminacyjna przeprowadza egzamin, w czasie którego nauczyciel kontraktowy ubiegający się o stopień awansu zawodowego:
 - 1) dokonuje prezentacji własnego dorobku zawodowego,
 - 2) odpowiada na pytania członków komisji dotyczące wymagań określonych w § 4 ust. 2.
3. Komisja kwalifikacyjna bada i ocenia dokumentację przedstawioną przez nauczyciela mianowanego ubiegającego się o awans na stopień nauczyciela dyplomowanego.

§ 10.

Organ powołujący komisję kwalifikacyjną lub komisję egzaminacyjną, ustalając skład komisji, zapewnia w niej udział ekspertów, w miarę możliwości o specjalności zawodowej odpowiadającej typowi i rodzajowi szkoły, w której nauczyciel jest zatrudniony oraz specjalności zawodowej nauczyciela ubiegającego się o stopień awansu zawodowego.

§ 11.

1. Komisje kwalifikacyjne i komisje egzaminacyjne podejmują rozstrzygnięcia w obecności co najmniej 2/3 składu swoich członków.
2. Każdy z członków komisji ocenia spełnianie przez nauczyciela wymagań niezbędnych do uzyskania stopnia awansu zawodowego, według punktowej skali od 0 do 20.
3. Nauczyciel otrzymuje odpowiednio akceptację komisji kwalifikacyjnej lub zdaje egzamin przed komisją egzaminacyjną w przypadku uzyskania co najmniej 2/3 możliwych do uzyskania punktów.
4. Wzór zaświadczenia o akceptacji komisji kwalifikacyjnej zawiera załącznik nr 1 do rozporządzenia.
5. Wzór zaświadczenia o zdaniu egzaminu przed komisją egzaminacyjną zawiera załącznik nr 2 do rozporządzenia.
6. Wzór aktu nadania stopnia nauczyciela kontraktowego lub nauczyciela dyplomowanego zawiera załącznik nr 3 do rozporządzenia.
7. Wzór aktu nadania stopnia nauczyciela mianowanego zawiera załącznik nr 4 do rozporządzenia.
8. Wzór aktu nadania z mocy prawa stopnia nauczyciela kontraktowego na podstawie art. 9a ust. 3 Karty Nauczyciela zawiera załącznik nr 5 do rozporządzenia.
9. Wzór aktu nadania z mocy prawa stopnia nauczyciela mianowanego na podstawie art. 7 ust. 1 oraz art. 10 ust. 3-5 ustawy z dnia 18 lutego 2000r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 19, poz. 239) zawiera załącznik nr 6 do rozporządzenia.
10. Wzór aktu nadania z mocy prawa stopnia nauczyciela kontraktowego na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy, o której mowa w ust. 9, zawiera załącznik nr 7 do rozporządzenia.
11. Do aktów nadania stopnia awansu zawodowego, o których mowa w ust. 6 - 10, załącza się uzasadnienie.

§ 12.

1. Z przebiegu pracy komisji kwalifikacyjnej oraz komisji egzaminacyjnej sporządzany jest protokół zawierający w szczególności uzyskaną przez nauczyciela punktację wraz z jej uzasadnieniem.
2. Protokoły i dokumentacja komisji kwalifikacyjnej oraz komisji egzaminacyjnej przechowywane są przez organ powołujący komisję. Komisje udostępniają protokoły organom nadzorującym czynności podejmowane w postępowaniu o nadanie nauczycielom stopnia awansu zawodowego.
3. Organ, który powołał komisję kwalifikacyjną lub egzaminacyjną, zapewnia jej obsługę administracyjno-biurową oraz pokrywa wydatki związane z jej działalnością.
4. W sprawach proceduralnych dotyczących prac komisji, nieuregulowanych w rozporządzeniu, decyduje komisja w drodze głosowania zwykłą większością głosów obecnych na posiedzeniu członków.

§ 13.

Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia.

Minister Edukacji Narodowej
Prof. dr hab. inż. Edmund Wittbrodt

POROZUMIENIE
pomiędzy KONFERENCJĄ EPISKOPATU POLSKI
oraz
MINISTREM EDUKACJI NARODOWEJ
z dnia 6 września 2000 r.
w sprawie kwalifikacji wymaganych od nauczycieli religii

Zgodnie z art. 12 ust. 3 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318) oraz § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz.U. Nr 36, poz. 155, z 1993 r. Nr 83, poz. 380 i z 1999 r. Nr 67,

poz. 753), w związku z § 10 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 października 1991 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli nie mających wyższego wykształcenia (Dz.U. Nr 98, poz. 433, z 1994 r. Nr 5, poz. 19 i Nr 109, poz. 521 oraz z 1999 r. Nr 14, poz. 127) Konferencja Episkopatu Polski i Minister Edukacji Narodowej ustalają, co następuje:

§ 1.

Kwalifikacje do nauczania religii w dotychczasowych szkołach średnich ogólnokształcących i średnich zawodowych oraz w szkołach ponadgimnazjalnych, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 z późn. zm.) zwanej dalej "ustawą", z wyjątkiem dwuletnich szkół zawodowych, posiadają:

1) Księża, którzy ukończyli wyższe diecezjalne lub zakonne seminarium duchowne i legitymują się dyplomem lub zaświadczeniem ukończenia seminarium,

2) Osoby świeckie i zakonne, które ukończyły wyższe studia teologiczne i posiadają przygotowanie katechetyczno-pedagogiczne,

3) Alumni wyższych seminariów duchownych po ukończeniu piątego roku studiów,

4) Osoby świeckie i zakonne, które ukończyły wyższe studia magisterskie bez przygotowania teologicznego, ale przygotowanie to uzupełniły w formie teologiczno-katechetycznych studiów podyplomowych lub kolegium teologicznego prowadzonego zgodnie z zasadami ustalonymi przez Konferencję Episkopatu Polski, zwanego dalej "kolegium teologicznym".

§ 2.

Kwalifikacje do nauczania religii w dotychczasowych szkołach zasadniczych oraz w przedszkolach, sześcioletnich szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach zawodowych, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1, 2 i pkt 3 lit. b) ustawy, posiadają:

1) Osoby wymienione w § 1,

2) Osoby świeckie i zakonne, które posiadają dyplom ukończenia kolegium teologicznego,

3) Alumni wyższych diecezjalnych lub zakonnych seminariów duchownych oraz studenci wyższych studiów teologicznych po ukończeniu czwartego roku - jeśli kontynuują studia.

§ 3.

Kwalifikacje do nauczania religii w przedszkolach i szkołach specjalnych, posiadają:

1) Księża, którzy ukończyli wyższe diecezjalne lub zakonne seminarium duchowne i zaliczyli w trakcie studiów zajęcia z zakresu pedagogiki specjalnej i katechezy specjalnej,

2) Osoby świeckie i zakonne, które ukończyły wyższe studia teologiczne lub kolegium teologiczne i zaliczyły w trakcie studiów zajęcia z zakresu pedagogiki specjalnej i katechezy specjalnej,

3) Osoby, spełniające wymagania kwalifikacyjne dla danego typu szkoły określone w §1 i 2 niniejszego porozumienia, które ponadto ukończyły studia podyplomowe lub kurs kwalifikacyjny w zakresie pedagogiki specjalnej o specjalności nadającej kwalifikacje do pracy w określonym typie szkoły.

§ 4.

1. Ilekroć w niniejszym porozumieniu jest mowa o przygotowaniu katechetyczno-pedagogicznym - należy przez to rozumieć nabywanie wiedzy i umiejętności z zakresu pedagogiki, psychologii, katechetyki i dydaktyki, nauczanych w powiązaniu z teologią w wymiarze nie mniejszym niż 270 godzin oraz odbycie pozytywnie ocenionych praktyk pedagogicznych w wymiarze nie mniejszym niż 150 godzin.

2. O posiadaniu przygotowania katechetyczno-pedagogicznego świadczy dokument ukończenia wyższego seminarium duchownego albo dyplom (zaświadczenie) innej szkoły wyższej, kolegium teologicznego albo świadectwo ukończenia kursu katechetyczno-pedagogicznego prowadzonego przez kolegium teologiczne, wyższe seminarium duchowne lub inną szkołę wyższą.

3. Skierowanie nauczyciela religii do danej szkoły, wydane przez właściwego biskupa diecezjalnego zaświadcza o posiadaniu kwalifikacji do nauczania religii.

§ 5.

Nauczyciele religii zatrudnieni w dniu wejścia w życie porozumienia, którzy legitymują się świadectwem dojrzałości i ukończyli instytut wyższej kultury religijnej, studium katechetyczne lub kursy katechetyczne, mogą nauczać religii w przedszkolach i szkołach, o których mowa w § 2 do dnia 31 sierpnia 2006 r.

§ 6.

Traci moc porozumienie pomiędzy Konferencją Episkopatu Polski oraz Ministrem Edukacji Narodowej z dnia 8 czerwca 1993 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych wymaganych od nauczycieli religii (Dz. Urz. MEN Nr 6, poz. 21).

§ 7.

Porozumienie wchodzi w życie z dniem podpisania.

w imieniu Konferencji Episkopatu Polski <i>Kazimierz Nycz</i>	Minister Edukacji Narodowej <i>Edmund Wittbrodt</i>
--	---

**List Ministra Edukacji Narodowej
z dnia 19 czerwca 2000 r.
w sprawie zaszeregowania księży katechetów²
(DKS – WSW – 1032/138/KF/2000)**

Minister Edukacji Narodowej Mirosław Handke skierował do Przewodniczącego Komisji Episkopatu Polski ds. Wychowania - księdza biskupa Kazimierza Nycza list, zawierający informację na temat zaszeregowania księży, którzy uczą religii w szkołach. Niżej zamieszczony list nawiązuje do ustaleń, przyjętych na spotkaniu w dniu 8 czerwca 2000 r. Został przekazany także do wiadomości kuratorów oświaty.

² Na spotkaniu odpowiedzialnych za katechizację w Polsce, w dniach 14 - 16 września 2000 r. w Zakopanem, Ks. Bp Kazimierz Nycz poinformował, że list Ministra Mirosława Handkego przybierze formę aktu prawnego.

Jego Ekszelencja
Ksiądz Biskup
Kazimierz Nycz

Ekszelencjo, Drogi Księżu Biskupie!

W nawiązaniu do podjętych ustaleń na spotkaniu 8 czerwca 2000 r. uprzejmie informuję, co następuje:

“Minimalne stawki wynagrodzenia zasadniczego - określone w załączniku do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 maja 2000 r. w *sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, sposobu obliczania wysokości stawki wynagrodzenia zasadniczego za jedną godzinę przeliczeniową, wykazu stanowisk oraz dodatkowych zadań i zajęć uprawniających do dodatku funkcyjnego, ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, wykazu trudnych i uciążliwych warunków pracy stanowiących podstawę przyznania dodatku za warunki pracy oraz szczególnych przypadków zaliczania okresów zatrudnienia i innych okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat (Dz.U. Nr 39, poz. 455)* - przewidziane dla nauczycieli legitymujących się tytułem zawodowym magistra przysługują również księżom posiadającym dyplom ukończenia wyższego seminarium duchownego przed rokiem 1990, nie mającym w tamtym okresie możliwości uzyskania tytułu zawodowego magistra.

Osoby legitymujące się dyplomem ukończenia kolegium teologicznego powinny zostać zaszeregowane na tym samym poziomie, co nauczyciele posiadający dyplom ukończenia kolegium nauczycielskiego i nauczycielskiego kolegium języków obcych.

Stosownie do art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 19, poz. 239) księża i diakoni zatrudnieni w dniu wejścia w życie ustawy na stanowiskach nauczycieli religii, posiadający wymagane kwalifikacje oraz co najmniej trzyletni nieprzerwany okres pracy pedagogicznej w szkole w pełnym wymiarze

zajęć zgodnie z wymaganymi kwalifikacjami, z dniem wejścia w życie ustawy uzyskali stopień nauczyciela mianowanego.

Do trzyletniego nieprzerwanego okresu pracy pedagogicznej w pełnym wymiarze zajęć, zalicza się okres prowadzenia przez księży i diakonów, nieodpłatnie, nauki religii w szkołach przed dniem 1 września 1997 r., przy czym uwzględnia się okres prowadzenia nauki religii zarówno w pełnym wymiarze zajęć w jednej szkole, jak i jednocześnie w kilku szkołach, jeżeli łączny wymiar zajęć stanowił pełny wymiar.

Natomiast, przy zaliczaniu okresu pracy pedagogicznej wykonywanej od dnia 1 września 1997 r., brak jest podstaw do łączenia wymiaru zatrudnienia w różnych szkołach w celu uzyskania pełnego wymiaru godzin pracy pedagogicznej. Zgodnie bowiem z § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkołach publicznych (Dz.U. Nr 36, poz. 155 ze zm.), nauczyciel religii uczący na terenie kilku szkół lub przedszkoli zatrudniany był przez dyrektora szkoły wyznaczonej przez miejscowego kuratora oświaty - w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę, a od dnia wejścia w życie noweli rozporządzenia z dnia 30 czerwca 1999 r. (Dz.U. Nr 67, poz. 753) tj. od dnia 17 sierpnia 1999 r. zatrudniany jest przez dyrektora szkoły lub przedszkola wskazanego przez organ prowadzący”.

Status ubezpieczeniowy osób duchownych zatrudnionych na podstawie stosunku pracy

Jedną z konsekwencji reformy systemu ubezpieczeń społecznych, której zasadnicze zręby weszły w życie w dniu 1 stycznia 1999 r., jest zmiana statusu ubezpieczeniowego osób duchownych. W szczególnej sytuacji prawnej znajdują się zaś te z nich, które oprócz pozostawania w stanie duchownym są ponadto zatrudnione na podstawie stosunku pracy. Zarówno stan duchowny, jak i zatrudnienie – jeśli tytuły te rozpatruje się oddzielnie – wiążą się z obowiązkiem ubezpieczenia nie tylko na gruncie ubezpieczeń społecznych, lecz także w odniesieniu do ubezpieczenia zdrowotnego¹. Sytuacja, w której jedna osoba spełnia równocześnie warunki do objęcia ubezpieczeniami z obu tytułów, uregulowana jest jednak przez odrębne przepisy. Mają one szerokie zastosowanie w praktyce – duża część osób duchownych jest przecież zatrudniona w ramach stosunku pracy jako nauczyciele religii. Niektóre z nich, mimo przeprowadzonych nowelizacji, wciąż jednak budzić mogą uzasadnione wątpliwości².

Podjmując temat określony tytułem opracowania wyjaśnić trzeba najpierw, że w ustawach z zakresu ubezpieczeń społecznych sformułowanie “osoba duchowna” używane jest w jego szerokim

¹ Zob. w szczególności art. 6 ust. 1 pkt 1 i 10 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U.98.137.887 ze zm.) oraz art. 8 pkt 1 lit. a oraz f ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U.97.28.153 ze zm.). Na temat zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym i ubezpieczeniu zdrowotnemu *in genere* zob. J. Lewandowska, *Nowy system ubezpieczeń społecznych. Ubezpieczenia dla wszystkich grup zawodowych*, “Prawo Pracy” 1999, nr 1, s. 9-19; B. Wagner, *Podmiotowy zakres ubezpieczeń emerytalnego i rentowego*, “Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” 1999, nr 3, s. 3-6; D. Bieniasz, A. Szalek, *System ubezpieczeń społecznych, ubezpieczenie zdrowotne i system emerytalny po reformie*, Warszawa 1999; A. Pędzierski, *Zasady nowego systemu ubezpieczeń społecznych*, “Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” 1999, nr 1, s. 3-9.

² Opracowanie uwzględnia stan prawny na dzień 15 października 2000 r.

rozumieniu. Jest to konsekwencja przyjęcia definicji, która zawarta jest w ustawie z dnia 13 października 1998 r. *o systemie ubezpieczeń społecznych* (art. 8 ust. 13). Według niej “za osobę duchowną uważa się duchownego oraz członków zakonów męskich i żeńskich Kościoła katolickiego, innych kościołów i związków wyznaniowych, z wyjątkiem alumnów seminariów duchownych, nowicjuszków, postulantów i juniorystów, którzy nie ukończyli 25 roku życia”.

Przystępując do omówienia przytoczonego przepisu zwrócić trzeba uwagę na kilka związanych z nim wątpliwości. Godny za-uwaga jest najpierw fakt, że zdefiniowane przez ustawodawcę określenie “osoba duchowna”, poza art. 8 ust. 13, w ustawie *o systemie ubezpieczeń społecznych* w ogóle nie jest używane. Stosowane jest natomiast wyrażenie “duchowny” (zob. art. 6 ust. 1 pkt 10; art. 9 ust. 7; art. 13 pkt 10; art. 16 ust. 10 pkt 1 oraz ust. 10a i 11; art. 18 ust. 4 pkt 5; art. 36 ust. 2). Brzmienie przytoczonej definicji prowadzi może przy tym do wniosku, że sformułowanie “osoba duchowna” jest znaczeniowo szersze od określenia “duchowny” (“za osobę duchowną uważa się duchownego oraz członków zakonów [...]”). Przyjmując ten wniosek należałoby jednak konsekwentnie uznać, że członkowie zakonów nie podlegają ubezpieczeniom, bo objęci nimi zostali duchowni, a nie osoby duchowne (zob. zwłaszcza art. 6 ust. 1 pkt 10). Wniosek taki jest zaś w oczywisty sposób niezgodny z intencjami ustawodawcy. Treść innych przepisów ustawy świadczy bowiem wymownie o tym, że także i zakonnicy są objęci ubezpieczeniami społecznymi (zob. np. art. 36 ust. 2).

Jedynym możliwym sposobem wyjaśnienia zasygnalizowanych wątpliwości jest stwierdzenie, że na gruncie ustawy *o systemie ubezpieczeń społecznych* sformułowania “osoba duchowna” i “duchowny” posiadają dokładnie to samo znaczenie, wbrew brzmieniu przepisu art. 8 ust. 13. W nim zaś chodziło tylko o wyrażenie myśli, że za duchownych uważa się nie tylko duchownych *sensu stricto*, ale również członków zakonów, którzy nie posiadają święceń. Po przyjęciu tej tezy narzuca się jednak spostrzeżenie, iż formułując omawianą definicję popełniono podstawowe błędy logiczne, co nie świadczy najlepiej o staranności ustawodawcy³.

³ Szerzej: P. Stanisz, *Kto jest osobą duchowną?*, “Gazeta Prawna” 1999, nr 1, s. 30.

Nie podejmując w tym miejscu innych wątpliwości, które powstać mogą przy interpretacji definicji “osoby duchownej”, wskazać trzeba, że w zakres tego pojęcia wchodzi cztery grupy osób. Pierwszą stanowią duchowni w ścisłym tego słowa znaczeniu, czyli osoby posiadające święcenia (biskupi, kapłani i diakoni)⁴. Następnie do osób duchownych zaliczeni są ci, którzy w wyższych seminariach duchownych przygotowują się do przyjęcia święceń (alumni), jeśli ukończyli 25 rok życia. Kolejną grupę stanowią definitywnie inkorporowani członkowie zakonów⁵. Duchownymi w świetle omawianej definicji są wreszcie również osoby przygotowujące się do definitywnego przyjęcia do zakonu, tj. junioryści, nowicjusze i postulanci, z wyjątkiem tych, którzy nie ukończyli 25 roku życia. Użyta przez ustawodawcę terminologia związana jest z Kościołem katolickim, odpowiednio należy ją jednak stosować również do innych kościołów i związków wyznaniowych⁶.

Omawiając status ubezpieczeniowy osób duchownych zatrudnionych na podstawie stosunku pracy osobno podjąć trzeba kwestie związane z ubezpieczeniami społecznymi, a osobno te, które dotyczą ubezpieczenia zdrowotnego. Zgodnie z realizowaną koncepcją reformy systemu ubezpieczeń, zasady podlegania tym ubezpieczeniom określone są bowiem w odrębnych aktach prawnych i charakteryzują się odmiennością przyjętych rozwiązań.

⁴ Wyłącznie osoby posiadające święcenia są uważane za “duchownych” na gruncie prawa kanonicznego. Zob. T. Bach, *Koncepcja prawna ubezpieczenia społecznego osób duchownych*, w: *Kościół i prawo*, t. 12, red. J. Krukowski, F. Lempa, F. Mazurek, Lublin 1994, s. 78-79. Godne odnotowania jest jednak, że zgodnie z omawianą definicją nie są osobami duchownymi diakoni, którzy są jednocześnie alumnami, a nie ukończyli 25 roku życia. P. Stanis, *Ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne osób duchownych*, w: *Prawo wyznaniowe*, red. H. Misztal, Lublin 2000, s. 469.

⁵ Określenie “zakon” obejmuje zarówno instytuty zakonne, jak i instytuty świeckie oraz stowarzyszenia życia apostołskiego (zob. art. 8 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, Dz.U.89.29.154 ze zm.).

⁶ To mało precyzyjne sformułowanie, wymuszone wszakże przez prawodawcę, musi zostać uznane za wystarczające na gruncie niniejszego opracowania. Dokładne określenie, kogo należy uznać za osobę duchowną w każdym z kościołów i związków wyznaniowych, wymagałoby osobnego studium.

1. Ubezpieczenia społeczne

W zakresie ubezpieczeń społecznych specyfika sytuacji prawnej osób duchownych zatrudnionych na podstawie stosunku pracy przejawia się na dwóch płaszczyznach. Szczególnie ważne są normy, określające zasady podlegania ubezpieczeniom. Godne dostrzeżenia jest jednak również i to, że podjęcie przez osobę duchowną zatrudnienia w ramach stosunku pracy pociąga za sobą zmiany w zakresie przysługujących jej świadczeń.

1.1. Zasady podlegania ubezpieczeniom

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. *o systemie ubezpieczeń społecznych* zawiera osobną grupę przepisów, regulujących zasady podlegania ubezpieczeniom w razie kumulacji tytułów ubezpieczenia (zob. w szczególności art. 9). Niektóre z nich odnoszą się bezpośrednio do duchownych pozostających w stosunku pracy. Istotne w tym względzie regulacje zawiera art. 9 ust. 1-1a omawianego aktu prawnego. Przepisy te dotyczą zbiegu tytułów obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego i ubezpieczeń rentowych. Mają jednak swoje konsekwencje również na gruncie ubezpieczeń wypadkowego i chorobowego⁷.

Analizując art. 9 ust. 1 pod kątem sytuacji prawnej osób duchownych, które oprócz działalności *stricte* duszpasterskiej wykonują pracę na podstawie stosunku pracy, wskazać trzeba, że – co do zasady – podlegają one obowiązkowo ubezpieczeniom jedynie z racji posiadania statusu pracowniczego. Ponadto, na zasadach dobrowolności mogą być objęte ubezpieczeniami również z tytułu pozostawania w stanie duchownym. Podkreślić jednak trzeba, że zgodnie z art. 16 ust. 11 składki płacone przez duchownych podle-

⁷ Jedynie osoby podlegające ubezpieczeniu emerytalnemu i ubezpieczeniom rentowym – i to w wyraźnie wskazanych sytuacjach i na wyraźnie określonych zasadach – podlegają także ubezpieczeniom chorobowemu i wypadkowemu (zob. art. 11-12 ustawy z 13 października 1998 r. *o systemie ubezpieczeń społecznych*). Na temat struktury obecnego systemu ubezpieczeń zob. K. Kolasiński, *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, Toruń 1999, s. 337-341; W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 1999, s. 104.

gających dobrowolnie ubezpieczeniom społecznym finansowane są w całości przez ubezpieczonych i nie ma zastosowania ich współfinansowanie przez Fundusz Kościelny⁸.

Inne reguły obowiązują wówczas, gdy podstawa wymiaru składki z tytułu wykonywania przez duchownego pracy w ramach stosunku pracy jest niższa od obowiązującej kwoty najniższego wynagrodzenia⁹. Zgodnie z art. 9 ust. 1a ustawy *o systemie ubezpieczeń społecznych* osoby duchowne znajdujące się w takiej sytuacji podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym także z tytułu pozostawania w stanie duchownym. Przy obecnym brzmieniu art. 16 ust. 10a nieco kłopotu sprawia natomiast jednoznaczne wskazanie, jaka jest w tej sytuacji podstawa wymiaru składki z racji pozostawania w stanie duchownym i jak ta składka ma być finansowana. Przepis ten brzmi: "Składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe duchownych, o których mowa w art. 9 ust. 1a, finansuje Fundusz Kościelny, zgodnie z ust. 10 pkt 1, w części obliczonej od różnicy podstawy wymiaru składek określonej w art. 18 ust. 4 pkt 5 i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z tytułu stosunku pracy". Dla dokładnego określenia sytuacji prawnej osób duchownych zatrudnionych na podstawie stosunku pracy trzeba go poddać szczegółowej analizie.

Pierwszym z zagadnień, które należy podjąć, jest wysokość podstawy wymiaru składek płaconych ze względu na posiadanie statusu osoby duchownej w sytuacji, którą reguluje art. 9 ust. 1a. Zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi na gruncie obowiązującego systemu ubezpieczeń społecznych o wysokości podstawy wymiaru składek zawsze decyduje tytuł, z jakiego dana osoba podlega ubezpieczeniom. W przypadku ubezpieczenia z racji pozostawania w stanie duchownym podstawę wymiaru składek stanowi zaś kwota najniż-

⁸ W przypadku obowiązkowego podlegania ubezpieczeniom społecznym z tytułu pozostawania w stanie duchownym regułą jest – zgodnie z art. 16 ust. 10 pkt 1 ustawy *o systemie ubezpieczeń społecznych* – finansowanie składek w 80% przez Fundusz Kościelny. Szerzej: J. Krukowski, K. Warchałowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2000, s. 248-249; Stanisław, *Ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne...*, s. 472-473.

⁹ Kwota najniższego wynagrodzenia określana jest w drodze rozporządzenia przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej na podstawie art. 77⁴ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy* (tekst jednolity: Dz.U.98.21.94 ze zm.).

szego wynagrodzenia, ustalana przez ministra właściwego do spraw pracy (art. 18 ust. 4 pkt 5). Wydaje się więc, że osoba duchowna, która ze względu na dyspozycję art. 9 ust. 1a podlega obowiązkowo ubezpieczeniom także z tytułu pozostawania w stanie duchownym, powinna – według zasad ogólnych – opłacać tę składkę od podstawy wymiaru równej kwocie najniższego wynagrodzenia.

Z brzmienia analizowanego art. 16 ust. 10a wynika następnie, że finansowanie składki w 80% przez Fundusz Kościelny (zgodnie z art. 16 ust. 10 pkt 1) dotyczy tylko tej jej części, która jest obliczona od podstawy wymiaru równej różnicy pomiędzy najniższym wynagrodzeniem, a przychodem ze stosunku pracy. Nie bardzo wiadomo natomiast, w jaki sposób ma być finansowana pozostała część składki. Można twierdzić, że – ponieważ chodzi o ubezpieczenia obowiązkowe – należy stosować art. 16 ust. 10 pkt 1, a więc i w tym przypadku powinna znaleźć zastosowanie reguła dotycząca ich współfinansowania przez Fundusz Kościelny. Po przyjęciu tego rozwiązania trudno jednak odpowiedzieć na pytanie, dlaczego ustawodawca wyraźnie wskazał, że ten sposób finansowania składek ma być stosowany w odniesieniu do “części obliczonej od różnicy wymiaru składek określonej w art. 18 ust. 4 pkt 5 i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z tytułu stosunku pracy”. Wydaje się bowiem, że takie sformułowanie wskazuje wyraźnie, że w odniesieniu do pozostałej części powinien znaleźć zastosowanie jakiś inny sposób finansowania składki. Takim innym sposobem mogłoby być jej finansowanie w całości przez osobę duchowną. Taka z kolei interpretacja pozostawałaby w sprzeczności z zasadą, iż w 100% składka jest pokrywana przez osobę duchowną wówczas, gdy ubezpieczenia mają charakter dobrowolny (zob. art. 16 ust. 11).

Zasygnalizowane wątpliwości zostały dostrzeżone w praktyce. Dążąc do ich wyjaśnienia zdecydowano przyjąć, że istotą normy wyrażonej w art. 16 ust. 10a nie jest określenie sposobu finansowania składki na ubezpieczenie z tytułu pozostawania w stanie duchownych w sytuacji wskazanej w art. 9 ust. 1a, lecz raczej ograniczenie podstawy wymiaru tej składki. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej w dniu 7 lutego 2000 r. skierował w tej sprawie pismo do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Wskazano w nim, że “należy przyjąć, iż podstawę wymiaru składek dla duchownych, o których mowa w art. 9 ust. 1a, stanowi różnica pomiędzy kwotą najniższego wynagrodzenia, a kwotą przychodu ze stosunku pracy (...)”¹⁰.

Praktyka ta nie znajduje dostatecznych podstaw w obowiązujących przepisach. Trudno w nich znaleźć uzasadnienie dla ograniczenia w takiej sytuacji podstawy wymiaru składek jedynie do różnicy pomiędzy kwotą najniższego wynagrodzenia, a kwotą przychodu ze stosunku pracy. Przeciwno tej praktyce przemawia również i to, że omawiany przepis nie został umieszczony w art. 18, w którym określona jest podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia członków poszczególnych grup społeczno-zawodowych, ale w art. 16, który podejmuje kwestie związane ze sposobem finansowania składek. Stosowane w praktyce rozwiązanie zgodne jest jednak z innymi rozwiązaniami stosowanymi na gruncie ubezpieczeń społecznych osób duchownych. Należałoby więc oczekiwać rychłej nowelizacji ustawy *o systemie ubezpieczeń społecznych*. Wydaje się, że rozwiązaniem mogłoby być dodanie osobnego przepisu, który wskazywałby, iż podstawą wymiaru składki na ubezpieczenia z tytułu pozostawania w stanie duchownym, w sytuacji określonej w art. 9 ust. 1a, jest różnica pomiędzy kwotą najniższego wynagrodzenia, a kwotą przychodu ze stosunku pracy. W konsekwencji zbędny okazałby się art. 16 ust. 10a, ponieważ współfinansowanie składek przez Fundusz Kościelny w razie obowiązkowego podlegania ubezpieczeniom wynika wyraźnie z art. 16 ust. 10 pkt 1¹¹.

1.2. Zakres przysługujących świadczeń

Podobnie jak całokształt statusu ubezpieczeniowego, tak również i zakres przysługujących świadczeń zależy przede wszystkim od tytułu, z jakiego dana osoba podlega ubezpieczeniom. W przy-

¹⁰ Zob. pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej Ewy Lewickiej do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Lesława Gajka z dnia 7 lutego 2000 r., znak: U.520-55/2000.

¹¹ Przekonanie o potrzebie takiej nowelizacji zdaje się podzielać także Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej wskazując, że sugerowane rozwiązanie należy stosować “do czasu pełnej regulacji ustawowej tego zagadnienia”, tamże.

padku duchownych, którzy oprócz działalności *stricte* duszpasterkiej wykonują również pracę w ramach stosunku pracy, decydujące znaczenie ma więc okoliczność, czy dana osoba – podlegając obligatoryjnie ubezpieczeniom ze względu na wykonywanie pracy – jest objęta ubezpieczeniami także z racji pozostawania w stanie duchownym. W związku z tym szczególną uwagę należy zwrócić na te świadczenia, które związane są wyłącznie z ubezpieczeniem z tytułu posiadania statusu pracowniczego, bądź też jedynie z ubezpieczeniem ze względu na pozostawanie w stanie duchownym.

Tego rodzaju sytuacje dostrzec można najpierw na gruncie ubezpieczenia chorobowego. W przypadku podlegania ubezpieczeniom z tytułu pozostawania w stanie duchownym nie jest ono obowiązkowe. Większa część osób duchownych nie decyduje się na dobrowolne przystąpienie do niego, bo wiąże się to z podniesieniem wysokości składki. W efekcie przeważająca liczba osób podlegających ubezpieczeniom jedynie z tytułu pozostawania w stanie duchownym pozbawiona jest prawa do świadczeń z tego ubezpieczenia. Odmienne jest wówczas, gdy dana osoba objęta jest ubezpieczeniem ze względu na posiadanie statusu pracowniczego. W tym przypadku obligatoryjne są wszystkie rodzaje ubezpieczeń, w tym również chorobowe. Osoba, która wykonuje pracę na podstawie stosunku pracy, ma więc prawo do świadczeń z ubezpieczenia chorobowego¹².

Katalog świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, zgodnie z ustawą z dnia 25 czerwca 1999 r. *o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa*¹³, obejmuje zasiłek chorobowy, świadczenie rehabilitacyjne, zasiłek wyrównawczy oraz zasiłki związane z macierzyństwem: porodowy, macierzyński i opiekuńczy¹⁴. Największe znaczenie dla osób duchownych ma niewątpliwie pierwsze z nich, tj. zasiłek chorobowy. Zasady nabywania prawa do niego różnią się jednak nieco, w zależności od tego, czy podlega się ubezpieczeniom jako duchowny, czy jako pracownik. W przypadku podlegania ubezpieczeniom z tytułu

¹² Zob. E. Wojtaszczyk, *Świadczenia pieniężne w razie choroby i macierzyństwa od 1 września 1999 r.*, „Prawo Pracy” 1999, nr 9, s. 17-28.

¹³ Dz.U.99.60. 636 ze zm.

¹⁴ K. Kolański, dz. cyt., s. 352.

pozostawania w stanie duchownym i dobrowolnego przystąpienia do ubezpieczenia chorobowego prawo do zasiłku chorobowego nabywa się – co do zasady – po upływie 180 dni nieprzerwanego ubezpieczenia¹⁵. Inaczej jest wówczas, gdy podlega się ubezpieczeniom ze względu na zatrudnienie w ramach stosunku pracy. Wymagany w tym przypadku ten tzw. okres oczekiwania w sytuacjach typowych wynosi jedynie 30 dni (art. 4 ust. 1)¹⁶.

Godne zauważenia różnice w zakresie świadczeń przysługujących z ubezpieczenia chorobowego w zależności od tytułu ubezpieczenia istnieją ponadto w odniesieniu do zasiłków: wyrównawczego i opiekuńczego. Zgodnie z ustawą z dnia 25 czerwca 1999 r. *o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa* przysługują one wyłącznie pracownikom¹⁷.

Na marginesie rozważań zauważyć warto także, iż omawiany akt prawny przyznał duchownym prawo do pozostałych, poza zasiłkiem opiekuńczym, świadczeń związanych z macierzyństwem. Zmiana ta nie ma oczywiście praktycznego znaczenia dla duchownych należących do Kościoła katolickiego, posiada jednak swoją doniosłość w odniesieniu do duchownych innych wyznań, którzy zwykle nie mają obowiązku pozostawania w celibacie¹⁸.

¹⁵ Od pierwszego dnia ubezpieczenia chorobowego prawo do zasiłku chorobowego przysługuje jednak wtedy, gdy niezdolność do pracy spowodowana została wypadkiem w drodze do miejsca wykonywania działalności duszpasterskiej lub w drodze powrotnej z tego miejsca. Podobnie rzecz się ma wówczas, gdy duchowny legitymuje się wcześniejszym – co najmniej 10-letnim – okresem obowiązkowego ubezpieczenia chorobowego lub mając status absolwenta przystąpił do tego ubezpieczenia w ciągu 90 dni od ukończenia studiów wyższych względnie nauki w szkole (art. 4 ust. 3 pkt 1-3 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. *o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa*).

¹⁶ Sytuacja pracowników w kwestii nabywania prawa do zasiłku chorobowego została, podobnie jak poprzednio, ukształtowana najkorzystniej. Natomiast status osób duchownych jest w tym zakresie taki sam, jak wszystkich, którzy podlegają dobrowolnie ubezpieczeniu chorobowemu. Na temat zasad nabywania prawa do tego świadczenia szerzej: Z. Salwa, *Nowe przepisy o zasiłkach chorobowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1999, nr 9, s. 16-19.

¹⁷ Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 11 maja 2000 r. *o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa* od dnia 1 stycznia 2001 zasiłek opiekuńczy przysługiwać ma nie tylko pracownikom, ale wszystkim, którzy obowiązkowo podlegają ubezpieczeniu chorobowemu (Dz.U.00.53.633).

¹⁸ Zob. U. Chmielewska, *Macierzyństwo duchownych*, „Gazeta Ubezpieczeniowa” 1999, nr 34, s. 24.

Innego rodzaju różnicę w zakresie świadczeń, które przysługują ubezpieczonym z tytułu wykonywania pracy bądź z racji pozostawania w stanie duchownym, dostrzec można na gruncie ubezpieczenia wypadkowego. Jest ona w dużej mierze konsekwencją tego, że nie uchwalono dotąd nowej ustawy, która regulowałaby przedmiotowy zakres tego ubezpieczenia¹⁹. W tych kwestiach do osób duchownych stosuje się więc nadal odpowiednie przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *o ubezpieczeniu społecznym duchownych*²⁰. Utrzymana została m. in. szczególna definicja wypadku, obowiązująca w przypadku osób podlegających ubezpieczeniom z tytułu pozostawania w stanie duchownym. Zgodnie z omawianymi regulacjami “za wypadek (...) uważa się nagłe zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną, które nastąpiło podczas wykonywania czynności religijnych lub czynności związanych z powierzonymi funkcjami duszpasterskimi bądź zakonnymi, jak również w drodze do miejsca ich pełnienia lub z tego miejsca” (art. 13 ust. 2).

Dwie z cech, którymi musi się charakteryzować zdarzenie, aby mogło być uznane za wypadek uprawniający do świadczeń (nagłość zdarzenia, zewnętrżność przyczyny), są w tej definicji takie same, jak w przypadku ubezpieczenia pracowniczego, jednak trzecia z nich została określona w sposób odmienny. Na gruncie ubezpieczenia z tytułu posiadania statusu osoby duchownej zdarzenie może

¹⁹ Projekt nowej ustawy ponad rok temu został wniesiony do Sejmu. Omówienie: J. Kroner, *Świadczenia - prawo do nich i wysokość*, “Rzeczpospolita” 1999, nr 16, s. 15.

²⁰ Dz.U.89.29.156 ze zm. Niektóre przepisy tego aktu prawnego zostały dotąd zachowane w mocy właśnie z powodu braku nowej ustawy, która dotyczyłaby świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego. Zgodnie z pierwotną wersją ustawy z dnia 13 października 1998 r. *o systemie ubezpieczeń społecznych* cała ustawa z dnia 17 maja 1989 r. *o ubezpieczeniu społecznym duchownych* miała zostać uchylona. Odpowiedni przepis pierwszego z wymienionych aktów prawnych (art. 122 ust. 1 pkt 6) został jednak zmieniony jeszcze w okresie *vacatio legis* przez ustawę *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* (Dz.U.98.162.1118 ze zm. - zob. jej art. 172 pkt 10). Zachowane w mocy przepisy ustawy z 17 maja 1989 r. *o ubezpieczeniu społecznym duchownych* w odniesieniu do świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego zawierają kilka norm modyfikujących reguły ustalone w obowiązującej nadal ustawie z dnia 12 czerwca 1975 r. *o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych* (tekst jednolity: Dz.U.83.30.144 ze zm.).

być uznane za wypadek uprawniający do świadczeń wówczas, gdy jest związane (czasowo lub miejscowo) z wykonywaniem funkcji religijnych²¹. Oznacza to, że nie każde zdarzenie, które spełnia przesłanki określone w tej definicji, będzie mogło być zakwalifikowane jako wypadek przy pracy również na gruncie ubezpieczenia pracowniczego. W tym ostatnim przypadku konieczny jest bowiem określony w przepisach związek z pracą wykonywaną na podstawie stosunku pracy²².

Orzecznictwo sądów powszechnych, podejmujące kwestie wypadku uprawniającego do świadczeń w rozumieniu ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *o ubezpieczeniu społecznym duchownych* nie jest zbyt bogate. Wskazać trzeba jednak, że judykatura uznała m. in., że jest wypadkiem uprawniającym do świadczeń na podstawie tego aktu prawnego złamanie nogi, jakie nastąpiło w czasie spaceru odbywanego w przerwie między naukami, podczas obowiązkowych rekolekcji. Stwierdzono bowiem, iż ochrona ubezpieczeniowa obejmuje “wszelkie czynności duchownego związane z udziałem w rekolekcjach, z wyłączeniem takich tylko działań, które kolidują z realizacją funkcji duszpasterskich albo nie mają z nimi związku”²³.

Opisane zdarzenie zostało uznane za wypadek uprawniający do świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, którym dana osoba jest objęta ze względu na pozostawanie w stanie duchownym. Poważne wątpliwości budzi natomiast możliwość zakwalifikowania go jako wypadku przy pracy na gruncie ubezpieczenia z tytułu posiadania statusu pracowniczego. W tym przypadku należałoby bowiem wykazać, że zdarzenie związane jest z pracą wykonywaną na podstawie stosunku pracy zgodnie z przepisami art. 6 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 12 czerwca 1975 r. *o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych*.

Wskazane wyżej regulacje wyczerpują katalog przepisów różnicujących zakres przysługujących świadczeń w zależności od tego, czy dana osoba podlega ubezpieczeniom z tytułu zatrudnienia w

²¹ Zob. U. Jackowiak, *Ubezpieczenie społeczne duchownych*, “Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” 1998, nr 5, s. 8.

²² Zob. T. Liszcz, *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce*, Kraków - Lublin 1997, s. 113-114.

²³ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 28 grudnia 1992 r., sygn. III AUr 613/92, “Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych i Sądu Najwyższego” 1993, nr 9, poz. 39 (orzecznictwo z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych).

ramach stosunku pracy, czy też z racji posiadania statusu osoby duchownej. Tego rodzaju zróżnicowania brak w szczególności na gruncie ubezpieczenia emerytalnego i ubezpieczeń rentowych²⁴.

W porównaniu ze stanem prawnym sprzed 1 stycznia 1999 r. wskazać trzeba, że zakres świadczeń przysługujących osobom, które podlegają ubezpieczeniom z tytułu pozostawania w stanie duchownym jest obecnie dużo bardziej zbliżony do tego, który ma zastosowanie w odniesieniu do pracowników, co zgodne jest z założeniami realizowanej reformy²⁵. Różnice w tym zakresie widoczniejsze były na gruncie przepisów obowiązujących przed dniem 1 stycznia 1999 r.²⁶

2. Ubezpieczenie zdrowotne

W zakresie ubezpieczenia zdrowotnego na szczególną uwagę, z punktu widzenia tematu opracowania, zasługują normy odnoszące się do obowiązku opłacania składki. Zakres świadczeń przysługujących z tego ubezpieczenia jest bowiem taki sam dla członków wszystkich grup społeczno-zawodowych, co odpowiada normie konstytucyjnej wyrażonej w art. 68 ust. 2 obowiązującej ustawy zasadniczej²⁷.

²⁴ Przedmiotowy zakres tych ubezpieczeń reguluje obecnie cytowana już ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*. O zasadach nabywania prawa do świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego i ubezpieczeń rentowych i reguł, a odnoszących się do określania ich wysokości w nowym systemie. Zob. T. Liszcz, *Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, "Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych" 1999, nr 3, s. 7-9; M. Tworowska, *Emerytury i renty z I filara*, "Prawo Pracy" 1999, nr 1, s. 21-25.

²⁵ Na temat konieczności ujednoczenia statusu ubezpieczeniowego członków poszczególnych grup społeczno-zawodowych zob. Wystąpienie Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej Ewy Lewickiej podczas pierwszego czytania rządowych projektów ustaw *o systemie ubezpieczeń społecznych i o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, w: *Sprawozdanie Stenograficzne z 19 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 28 i 29 maja 1998 r.*, Warszawa 1998, s. 74-75.

²⁶ O sytuacji prawnej osób duchownych w zakresie ubezpieczeń społecznych przed 1 stycznia 1999 r. zob. Jackowiak, *dz. cyt.*, s. 6-9; P. Stanisław, *Ubezpieczenia społeczne osób duchownych*, w: *Prawo wyznaniowe III Rzeczypospolitej*, red. H. Misztal, Lublin-Sandomierz 1999, s. 258-261.

²⁷ "Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków

Ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym stanowi, iż zarówno posiadanie statusu osoby duchownej, jak i pozostawanie w stosunku pracy, powodują powstanie obowiązku ubezpieczenia. Z nim zaś nierozdzielnie wiąże się obowiązek opłacania składki. Omawiany akt prawny nie zawiera przepisów, które odnosiłyby się do osób podlegających ubezpieczeniu jednocześnie z więcej niż jednego tytułu. Określa zaś sytuację prawną tych, którzy osiągają przychody z więcej niż jednego źródła.

Art. 22 omawianej ustawy stanowi, iż ubezpieczony, który uzyskuje przychody z dwóch lub większej ilości źródeł, ma obowiązek opłacania składki “od wszystkich tych przychodów, dla których podstawa wymiaru składki została określona w art. 21”. W tym ostatnim przepisie ustalona została jednak podstawa wymiaru składki od osób, a nie od przychodów. W wielu przypadkach zasygnalizowana rozbieżność nie pociąga za sobą praktycznych trudności. Istniejący tytuł ubezpieczenia (np. pozostawanie w stosunku pracy) zwykle jest bowiem także źródłem przychodów. W świetle przedstawionych przepisów klarowny jest więc status osób duchownych, które osiągają przychody zarówno z działalności duszpasterskiej, jak i ze stosunku pracy. Podlegając ubezpieczeniu zdrowotnemu z dwóch tytułów i osiągając przychody z dwóch źródeł niewątpliwie zobowiązane są do opłacania dwóch składek na to ubezpieczenie²⁸. Obowiązki płatnika składki na ubezpieczenie zdrowotne ze względu na pozostawanie duchownego w stosunku pracy obciążają w tej sytuacji pracodawcę, natomiast całokształt obowiązków związanych z opłaceniem składki należy ze względu na osiąganie przychodów z działalności duszpasterskiej spoczywa na ubezpieczonym.

Wątpliwości budzi natomiast sytuacja osób duchownych, które podlegają ubezpieczeniu zdrowotnemu z dwóch tytułów, ale osiągają przychody tylko z jednego źródła. Klasycznym przykładem jest *casus* siostry zakonnej, zatrudnionej w szkole jako nauczyciel religii. Zarówno pozostawanie w stanie duchownym, jak i posiadanie statusu pracowniczego, pociąga za sobą powstanie obowiązku ubez-

publicznych”. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U.97.78.483.

²⁸ J. Krukowski, K. Warchałowski, *dz. cyt.*, s. 250; P. Stanisz, *Ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne ...*, s. 473.

pieczenia, a z nim wiąże się konieczność opłacania składki. Przy tej interpretacji powstaje jednak problem – od jakiej podstawy wymiaru należy obliczyć składkę na ubezpieczenie z tytułu posiadania statusu osoby duchownej i jak ta składka ma być finansowana? Godne przypomnienia jest, że w przypadku ubezpieczenia z tego tytułu przewidziano dwa różne rozwiązania, w zależności od tego, czy dana osoba posiada czy też nie posiada statusu podatnika.

Określając podstawę wymiaru składek w przypadku osób duchownych będących podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych lub zryczałtowanego podatku od przychodów osób duchownych ustawa *o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym* odsyła do przepisów, dotyczących ubezpieczeń społecznych, na gruncie których podstawa wymiaru składek równa jest kwocie najniższego wynagrodzenia (zob. art. 21 ust. 1). Składka w tym przypadku w całości finansowana jest przez osobę duchowną. Inaczej jest jednak, gdy osoba duchowna nie jest podatnikiem podatku dochodowego od osób fizycznych ani zryczałtowanego podatku od przychodów osób duchownych. Zgodnie z art. 21 ust. 3a podstawa wymiaru składek jest w tej sytuacji równa kwocie odpowiadającej wysokości zasiłku stałego z pomocy społecznej i w całości finansowana jest przez Fundusz Kościelny (zob. art. 25 ust. 3)²⁹.

Trzymając się podanego wyżej przykładu zauważyć trzeba, że siostra zakonna pracująca w szkole, chociaż nie osiąga przychodów z działalności duszpasterskiej, to jednak jest podatnikiem podatku dochodowego od osób fizycznych, ze względu na osiąganie przychodów ze stosunku pracy. Żaden z mających zastosowanie przepisów nie wskazuje przy tym wyraźnie, że chodzi o posiadanie statusu podatnika tylko ze względu na przychody z działalności duszpasterskiej. Wydaje się jednak, że należy założyć taką właśnie intencję ustawodawcy. Przyjęcie przeciwnego stanowiska prowadziłoby bowiem do nałożenia na siostrę zakonną pracującą w szkole obowiązku opłacania z własnych środków składki na ubezpieczenie z tytułu pozostawania w stanie duchownych, mimo że tego źródła nie osiąga żadnych przychodów. Takie zaś rozwiązanie musiałoby być uznane za rażąco sprzeczne z zasadą, zgodnie z którą samo-

²⁹ J. Krukowski, K. Warchałowski, dz. cyt., s. 250.

dzielne opłacanie składki w przypadku osób duchownych związane jest z osiąganiem przychodów z działalności duszpasterskiej. Opo-wiadając się za obowiązkiem płacenia dwóch składek na ubezpie-czenie zdrowotne także w sytuacji, gdy osoba duchowna zatrudnio-na na podstawie stosunku pracy nie osiąga żadnych przychodów z działalności duszpasterskiej, należy więc przyjąć, że składka pła-cona z tytułu pozostawania w stanie duchownym powinna być obliczana od podstawy wymiaru równej wysokości zasiłku stałego z pomocy społecznej i w całości finansowana z Funduszu Kościel-nego.

Pozostaje jednak wątpliwość, czy takie rozwiązanie nie jest sprzeczne z art. 22. Jego brzmienie sugeruje przecież, że zgodnie z wolą ustawodawcy wielokrotna składka powinna być płacona tylko wówczas, gdy osoba osiąga przychody z więcej niż jednego źródła. To z kolei zdaje się prowadzić do wniosku, że w tej sytuacji, pomimo podlegania ubezpieczeniu z dwóch tytułów, należałoby opłacać tylko jedną składkę, mianowicie od źródła, z którego osiąga się przychody. Również ta interpretacja nie posiada jednak dostatecznych podstaw w obowiązujących przepisach, ponieważ *de lege lata* z obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego nierozzerwalnie wiąże się opłacanie składki (zob. art. 8a ust. 1).

Obecne brzmienie przepisów ustawy o *powszechnym ubezpie-czeniu zdrowotnym* nie pozwala niestety na wyprowadzenie wnio-sków, które nie budziłyby żadnych zastrzeżeń. Stan ten domaga się więc interwencji ustawodawcy. W szczególności jasnego uregulo-wania wymaga sytuacja osób duchownych, które nie osiągają przy-chodów z działalności duszpasterskiej, a równocześnie wykonują pracę na podstawie umowy o pracę. Wydaje się, że właściwym roz-wiązaniem byłoby klarowne przyjęcie reguły, zgodnie z którą ubez-pieczony, spełniający warunki do objęcia ubezpieczeniem z kilku tytułów, ma obowiązek opłacania składek jedynie od tych tytułów, z którymi związane jest osiąganie przychodów.

Uwagi końcowe

Przepisy, które określają obecnie status ubezpieczeniowy osób duchownych zatrudnionych na podstawie stosunku pracy, weszły w życie 1 stycznia 1999 r. Niektóre z nich zostały już nawet znoweli-

zowane³⁰. Obowiązujący stan prawny wciąż jednak daleki jest od należytej klarowności. Niedostatecznie precyzyjne są zwłaszcza przepisy odnoszące się do podstawy wymiaru składki i sposobu finansowania składki na ubezpieczenia społeczne osoby duchownej, która – będąc zatrudniona na podstawie stosunku pracy – osiąga z tego tytułu przychód niższy od kwoty najniższego wynagrodzenia. Szczególnie niejasne są ponadto regulacje zawarte w ustawie *o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym*, odnoszące się do opłacania składek przez osoby, które podlegają ubezpieczeniu zarówno z tytułu pozostawania w stanie duchownym, jak i ze względu na zatrudnienie w ramach stosunku pracy, ale przychody osiągają tylko z tego drugiego źródła. W obecnej sytuacji, gdy brzmienie przepisów pozwala na ich różną interpretację, a stosowana praktyka nie znajduje niekiedy dostatecznych podstaw normatywnych, koniecznością wydaje się więc kolejna zmiana obowiązujących ustaw.

³⁰ Na mocy ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. *o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw* nadano nowe brzmienie art. 9 ust. 1 i art. 16 ust. 11 ustawy *o systemie ubezpieczeń społecznych* oraz dodano art. 9 ust. 1a i art. 16 ust. 10a (Dz.U.99.110.1256).

Represje władz komunistycznych wobec lubelskiej placówki Zgromadzenia Sług Jezusa

Polityka władz wobec zakonów zawsze była konsekwencją polityki prowadzonej w stosunku do całego Kościoła. Wprowadzony w Polsce po II wojnie światowej system komunistyczny, oparty na założeniach ideologii wrogiej Kościołowi, ukierunkowany został na zwalczanie religii i ograniczanie działalności Kościoła, w tym także zakonów. Wszelkimi sposobami starano się zniszczyć podstawy materialne zakonów, aby w ten sposób pozbawić je możliwości działania, osłabić ich wpływ na społeczeństwo, a w ostateczności wyeliminować je zupełnie z życia społecznego.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie represyjnych działań władz wymierzonych przeciwko Zgromadzeniu Sióstr Sług Jezusa, a konkretnie jego placówce prowadzonej w Lublinie. Wielotorowo, najpierw poprzez zamknięcie szkół, następnie likwidację jadłodajni i bursy, dalej postępowanie wywłaszczeniowe, aż po zlikwidowanie "Stowarzyszenia Opieka nad Dziewczętami"¹, które było oficjalną formą działania Zgromadzenia, władze jednoznacznie zmierzały do skasowania tej bardzo prężnie działającej placówki. Nie była to sytuacja jednostkowa, ale element antyzakonnej polityki prowadzonej przez władze. Działania typowe, przemyślane, których celem było zniszczenie życia zakonnego lub przynajmniej zredukowanie w możliwie największym zakresie prowadzonej przez zakony działalności².

¹ Dalej w skrócie SODL.

² Takie świadome posunięcia władz zmierzające do zniszczenia zgromadzeń zakonnych lub podporządkowania ich organom państwa, dotknęły wszystkie instytucje zakonne w Polsce Ludowej. Wciąż brak jest całościowego opracowania tego problemu, jego skalę sygnalizują jedynie artykuły: J. Kowalik, *Polityka władz PRL wobec zakonów*, "Chrześcijanin w świecie" 1994, nr 1, s. 136–157, B. Zubert, T. Bach, *Ograniczenia w realizacji własnego charyzmatu przez instytucje zakonne w okresie rządów totalitarnych w Polsce (1945-1989)*, *Roczniki Nauk Prawnych*, t. 4, Lublin 1994, s. 81-101. Brak szerszego opracowania skłania do podjęcia badań nad

Sprawa lubelskiego domu Zgromadzenia Sług Jezusa jest interesująca z jeszcze jednego względu. Kilka lat temu wiele kontrowersji wzbudziło orzeczenie Komisji Majątkowej o przywróceniu ZSJ własności nieruchomości położonej przy ul. Chmielnej 1, na której obecnie usytuowana jest Klinika Okulistyczna. Wywołało ono szeroką polemikę w prasie i wiele nieprzychylnych wypowiedzi wynikających zapewne z nieznamości faktów jakie miały miejsce w przeszłości³. Choć sprawa nieruchomości przy ul. Chmielnej została już zamknięta, wydaje się zasadnym przybliżenie szczegółów całej sprawy.

Podstawę opracowania stanowią materiały archiwalne, głównie dokumenty pochodzące z archiwum Zgromadzenia⁴ oraz z Archiwum Sekretariatu Episkopatu Polski⁵, Archiwum Archidiecezji Lubelskiej⁶ i Archiwum Akt Nowych w Warszawie⁷. Niestety wiele dokumentów dotyczących sprawy zostało zniszczonych lub zaginęło, z kolei w archiwum Zgromadzenia wielu dokumentów brakuje, ponieważ nie były siostronom doręczane. Skorzystano także z opracowań historii Zgromadzenia⁸, jednak te w większości nie

tym zagadnieniem. Należy je rozpocząć od analizowania kwestii szczegółowych, takich jak represje władz wobec poszczególnych zakonów.

³ O charakterze polemiki świadczą już tytuły artykułów prasowych; zob. *Bezdomna okulistyka*, "Dziennik" z 7-9 IV 1995 r., s. 3, *Być albo nie być lubelskiej okulistyki? Finał w maju*, "Dziennik" z 13 IV 1995 r., s. 3, *Jaka przyszłość lubelskiej okulistyki? Pałacyk dla zakonnicy czy AM*, "Dziennik" z 18 V 1995 r., s. 1 i 2, sugerujące, że siostry żądają usunięcia Kliniki z budynku ZSJ, a przecież chodziło jedynie o sprawiedliwość. *Chcą tylko sprawiedliwości*, "Gazeta w Lublinie" z 8 IV 1995 r., s. 1, *Nie chcemy kliniki tylko zadośćuczynienia*, "Kurier Lubelski" z 12 IV 1995 r., s. 12.

⁴ Archiwum Zgromadzenia Sług Jezusa znajduje się w Domu Generalnym w Warszawie - dalej: ASJ.

⁵ Mieści się w Warszawie przy skwerze Ks. Kard. Wyszyńskiego - dalej: ASEP.

⁶ Archiwum Archidiecezjalne w Lublinie, ul. Prymasa Wyszyńskiego - dalej: AAL.

⁷ Archiwum Akt Nowych w Warszawie, ul. Hankiewiczza - dalej: AAN.

⁸ Głównie: A. Jakubczyk, *Zgromadzenie Sług Jezusa w społeczeństwie polskim w latach 1884-1939*, Lublin 1995, mps, ASJ i BKUL. O ile jednak historia Zgromadzenia do roku 1947 (zob. także S. Fudali, *Zgromadzenie Sług Jezusa w latach 1939-1947*, w: *Żeńskie Zgromadzenia Zakonne w Polsce 1939-1947*, red. A. Chruszczewski, K. Dębowska, J. Kozłowski, t. 5, Lublin 1989, s. 229-287) została już całościowo opracowana, nadal brakuje monografii dziejów Zgromadzenia w okresie PRL.

obejmują okresu powojennego, nadto zupełnie pomijają aspekty prawne zagadnienia⁹.

Dla lepszego naświetlenia sytuacji, w jakiej się znalazły Siostry Sługi Jezusa pracujące w Lublinie, koniecznym jest przybliżenie dziejów Zgromadzenia do 1945 roku. Szczególnie porównanie podstaw prawnych i działalności Zgromadzenia w okresie międzywojennym z represjami władz komunistycznych w sposób jasny pokazuje antyzakonną i dyskryminacyjną politykę w okresie Polski Ludowej.

1. Wprowadzenie - działalność Zgromadzenia Sług Jezusa w Lublinie przed 1945 rokiem

Zgromadzenie Sióstr Sług Jezusa zostało założone w Warszawie 8 grudnia 1884 roku przez bł. O. Honorata Koźmińskiego (1829-1916)¹⁰ i matkę Eleonorę Motylowską (1856-1932). Cechą charakterystyczną Zgromadzenia było całkowite ukrycie życia zakonnego wobec ludzi. Ojciec Honorat pragnął, by w ten sposób siostry realizowały ideał życia ukrytego Św. Rodziny z Nazaretu. Zresztą w sytuacji politycznej panującej w zaborze rosyjskim po powstaniu styczniowym, kiedy to władze carskie nie zezwalały na tworzenie nowych zgromadzeń, ani na przyjmowanie chętnych w szeregi już istniejących zakonów, konspiracja była jedynym sposobem utrzymania życia zakonnego. Surowe zakazy jakichkolwiek zebrzań, wprowadzone z obawy przed spiskowaniem, omijane były w Zgromadzeniu Sług Jezusa przez tworzenie prywatnych zakładów użyteczności publicznej, takich jak magiel czy pracownia krawiecka, w

⁹ P. Brzozowska, *Sługi Jezusa*, w: *Zakony św. Franciszka w Polsce w latach 1772-1970*, red. J. R. Bar, cz. 1, Warszawa 1978, s. 186-194; P. Brzozowska, *Zgromadzenie Sióstr Sług Jezusa*, w: *Kalendarz Rodziny Katolickiej*, Warszawa 1989, s. 57-58; P. Brzozowska, *Zgromadzenie Sług Jezusa*, "Trzeźwymi bądźcie..." 1989, nr 2, s. 43-45; A. Jakubczyk, A. Kulka, H. Sula, *Zgromadzenie Sióstr Sług Jezusa*, w: *Dziedzictwo Błogosławionego Honorata Koźmińskiego*, red. H. I. Szumił, G. Bartoszewski, Warszawa - Sandomierz 1998, s. 295-330.

¹⁰ Zob. J. Duchniewski, R. Prejs, *Stan badań nad życiem i dziełem bł. Honorata Koźmińskiego, przegląd piśmiennictwa opublikowanego po 1968 roku*, Poznań 1992.

których łatwo było spotkać się bez budzenia podejrzeń władz¹¹. Do I wojny większość prac Zgromadzenia skupiona była na pomocy religijnej, moralnej, edukacyjnej i socjalnej służącym. W tym celu organizowano domy opieki, schroniska, kursy i szkoły gospodarze, biura pośrednictwa pracy oraz przytułki dla osób starszych i bezdomnych. Sługi Jezusa zajmowały się także dziećmi organizując dla nich sierocińce i ochronki - te działania wzmożyły się w czasie i po I wojnie, gdy liczba sierot wzrosła¹².

Do Lublina Siostry Sługi Jezusa przybyły w 1889 r. Założyły pracownię krawiecką, jednak donos spowodował ujawnienie przed zaborcą i rewizję, a w rezultacie likwidację pracowni i wydalenie prowadzących ją sióstr poza granice guberni lubelskiej. Pozostałe w Lublinie siostry pracowały m. in. w schronisku dla służących powstałym w 1899 r. i podlegającym Lubelskiemu Towarzystwu Dobroczynności, a w 1907 r. kupiły dom przy ul. 3 Maja 14, w którym prowadziły praktyczne zajęcia dla kobiet¹³.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości ustało prześladowanie i można było jawnie prowadzić katolickie zakłady. Siostry chcąc wykorzystać nowe możliwości dla pracy apostołskiej a jednocześnie pozostać wierne idei ukrytego życia zakonnego, założyły stowarzyszenie świeckie pod nazwą "Stowarzyszenie Opieka nad Dziewczętami pod wezwaniem Św. Rodziny" z siedzibą w Lublinie, zatwierdzone przez Generalnego Gubernatora Wojskowego w dniu 16 września 1918 r.¹⁴ Postanowieniem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 23 czerwca 1920 r. wciągnięte ono zostało do rejestru stowarzyszeń i związków pod nr 297¹⁵. Analiza unormowań statutowych pozwala zauważyć, że Stowarzyszenie było apolityczne, nastawione na działalność dobroczynno-oświatową. Terenem jego działalności było województwo lubelskie. Celem - opieka, wychowanie oraz kształcenie dzieci i dziewcząt, pomoc bezrobotnym,

¹¹ A. Jakubczyk, *Próba rozwiązania problemu służących w II połowie XIX wieku w koncepcji zgromadzeniowej H. Koźmińskiego*, Lublin 1981, mps, ASJ i BKUL, s. 95. Dekret pochwalny Stolicy Apostolskiej ZSJ otrzymało w 1907 r., a ostateczne zatwierdzenie Zgromadzenia nastąpiło w 1924 r.

¹² A. Jakubczyk, A. Kulka, H. Sula, dz. cyt., s. 301.

¹³ Szerzej: A. Jakubczyk, *Zgromadzenie...*, s. 588-591.

¹⁴ Tamże, s. 106.

¹⁵ T: SODL. Statut, ASJ.

a także opieka nad starymi i niedołężnymi kobietami (§ 3). Dla realizacji powyższych zadań Stowarzyszenie mogło zakładać ochronki, zakłady opiekuńczo-wychowawcze, schroniska dla kobiet niezdolnych do pracy, bursy dla uczących się dziewcząt, prowadzić szkoły i kursy zawodowe, a celem praktycznego szkolenia dziewcząt zakładać stołówki, pralnie, pracownie ręczne, stanowiące jednocześnie źródło dochodu i przysparzające Stowarzyszeniu środków materialnych dla realizacji jego celów (§ 4). Z punktu widzenia powojennych losów ważne było unormowanie zawarte w § 19 statutu mówiące, że w razie rozwiązania Stowarzyszenia cały jego majątek przechodzi do dyspozycji biskupa ordynariusza diecezji lubelskiej. Wobec władz państwowych Stowarzyszenie było reprezentowane przez Zarząd (przewodnicząca i cztery członkinie) wybierany na Walnym Zebraniu na okres 3 lat. Były to najczęściej osoby pełniące równocześnie funkcje w Zgromadzeniu. Cele działania Stowarzyszenia były zbieżne z zadaniami Zgromadzenia zawartymi w Konstytucjach, choć sam statut Stowarzyszenia nie wspominał o łączności ze Zgromadzeniem Sług Jezusa¹⁶. Faktycznie jednak członkiniami zwyczajnymi Stowarzyszenia mogły być jedynie członkinie Zgromadzenia, które tym samym wykonywały pracę w dwóch różnych instytucjach, wobec władz kościelnych jako Siostry Sługi Jezusa i wobec władz państwowych jako członkinie Stowarzyszenia. Łączyło się to m.in. z koniecznością prowadzenia odrębnej dokumentacji¹⁷.

W dniu 27 października 1932 roku wydane zostało rozporządzenie Prezydenta RP - Prawo o stowarzyszeniach¹⁸. Było ono wyraźnie restryktywne, umożliwiało dużą ingerencję organów administracji państwowej w działalność stowarzyszeń. Już samo utworzenie sto-

¹⁶ W latach 1917-1919 Siostry Sługi Jezusa zorganizowały podobne "Stowarzyszenia Opieka nad Dziewczętami" w Krakowie i Warszawie. Każde z nich miało oddzielnie zatwierdzony statut, który poza określeniem siedziby i terenu działalności stowarzyszenia nie różnił się od pozostałych. Fakt istnienia trzech stowarzyszeń o identycznych celach trzeba tłumaczyć specyficznymi warunkami politycznymi jakie panowały w różnych częściach porozbiorowej Polski w chwili zakładania tych stowarzyszeń. Zob. A. Jakubczyk, *Zgromadzenie...*, s. 107-108. Zresztą w 1939 r. zarząd Zgromadzenia uchwalił fuzję Stowarzyszenia lubelskiego z warszawskim, jednak nie doszło do niej z powodu wybuchu wojny. Tamże, s. 109.

¹⁷ Tamże, s. 109-111.

¹⁸ Dz.U.32.94. 808, dalej – Prawo o stowarzyszeniach.

warzyszenia w świetle nowego prawa uzależnione zostało od swobodnego uznania organu administracji. Zakaz założenia stowarzyszenia mógł nastąpić, gdy jego istnienie nie dało się pogodzić z prawem albo mogło spowodować zagrożenie bezpieczeństwa, spokoju lub porządku publicznego. Natomiast istniejące stowarzyszenie można było zlikwidować, gdy organ rejestracyjny uznał, że nie odpowiada ono “względom pożytku społecznego”. Do każdej sytuacji organ administracji mógł przykładać sobie tylko znaną miarę “pożytku społecznego”¹⁹. W świetle prawa prowadzenie przez “Stowarzyszenie Opieka nad Dziewczętami” szkół i zakładów wychowawczych wiązało się zatem z możliwością kontroli ze strony władz państwowych. Artykuł 9 Prawa o stowarzyszeniach całkowicie wyłączał zakony spod rygorów stawianych przez to prawo wszystkim stowarzyszeniom. Ujawnienie się Zgromadzenia zwalniałoby je ze stosowania niekorzystnych przepisów. Rozważano więc taką możliwość, jednak w dyskusji zwyciężyła idea życia ukrytego. Jednocześnie, ze względu na swój niejawnny charakter, Zgromadzenie wołało uniknąć ingerencji władz w prowadzoną działalność. Taką szansę stworzyło rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 1934 r. o stowarzyszeniach służących katolickim celom religijnym i wyznaniowym²⁰. Dotyczyło ono stowarzyszeń mających za cel szerzenie zasad katolickich, jeżeli powstały za zgodą biskupa diecezjalnego lub już po powstaniu zostały przez niego aprobowane²¹. Stowarzyszenia te wyłączone były spod większości przepisów Prawa o stowarzyszeniach²². Musiały wprowadzić dosto-

¹⁹ Zob. E. Smoktunowicz, *Wolność zrzeszania się i jej wpływ na obowiązujące prawo w Polsce*, w: *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Ius* 40 (1993), s. 192; J. Szreniawski, *Problemy prawne stowarzyszeń*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Ius* 1993, s. 214. Zob. także J. Krukowski, *Prawo chrześcijan do stowarzyszania się i możliwości jego realizacji w prawie kanonicznym i polskim, Kościół i Prawo*, red. J. Krukowski, H. Misztal, t. 9, Lublin 1991, s. 203; W. Bar, *Wolność zrzeszania się osób wierzących*, w: *Prawo wyznaniowe*, red. H. Misztal, Lublin 2000, s. 417-418.

²⁰ Dz.U.34.9.72.

²¹ Zgromadzenie uzyskało aprobatę biskupa lubelskiego dla Stowarzyszenia, zob. A. Jakubczyk, *Zgromadzenie...*, s. 112.

²² Nie odnosił się do nich m. in. art. 6 pkt a Prawa o stowarzyszeniach zakazujący tworzenia stowarzyszeń przyjmujących zasadę bezwzględnego posłuszeństwa członków władzom stowarzyszenia.

sować się do zarządzeń państwowych dotyczących działalności społecznej, dobroczynnej, oświatowej, jednakże kontrole tych stowarzyszeń katolickich przeprowadzane były za pośrednictwem kurii biskupich.

Tak więc w okresie międzywojennym Zgromadzenie Sług Jezusa prowadziło swą działalność w Lublinie występując oficjalnie jako "Stowarzyszenie Opieka nad Dziewczętami". W roku szkolnym 1925/26 zorganizowano Szkołę Gospodarczo-Zawodową im. św. Kazimierza o profilu szkoły powszechnej, przekwalifikowaną w r. szk. 1937/38 na średnią Prywatną Żeńską Szkołę Krawiecko-Bielżniarską. Uczęszczało do niej 60-80 dziewcząt. Siostry prowadziły także Rocznią Szkołę Przynależności w Gospodarstwie Rodzinnym, mającą na celu głównie praktyczne przeszkolenie w zajęciach domowych dziewcząt w wieku 13-18 lat. Obok szkół prowadzony był internat dla uczennic na ok. 120 miejsc²³. Ponadto funkcjonowała stołówka dla ponad 1500 osób, Dom Dziecka dla 80 dzieci, opiekowano się także służącymi prowadząc dla nich m. in. biuro pośrednictwa pracy²⁴.

Na potrzeby prowadzonej z wielkim rozmachem działalności siostry zakupiły w 1923 roku duży, dwupiętrowy dom przy ul. Chmielnej 1, tzw. Pałacyk wraz z parcelą ogrodową²⁵. Potem obok wybudowały dwupiętrowy budynek zwany oficyną, a w 1930 roku uzyskały jeszcze od pań Jabłońskich położony po sąsiedzku dom przy ul. Dolnej 3 Maja 2. Był to piętrowy budynek zbudowany na skarpie. Oficjalnym właścicielem domów było "Stowarzyszenie Opieka nad Dziewczętami". Liczba sióstr w Lublinie wzrastała wraz z rozwojem działalności z 4 w 1905 roku do ponad 40-tu w domach przy ul. Chmielnej i Dolnej 3 Maja.

W okresie okupacji siostry były zmuszone opuścić dom w Lublinie, gdyż Niemcy zajęli Pałacyk na siedzibę gestapo. Po wyzwoleniu wracające siostry zastały dom zdewastowany, wymagający wielu nakładów finansowych, aby dostosować go powtórnie do pracy oświatowo-wychowawczej. Mimo tego już w 1944 r. placówka pod-

²³ A. Jakubczyk, *Zgromadzenie...*, s. 592.

²⁴ S. Fudali, dz. cyt., s. 278.

²⁵ Aby uzyskać przynajmniej część środków potrzebnych na zakup Pałacyku, siostry zmuszone były sprzedać dom przy ul. 3 Maja 14.

jęła działalność, nadal jako własność “Stowarzyszenia Opieka nad Dziewczętami”²⁶. Siostry prowadziły stołówkę dla ok. 2000 osób, Dom Dziecka dla ok. 80 dzieci, szkoły zawodowe: gospodarczą i krawiecką oraz bursę dla uczennic²⁷. W latach 1949-50 władze komunistyczne zamknęły szkoły, a w 1953 r. zlikwidowały bursę i stołówkę. Następnie przystąpiły do stopniowego przejmowania całej nieruchomości Zgromadzenia.

2. Zamknięcie szkół i bursy

Szybka laicyzacja całego systemu edukacji w PRL była dla władz komunistycznych jednym z najważniejszych zadań. Szkoła w PRL miała upowszechnić światopogląd materialistyczny, przeciwstawny religii. Dlatego w krótkim czasie ze szkół usunięto katechezę, z programów nauczania wszelkie treści mające związek z religią. Za wszelką cenę starano się ograniczyć wpływy Kościoła na młode pokolenie²⁸.

W domu przy ul. Chmielnej we wrześniu 1944 roku siostry ponownie otworzyły Roczną Szkołę Przynależności w Gospodarstwie Rodzinnym i Prywatne Gimnazjum Krawieckie, a później także 4-letnie Liceum Gastronomiczne. Szkoły cieszyły się dużym uznaniem, miały komplety uczennic, a klasy liczyły nawet do 40 osób. Z powodu dużej liczby zgłoszeń prowadzono podwójne oddziały, a zajęcia odbywały się na dwie zmiany. Prawie połowa uczennic mieszkała w bursie zorganizowanej przy szkole, a wiele dojeżdżało nawet z tak odległych miejscowości jak Nałęczów czy Kraśnik²⁹. Władzom jednak zaczął przeszkadzać katolicki charakter szkół. W styczniu 1949 r. zaproponowały ich upaństwowienie “celem zapewnienia młodzieży bezpłatnego nauczania”. Zgromadzenie odmówiło stwierdzając, że państwowe szkoły tego typu już istnieją

²⁶ Po II wojnie światowej Stowarzyszenie zostało ponownie wpisane do rejestru stowarzyszeń i związków pod nr 39 na mocy decyzji Wojewody Lubelskiego z dnia 31 lipca 1946 r., T: SODL. Statut, ASJ.

²⁷ S. Fudali, dz. cyt., s. 278.

²⁸ Zob. J. Swastek, *Laicyzacja życia publicznego jako program oświaty i kultury w PRL*, “Chrześcijanin w świecie” 1994, nr 1, s. 26.

²⁹ Fudali, dz. cyt., s. 252-253.

i uczennice, które chcą, mogą z nich korzystać. Poza tym czesne w szkołach prowadzonych przez siostry nie jest wyższe od opłat na tzw. koła rodziców, jakie ponosi się w szkołach państwowych. Nadto z bezpłatnego nauczania korzysta już 20 uczennic, a wiele innych z 50% ulgi.

Pomimo tych racji w marcu 1949 r. władze powiadomiły o planowanym zamknięciu szkół: krawieckiej i gastronomicznej. Powody takich decyzji podano identyczne. Oba pisma wyglądały jak odbite przez kalkę, tylko z wpisaną inną nazwą szkoły. Podniesiono w nich, że “nauczyciele na lekcjach ograniczają się do podawania rzeczowych wiadomości z poszczególnych przedmiotów, bez uwzględniania zachodzących przemian w ustroju Polski Ludowej. Brak u uczennic wiadomości co do osiągnięć Polski Ludowej na odcinku politycznym, społecznym i gospodarczym”.

W odwołaniu “Stowarzyszenie Opieka nad Dziewczętami” wyraziło zdziwienie takimi zarzutami, jako że większość nauczycieli pracowała jednocześnie w szkołach państwowych, posługując się tymi samymi metodami i poruszając te same tematy.

Jednak Kuratorium postanowiło zamknąć Prywatne Gimnazjum Krawieckie im. św. Kazimierza z dniem 30 czerwca 1949 r., na podstawie art. 4, ust. 1, pkt d ustawy z dn. 11 marca 1932 r. o prywatnych szkołach oraz zakładach naukowych i wychowawczych³⁰. Powołany przepis stanowił, że szkoła może być zamknięta, jeżeli sprawująca nadzór władza szkolna stwierdzi, iż “nauczanie lub wychowanie młodzieży odbywa się w duchu nielojalnym dla państwa, względnie szkoła nie przeciwdziała skutecznie szkodliwym pod względem wychowawczym wpływom na młodzież”. Uczennice Gimnazjum zostały włączone do szkoły państwowej, w której brakowało zgłoszeń.

W dniach 2-3 marca 1950 r. pracownicy Dyrekcji Okręgowej Szkolenia Zawodowego przeprowadzili wizytację w drugiej lubelskiej szkole, tj. w 4-letnim Prywatnym Liceum Gastronomicznym. Komisja stwierdziła, że nie są realizowane plany nauczania w zakresie wychowania ideologicznego, w salach brak jest portretów Marszałka Rokossowskiego, a biblioteka marksistowska przy-

³⁰ Dz.U.32.33.343.

dzielona szkole nie jest wykorzystywana³¹. Zarzucono także Radzie Pedagogicznej, że nie wykazuje zainteresowania w kierunku rozwinięcia działalności ZMP³², nie zwraca uwagi na ugruntowanie jednolitego światopoglądu marksistowskiego i nie uwzględnia w nauczaniu znaczenia przemian jakie dokonują się w Polsce zdążającej do socjalizmu. W konsekwencji ograniczono przyjęcia do I klasy do 45 uczennic. Jednak już dwadzieścia dni później, 21 czerwca 1950 r. DOSZ zmieniła zdanie i zarządziła całkowite wstrzymanie zapisów do I klasy³³, a dn. 17 sierpnia 1950 r. przysłała decyzję o zamknięciu z końcem sierpnia I klasy Prywatnego Liceum Gastronomicznego³⁴. Jako podstawę ponownie przytoczono wspomniany art. 4, ust. 1, pkt d ustawy z 11 marca 1932 r., a jako oficjalny powód podano “nauczanie i wychowywanie młodzieży w duchu sprzecznym z założeniami Polski Ludowej, w szczególności błędne interpretowanie przemian zachodzących w dzisiejszej Polsce”. Uczennicom cofnięto także prawo do zniżek kolejowych.

Stowarzyszenie odwołało się do Centralnego Urzędu Szkolenia Zawodowego, podnosząc, że zarzuty wysuwane przez DOSZ to “zwykle slogany propagandowe, którymi posługują się wizytatorzy

³¹ Sprawozdanie z wizytacji, T: SODL. Prywatne Gimnazjum Gospodarcze. Koresp., ASJ, także T: Akta ZSJ, AAL.

³² Duży wpływ na wychowanie w duchu ateistycznym miały organizacje młodzieżowe, a wśród nich powołany w 1948 r. Związek Młodzieży Polskiej, który miał kształtować i wychowywać ateistów, przyszłych działaczy partyjnych. Episkopat Polski sprzeciwił się zakładaniu w szkołach katolickich organizacji marksistowskich i antychrześcijańskich, takich jak ZMP, uznając, że “byłoby to przykładanie ręki do zbrodni jaką jest bolszewizacja młodzieży polskiej. Rozkazów władzy szkolnej zakładania takich organizacji wykonywać nie wolno [...]. Nie należy zamykać szkół z powodu presji władz szkolnych celem wymuszenia założenia wspomnianych organizacji. Represje znosić trzeba spokojnie i odważnie [...]. Wybiła godzina, gdy nasze apostołstwo wychowawcze zajaśnieć powinno bohaterstwem w obronie chrześcijańskości polskiego dziecka. Gdyby pomimo oporu kierowników [...] założono w szkołach katolickich wspomniane organizacje [...], [należy - przyp. autora] wszystkimi sposobami, a zwłaszcza roztropnym oddziaływaniem [...] starać się o to, by młodzież nie uległa ich wpływom”. Poufne wskazania Episkopatu Polski dla szkół katolickich w sprawie organizacji młodzieżowych z dn. 5 XII 1947 r., w: P. Raina, *Kościół w PRL. Kościół katolicki a państwo w świetle dokumentów 1945-1989*, t. 1: Lata 1945-1959, Poznań 1995, s. 113-114. Zob. także J. Swastek, dz. cyt., s. 26-30.

³³ T: Akta ZSJ, AAL.

³⁴ T: Akta ZSJ, AAL.

z góry uprzedzeni do szkoły o charakterze katolickim. Wymownie świadczy o tym ich postawa i sposób wizytowania szkoły. Kontrolujący z zasady ujemnie oceniali wszelkie wyniki czy przedsięwzięcia, [...] posługiwali się metodami nie wytrzymującymi żadnej krytyki; stawiali uczennicom najbardziej podstępnie sformułowane pytania, [...] chwyтали za słówka, [...] kontrolowali osobiste teczki uczennic, wywracali pościel w łóżkach i szperali w siennikach”³⁵. Jednak Centralny Urząd utrzymał decyzję DOSZ w mocy. Oznaczało to stopniowe wygaśnięcie szkoły do 30 czerwca 1953 roku³⁶.

Pomimo likwidacji szkół bursa dla uczennic w domu przy ul. Chmielnej nadal działała. Na początku roku szkolnego 1953/54 wszystkie miejsca w niej były zajęte. W październiku 1953 r. rodzice uczennic otrzymali nakaz zabrania dziewcząt z bursy pod groźbą usunięcia ich ze szkół. Tym samym bursa musiała ulec likwidacji. Dziewczęta zostały częściowo przeniesione do internatów państwowych³⁷, a częściowo rozrzucone po prywatnych stancjach³⁸.

³⁵ Pismo SODL z dn. 28 III 1950 r., T: Akta ZSJ, AAL.

³⁶ Komisja Główna Episkopatu Polski w dn. 22 VI 1949 r. skierowała do rządu protest, w którym czytamy m. in.: “Episkopat Polski otrzymał wielokrotnie od Ministra Wolskiego zapewnienia, że szkoły katolickie będą korzystały z należnych uprawnień [...]. Wbrew tym zapewnieniom [...] szkołom typu licealnego są odbierane prawa tak, że utrzymywane są nadal w niepewności swego istnienia. Budynek szkół zamykanych, stanowiące własność Kościoła (zakonów i zgromadzeń zakonnych) mają być zajęte, z pogwałceniem prawa własności Kościoła [...]. Młodzież katolicka jest [...] dotykana niesprawiedliwością członków komisji egzaminacyjnych i wyśmiewaniem przez nich wierzeń i uczuć religijnych młodzieży”. Za: S. Nawrot, *Prawna reglamentacja stosunków wyznaniowych. Praktyka polityczna państwa socjalistycznego wobec Kościoła katolickiego u progu Polski Ludowej*, “Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1982, z. 19 (Prace Nauk Politycznych), s. 63.

³⁷ Decyzje Wydziału Oświaty Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej (dalej - PWRN) z dni: 20 X, 29 X, 30 X i 10 XII 1953 r., T: SODL. Bursa dla uczennic przy ul. Chmielnej, ASJ.

³⁸ Władze komunistyczne szczególnie obawiały się wpływów Kościoła na wychowanie dzieci i młodzieży. Świadczą o tym wypowiedzi sekretarzy KW PZPR jakie padły na spotkaniu w Warszawie w dn. 16 VI 1953 r.; “Kler (przeważnie zakonny) prowadzi kilkaset [...] internatów, burs, żłobków, [...]. Skupiają one kilkanaście tysięcy młodzieży, która [...] jest przysposobiona do odegrania roli najbardziej sfanatyzowanego, bojowego aktywu klerykalnego.” W tej sytuacji postanowiono: “wytypować te spośród zakładów obejmujących młodzież, co do których mamy uzasadnione dane, że wychowują młodzież we wrogim, antypań-

3. Likwidacja stołówki

Prowadzona w Pałacyku przy ul. Chmielnej stołówka miała na celu nie tylko uzyskanie środków finansowych potrzebnych do prowadzenia przez Stowarzyszenie działalności charytatywnej. Odbywały się w niej także praktyczne zajęcia dla dziewcząt uczęszczających do szkoły gastronomicznej i gospodarczej. Przede wszystkim jednak służyła ludności, zwłaszcza tej ubogiej, która mogła w niej spożyć smaczny i niedrogi posiłek.

Po II wojnie światowej liczba korzystających z żywienia dochodziła nawet do 2000 osób. Do 1952 r. stołówka była zwolniona od opodatkowania podatkiem obrotowym. W dniu 9 kwietnia 1952 r. Wydział Finansowy Prezydium Miejskiej Rady Narodowej³⁹ wymierzył stawkę podatku w wysokości 1% od obrotu, jak dla stołówki pracowniczej. Zupełnie niespodziewanie w dniu 8 sierpnia 1953 r. stawkę podniesiono do wysokości 15%. Co więcej, podatek wymierzono z datą wsteczną od 1 stycznia tego roku i wezwano do bezwzględnego uiszczenia całej sumy, grożąc przymusową egzekucją. Dodatkowo zablokowano konto w banku PKO⁴⁰. Wysokość nałożonego w ten sposób podatku za 7 miesięcy wynosiła ok. 165 tys. zł. Po przeprowadzonej 8 września 1953 r. kontroli ksiąg handlowych władze zajęły majątek stołówki. Dnia 22 września opieczętowały magazyn razem ze wszystkimi znajdującymi się tam produktami, opieczętowano nawet sól i cukier.

Wydział Handlu PWRN w Lublinie zdecydował o zamknięciu stołówki z dniem 30 września 1953 r.⁴¹, co postawiło siostry

stwowym duchu i przedstawić do 1 VIII br. wnioski co do ich upaństwowienia lub powołania zarządów komisarycznych. Nie należy traktować tego jako akcję masową, lecz uzależnić każde tego rodzaju posunięcie od całokształtu stosunków z biskupem, w którego diecezji jest zakład”, za: A. Kochański, *PZPR wobec religii i Kościoła w 1953 r.*, „Więź” 1992, nr 10, s. 98-111.

³⁹ Dalej - PMRN

⁴⁰ Była to częsta praktyka władz komunistycznych. Zamykanie kont PKO za rzekome zaległości podatkowe paraliżowało działalność instytucji kościelnej lub zakonnej i było równoznaczne z jej zamknięciem. Por. J. Kowalik, dz. cyt., s. 149.

⁴¹ Powodem zamknięcia był “brak warunków ustalonych w § 2 zarządzenia Ministra Handlu Wewnętrznego z dn. 25 VII 1951 r.” Powołane zarządzenie MHW w sprawie ustalenia norm orientacyjnych minimum wyposażenia technicznego stołówek pracowniczych prowadzonych przez spółdzielnie spożywców i oddziały zaopa-

w bardzo trudnej sytuacji, bowiem zostały już zrobione zapasy zimowe na kredyt, który miał być spłacony z dochodów uzyskanych z działalności stołówki. W dniu 8 października 1953 r. władze ponadto zajęły meble, naczynia kuchenne i nakrycia stołowe, a nawet bieliznę stołową⁴². Mimo wielu odwołań, Zgromadzenie było obciążane podatkiem obrotowym do 1955 roku, chociaż stołówka już w tym czasie nie działała. W ten sposób władze zlikwidowały działającą blisko 50 lat jadłodajnię, w której wielu najuboższych żywiło się nieodpłatnie.

4. Wywłaszczenie nieruchomości przy ul. Chmielnej

Ładnie położona posesja przy zbiegu ulic Chmielnej i Dolnej 3 Maja o powierzchni ponad 17 700 m² z trzema budynkami mieszkalnymi (Pałacikiem, oficyną i domem na skarpie), zabudowaniami gospodarczymi i dużym ogrodem owocowo-warzywnym stała się terenem bezprawnych działań władz.

W dniu 2 października 1953 r. Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w Lublinie, na podstawie dekretu z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu⁴³ nakazało siostrom natychmiast opuścić Pałacyk⁴⁴. Lokale w nim przydzielono Wydziałowi Zdrowia PWRN "na cele rozbudowy szpitalnictwa". Decyzję motywowano "koniecznością rozszerzenia usług w zakresie zdrowotnym na terenie miasta Lublina". Uznano przy tym, że pomieszczenia znajdujące się w dwóch pozostałych budynkach, tj. w oficynie i domu na skarpie, o łącznej powierzchni 575 m² (w Pałacyku było 21 pomieszczeń o łącznej powierzchni 760 m²) są wystarczające dla potrzeb Stowarzyszenia i nie przydzielono lokalu za-

trzenia robotniczego (MP.51. A-71. 924) w § 2 określało normy minimalnego wyposażenia technicznego w sprzęt zmechanizowany, T: Zarząd ZSJ a UdSW, ASJ.

⁴² Wcześniej także na poczet zaległości podatkowych zajęto inwentarz żywy, tj. 3 krowy, 2 konie, kilkadziesiąt świń i wóz.

⁴³ Tekst jedn.: Dz.U.50 .36.343.

⁴⁴ Decyzja PMRN z dn. 2 X 1953 r., T: SODL. Zarząd. Koresp. urzęd., ASJ. Podstawą były art. art. 16, 22 ust. 1 i 27 ust. 1 dekretu o publicznej gospodarce lokalami. Stwierdzały one, że osoby mogą być usunięte z lokalu tylko w przypadku, jeżeli lokal ten jest niezbędnie potrzebny władzy, urzędowi lub instytucji państwowej oraz, że decyzje o przydziale budynków i lokali należą do kompetencji władzy kwaterynkowej, którą jest PMRN.

stępczego wbrew przepisom dekretu o publicznej gospodarce lokalami⁴⁵. “Ze względu na wyjątkowo ważny interes” decyzji nadano klauzulę natychmiastowej wykonalności i w konsekwencji już 14 listopada 1953 r. Wydział Kwaterunkowy zarządził opuszczenie domu pod sankcją przymusowej eksmisji. Od 1 stycznia 1954 r. dom zajął Państwowy Szpital Kliniczny nr 1 i umieścił w nim Klinikę Okulistyczną.

Jeszcze w grudniu 1953 r. siostry zostały zmuszone do zawarcia z PSK 1 umowy najmu na okres 3 lat⁴⁶. Przedmiotem nacisku ze strony władz była - omówiona już wyżej - sprawa zaległości z tytułu podatku obrotowego od obrotu uzyskiwanego z prowadzenia stołówki. Podatek wymierzony został z datą wsteczną od początku 1953 r. i to nawet za miesiące, kiedy stołówka już nie działała. Należność urosła do kwoty 165 tys. zł i władze zagroziły przejęciem Pałacyku na Skarb Państwa z tytułu zaległości podatkowych. Obiecały umorzenie całej sumy w przypadku podpisania umowy najmu. Gwarancję taką złożył sam dyrektor Urzędu do Spraw Wyznań - Antoni Bida⁴⁷ w obecności przedstawiciela Sekretariatu Episkopatu ks. B. Dąbrowskiego i naczelnika Wydziału ds. Wyznań PWRN. Na spotkaniu w Urzędzie dyrektor A. Bida tłumaczył, że PSK 1 otrzymał specjalne urzędnienia i subwencje, które musi zagospodarować jeszcze w 1953 r., gdyż inaczej te nowoczesne urzędnienia Lublin straci. Jest zmuszony więc tymczasowo umieścić gdzieś Klinikę Okulistyczną. W ciągu trzech, najwyżej czterech lat wybudowany zostanie nowoczesny szpital i nieruchomość przy ul. Chmielnej zostanie zwrócona Zgromadzeniu, bo jak sam dyrektor naocześnie stwierdził, “posesja do rozbudowy na miarę potrzeb Lublina się nie nadaje”. Po uzgodnieniu warunków oddania lokali w najem, przedstawicielki Zgromadzenia zażądały spisania protokołu uzgodnień, na

⁴⁵ Art. 16, ust. 2 stwierdzał, że “usunięcie z lokalu może nastąpić po uprzednim dostarczeniu innego lokalu zastępczego w obrębie tej samej miejscowości, odpowiadającego normom zaludnienia bądź powierzchni i nadającego się do zajęcia ze względu na stan techniczny”. Art. 16, ust. 3 stwierdzał ponadto, że osoby usunięte z lokalu mają prawo do otrzymania zwrotu rzeczywistych kosztów przeprowadzki, ponosi je instytucja, na której korzyść dokonano usunięcia z lokalu.

⁴⁶ Umowa najmu z dn. 11 XII 1953 r., T: SODL. Zarząd. Koresp. urzęd., ASJ, T: Akta ZSJ, AAL, T: Nabywanie i utrata własności w centralnej i wschodniej Polsce. Zakony żeńskie 1952-68, sygn. 600011/II, ASEP.

⁴⁷ Antoni Bida był dyrektorem UdSW w latach 1950-54.

co dyrektor UdSW wyśmiał je i powiedział, że przecież reprezentuje rząd i składa to oświadczenie w obecności urzędowych świadków, a to jest wystarczającą gwarancją. Siostry podpisały więc umowę przekonane, że wszystkie zobowiązania władz wyrażone na piśmie jak i złożone ustnie, będą na pewno dotrzymane⁴⁸.

Stało się inaczej. Po przejęciu domu szpital zaczął, wbrew umowie, dokonywać kapitalnych przeróbek, niszczyć zamontowane urządzenia, rozbierać i wywozić piece, a w 1955 roku wystąpił z wnioskiem o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego⁴⁹. Zawiadomiony o tym fakcie UdSW stwierdził, że nie widzi podstaw do interwencji⁵⁰. Tymczasem 22 listopada 1955 r. PWRN wydało orzeczenie o wywłaszczeniu⁵¹ na podstawie dekretu z dn. 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych⁵². Wywłaszczenie objęło 4 400 m² i pozbawiło Zgromadzenie Pałacyku, ponadto budynków gospodarczych oraz świetnie utrzymanego ogrodu. Była to najwartościowsza część posesji, gdyż prawie całą pozostałą część gruntu stanowiła skarpa i nasyp.

Trzeba w tym miejscu zauważyć, że z punktu widzenia interesów szpitala nie zachodziła potrzeba wywłaszczania nieruchomości. W ramach umowy najmu szpital mógł swobodnie realizować swoje

⁴⁸ Zob. odwołanie Zgromadzenia z dn. 26 IX 1955 r. do M. Zygmantowskiego, T: Zarząd ZSJ a UdSW, ASJ. Marian Zygmantowski był dyrektorem UdSW w latach 1955-1956.

⁴⁹ Dn. 20 IX 1955 r. PWRN w Lublinie zawiadomiło o wszczęciu postępowania, T: SODL. Zarząd. Koresp. urzęd., ASJ, sygn. 600011/II, ASEP.

⁵⁰ Pismo UdSW z dn. 27 X 1955 r., T: Zarząd ZSJ a UdSW, ASJ, sygn. 600011/II, ASEP.

⁵¹ T: SODL. Zarząd. Koresp. urzęd., ASJ, sygn. 600011/II, ASEP.

⁵² Tekst jedn.: Dz.U.52.4.31. Podstawę orzeczenia stanowiły art. 1, 10 i 12 dekretu stwierdzające, że prawo do przejmowania, nabywania i przekazywania nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych służy wykonawcom planów, zaś do orzekania o wywłaszczeniu i odszkodowaniu za wywłaszczenie kompetentne jest PWRN. Za wywłaszczoną w 1955 r. nieruchomość o powierzchni 4 400 m² przyznano Zgromadzeniu odszkodowanie w kwocie 192 tys. zł. Była to suma śmiesznie mała za grunty, dwupiętrowy dom, budynki gospodarcze, ogrodzenie, drzewka owocowe, krzewy ozdobne i kwiaty. Odszkodowania tego, w proteście wobec doznanej krzywdy, Zgromadzenie nie podjęło. I tak nie otrzymałoby pewnie ani złotówki, gdyż PMRN zawiadomiło w dn. 21 XII 1957 r. Bank Inwestycyjny, że przejmuje odszkodowanie za wywłaszczenie na pokrycie zaległości podatkowych, T: SODL. Zarząd. Koresp. urzęd., ASJ.

zadania. Nadto nieruchomości znajdowała się w użytkowaniu szpitala, a dekret mówił o prawie do wywłaszczenia w sytuacji, gdy instytucja państwowa będąca wykonawcą narodowych planów gospodarczych, nie może potrzebnego obiektu uzyskać w inny sposób (art. 4).

Poza tym szpital nie dotrzymał umowy występując z wnioskiem o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego w czasie jej trwania. Władze szpitala uznały, że nie obowiązuje ich zasada „pacta sunt servanda”. Zapewne nie bez znaczenia był dla nich fakt, że poprzez wywłaszczenie uwolniły się od niewygodnego obowiązku uiszczenia umownego czynszu, bo już od 1 stycznia 1956 r. szpital zaprzestał płacenia go, choć w świetle przepisów art. 270 i 271 kodeksu zobowiązań⁵³ decyzja wywłaszczeniowa nie powodowała wygaśnięcia zawartej poprzednio przez strony umowy.

W trakcie rozprawy wywłaszczeniowej przedstawiciel PSK 1 ujawnił fakt zainwestowania przez szpital w zajmowany Pałac kwoty 4 mln zł. Te nakłady adaptacyjne poczynione zostały bez zgody Zgromadzenia, a tym samym naruszały § 7 umowy najmu. Poza tym ekonomicznie były nierentowne, ze względu na czasowe przecież użytkowanie budynku. Chyba że poczynione zostały w złej wierze, dla stworzenia sobie argumentu do planowanego wystąpienia z wnioskiem o wywłaszczenie. Świadczyć to może, że władze wbrew umowie nie zamierzały zwrócić budynku po upływie jej terminu. Warto zauważyć też, że za kwotę 4 mln zł władze mogły wybudować nowy budynek, tym bardziej, że nie było żadnych widoków na rozbudowę szpitala w obrębie nieruchomości Zgromadzenia. Z powyższej analizy nasuwa się wniosek, że władzom bardziej zależało na likwidacji placówki zakonnej, niż na realizacji „narodowych planów gospodarczych”.

Za nieważnością postępowania wywłaszczeniowego przemawiał jeszcze jeden fakt, a mianowicie błędy w samej decyzji o wywłaszczeniu wydanej dnia 22 listopada 1955 r. Cała bowiem posesja Zgromadzenia przy zbiegu ulic Chmielnej i Dolnej 3 Maja zapisana była w trzech różnych księgach wieczystych. Orzeczenie nie określało ściśle granic wywłaszczanego gruntu. Stwierdzało po prostu

⁵³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 27 X 1933 roku – kodeks zobowiązań (Dz.U.33.82.598).

wywłaszczenie na rzecz PSK 1 nieruchomości o powierzchni 4 400 m² zapisanej w księdze wieczystej nr 1347 położonej w Lublinie przy ul. Chmielnej. Nic nie wspominało o wywłaszczeniu budynku, który miałby znajdować się w obrębie owych 4 400 m². Co więcej, faktycznie księga wieczysta o nr 1347 obejmowała działkę o powierzchni niecałych 2 700 m² i nie znajdował się na niej żaden budynek. Pomimo, że ten fakt przytaczało Zgromadzenie w swoich odwołaniach do Komisji Wywłaszczeniowej przy PWRN⁵⁴, do Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego⁵⁵ oraz do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych⁵⁶, władze nie zmieniły decyzji. Co więcej, na podstawie błędnego orzeczenia Sąd Powiatowy postanowieniem z dn. 15 stycznia 1958 r. zdecydował o wpisaniu w księdze wieczystej prawa własności na rzecz PSK 1⁵⁷. Jako dowód w sprawie sąd dopuścił “dokument” stwierdzający, że decyzja wywłaszczeniowa objęła także budynek Kliniki Okulistycznej. “Dokumentem” tym był odręczny szkic wykonany przez przedstawicieli szpitala. Sąd nawet nie zasięgnął opinii biegłego⁵⁸.

Dopiero w dniu 7 maja 1960 r. Urząd Spraw Wewnętrznych PWRN na wniosek PSK 1 wydał decyzję “o sprostowaniu oczywistej omyłki w orzeczeniu o wywłaszczeniu nieruchomości z dn. 22 listopada 1955 r.” “Omyłka” miała polegać na błędnym wskazaniu numerów ksiąg wieczystych i po jej “sprostowaniu” okazało się, że wywłaszczona powierzchnia 4 400 m² pochodzi z nieruchomości objętej księgami wieczystymi: KW nr 1347 - 2390 m², KW Lublin 11 - 1768 m² i KW nr 1350 - 242 m². Jak łatwo obliczyć “poprawiona” decyzja obejmowała już 4 414 m². Było to faktycznie nowe wywłaszczenie. Na skargę Zgromadzenia w tej sprawie Komisja Odwoławcza ds. Wywłaszczenia przy MSW stwierdziła, że w tym przypadku zaszło “widoczne, niezamierzone opuszczenie

⁵⁴ Sygn. 600011/II, ASEP.

⁵⁵ T: SODL. Zarząd. Koresp. urząd., ASJ.

⁵⁶ Pismo z dn. 10 V 1956 r., T: SODL. Zarząd. Koresp. urząd., ASJ. Także Kuria Biskupia w Lublinie w dn. 26 IX 1956 r. wystosowała w tej sprawie pismo do Rady Państwa, T: SODL. Zarząd. Koresp. urząd., ASJ.

⁵⁷ Zob. zażalenie do Sądu Wojewódzkiego w Lublinie z dn. 4 II 1958 r., T: SODL. Zarząd. Koresp. urząd., ASJ.

⁵⁸ Wniesione w tej sprawie zażalenie Sąd Wojewódzki oddalił. Zob. pismo z dn. 15 XI 1958 r., T: SODL. Zarząd. Koresp. urząd., ASJ.

kilku wyrazów, czyli błąd pisarski w rozumieniu art. 81 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym⁵⁹.

5. Próby nielegalnego zajęcia budynku

W sierpniu 1957 roku, a więc już po wydaniu decyzji o wywłaszczeniu, administracja Państwowego Szpitala Klinicznego nr 1 próbowała na własną rękę, przy użyciu siły i przez zastraszenie zajęć oficynę, która z racji położenia w pobliżu budynku szpitala (Pałacyku) stanowiła dobre miejsce na ulokowanie magazynów.

W tym celu w dniu 19 sierpnia 1957 r. o godz. 15⁴⁰, czyli po godzinach urzędowania, bez jakiegokolwiek wcześniejszego zawiadomienia czy doręczania pisma, na teren posesji przybyli nieznajomi mężczyźni. Wymachując jakimś świstkiem papieru, którego nie pozwolili przeczytać i odmawiając wylegitymowania się stwierdzili, że zajmują pomieszczenia oficyny na skład dla szpitala. Następnie wrzucili do pomieszczeń oficyny przywiezione ze sobą beczki, skrzynki, pudełka i puszki po marmoladzie. Gdy siostry wezwały milicję, nieznajomi szybko opuścili teren. Następnego dnia w południe zjawili się ponownie, tym razem w towarzystwie funkcjonariusza MO i z pismem o zajęciu pomieszczeń oficyny, chociaż ta nie była objęta orzeczeniem o wywłaszczeniu⁶⁰. Kiedy siostry zaalarmowały Kurię Biskupią w Lublinie, Wydział Spraw Zakonnych przy Episkopacie Polski oraz wysłały depezę do premiera J. Cyrankiewicza, powiadamiając w niej o bezprawnych poczynaniach miejscowych władz, grupa została odwołana⁶¹.

Siostry złożyły doniesienie w Prokuraturze Wojewódzkiej o bezprawnym usiłowaniu zajęcia siłą pomieszczeń Zgromadzenia⁶².

⁵⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 22 III 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U.28.36.341).

⁶⁰ Pismo treści: "PMRN w Lublinie do dyrekcji PSK 1 – zgodnie z wydanym przez PMRN orzeczeniem o wywłaszczeniu z dn. 22 XI 1955 r. oraz postanowieniem Odwoławczej Komisji Wywłaszczeniowej z dn. 30 IV 1956 r., PMRN wyraża zgodę na zajęcie budynków gospodarczych położonych w Lublinie przy ul. Chmielnej 1 i objętych wywłaszczeniem [...]." - zostało okazane siostrom dopiero na ich żądanie, sygn. 600011/II, ASEP.

⁶¹ Opis zajść, jakie miały miejsce na terenie posesji ZSJ przy ul. Chmielnej w dniach 19 i 20 VIII 1957 r., T: Akta ZSJ, AAL, sygn. 600011/II, ASEP.

⁶² Pismo z dn. 20 VIII 1957 r. Podobne doniesienie do Prokuratury złożyła Kuria Biskupia w Lublinie, T: SODL. Zarząd. Koresp. urząd., ASJ, sygn. 600011/II, ASEP.

W odpowiedzi zostały wezwane do Prokuratury, gdzie usłyszały, że nie będzie wszczęte żadne dochodzenie, a oficynę to powinny opuścić dobrowolnie, bo i tak zostanie zajęta na rzecz szpitala⁶³. Ostatecznie oficyna pozostała w użytkowaniu Zgromadzenia.

6. Likwidacja „Stowarzyszenia Opieka nad Dziewczętami”

W realizację komunistycznej polityki ograniczania wpływów Kościoła na życie społeczne wprzęgnięte zostało także Prawo o stowarzyszeniach. Kolejne nowelizacje rozporządzenia z 27 października 1932 roku pogłębiały jego restrykcyjny charakter. Dnia 2 października 1947 r. uchylono przedwojenne rozporządzenie RM o stowarzyszeniach służących katolickim celom religijnym i wyznaniowym⁶⁴. Kolejne zmiany zostały dokonane na mocy dekretu z dnia 5 sierpnia 1949 roku⁶⁵. Przepisy Prawa o stowarzyszeniach zostały rozciągnięte na wszystkie zrzeszenia katolickie i inne zrzeszenia wyznaniowe mające na celu wykonywanie kultu religijnego, a nawet na zakony i zrzeszenia, do których przynależność wynikała z profesji rad ewangelicznych. Według rozporządzenia Ministra Administracji Publicznej z dnia 6 sierpnia 1949 r.⁶⁶ miały one obowiązek dokonania rejestracji w tymże Ministerstwie w ciągu 90 dni, składając wymagane wnioski, kwestionariusze oraz własne statuty lub konstytucje⁶⁷. Kwestionariuszem takim zostały objęte dokładne informacje co do imiennego składu personalnego zarządu, liczby członków, prowadzonej działalności oraz posiadanego majątku. Dokonanie rejestracji było warunkiem prowadzenia dalszej działalności. Stowarzyszenia i zakony, które nie dopełniłyby tych formalności, miały utracić wszelkie podstawy prawne swego istnienia, a ich majątki i zakłady miały zostać przejęte przez państwo⁶⁸.

⁶³ Zapiski z rozmowy w Prokuraturze odbytej w dn. 16 XI 1957 r., T: Akta ZSJ, AAL.

⁶⁴ Rozporządzenie RM uchylające rozporządzenie z dn. 28 I 1934 r. (Dz.U. 47.65.395). Odtąd do tego typu stowarzyszeń miały odnosić się przepisy Prawa o stowarzyszeniach z 1932 roku.

⁶⁵ Dz.U.49.45.335.

⁶⁶ Dz. U.49.45.358.

⁶⁷ Zob. J. Krukowski, dz. cyt., s. 203-205; W. Bar, dz. cyt., s. 418-419.

⁶⁸ „Prawo o stowarzyszeniach nie nadaje się do regulowania życia wewnętrznego i działalności bractw religijnych [...] czy tym bardziej zakonów [...]” – protestował Episkopat Polski w liście do Rządu RP z dn. 21 IX 1949 r. przytaczając szereg

Skutkiem zastosowania się do wymienionych przepisów było poddanie zakonów nadzorowi organów państwowych⁶⁹, z drugiej jednak strony niedopełnienie formalnej rejestracji pozbawiłoby zakony podstaw prawnych dalszej działalności. W tej tak trudnej sytuacji Rada Główna Episkopatu Polski powstrzymała się od nakazania zgromadzeniom zakonnym, by poddały się rejestracji, uznając, że byłoby to sprzeczne z prawem kanonicznym i zasadami Kościoła. Postanowiła ograniczyć się do stanowiska wyłącznie doradczego, raczej w duchu dostosowania się do przepisów prawnych⁷⁰.

Dekret z dnia 5 sierpnia 1949 r. szczególnie uderzał w bezhabitowe Zgromadzenie Sług Jezusa. Siostry, znane dotychczas jako członkinie Stowarzyszenia zmuszone zostały do ujawnienia swego powołania zakonnego. Zgromadzenie zdecydowało się jednak podporządkować prawu i dnia 28 października 1949 r. wysłało do Ministerstwa wymagane dokumenty. Były to 4 egzemplarze konstytucji, spis członkiń zarządu, wykaz instytucji i zakładów prowadzonych przez Sługi Jezusa oraz wykaz domów i nieruchomości będących w ich posiadaniu⁷¹. Jednocześnie zaznaczono, że ze względu na

argumentów natury prawnej; tekst listu w: P. Raina, *Kościół...*, t. 1, s. 181-184. Brak zgodności pomiędzy Prawem o stowarzyszeniach a specyficzną naturą zakonów potwierdza fakt, że zakony "podlegając Prawu o stowarzyszeniach stawały się równocześnie organizacjami zakazanymi przez to prawo, z uwagi na zawarty w nim zakaz tworzenia stowarzyszeń przyjmujących zasadę bezwzględnego posuszeństwa członków władzom stowarzyszenia, w związku z tym wyłączono zakony i kongregacje spod powyższego zakazu". W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 169 – (zob. art. 1 dekretu z dn. 5 VIII 1949 r. zmieniający art. 6 Prawa o stowarzyszeniach. Por. przypis nr 22).

⁶⁹ Do 1950 r. nadzór sprawowało Ministerstwo Administracji Publicznej, a następnie Urząd do Spraw Wyznań powołany ustawą z dn. 19 IV 1950 r. (Dz.U. 50.14.156). Szerzej na temat państwowej administracji wyznaniowej w PRL zob.: H. Misztal, *Polskie prawo wyznaniowe*, t. 1, Lublin 1996, s. 202-204; H. Misztal, *Historia relacji państwa do kościołów i innych wyznań w Polsce*, w: *Prawo wyznaniowe...*, s. 150-152; A. Nowakowski, *Administracja spraw wyznaniowych w powojennej Polsce, Kościół i Prawo*, t. 13, red. J. Krukowski, F. Lempa, F. J. Mazurek, Lublin 1998, s. 27-39; P. Raina, *Kardynał Wyszyński*, t. 6: *Orędzie biskupów a reakcja władz*, Warszawa 1995, s. 14.

⁷⁰ A. Micewski, *Kardynał Wyszyński. Prymas i Mąż Stanu*, Paryż 1982, s. 67. Inni autorzy twierdzą, że Rada Główna Episkopatu Polski poleciła zakoncom poddać się obowiązkowi rejestracji. Zob. J. Krukowski, dz. cyt., s. 205; W. Bar, dz. cyt., s. 419.

⁷¹ W podaniu o uregulowanie swojego bytu prawnego ZSJ wykazało, że liczy 244 członkinie i jest w posiadaniu 16 domów, T: Urząd do Spraw Wyznań, sygn. 134/58, AAN.

uwarunkowania historyczne dotychczas Zgromadzenie było zarejestrowane i działało jako trzy odrębne "Stowarzyszenia Opieka nad Dziewczętami". Oznacza to, że siostry Zgromadzenia są równocześnie członkiniami Stowarzyszeń oraz że majątek tych Stowarzyszeń stanowi własność Zgromadzenia⁷². Załączono przy tym zaświadczenia właściwych kurii biskupich⁷³. Zgromadzenie nigdy nie otrzymało potwierdzenia rejestracji⁷⁴.

Wszystkie trzy "Stowarzyszenia Opieka nad Dziewczętami" zostały zlikwidowane przez władze komunistyczne, choć wobec każdego z nich władze zastosowały inną podstawę prawną.

"Stowarzyszenie Opieka nad Dziewczętami p.w. Św. Rodziny" z siedzibą w Lublinie władze planowały zlikwidować już w początkach 1954 r. Świadczy o tym poufna korespondencja pomiędzy Referatem ds. wyznań przy PWRN a Urzędem do Spraw Wyznań⁷⁵. W tym roku jeszcze nie zapadły konkretne decyzje, natomiast w

⁷² Podobną formę działalności jako stowarzyszenia świeckie przyjmowały także inne zgromadzenia bezhabitowe. Po wejściu w życie dekretu z dn. 5 VIII 1949 r. oprócz ZSJ jeszcze 13 innych zgromadzeń bezhabitowych założonych przez bł. H. Koźmińskiego złożyło podania o uregulowanie swojego bytu prawnego. T: Urząd do Spraw Wyznań, sygnatury 134/64, 134/197, 134/208, 134/210, 134/292, 134/305, 134/327, 134/362, 134/382, 134/400, 134/410, 135/1, 135/2, 135/37, AAN.

⁷³ Brzmiały one podobnie: "Kuria zaświadcza, że "Stowarzyszenie Opieka nad Dziewczętami" jest zgromadzeniem zakonnym Sługi Jezusa. Wszelki majątek będący własnością Stowarzyszenia, stanowi własność Zgromadzenia i jest majątkiem kościelnym", T: Urząd do Spraw Wyznań, sygn. 134/58, AAN.

⁷⁴ "Upłynęło już 12 lat i Władza Państwowa nie wydała żadnemu zakonowi [...] aktu rejestracyjnego, a to dlatego, że ustawodawcy nie chodziło o rejestrację w trybie Prawa o stowarzyszeniach, ale o zwykłe notyfikowanie Władzy Państwowej swego istnienia przez [...] zakony i kongregacje duchowne." - pisał Sekretarz Episkopatu bp Z. Choromański w liście do dyrektora UdSW T. Żabińskiego w dniu 22 II 1962 r., za: P. Raina, *Kościół...*, t. 2: Lata 1960-1974, Poznań 1995, s. 184-185. (Tadeusz Żabiński był dyrektorem UdSW w latach 1961-65.) W Archiwum Akt Nowych, gdzie znajdują się akta byłego Urzędu do Spraw Wyznań nie odnaleziono żadnego spisu, który można byłoby uznać za rejestr zgromadzeń zakonnych. Potwierdza to zarzut stawiany przez bpa Z. Choromańskiego, że takiego rejestru władze nigdy nie sporządziły, bo nie chodziło im o rejestrację, ale o zapoznanie się z liczbą, stanem posiadania i prowadzoną przez zakony działalnością.

⁷⁵ PWRN w Lublinie zapytuje UdSW o opinię w sprawie wydania zarządzeń likwidujących lubelskie stowarzyszenia kościelne, a wśród nich "Stowarzyszenie Opieka nad Dziewczętami". T: Urząd do Spraw Wyznań, sygn. 20/13, AAN.

1959 r. podjęto już zdecydowane kroki w sprawie likwidacji Stowarzyszenia.

Pismem z dnia 7 maja 1959 r. Urząd Spraw Wewnętrznych PWRN zawiadomił, że na podstawie art. 16 i 26 Prawa o stowarzyszeniach⁷⁶ postanowił wykreślić "Stowarzyszenie Opieka nad Dziewczętami p.w. Św. Rodziny" z rejestru stowarzyszeń i związków. W uzasadnieniu stwierdził, że Stowarzyszenie zmieniło swój charakter i faktycznie przestało istnieć jako stowarzyszenie rejestrowane, gdyż przyjęło formę działania jako zgromadzenie zakonne, a to podlega rejestracji w Urzędzie do Spraw Wyznań, "wobec powyższego wpis w rejestrze jest pozbawiony podstaw prawnych, a działalność stowarzyszenia stała się bezprzedmiotowa"⁷⁷.

Uzasadnienie tej treści byłoby może zrozumiałe przed dniem 5 sierpnia 1949 r., kiedy to zakony nie były objęte przepisami Prawa o stowarzyszeniach. Wówczas to przekształcenie zarejestrowanego stowarzyszenia w zgromadzenie zakonne musiałoby spowodować wykreślenie stowarzyszenia z rejestru. Jednak po wejściu w życie wspomnianego dekretu zakony zostały postawione na tej samej płaszczyźnie co stowarzyszenia i nie było podstaw do usunięcia SODL z rejestru z powodu ujawnienia jego zakonnego charakteru. Co najwyżej można było traktować podanie o uregulowanie bytu prawnego jako wnioski o przekształcenie Stowarzyszenia w Zgromadzenie Sługi Jezusa i rozpatrywać go w trybie art. 28 Prawa o stowarzyszeniach. Jeżeli władzom potrzebny był odrębny wniosek o przekształcenie, to powinny były pouczyć siostry o konieczności

⁷⁶ Art. 16: "Jeżeli działalność stowarzyszenia wykracza przeciwko obowiązującemu prawu, ustalonym dla stowarzyszenia zakresowi i sposobom działania, jeżeli stowarzyszenie w ogóle nie odpowiada warunkom swego prawnego istnienia albo też zagraża bezpieczeństwu, spokojowi lub porządkowi publicznemu – władza [...] może należycie umotywowaną decyzją bądź udzielić mu upomnienia, bądź zażądać usunięcia dostrzeżonych uchybień [...] wyznaczając w tym celu odpowiedni termin, bądź wprost zawiesić działalność a następnie rozwiązać stowarzyszenie [...]."

Art. 26: "Jeżeli: 1) liczba członków stowarzyszenia spadnie poniżej 10, [...], albo też 4) znajdą inne okoliczności świadczące, że stowarzyszenie faktycznie istnieć przestało, lub, że istnienie jego stało się bezprzedmiotowe, - władza [...] zadczyduje likwidację stowarzyszenia."

⁷⁷ Pismo PWRN USW do SODL z dn. 7 V 1959 r., T: SODL. Zarząd. Koresp. urzęd., ASJ, sygn. 600011/II, ASEP.

wystosowania takiego pisma⁷⁸. Powyższe wywody potwierdzają tylko wcześniej wysuniętą tezę, że Prawo o stowarzyszeniach zupełnie nie nadawało się do uregulowania sytuacji prawnej zgromadzeń zakonnych.

Departament Społeczno-Administracyjny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nie uwzględnił odwołania SODL i decyzję o wykreśleniu z rejestru ostatecznie zatwierdził⁷⁹. Konsekwencją tego było stwierdzenie w dniu 9 kwietnia 1962 r.⁸⁰ likwidacji majątku "byłego stowarzyszenia" na podstawie art. 27 i 37 Prawa o stowarzyszeniach⁸¹. Najpierw decyzją z dnia 5 listopada 1962 r. na własność Skarbu Państwa przeszła nieruchomość przy ul. Chmielnej wraz z Pałacykiem (w użytkowanie PSK 1), a następnie decyzją USW PWRN z dn. 9 kwietnia 1968 r.⁸² przekazano na SP nieruchomości zapisane w KW Lublin 11 i KW nr 1350. W użytkowaniu Zgromadzenia pozostawiono oficynę i dom na skarpie przy ul. Dolnej

⁷⁸ Za opinią prawną adwokata przy Sekretariacie Prymasa Polski - Henryka Jesse, T: SODW. Zarząd a instyt. warszawskie. Koresp. urzęd., ASJ.

⁷⁹ Pismo z dn. 30 VI 1960 r., T: SODL. Zarząd. Koresp. urzęd., ASJ.

⁸⁰ Decyzja PWRN USW, T: SODL. Zarząd. Koresp. urzęd., ASJ, sygn. 600011/II, ASEP.

⁸¹ Art. 27: "Majątek stowarzyszenia rozwiązanego przez władzę, względnie takiego, co do którego władza zadecydowała likwidację na podst. art. 26, będzie użyty na cel, który określi władza rejestracyjna." Art. 37 dawał Walnemu Zgromadzeniu możliwość podjęcia uchwały określającej przeznaczenie majątku stowarzyszenia, jednakże taka uchwała podlegała zatwierdzeniu przez władzę rejestracyjną, a w razie jej nie zatwierdzenia miał odpowiednio zastosowanie art. 27. Takie brzmienie art. 27 i 37 ustalone dekretem z dn. 21 IX 1950 r. o zmianie Prawa o stowarzyszeniach (Dz.U.50.44.401) dawało władzom zupełną swobodę dysponowania majątkiem rozwiązywanych stowarzyszeń.

⁸² W ASJ znajduje się jedynie odpis tej decyzji sporządzony dopiero w latach 80-tych, gdy siostry zaczęły się ubiegać o zwrot nieruchomości. Samej decyzji nigdy nie doręczono Zgromadzeniu, a mimo to stwierdzono jej uprawomocnienie się z datą 12 I 1969 r. Nedoręczenie decyzji pozbawiło Zgromadzenie możliwości wniesienia odwołania. Tym samym władze złamały podstawową zasadę prawa "nihil de me sine me". "[...] Zasada zapewnienia udziału zainteresowanych w postępowaniu administracyjnym oznacza, że decyzja administracyjna dotycząca określonej jednostki nie powinna być wydana bez dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu wyjaśniającym i bez dopuszczenia uczestników postępowania do zgłoszenia przeciw projektom i zamierzeniom organu administracyjnego swego odmiennego poglądu [...]" E. Iserzon, J. Starościak, W. Dawidowicz, *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955, s. 84.

3 Maja z przylegającym ogródkiem, za które to siostry były zmuszone płacić czynsz⁸³.

Zgromadzenie odwoływało się podnosząc, że przejmowany jest na rzecz Skarbu Państwa majątek legalnie istniejącego Zgromadzenia Sług Jezusa⁸⁴. Władze jednak zignorowały wpisy w księgach wieczystych, potwierdzające prawo własności Zgromadzenia⁸⁵, nie uwzględniły także § 19 statutu SODL nakazującego w razie rozwiązania Stowarzyszenia przekazanie jego majątku do dyspozycji Kurii Metropolitalnej w Lublinie.

Podobnie jak "Stowarzyszenie Opieka nad Dziewczętami" Prezydium Wojewódzkich Rad Narodowych na polecenie UdSW zlikwidowały wszystkie stowarzyszenia pod których szyldem działały bezhabitowe zgromadzenia zakonne. W latach 50-tych i 60-tych przeprowadziły szereg postępowań likwidacyjnych zakończonych prawomocnymi decyzjami administracyjnymi o przejęciu na rzecz Skarbu Państwa majątku po "nieistniejących stowarzyszeniach kościelnych". Konfiskata majątków połączona była jednocześnie z niszczeniem dzieł prowadzonych przez zgromadzenia, zamykaniem szkół, internatów i burs, zakładów wychowawczych i charytatywnych⁸⁶. Represyjne działania władz PRL szczególnie dotknęły

⁸³ W ramach likwidacji majątku SODL przejęto także inne domy Zgromadzenia; w Kielczewicach (szerzej na temat placówki zob. F. Rymarz, *Zakład wychowawczy i opiekuńczy w Kielczewicach*, Lublin 2000) i w Lublinie przy Al. Racławickich, mimo że od 1949 r. oficjalnym właścicielem tego ostatniego było Zgromadzenie, a nie SODL. Zob. zaświadczenie wydane przez Wydział Ksiąg Publicznych Sądu Powiatowego w Lublinie z dn. 18 IV 1959 r., T: Akta ZSJ, AAL.

⁸⁴ Pismo do MSW z dn. 21 IV 1962 r., sygn. 600011/II, ASEP, pismo do MSW z dn. 23 X 1962 r., T: Zarząd ZSJ a Urzędy Centralne. Ministerstwa, ASJ, T: Akta ZSJ, AAL.

⁸⁵ Zaświadczenia Sądu Powiatowego Wydział Ksiąg Wieczystych, z dn. 26 XI 1955 r. i z dn. 29 V 1956 r., T: SODL. Zarząd. Koresp. urzęd., ASJ. Przejmując majątek SODL władze działały w złej wierze, gdyż były świadome, że mają do czynienia z majątkiem ZSJ. UdSW nakazał jednak aby majątku Stowarzyszenia nie uznawać za majątek zakonne. Zob. korespondencję pomiędzy UdSW a MSW z 1959 r., T: Urząd do Spraw Wyznań, sygn. 52/3, AAN.

⁸⁶ Przeciwno likwidowaniu przez Urzędy Spraw Wewnętrznych PWRN bezhabitowych zgromadzeń zakonnych jako stowarzyszeń rzekomo świeckich, wielokrotnie protestował Sekretarz Episkopatu Polski bp Z. Choromański w swoich listach do władz. Zob.: list z dn. 14 IV 1959 r., w: Raina, *Kościół*, dz. cyt., t. 2, s. 92-94, list z dn. 3 VIII 1961 r., w: Raina, *Kościół...*, t. 2, s. 128-129, list z dn. 27 IX 1961 r., w: Raina, *Kościół...*, t. 2, s. 146-147, list z dn. 22 III 1962 r., w:

zgromadzenia bezhabitowe, gdyż te ze względu na swój ukryty charakter budziły nienawiść u komunistów⁸⁷.

W dniu 15 listopada 1982 r. Urząd Wojewódzki w Lublinie uchylił decyzję z dn. 9 kwietnia 1968 r. o przekazaniu majątku Stowarzyszenia na rzecz Skarbu Państwa i część nieruchomości objętej tą decyzją (tj. 4 930 m² wraz z oficyną i domem na skarpie) zwrócił Zgromadzeniu. Pozostała część nadal stanowiła własność państwa i pozostawała w użytkowaniu szpitala. Po przełomie roku 1989 i wejściu w życie ustawowej regulacji stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁸ zaistniała możliwość odzyskania przez Zgromadzenie zabranego bezprawnie przez władze komunistyczne majątku⁸⁹. Siostry skierowały odpowiedni wniosek do Komisji Majątkowej i ta orzekła o przywróceniu ZSJ własności pozostałej części posesji⁹⁰. W dniu 9 września 1997 r. została zawarta ugoda przed Zespołem Orzekającym Komisji Majątkowej pomiędzy Zgromadzeniem a Akademią Medyczną, na podstawie art. 61, ust. 1, pkt 3 i 6 oraz art. 63 ustawy z 17 maja 1989 roku. Zgromadzenie nieodpłatnie użyczyło Pałacyk AM do 2002 r., (w tym budynku mieści się II Klinika Okulistyki). Grunt pod nowym budynkiem Kliniki Okulistycznej (w latach 70-tych na przejętej od Zgromadzenia nieruchomości wzniesiono budynek I Kliniki

Raina, *Kościół...*, t. 2, s. 184-185, list z dn. 29 IV 1964 r., w: Raina, *Kościół...*, t. 2, s. 273-281.

⁸⁷ W partii komunistycznej panowała histeria antykościelna i przybierający niekiedy groteskowe wręcz formy strach przed klerem i jego wpływami. Na odbytej w dn. 7 II 1958 r. naradzie sekretarzy Komitetów Wojewódzkich ds. propagandy, Jan Szydłak z Katowic (późniejszy sekretarz KC i członek Biura Politycznego, bliski współpracownik Gierka): "...wskazał na wzmożoną w ostatnim okresie działalność kleru. [...] Rozwija się zakonspirowana działalność siostr "skrytek", które po przejściu przeszkolenia przez jezuitów kierowane są do pracy w charakterze sekretarek przewodniczących rad narodowych, związków zawodowych, itp. [...]”, za: A. Dudek, T. Marszałkowski, *Walka z Kościołem 1958-1966*, "Więź" 1991, nr 4, s. 117.

⁸⁸ Ustawa z dn. 17 V 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w RP (Dz.U.89.29.154 z późn. zm.).

⁸⁹ Szerzej: P. Pelc, *Kwestia zwrotu mienia kościelnych osób prawnych w świetle ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, "Prawo kanoniczne" 1995, z. 1-2, s. 103-137.

⁹⁰ Art. 61, ust. 1, pkt 6 ustawy z dn. 17 V 1989 r. mówi o możliwości przywrócenia własności, jeśli odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość nie zostało wypłacone, lub nie zostało podjęte. Por. przypis nr 52.

Okulistycznej) pozostał własnością Akademii Medycznej, siostry otrzymały za niego finansową rekompensatę⁹¹.

Podsumowując można stwierdzić, że okres rządów komunistycznych w Polsce okazał się dla sióstr Sług Jezusa pracujących w Lublinie równie bolesny jak doświadczenia wojen i okupacji. Władze drastycznie ograniczyły działalność Zgromadzenia, tym samym pozbawiając siostry możliwości oddawania się pracy zgodnej z ich powołaniem. Odebrały znaczną część majątku pozbawiając przez to środków potrzebnych do egzystencji. Stosowały wobec sióstr przeróżne represje i metody politycznego nacisku. Czyniły to niejednokrotnie świadomie i cynicznie łamiąc prawo. Często decyzje administracyjne były urzędniczą samowolą, a stosowane metody - jawnym pogwałceniem istniejącego porządku prawnego.

Historia pokazała, że pomimo tych wieloletnich, usilnych starań nie udało się władzom komunistycznym zlikwidować życia zakonnego, ani też podporządkować go partii.

⁹¹ Informacje na ten temat ukazały się w prasie codziennej: *Okulistyka zostaje na starym miejscu*, "Dziennik" z 19 V 1995 r., s. 2, *Siostry zrzekły się pałacu. Okulistyka zostaje przy Chmielnej*, "Kurier Lubelski" z 19 V 1995 r., s. 16, *Finansowe zadośćuczynienie*, "Dziennik Wschodni" z 12 XII 1997 r., s. 6.

Ulgi mieszkaniowe w podatku dochodowym od osób fizycznych

1. Uwagi ogólne

Dokonujące się już od blisko dziesięciu lat zmiany w polskim systemie podatkowym zapoczątkowane zostały wprowadzeniem nowych zasad opodatkowania dochodów ludności. Uwzględniając szeroko prezentowane postulaty doktryny¹, wprowadzono od 1 stycznia 1992 r. podatek dochodowy od osób fizycznych². Dokonanie tego typu reformy było konieczne nie tylko z powodu wymagań stawianych Polsce przez różnorodne organizacje i stowarzyszenia zachodnioeuropejskie, ale przede wszystkim dlatego, że należało uporządkować panujący w tym okresie chaos³. Przed wprowadzeniem powszechnego podatku obowiązywało bowiem aż pięć podatków związanych z uzyskiwaniem przez osoby fizyczne dochodu⁴.

Porządkując i ujednolicając reguły opodatkowania dochodu osób fizycznych podkreślono również fiskalną – właściwą dla gospodarki rynkowej – rolę nowego podatku. Jednocześnie z uwagi na dokonujące się przeobrażenia społeczno-gospodarcze nie można było wykluczyć jego stymulacyjnej funkcji. Stąd też w konstrukcji tej daniny publicznej pojawiły się np. ulgi o charakterze mieszkaniowym,

¹ Zob. W. Łączkowski, *Opodatkowanie ludności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1984, z. 2, s. 54; A. Komar, *Problematyka opodatkowania ludności*, „Finanse” 1981, nr 10-11, s. 10-11; I. Bolkowiak, *Problemy opodatkowania gospodarki nie uspołecznionej i ludności*, „Finanse” 1981, nr 12, s. 50-54.

² Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn.: Dz.U.00.14.176, zm. Dz.U.00.22.270), cytowana dalej jako ustawa.

³ W trakcie debaty sejmowej dotyczącej projektu ustawy podkreślano, że ujednolicenie i uproszczenie zasad opodatkowania dochodów osób fizycznych należy do grupy najważniejszych zalet tego podatku. Por. wystąpienie D. Demaniuk, S. Bielińskiego, sprawozdanie stenograficzne z 42 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej w dniach 25 i 26 października 1990 r., s. 208-230.

⁴ W grupie tej znajdowały się: podatek od wynagrodzeń, podatek od płac, podatek dochodowy, podatek wyrównawczy i podatek rodzinny.

które miały przyczynić się do poprawy katastrofalnej sytuacji w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Z upływem czasu zaczęły się jednak pojawiać opinie kwestionujące skuteczność takich rozwiązań, a równocześnie coraz częściej dyskutowano o możliwości wykorzystania prawnopodatkowych regulacji – w tym także ulg mieszkaniowych – dla celów polityki prorodzinnej.

Nie ulega wątpliwości, że mieszkanie należy do tego typu dóbr, które w hierarchii potrzeb społecznych zajmuje bardzo wysokie miejsce. W naszych warunkach dla wielu osób uzyskanie własnego mieszkania albo jest wręcz niemożliwe, albo bardzo utrudnione.

W tym drugim przypadku z kolei najczęściej wiąże się to z licznymi wyrzeczeniami znacznie obniżającymi poziom życia całej rodziny podatnika. Mając zatem na uwadze zgłaszane postulaty w zakresie prowadzenia prorodzinnej polityki państwa wypada przyjrzeć się obowiązującym ulgom mieszkaniowym z punktu widzenia rodziny. Pojawiają się bowiem niezwykle aktualne pytania, czy preferencje te uwzględniają sytuację rodzinną podatnika, przez co “nabierają” prorodzinny charakter, czy też od sytuacji tej abstrahują. Należy również zastanowić się, czy rozwiązania prawnopodatkowe stanowią mogą skutecznego i właściwego instrumentu ochrony rodziny.

2. Ulgi budowlano - mieszkaniowe

Na początku obowiązywania ustawy ulgi budowlano – mieszkaniowe odliczane były od podstawy opodatkowania. Począwszy od 1997 roku przyjęto nowelizację, zgodnie z którą ulgi te pomniejszają kwotę podatku. Wśród podatkowych preferencji związanych z różnorodnymi celami mieszkaniowymi można – w pewnym uproszczeniu – wyróżnić trzy zasadnicze grupy⁵.

W pierwszej grupie znajdują się wydatki na zakup gruntu lub odpłatne nabycie prawa wieczystego użytkowania gruntu pod budowę budynku mieszkalnego⁶. Warunkiem skorzystania z tej

⁵ Por. J. Kulicki, *Podatek dochodowy od osób fizycznych*, Warszawa 1998, s. 386.

⁶ Art. 27a pkt 1 lit. a) ustawy. Art. 27a został dodany ustawą z dnia 21 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 96.137.638), cytowaną dalej jako ustawa z dnia 21 listopada 1996 r.

ulgi jest przeznaczenie zakupionego gruntu pod budowę budynku mieszkalnego⁷. Chodzi więc tutaj o grunt, na którym budynek ma być wzniesiony, a nie o grunt na którym budynek już został wybudowany⁸. Jeśli natomiast podatnik nabył grunt wraz z budynkiem, to będzie mógł skorzystać z ulgi jedynie wtedy, gdy budynek ten przewidziany jest do rozbiórki⁹. Należy jednak zgodzić się ze stanowiskiem, że gruntem pod budowę jest również grunt zakupiony wraz z rozpoczętą budową, którą podatnik będzie kontynuował¹⁰. Trudno natomiast zaliczyć do tej kategorii działki rekreacyjne¹¹.

Odliczenie może być dokonane tylko raz w okresie obowiązywania ustawy. Ustawa nie wskazuje natomiast okresu, w jakim działka powinna być zabudowana. Stwarza to dla podatników dogodne warunki do zaciągnięcia swoistego "kredytu podatkowego" od fiskusa¹², np. poprzez wstrzymanie budowy do czasu pełnej realizacji ulgi, a następnie wykorzystanie uzyskanych środków dla celów budowlanych. Działka może również pełnić rolę zabezpieczenia pożyczki lub kredytu bankowego.

Dogodnym elementem omawianej ulgi jest jej zakres przedmiotowy. Dotyczy bowiem ona nie tylko wydatków na zakup gruntów w sensie ścisłym (kwoty, jaką podatnik uiścił na rzecz zbywcy grun-

⁷ Ulga nie odnosi się do działki, która jedynie powiększa obszar zabudowanej działki już posiadanej przez podatnika – wyrok NSA z dnia 11 lutego 1997 r., sygn. akt III S.A. 1248/95, opublikowany w: J. Kulicki, dz. cyt., s. 527.

⁸ Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt III S.A. 974/94, ONSA 1996, nr 2, poz. 85. Zob. również A. Łukaszewicz, *Koszty uzyskania przychodów. Zasady stosowania odliczeń*, Warszawa 1998, s. 79; J. Gach, A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatek dochodowy od osób fizycznych. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 405.

⁹ Wyrok NSA z dnia 17 sierpnia 1996 r., sygn. akt S.A. 500/95, opubl. w: *Vademecum podatnika nr 94, Orzecznictwo sądów w sprawie podatku dochodowego od osób fizycznych*, Warszawa 1997, s. 145.

¹⁰ Por. W. Nykiel, *Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych. Komentarz*, Warszawa 1998, 89.

¹¹ Por. T. Zajm, dz. cyt., s. 89; M. Staniszewski, *Podatek dochodowy od osób fizycznych. Komentarz do ustawy*, Warszawa 1998, s. 269. W piśmiennictwie można natomiast spotkać się ze słusznym, jak się wydaje poglądem, że od podatku może być odliczany wydatek na zakup gruntu rolnego o ile w planach przestrzennego zagospodarowania grunt ten jest przeznaczony pod budownictwo mieszkaniowe. Zob. I. Ozóg, *Jak obliczać ulgi i korzystać z limitów*, "Przegląd Podatkowy" 1997, nr 5, s. 7.

¹² Por. K. Michalczyk, *Optymalizacja opodatkowania*, Warszawa 1998, s. 59.

tu), ale także wszelkich innych wydatków związanych z nabyciem gruntu lub ustanowieniem prawa wieczystego użytkowania, np. opłaty notarialnej, opłaty skarbowej, prowizji pośrednika¹³.

Ulga na zakup gruntu lub odpłatne nabycie prawa użytkowania gruntu pod budowę przysługuje niestety **łącznie obojgu małżonkom**. Bez znaczenia jest tutaj zniesienie wspólności majątkowej. Małżonkowie dokonują odliczenia od łącznej kwoty podatku, gdy rozliczają się wspólnie, albo każdy od swojego podatku w proporcjach przez nich wskazanych – gdy rozliczają się odrębnie¹⁴. Jeżeli wydatek został poniesiony przed zawarciem związku małżeńskiego i limit ulgi został wówczas wyczerpany, małżonkowie nie mogą już skorzystać z tej preferencji. Jeśli natomiast limit nie został w pełni spożytkowany, to kwotę odliczenia zmniejsza się o wydatki poniesione przed zawarciem małżeństwa¹⁵.

W razie nabycia gruntu (prawa wieczystego użytkowania) w czasie trwania związku małżeńskiego, a następnie jego ustania (np. w skutek rozwodu, unieważnienia małżeństwa), były małżonek nabywając na swoje imię kolejny grunt, może uwzględnić ten wydatek w rozliczeniu z fiskusem, jednak przysługującą kwotę odliczenia musi zmniejszyć o kwotę ulgi zastosowaną w trakcie trwania małżeństwa. Wartość zmniejszenia zależy od sposobu skorzystania z ulgi podczas trwania związku małżeńskiego. Gdy małżonkowie składali odrębne zeznanie podatkowe, kwotę ulgi pomniejsza się o wartość odliczenia dokonanego przez każdego z nich. Z kolei jeżeli małżonkowie rozliczali się łącznie, to przysługujący im limit ulgi zmniejsza się o 50% odliczenia z okresu pozostawania w związku małżeńskim¹⁶.

Przyjęte dla małżonków reguły stosowania ulgi prowadzą do dyskryminacji rodziny. Są one bowiem dużo korzystniejsze dla osób samotnych niż dla małżonków. Ustawa wyraźnie faworyzuje tzw. wolne związki. Konkubenci mogą przecież zastosować dwa limity

¹³ Zob. wyrok NSA z dnia 7 maja 1997, sygn. akt SA/Sz 1638/96, opubl. w: J. Kulicki, dz. cyt., 523; M. Staniszewski, dz. cyt., s. 269.

¹⁴ Wydatki mogą odliczyć również od podatku jednego z małżonków (art. 27a ust. 8 pkt 1 ustawy). Ma to jednak sens jedynie wtedy, gdy jedno z małżonków uiszcza bardzo wysoki podatek.

¹⁵ Art. 27a ust. 8 pkt 2 ustawy.

¹⁶ Art. 27 ust. 8 pkt 3 ustawy.

ulgi, podczas gdy małżonkom przyznano tylko jeden. Sytuację pogarsza fakt, że zasada taka dotyczy wszystkich ulg związanych z celami mieszkaniowymi¹⁷.

Do drugiej grupy zaliczyć można wydatki związane z budową lub zakupem mieszkań lub budynków mieszkalnych, czyli tych inwestycji, które mają na celu tworzenie nowej substancji mieszkaniowej. Przywilej ten potocznie określany jest mianem dużej ulgi mieszkaniowej i swym przedmiotowym zakresem obejmuje¹⁸:

- budowę budynku mieszkalnego,
- zakup nowo wybudowanego budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego w takim budynku od gminy albo od osoby, która wybudowała ten budynek w ramach prowadzonej działalności gospodarczej,
- wkład budowlany lub mieszkaniowy do spółdzielni mieszkaniowej,
- nadbudowę lub rozbudowę budynku na cele mieszkalne,
- przebudowę strychu, suszarni albo przystosowanie innego pomieszczenia na cele mieszkalne oraz wykończenie lokalu mieszkalnego w nowo wybudowanym budynku mieszkalnym,
- systematyczne gromadzenie oszczędności w kasie mieszkaniowej.

Logiczną konsekwencją stosowania ulgi na zakup gruntu jest przyznanie ulgi na budowę budynku mieszkalnego. Obie ulgi mogą stanowić wydatną pomoc dla rodzin pragnących wybudować własny dom. Wydatkami podlegającymi odliczeniu od podatku są jedynie te nakłady, które bezpośrednio dotyczą wznoszenia budynku. Ulga nie obejmuje zatem budowy obiektów towarzyszących budynkowi mieszkalnemu, np. ogrodzenia posesji¹⁹, dojazdów, dojsć²⁰, garaży²¹, basenów, terenów zielonych czy budynków gospodarczych²².

¹⁷ Art. 27a ust. 8 ustawy.

¹⁸ Art. 27a ust. 1 pkt 1 lit. b-f i g ustawy.

¹⁹ Wyrok NSA z 16 czerwca 1994 r., sygn. akt. S.A./P 243/94, opubl. w: J. Serwecki, P. Kryczko, A. Nita, *Podatek dochodowy od osób fizycznych*, Warszawa 1998, s. 339; *Vademecum podatnika nr 94...*, s. 163-164.

Niekorzystnym dla rodziny elementem ulgi jest wyłączenie z jej zakresu wartości pracy poszczególnych członków rodziny. Do wydatków odliczanych przez podatnika nie zalicza się bowiem wartości pracy własnej podatnika oraz jego małżonka i niepełnoletnich dzieci²³. Ulga dotyczy jedynie usług odpłatnych, udokumentowanych fakturą.

Naturalnym uzupełnieniem ulgi na budowę budynku mieszkalnego jest ulga na zakup nowo wybudowanego budynku lub lokalu mieszkalnego. Nie negując dużej wagi tej preferencji dla rodziny, należy podkreślić, iż w konstrukcji tej zawarto istotne ograniczenie. Ulga nie obejmuje bowiem wydatków na wykup mieszkania służbowego, komunalnego oraz zakupu używanego mieszkania lub budynku mieszkalnego na wolnym rynku²⁴.

Dużo lepiej dla podatników i ich rodzin przedstawia się natomiast sytuacja w zakresie ulgi dotyczącej wniesienia wkładu budowlanego lub mieszkaniowego do spółdzielni mieszkaniowej. Od 1997 roku²⁵ z odliczenia mogą również skorzystać ci podatnicy, którzy ponieśli wydatki związane z przekształceniem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. W takim przypadku podatek pomniejsza się o nadwyżkę ponad kwotę wkładu mieszkaniowego zaliczonego przez spółdzielnię na wkład budowlany.

²⁰ Wyrok NSA z 10 lutego 1995 r., sygn. akt SA/Ld opubl. w: *Vademecum podatnika* nr 94..., s. 153; J. Gach, A. Gomułowicz, J. Małecki, dz. cyt., s. 406; W. Nykiel, dz. cyt., s. 201.

²¹ Wyrok NSA z 2 lutego 1995 r., sygn. akt. SA/Kr 1994/94, opubl. w: *Vademecum podatnika* nr 94..., s. 154.

²² Por. J. Gach, A. Gomułowicz, J. Małecki, dz. cyt., s. 406; T. Zajm, dz. cyt., s. 95.

²³ Por. T. Zajm, dz. cyt., s. 95; J. Gach, A. Gomułowicz, J. Małecki, dz. cyt., s. 406.

²⁴ Por. wyrok NSA z dnia 22 października 1992 r., sygn. akt III S.A. 1669/92, opubl. w: *Vademecum podatnika* nr 94..., s. 172; Wyrok NSA z dnia 15 września 1994 r., sygn. akt SA/Po 1070/94, opubl. w: *Vademecum podatnika* nr 94..., s. 159-160; Wyrok NSA z dnia 28 września 1994 r., sygn. akt III S.A. 226/94, opubl. w: *Vademecum podatnika* nr 94..., s. 158-159; Wyrok NSA z dnia 23 listopada 1994 r., sygn. akt SA/Kr 1170/94, opubl. w: *Vademecum podatnika* nr 94..., s. 156. Zob. również T. Zajm, dz. cyt., s. 92; J. Gach, A. Gomułowicz, J. Małecki, dz. cyt., s. 407.

²⁵ Art. 27a ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 21 listopada 1996 r.

Z powyższą ulgą ściśle związana jest ulga, dająca możliwość pomniejszenia podstawy opodatkowania o wydatki poniesione przez podatnika na spłatę zadłużenia z tytułu zaciągniętych przez spółdzielnie mieszkaniowe (do dnia 31 maja 1992 r.) kredytów na budownictwo mieszkaniowe²⁶. Rodziny posiadające mieszkania o statusie lokatorskim obciążone spłatą zadłużenia spółdzielni mogą więc najpierw wykorzystać ulgę związaną ze spłatą zadłużenia, a następnie przekształcić lokatorskie prawo na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu.

Szczególne znaczenie dla podatników ma ulga dotycząca nadbudowy i rozbudowy budynku oraz przebudowy strychu, suszarni lub innych pomieszczeń. Preferencja ta, uwzględniając tak naturalne zjawisko jak rozwój rodziny, sprzyja tym rodzinom, których nie stać na wybudowanie lub nabycie nowego, większego domu. Istotne jest przy tym, że odliczenie przysługuje zarówno wtedy, gdy rozbudowywany, nadbudowywany czy przebudowywany jest budynek mieszkalny jak i niemieszkalny. Regulacja taka wydatnie zwiększa zakres stosowania ulgi.

Omawiana ulga obejmuje również wydatki poniesione na wykończenie lokalu mieszkalnego w nowo wybudowanym budynku. Przywilej ten został jednak nieco ograniczony. Nie można bowiem pomniejszyć podatku o nakłady poczynione po dniu zasiedlenia lokalu²⁷. Stawia to w niekorzystnej sytuacji te rodziny, które z braku funduszy albo ze względu na konieczność szybkiego przeprowadzenia się do nowego lokalu nie wykonały wszystkich prac wykończeniowych.

Stosunkowo nowym przywilejem jest ulga związana z systematycznym gromadzeniem oszczędności na rachunku oszczędnościowo – kredytowym w banku prowadzącym kasę mieszkaniową²⁸. Prze-

²⁶ Art. 3 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r.

²⁷ Natomiast ponoszone po dacie przydziału mieszkania wydatki na adaptację uprawniają do ulgi podatkowej – zob. wyrok NSA z dnia 12 stycznia 1993 r., sygn. akt SA/Po 2134/92, opubl. w: A. Wiciak, E. Madej, *Orzecznictwo podatkowe*, Bielsko-Biała 1998, s. 104; J. Serwacki, P. Kryczko, A. Nita, dz. cyt., s. 343; Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 1996 r., sygn. A. Akt SA/Wr 1955/95, opubl. w: *Vademecum podatnika* nr 94..., s. 150.

²⁸ Ulga ta obowiązuje od dnia 1 stycznia 1996 r. i została wprowadzona w życie ustawą z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownic-

słanką do zastosowania odliczenia jest gromadzenie oszczędności wyłącznie w jednym banku na jednym rachunku. Systematycznym oszczędzaniem jest gromadzenie środków w kasie mieszkaniowej przez okres nie krótszy niż trzy lata²⁹. Niedopełnienie warunków oszczędzania powoduje utratę prawa do ulgi. Bank pobiera wówczas zaliczkę na podatek dochodowy, a podatnik dolicza w zeznaniu rocznym odliczone wcześniej kwoty. Wycofanie oszczędności po okresie określonym w umowie nie powoduje utraty prawa do pomniejszenia podatku jedynie wtedy, gdy wycofane oszczędności podatnik przekaże na cele mieszkaniowe.

Prorodzinnym elementem ulgi jest reguła, w myśl której przeniesienie prawa do rachunku oszczędnościowo – kredytowego w kasie mieszkaniowej na rzecz dziecka (własnego lub przysposobionego) nie powoduje konieczności zwrotu dokonanych już odliczeń³⁰.

Ulga ta może stanowić wydatną pomoc dla rodzin chcących nabyć własne mieszkanie lub dom. Zaznaczyć jednak należy, że o oszczędzaniu w takim systemie mogą w zasadzie myśleć jedynie te rodziny, których członkowie osiągają wysokie dochody. Osób o niskich dochodach nie będzie stać na oszczędzanie w kasie mieszkaniowej. Klientami powstających kas mieszkaniowych mogą być więc osoby dobrze zarabiające, które chcą w perspektywie kilku lat zapewnić mieszkanie sobie lub swojemu dziecku. W ich przypadku pomimo niskiego oprocentowania kwot gromadzonych na rachunku, kasa mieszkaniowa może spełnić pokładane oczekiwania. Dodatkową atrakcją dla tych osób jest możliwość uzyskania niskooprocentowanego kredytu.

Słabą stroną oszczędzania w kasie mieszkaniowej może okazać się panująca inflacja. Jeżeli będzie ona szybko malała, kasy mieszkaniowe staną się bardzo atrakcyjną formą gromadzenia pieniędzy na osiągnięcie własnego lokum. W przeciwnym razie zaoszczędzone

twa mieszkaniowego oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U.95.133.654; zm. Dz.U.96.106.496, 97.80507, 97.1032.651, 97.115.741, 97.140.939, 97.141.943), cytowana dalej jako ustawa z dnia 26 października 1995 r.

²⁹ Por. art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. oraz pismo Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 1996 r. nr PO 2/10 – 8010-01774/96, opubl. w: J. Serwacki, P. Kryczko, A. Nita, dz. cyt., s. 334-337.

³⁰ Art. 27a ust. 13 pkt 5 ustawy.

na rachunku pieniądze tracą swoją wartość, zanim podatnik uzyska z banku kredyt na realizację celów mieszkaniowych³¹.

Do trzeciej grupy zaliczyć można wydatki mające na celu utrzymanie dotychczasowej substancji mieszkaniowej³², czyli te które związane są z remontem i modernizacją mieszkania³³. Dokonywane z tego tytułu odliczenia są potocznie określane mianem małej ulgi mieszkaniowej.

Warunkiem skorzystania z tej preferencji jest posiadanie przez podatnika tytułu prawnego do remontowanego lub modernizowanego mieszkania. Ustawa nie definiuje, co należy rozumieć pod pojęciem tytułu prawnego, ale najczęściej jest to prawo własności, przydział mieszkania, umowa najmu³⁴. Zasadniczo więc nie można odliczyć wydatków poniesionych na remont mieszkania, w którym mieszka podatnik jeżeli jego właścicielem jest ktoś inny z jego rodziny (poza małżonkiem), np. dzieci, rodzice, dziadkowie. W takiej sytuacji urzędy skarbowe z reguły odmawiają prawa do ulgi, gdyż osoby takie nie mają aktu własności, ani nie są też głównymi lokatorami. Nie oznacza to jednak, że podatnicy ci w ogóle nie mogą skorzystać z tego odliczenia. Tytułem prawnym może być bowiem umowa nieodpłatnego użyczenia danej części mieszkania lub domu³⁵. Umowa taka nie wymaga uiszczenia opłaty skarbowej ani rejestracji w urzędzie skarbowym. Nie jest również – co najważniejsze – żadną formą oszustwa podatkowego. Stwierdza przecież faktyczny stan – bardzo często występujący w polskich warunkach – zamieszkiwania dzieci z rodzicami na podstawie nieodpłatnego użyczenia im części powierzchni mieszkalnej zajmowanej przez rodziców.

Zawarcie umowy nieodpłatnego użyczenia stwarza dwojakiego rodzaju korzyści. Po pierwsze umożliwia odliczenie w przypadku,

³¹ Por. T. Zajm., dz. cyt., s. 105.

³² Art. 27a ust. 1 lit. g ustawy

³³ Wykaz robót zaliczanych do remontów i modernizacji budynku mieszkalnego oraz lokalu mieszkalnego zawiera rozporządzenie Ministra Gospodarki Przemysłowej i Budownictwa z dnia 21 grudnia 1996 r. w sprawie określenia rodzaju wydatków na remont i modernizację budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego, o które zmniejsza się podatek dochodowy (Dz.U.96.156.788).

³⁴ Por. T. Zajm, dz. cyt., s. 64.

³⁵ Por. K. Michalczyk, dz. cyt., s. 64.

gdy rodzice nie uzyskują żadnych dochodów (np. rolnicy). Wówczas osiągające dochody dzieci ponoszą wydatki i one też mogą o nie pomniejszyć podatek. Po drugie, pozwala na zwiększenie odliczeń w sytuacji, gdy koszt remontu jest znacznie wyższy – co w dużych mieszkaniach lub domach jest właściwie regułą – niż określony w ustawie limit.

Ulga na remont i modernizację mieszkania odgrywa istotną rolę dla rodzin chcących poprawić swoje warunki mieszkaniowe. Należy jednak podkreślić, że wprowadzone od początku 1997 roku³⁶ nowe zasady jej stosowania – podobnie jak i w przypadku pozostałych ulg mieszkaniowych – w dużym stopniu ograniczyły jej znaczenie. Przyjęta nowelizacja pogorszyła sytuację zwłaszcza tych rodzin, których członkowie płacą podatek według wyższych stawek podatkowych. Obecnie bowiem bez względu na wysokość uzyskanego dochodu można odliczyć jedynie 19% poniesionych wydatków.

Przedstawione powyżej preferencje mieszkaniowe charakteryzują się tym, że obok szczegółowych unormowań dotyczących poszczególnych odliczeń objęte są dodatkowo pewnymi wspólnymi regułami, decydującymi o prawie do ich zastosowania. Cechą taką odznacza się zasada, że omawiane ulgi są związane tylko z lokalami mieszkalnymi³⁷. W ich ramach nie można zatem uwzględnić nakładów poczynionych na inwestycje w lokale użytkowe. Ponadto odliczeniu podlega finansowanie wyłącznie tych wymienionych w ustawie celów, które dotyczą budynków mieszkalnych położonych w kraju³⁸. Przeznaczone na to środki nie mogą przy tym zostać zaliczone do kosztów uzyskania przychodów, ani nie mogą być zwrócone podatnikowi w jakiegokolwiek innej formie³⁹.

Niezależnie od tego w odniesieniu do wszystkich ulg mieszkaniowych wyraźnie zaznacza się, iż chodzi o wydatki na własne potrzeby mieszkaniowe podatnika⁴⁰. Z przywileju tego nie mogą więc

³⁶ Art. 1 pkt 15 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r.

³⁷ Art. 27a ust. 1 pkt 1 ustawy. Zob. również wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 1996 r., sygn. akt III S.A. 646 i 647/95, opubl. w: *Vademecum podatnika nr 94...*, s. 145.

³⁸ Art. 27 ust 7 pkt 1 ustawy.

³⁹ Art. 27 ust. 7 pkt ustawy.

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 10 lutego 1995 r., sygn. akt III S.A. 1243/94, opubl. w: J. Serwacki, P. Kryczko, A. Nita, dz. cyt., s. 339; *Vademecum podatnika nr 94...*, s. 154.

skorzystać rodzice wydatkujący swoje pieniądze np. na budowę domu przeznaczonego dla ich dziecka, które będzie właścicielem tego domu⁴¹.

Wspólną cechą ulg mieszkaniowych również jest to, że odliczeniu podlegają wydatki bez względu na źródło ich finansowania⁴². Uwzględnia się je więc zarówno wtedy, gdy pochodzą ze środków własnych, jak i pożyczek, kredytów czy darowizn. Ma to bardzo istotne znaczenie dla rodzin, gdyż znaczna ich część nigdy nie mogłaby skorzystać z dużej ulgi mieszkaniowej, gdyby nie zaciągnęła kredytu czy pożyczki. Realizacja zagwarantowanych w ustawie odpisów umożliwia z kolei spłatę powyższych zobowiązań. Założenie takie jest więc ewidentnie korzystne dla rodziny.

Z drugiej jednak strony trudno w tym miejscu nie dostrzec pewnych ekonomicznych ograniczeń w dostępie do wspomnianej ulgi. Wybudowanie czy zakup własnego mieszkania (domu) przekracza finansowe możliwości wielu polskich rodzin. Taka sama prawidłowość występuje w przypadku aktualnie oferowanych kredytów bankowych. Są one nie tylko bardzo kosztowne, ale i z reguły możliwe do uzyskania jedynie dla tych podatników, którzy są w stanie wykazać się wysoką płynnością finansową. Stąd też należałoby poważnie zastanowić się nad możliwością zastąpienia tej preferencji innymi instrumentami, umożliwiającymi rodzinie łatwiejsze nabycie własnego lokum. Wydaje się, że rozwiązaniem, które warto rozważyć, jest uruchomienie w miejsce ulg tanich i łatwo dostępnych **kredytów mieszkaniowych** dla tych rodzin, które nie posiadają jeszcze własnego mieszkania⁴³. Płynące z tego korzyści byłyby wielokrotne. Po pierwsze, z propozycji takiej mógłby skorzystać szerszy krąg rodzin i to tych, które naprawdę tej pomocy potrzebują, a nie takich, które podnoszą jedynie swój standard życia. Po drugie, pojawiłby się dość skuteczny jak się wydaje instrument stymulujący budownictwo mieszkaniowe w Polsce. Po trzecie, ustawa stałaby się bardziej przejrzysta, co znacznie obniża koszty i usprawnia pobór podatku.

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 3 września 1993 r., sygn. akt SA/Wr 600/93, opubl. w: J. Serwacki, P. Kryczko, A. Nita, dz. cyt., s. 339

⁴² Wyrok NSA z dnia 29 lipca 1993 r., sygn. akt III SA 1719/93, opubl. w: A. Wiciak, E. Madej, dz. cyt., s. 116-118.

⁴³ Z przeprowadzonych badań wynika, że aż 96% respondentów oczekuje takiego rozwiązania – zob. B. Kłós, J. Szymańczak, *Polityka rodzinna: wybrane zagadnienia*, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu, Informacja nr 584, styczeń 1998, s. 8.

Analizując konstrukcje ulg mieszkaniowych trudno nie zauważyć, iż w zakresie ustawowych limitów przywilejów rodzina została potraktowana wyjątkowo niekorzystnie. Zasadą jest, że określone kwoty ulg przysługują każdemu z podatników z osobna. Inaczej jest jednak w przypadku, gdy podatnik pozostaje w związku małżeńskim. Zgodnie bowiem z ustawą małżonkowie mają prawo do odliczenia w wysokości odpowiadającej tylko *j e d n e j u l d z e*⁴⁴. Nie jest istotne przy tym, czy rozliczają się wspólnie, czy oddzielnie. Bez znaczenia pozostaje również forma ustroju majątkowego małżonków, stan separacji oraz źródło finansowania (z majątku wspólnego, odrębnego) budowy lub kupna mieszkania.

Jeżeli małżonkowie korzystają z formuły wspólnego opodatkowania, to o poniesione koszty pomniejszają swój łączny podatek. Jeśli rozliczają się odrębnie, to wydatki te podlegają odliczeniu w proporcji ustalonej przez nich samych. Możliwe jest także uwzględnienie ulgi w całości podatku któregoś z małżonków. Nie wolno im natomiast przekroczyć jednego limitu odliczeń.

Rozwiązanie takie jest przykładem swoistej *d y s k r y m i n a c j i r o d z i n y*, zwłaszcza w stosunku do osób pozostających w faktycznym pożyciu. Konkubenci bowiem budując dom na zasadzie współwłasności, mogą skorzystać z dwóch limitów ulgi. Ustawa odmawia natomiast tego prawa małżonkom, którzy wspólnym wysiłkiem całej rodziny wznoszą swój dom.

Wobec takiego unormowania zagadnienia, najkorzystniejsza dla małżonków byłaby realizacja inwestycji budowlanej na bazie współwłasności jeszcze przed zawarciem związku małżeńskiego⁴⁵. Wówczas mają oni pełne prawo do dwóch limitów ulgi.

Sposobem na zwiększenie efektywności dużej ulgi jest również budowa domu przez małżonków wspólnie (na zasadzie współwłasności) ze swoimi dziećmi⁴⁶.

Znaczącym mankamentem dużej ulgi mieszkaniowej jest to, że nie można odliczyć wydatków poniesionych na nabycie używanego już mieszkania czy domu. Jest to dotkliwie tym bardziej, że wobec trwającego ciągle kryzysu budownictwa mieszkaniowego i wyso-

⁴⁴ Art. 27a ust. 8 ustawy.

⁴⁵ Por. K. Michalczyk, dz. cyt., s. 62.

⁴⁶ Tamże, s. 62; T. Zajm, dz. cyt., s. 89.

kich cen nowo wybudowanych mieszkań częściej dochodzi do transakcji na wtórnym rynku. Stąd też, jeżeli ulga ta miałyby mieć rzeczywiście prorodzinny charakter, winna dotyczyć pierwszego zakupu każdego rodzaju mieszkania (domu) bez względu na to, czy jest ono nowe, czy używane.

3. Ulga na budownictwo wielorodzinne

Ulga związana z budownictwem wielorodzinnym istnieje od początku funkcjonowania ustawy. Do końca 1996 roku obowiązywała ona w niezmienionej formule. Od 1997 roku wprowadzono pewne ograniczenia, które znacznie zaostrzyły zasady korzystania z tej preferencji⁴⁷.

W aktualnym stanie prawnym ulga ta polega na pomniejszeniu podstawy opodatkowania o wydatki poniesione na następujące cele:

- a) budowę własnego lub stanowiącego współwłasność budynku mieszkalnego wielorodzinnego⁴⁸, z przeznaczeniem znajdujących się w nim – co najmniej pięciu - lokali na wynajem,
- b) zakup działki pod budowę tego budynku.

Odliczenie od dochodu poniesionych wydatków mieszkaniowych jest możliwe jedynie wtedy, gdy odnoszą się one do budynków położonych na terenie Polski. Aby skorzystać z tej ulgi wyasygnowane środki finansowe nie mogą zostać zaliczone do kosztów uzyskania przychodów. Podatnik nie może również uzyskać zwrotu zainwestowanych funduszy w jakikolwiek inny sposób. Należy pamiętać także o tym, iż prawo do zastosowania omawianej preferencji przysługuje wyłącznie wówczas, gdy znajdujące się w wybudowanym budynku wielorodzinnym lokale nie zostaną wynajęte osobom, które z właścicielem lub współwłaścicielem budynku łączą bliskie więzy

⁴⁷ Art. 26 ust. 1 pkt 8 ustawy w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 21 listopada 1996 r.

⁴⁸ Ustawa nie definiuje pojęcia budynku mieszkalnego wielorodzinnego, co w praktyce nasuwało pewne wątpliwości – por. pismo Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 1996r. nr PO 2/10 – 5722 - 01146/96, opubl. w: D. Piecuch, *Interpretacje i wyjaśnienia Ministerstwa Finansów*, Bielsko-Biała 1998, s. 222; Pismo z dnia 24 października 1996r. nr PO 2/10 – 5731 – 01203/96, opubl. w: J. Serwacki, P. Kryczko, A. Nita, dz. cyt., s. 247-248.

rodzinne. Stopień tego pokrewieństwa wyznacza zakres pierwszej grupy podatkowej w podatku od spadków i darowizn. Chodzi tutaj o małżonka, wstępnych, zstępnych, zięcia, synowe, rodzeństwo, pasierba, ojczyzna, macochę i teściów⁴⁹.

Zgodnie z ustawą podatnik korzystający z prezentowanej ulgi jest zobowiązany przez 10 lat - licząc od końca roku kalendarzowego, w którym otrzymał decyzję o pozwoleniu na użytkowanie budynku lub lokalu - przestrzegać warunków jej stosowania. Przez wskazany okres nie może on zatem:

- zbyć budynku, lokalu ani udziału we współwłasności,
- wynająć budynek lub lokal dla członków najbliższej rodziny (mieszcącym się w ramach I grupy podatkowej w podatku od spadków i darowizn),
- dokonać zmiany przeznaczenia budynku lub lokalu z mieszkaniowego na użytkowy lub przeznaczyć go na własne potrzeby.

Jeżeli podatnik nie zastosuje się do powyższych warunków, to obejmą go swoiste sankcje. Będzie bowiem zobligowany do wykazania w zeznaniu rocznym i doliczenia do dochodu uprzednio odliczonych kwot ulgi. Dodane do dochodu kwoty zwiększa się o 10% za każdy rok kalendarzowy brakujący do upływu ustawowego okresu 10 lat.

Przywilej ten, podobnie jak i wcześniej omawiane ulgi mieszkaniowe, nie jest skierowany do rodziny. Ma on być bodźcem stymulującym rozwój budownictwa mieszkaniowego w Polsce⁵⁰. Z uwagi jednak na konstrukcję i sposób stosowania może pośrednio jej sprzyjać.

Wynikające z tego rozwiązania korzyści mogą przybrać dwójki rodzaju postać. Dla podatników posiadających większe zasoby pieniężne stwarza ono dogodne warunki do ich zainwestowania. Umożliwia bowiem nie tylko wydatne zmniejszenie ciężaru podatkowego⁵¹ – praktyka potwierdza dużą efektywność tej ulgi – ale

⁴⁹ Art. 14 ust. 3, pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 1983r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U.97.16.89; zm. Dz.U.97.137.929, 97.139.932).

⁵⁰ Por. M. Staniszewski, dz. cyt., s. 229.

⁵¹ W 1999 roku można było odliczyć od dochodu 133.000 zł na każde mieszkanie przeznaczone na wynajem.

również osiągnięcie przychodu z tytułu czynszu na wynajmowane lokale. Ważne jest przy tym, że nie ma przeszkód, aby inwestycja ta przybrała formę rodzinnego przedsięwzięcia. Ustawa zezwala przecież na budowę zarówno własnego budynku jak i stanowiącego współwłasność⁵².

Realizacja powyższej inwestycji sprzyja z kolei wielu rodzinom, które nie posiadają jeszcze samodzielnego mieszkania. Wobec ciągle trwającego, chronicznego już wręcz braku dostatecznej ilości mieszkań, oferta taka ma dużą szansę na zetknięcie się z szerokim zainteresowaniem. Oczywiście zasadniczym warunkiem powodzenia tej operacji będzie odpowiednio ustalony poziom czynszu.

Z punktu widzenia rodziny atrakcyjność tej ulgi jest nieco zmniejszona poprzez pozbawienie prawa do jej zastosowania podatników, którzy wynajmują wybudowane lokale osobom należącym do najbliższego kręgu rodzinnego. Jej znaczenie osłabia również – identyczne jak w ulgach mieszkaniowych – ograniczenie limitu odliczeń. W przypadku małżeństw dotyczy on bowiem wydatków poniesionych łącznie przez oboje małżonków⁵³.

4. Uwagi końcowe

Nabywanie i utrzymanie własnego mieszkania (domu) jest dla rodziny problemem o priorytetowym znaczeniu. Obowiązujące obecnie ulgi mieszkaniowe, zapewniając zmniejszenie ciężaru podatkowego, stanowią niejednokrotnie wydatne wsparcie w osiągnięciu tego celu. Z tego punktu widzenia można uznać je za rozwiązanie sprzyjające rodzinie. Z drugiej jednak strony analiza ich konstrukcji wyraźnie wskazuje, iż głównym ich zadaniem jest nie tyle wspieranie rodziny, co pobudzanie koniunktury w sferze budowlanych inwestycji mieszkaniowych⁵⁴. Przyjęta formuła preferencji świadczy o tym, że skierowane są one nie do rodziny pragnącej nabyć po raz

⁵² Por. pismo Ministra Finansów z dnia 17 maja 1996r. nr PO 2/5 – 4348/0962/96, opubl. w: D. Piecuch, dz. cyt., s. 221; J. Serwacki, P. Kryczko, A. Nita, dz. cyt., s. 246-247.

⁵³ Art. 26 ust. 9 ustawy.

⁵⁴ Por. wyrok NSA z dnia 28 września 1994 r., sygn. akt III SA 226/94, opubl. w: *Vademecum podatnika nr 94...*, s. 158-159.

pierwszy swe upragnione lokum, lecz do osób samotnych osiągających wysokie dochody. Zawarcie związku małżeńskiego prowadzi bowiem do zastosowania swoistej “sankcji”, w postaci ograniczenia o połowę ustawowego limitu ulgi.

W świetle powyższej analizy trudno jest więc mówić o prorodzinnym charakterze ulg mieszkaniowych. Dlatego też, jeżeli państwo chce rzeczywiście przyczynić się do poprawy sytuacji mieszkaniowej polskich rodzin, należałoby gruntownie znowelizować obecnie obowiązujące regulacje. Wydaje się jednak, że najlepszym rozwiązaniem – z tych wszystkich względów, o których była wcześniej mowa – byłoby zastąpienie podatkowych ulg mieszkaniowych innego rodzaju instrumentem, umożliwiającym łatwiejsze nabycie własnego mieszkania czy domu.

Obligatoryjne zwolnienia podmiotowe od podatku VAT

W lipcu 2000 roku upłynęło siedem lat od wprowadzenia w Polsce podatku od towarów i usług. Jak się okazało VAT stał się jednym z najtrudniejszych podatków. Jego niejasna konstrukcja przysparzała i nadal przysparza podatnikom wielu problemów. Wiele z nich dotyczy wyłączeń od opodatkowania a w szczególności zwolnień podatkowych. Ustawa o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym zawiera w swej treści dość liczne zwolnienia od podatku VAT. Wśród nich wyróżnić można zwolnienia o charakterze przedmiotowym, które mają na celu uniknięcie opodatkowania niektórych czynności, oraz zwolnienia podmiotowe, odnoszące się do określonych kategorii podatników. Te ostatnie podzielić można na zwolnienia obligatoryjne i zwolnienia fakultatywne. Niniejszy artykuł poświęcony będzie jednej z wymienionych grup zwolnień, tj. obligatoryjnym zwolnieniom podmiotowym.

1. Istota obligatoryjnych zwolnień podmiotowych

Analizując istotę zwolnień podmiotowych należy przede wszystkim wskazać, iż są to zwolnienia, które odnoszą się do określonych kategorii podatników. W przeciwieństwie do zwolnień przedmiotowych, które mają na celu uniknięcie opodatkowania sprzedaży określonych towarów i usług, niezależnie od tego, kto takiej sprzedaży dokonuje, zwolnienia podmiotowe związane są ściśle ze statusem samego podatnika. Wprawdzie w sytuacji, gdy podatnik wykonuje jedynie czynności zwolnione przedmiotowo od VAT jest on praktycznie wyłączony z opodatkowania, nie powstaje tu jednak w żadnym wypadku zwolnienie podmiotowe. W momencie gdy podatnik taki rozpocząłby sprzedaż towarów lub usług nie objętych zwolnieniem, natychmiast zostałby obciążony obowiązkami typowymi dla podatnika VAT¹.

¹ Por. A. M. Deseń, *Mała encyklopedia VAT*, z. 92, Bydgoszcz 1998, s. 184 n. Zob. także: wyrok NSA z dnia 1 października 1996 r., SA/Lu 2303/95, niepublikowany, Lex, aktualizacja styczeń 2000.

Jak to już zostało wspomniane zwolnienia podmiotowe odnoszą się do określonych kategorii podatników. W obecnym stanie prawnym dotyczą drobnych przedsiębiorców, którzy osiągają stosunkowo niewielkie obroty, oraz zakładów pracy zatrudniających osoby niepełnosprawne. Taka konstrukcja zwolnień uwzględniać ma elementy polityki socjalnej państwa. Istota zwolnienia podmiotowego wyraża się w nieopodatkowaniu niemal wszystkich czynności wykonywanych przez zwolnionego podatnika. Zasadą jest tu więc brak opodatkowania czynności wykonywanych przez podatnika zwolnionego z wyjątkiem opodatkowania niektórych, ściśle określonych czynności².

Podsumowując wątek rozważań o istocie zwolnienia podmiotowego należy zauważyć, iż konstrukcja prawna zwolnienia podmiotowego nie oznacza utraty przez korzystający z niej podmiot statusu podatnika. Podmiot zwolniony jest w sensie formalnym nadal podatnikiem podatku od towarów i usług, choć oczywiście obowiązki takiego podatnika są zróżnicowane w stosunku do podatników nie korzystających z takiego zwolnienia.

W literaturze przedmiotu prawie powszechnie przyjęła się podział zwolnień podmiotowych na zwolnienia obligatoryjne i zwolnienia fakultatywne. Przyjęcie terminu zwolnienie obligatoryjne wydaje się wskazywać na zwolnienie obowiązkowe dla podatnika, czyli zwolnienie, z którego w świetle prawa jest on zmuszony skorzystać. Takie rozumienie pojęcia zwolnienia obligatoryjnego nie oddaje w pełni charakteru tego zwolnienia. Jak się wydaje zasadniczą przyczyną tych nieścisłości terminologicznych i problemów stąd wynikających jest specyficzny charakter zwolnień w przypadku podatku od towarów i usług. W przeciwieństwie do rozwiązań zawartych w innych podatkach, zwolnienie podatkowe w systemie podatku VAT wcale nie musi być korzystniejsze od opodatkowania. Wynika to głównie z utraty możliwości odzyskania w drodze zwrotu lub odliczenia kwot podatku naliczonego przy nabyciu towarów i usług³. Z tego względu ustawodawca nie wprowadza przepisów, które nakładałyby na podatnika obowiązek skorzystania ze zwolnienia podmiotowego. W każdym przypadku podatnik ma możliwość dokona-

² Por. M. Faldwa, *Wpływ wykonywania czynności zwolnionych przedmiotowo na prawo podatnika do zwolnienia podmiotowego od podatku od towarów i usług*, "Doradztwo Podatkowe" 1999, nr 2. Zob. także: D. Hys, *Powszechność opodatkowania VAT po zmianach*, "Poradnik Prawny" 1997, nr 17.

nia wyboru i jeśli jest to dla niego ze względów ekonomicznych korzystniejsze, może zawsze płacić podatek VAT. Możliwość taka istnieje także w przypadku tzw. zwolnień obligatoryjnych.

Na czym więc polega różnica pomiędzy zwolnieniami obligatoryjnymi a zwolnieniami fakultatywnymi? Próbując odpowiedzieć na to pytanie należy rozpatrzeć, w aspekcie omawianych zwolnień, sytuację podatnika, który nie złożył żadnego oświadczenia woli w przedmiocie wyboru zwolnienia. W przypadku zwolnień obligatoryjnych podatek taki i tak jest zwolniony od podatku VAT, gdyż zwolnienie takie jest zagwarantowane z mocy samego prawa, a więc występuje niezależnie od ewentualnego zadeklarowania podatnika, że chce z niego skorzystać i wynika wprost z faktu wyczerpania określonych przesłanek ustawowych⁴. Natomiast w przypadku zwolnień fakultatywnych sytuacja podatnika jest odwrotna. Podatnik, który nie złożył odpowiedniego oświadczenia woli jest *ex lege* podatnikiem obciążonym obowiązkiem płacenia podatku VAT. Przepisy ustawy nie zwalniają go automatycznie a jedynie przyznają uprawnienie do złożenia urzędowi skarbowemu, w określonym terminie i określonej formie oświadczenia o wyborze zwolnienia od podatku od towarów i usług. Mając na uwadze powyższe argumenty można zauważyć, że przyjęcie terminów zwolnienia obligatoryjne i zwolnienia fakultatywne dla zwolnień podmiotowych od podatku VAT, nie oddaje do końca charakteru i istoty tych zwolnień. Zwolnienia powyższe należałoby raczej nazwać zwolnieniami wynikającymi z mocy samego prawa i zwolnieniami wynikającymi z oświadczenia woli podatnika.

Konkludując należy podkreślić, iż istota zwolnień obligatoryjnych wyraża się w tym, że podatnik jest nimi objęty z mocy samego prawa, bez potrzeby podejmowania jakichkolwiek działań, a w szczególności bez potrzeby składania oświadczenia woli w przedmiocie wyboru zwolnienia⁵. Zwolnienia tego rodzaju wynikają wprost z faktu wyczerpania określonych przesłanek ustawowych. Podstawą jest tutaj wystąpienie określonego kryterium związanego z wartością osiąganą sprzedaży lub specyfiką prowadzonej działal-

³ Por. T. Famulska, *Zjawisko podwójnego opodatkowania i podatku od podatku*, "Przegląd Podatkowy" 1999, nr 2.

⁴ *Zwolnienia podmiotowe w podatku VAT*, "Fiskus" 1998, nr 24.

⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 29 września 1994 r., SA./Po 1328/94, ONSA 1995, nr 4.

ności. Zasadą zwolnień podmiotowych od VAT jest brak opodatkowania prawie wszystkich czynności wykonywanych przez zwolnionego podatnika. Podatnicy, którzy korzystają z obligatoryjnego zwolnienia z podatku od towarów i usług nie mają więc obowiązku obliczania i wpłacania podatku od swojej sprzedaży. Mają natomiast do nich zastosowanie inne przepisy ustawy o VAT, np. w zakresie ewidencjonowania czy dokumentowania sprzedaży⁶.

W myśl przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym zwolnieniami obligatoryjnymi od podatku VAT objęto dwie grupy podmiotów. Pierwszą stanowią podatnicy, u których wartość sprzedaży, a także wartość eksportu towarów i usług, nie przekroczyła łącznie w poprzednim roku podatkowym 80 000 zł. Drugą - podatnicy opłacający podatek dochodowy w formie karty podatkowej, w zakresie działalności objętej tą formą opodatkowania⁷. Obydwie grupy zaliczamy do podatników zwolnionych od podatku VAT ze względów ekonomicznych⁸.

2. Podatnicy, u których wartość sprzedaży nie przekroczyła ustawowego limitu

Pierwszą grupę podatników zwolnionych obligatoryjnie od podatku od towarów i usług stanowią podatnicy, u których wartość sprzedaży towarów a także wartość eksportu towarów lub usług nie przekroczyła łącznie w poprzednim roku podatkowym 80 000 zł.

Limit 80 000 zł dotyczy łącznej wielkości całego obrotu uzyskanego w wyniku sprzedaży towarów lub świadczenia usług przez podatnika, bez wyodrębniania niektórych usług czy sprzedaży poszczególnych towarów. Wartość sprzedaży ustala się biorąc pod uwagę łączną wartość uzyskaną ze sprzedaży podlegającej opodatkowaniu jak i zwolnionej z opodatkowania⁹. Ze względu na ceno-

⁶ Por. J. Grzybowski, *Zwolnienia podmiotowe obligatoryjne od VAT*, "Fiskus" 1998, nr 11.

⁷ Zob. art. 14 ust. 1 ustawy z dn. 08.01.1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U.93.11.50 z późn. zm.)

⁸ Zob. szerzej: W. Wójtowicz, *Podatki – część szczegółowa*, Warszawa 1999, s. 16.

⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 28 listopada 1994r., SA/Wr 1504/94, cyt. za: J. Kamiński, W. Maruchin, *Zbiory orzecznictwa Becka. VAT w orzecznictwie NSA*, Warszawa 1998, s. 74 i n. Zob. także: wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 1999r., I SA/Wr 1939/96, niepublikowany, Lex, aktualizacja styczeń 2000.

twórczy charakter podatku VAT, określając poziom obrotów należy uwzględnić wartość sprzedaży brutto (łącznie z podatkiem od towarów i usług)¹⁰. W przypadku, gdy działalność gospodarcza prowadzona jest w formie spółki cywilnej, wielkość sprzedaży uprawniająca do skorzystania ze zwolnienia należy odnosić do spółki jako całości, a nie do każdego wspólnika z osobna. Podatnikiem podatku VAT jest bowiem spółka a nie poszczególni wspólnicy¹¹.

W przypadku niektórych podatników przepisy ustawy przewidują odrębne zasady ustalania wartości sprzedaży warunkującej zwolnienie od VAT. Chodzi tu o podatników świadczących tzw. usługi pośrednictwa w obrocie, a mianowicie prowadzących przedsiębiorstwa maklerskie, zarządzających funduszami powierniczymi, agentów, zleceniobiorców, komisantów oraz inne osoby świadczące usługi o podobnym charakterze.

W przypadku tych podmiotów przez wartość sprzedaży rozumie się:

- 1) wartość sprzedanych towarów – u podatników dokonujących sprzedaży towarów będących przedmiotem umowy komisji,
- 2) 30-krotność kwoty prowizji lub innych postaci wynagrodzeń za wykonanie usług w pozostałych przypadkach¹².

Należy podkreślić, iż wyżej wymienionych podatników – osób prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek, objętych przepisami kodeksu cywilnego w zakresie określonych umów, nie można utożsamiać z osobą pobierającą wynagrodzenie jako pracownik zakładu pracy w systemie prowizyjnym, agencyjnym lub o podobnym zakresie¹³.

Podatnikom zwolnionym obligatoryjnie od podatku VAT przysługuje prawo do rezygnacji z tego zwolnienia. Mogą oni uznać, iż dla efektywności prowadzonej przez nich działalności gospodarczej

¹⁰ Por. H. Mojszczyk, M. Stolarek, *Ustawa o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 83. Zob. także A. M. Świstowska, *Komentarz do ustawy o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym*, Warszawa 1998, s. 94.

¹¹ Zob. wyrok NSA z dnia 23 maja 1997 r., SA/Lu 2249/95, za: A. Suska, *Podatek od towarów i usług*, Warszawa 1999, s. 115 i n.

¹² Zob. art. 14 ust. 4 pkt 2 ustawy o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym. Zob. także: wyrok NSA z dnia 13 czerwca 1995 r., SA/Lu 1832/94, za: W. Maruchin, *VAT-harmonizacja polskiego prawa podatkowego z prawem Unii Europejskiej*, Warszawa 1998, s. 96.

¹³ *Zeszyty VAT*, „Gazeta Prawna” 1998, nr 2.

korzystniejsze jest płacenie podatku i rezygnują ze zwolnienia w każdym okresie roku podatkowego, pod warunkiem, że zawiadomią o tym zamiarze właściwy urząd skarbowy przed początkiem miesiąca, w którym rezygnują ze zwolnienia¹⁴. Zawiadomienie urzędu skarbowego jest warunkiem koniecznym, od którego spełnienia zależy to, czy podatnikowi będą przysługiwały prawa i obowiązki podmiotu zwolnionego, czy też opodatkowanego. Brak takiego zawiadomienia sprawi, że podatnik zwolniony z mocy przepisu prawnego od obowiązku płacenia podatku od towarów i usług nie może zachowywać się jak podatnik płacący VAT¹⁵.

Przepisy ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym nie wprowadzają specjalnej formy ani trybu takiego zawiadomienia. W początkowych latach funkcjonowania podatku VAT wątpliwości budziła kwestia, czy można uznać za tożsame ze złożeniem oświadczenia woli o rezygnacji ze zwolnienia złożenie samej deklaracji VAT, czy też podatnik, niezależnie od deklaracji, musi oświadczyć swoją wolę odrębnie, w formie pisemnej lub ustnej. Obecnie podatnik, który chce zrezygnować ze zwolnienia od podatku od towarów i usług zobowiązany jest złożyć stosowne oświadczenie woli na formularzu VAT-6 (oświadczenie o wyborze zwolnienia/rezygnacji ze zwolnienia od podatku od towarów i usług). Urząd skarbowy nie musi zatwierdzać rezygnacji a nawet potwierdzać faktu złożenia oświadczenia woli.

Podatnik nie ma możliwości wstecznej rezygnacji ze zwolnienia, nie może również rezygnacji odwołać, chyba że czynność rezygnacji była nieskuteczna¹⁶. Podatnik, który raz zrezygnował ze zwolnienia od podatku od towarów i usług, nie może z niego skorzystać w latach następnych¹⁷.

Podatnicy zwolnieni od podatku w bieżącym roku podatkowym na tej podstawie, że ich obroty w poprzednim roku podatkowym nie przekroczyły 80 000 zł, tracą swój przywilej w momencie, gdy ewi-

¹⁴ Por. A. M. Świstowska, dz. cyt., s. 94.

¹⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 27 maja 1997 r., SA/Rz 235/96, za: A. Suska, T. Duczyńska, *VAT z komentarzem na 1998 r.*, Warszawa 1998, s. 121.

¹⁶ Por. W. Modzelewski, Z. Modzelewski, G. Mularczyk, J. Sekita, K. Woźniak pod red. W. Modzelewskiego, *Komentarz do ustawy o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym*, Warszawa 1999, s. 217 n.

¹⁷ Art. 14 ust. 7a ustawy o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym.

dencjonowana przez nich sprzedaż przekroczy ten limit. W takim wypadku obowiązek podatkowy powstaje z chwilą przekroczenia tej kwoty, a opodatkowaniu podlega nadwyżka ponad tę kwotę¹⁸.

W celu uniknięcia sumowania się opodatkowania podatkiem VAT towarów, które podatnik nabył przed utratą prawa do zwolnienia podmiotowego, może on zmniejszyć swoje zobowiązania podatkowe od czynności dokonywanych po utracie tego prawa o podatek naliczony, zawarty w rachunkach uproszczonych dokumentujących owe zakupy towarów. Warunkiem obniżenia podatku należnego jest:

- 1) uzyskanie zgody właściwego urzędu skarbowego na to obniżenie,
- 2) sporządzenie spisu z natury zapasów towarów posiadanych w dniu przekroczenia kwoty 80 000 zł.¹⁹

W sytuacji, gdy niewątpliwie na podstawie spisu z natury oraz istniejących i prawidłowych rachunków uproszczonych dokumentujących zakupy dokonane przed dniem utraty zwolnienia można ustalić podatek naliczony, organ podatkowy nie jest upoważniony do odmowy (niewyrażenia zgody) na zmniejszenie podatku należnego o podatek naliczony²⁰.

Dniem sporządzenia spisu z natury zapasów winien być dzień przekroczenia wartości sprzedaży towarów ponad kwotę 80 000 zł, a więc dzień wykazania pierwszej czynności opodatkowanej podatkiem od towarów i usług. Sporządzenie spisu z natury zapasów z datą późniejszą nie daje podstawy dla organów podatkowych do udzielenia zgody na zmniejszenie podatku należnego o podatek naliczony, wynikający z rachunków uproszczonych dokumentujących zakupy dokonane przed utratą zwolnienia. Spis z natury dotyczy zapasów towarów zakupionych do dalszej odsprzedaży²¹.

¹⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 1 grudnia 1995 r., SA/Lu 2412/94, za: A. M. Świąstowska, dz. cyt., s. 95.

¹⁹ Por. J. Grzybowski, *Zwolnienia podmiotowe...*

²⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 12 listopada 1997 r., I SA/Łd 755/96, za: A. Suska, dz. cyt., s. 115.

²¹ Zob. wyrok NSA z dnia 21 maja 1998 r., SA/Rz 234/97 oraz wyrok NSA z dnia 27 listopada 1996 r., SA/Bk 429/95, niepublikowane, Lex, aktualizacja stycznia 2000.

Upoważnienie do obniżenia kwoty podatku należnego o podatek naliczony obejmuje również podatek naliczony, wynikający z posiadanych dokumentów celnych, otrzymanych przed dniem utraty zwolnienia²².

Kwotę podatku naliczonego stanowi iloczyn wartości towarów objętych spisem z natury i kwoty podatku naliczonego przypadającej na jednostkę towaru, z podziałem na poszczególne stawki podatkowe²³. Omawiane obniżenie następuje w rozliczeniu za miesiąc, w którym podatnik w wyżej wymienionym przypadku przekroczenia progu 80 000 zł obrotu otrzymał fakturę, albo w miesiącu następnym²⁴.

Podobne uprawnienie do obniżenia kwoty podatku należnego o podatek naliczony przysługuje podatnikom, którzy dobrowolnie zrezygnują z przysługującego im zwolnienia podmiotowego, pod warunkiem pisemnego zawiadomienia urzędu skarbowego o rezygnacji ze zwolnienia przed początkiem miesiąca, w którym z niego zrezygnują²⁵. Dopuszczenie do odliczenia podatku naliczonego przy nabyciu towarów – przed rezygnacją ze zwolnienia podmiotowego – jest wynikiem postulatów podatników, którzy sygnalizowali, że brak takiego uprawnienia powodował zaistnienie podwójnego opodatkowania wspomnianych towarów.

Podatnicy świadczący usługi w zakresie pośrednictwa w obrocie dla obliczenia momentu utraty zwolnienia od podatku obowiązani są do przeliczenia osiągniętej w czasie roku podatkowego kwoty prowizji (wynagrodzenia) mnożnikiem 30-krotności²⁶.

Zagadnieniem, które wywołało wiele niejasności była kwestia definitywności utraty prawa do korzystania ze zwolnienia podmiotowego od podatku od towarów i usług. Należy podkreślić, iż podat-

²² Por. Grzybowski, *Zwolnienia podmiotowe...*, s. 8. Zob. także: przepis § 75 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U.97.156.1024 z późn. zm.)

²³ Art. 14 ust. 3a ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym.

²⁴ J. Zubrzycki, *Leksykon VAT 1998*, Wrocław 1998, s. 144.

²⁵ Zob. art. 14 ust. 3b ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym.

²⁶ *Zeszyty VAT*, "Gazeta Prawna" 1998, nr 2.

nicy, którzy utracili prawo do zwolnienia od podatku lub zrezygnowali z tego zwolnienia, nie mogą z niego korzystać w następnych latach. Oznacza to, że podatnik, mimo że osiągnie wartość sprzedaży nie przekraczającą 80 000 zł nie nabywa prawa do omawianego zwolnienia²⁷.

Podatnikom zwolnionym od podatku VAT ze względu na wartość sprzedaży osiągniętą w poprzednim roku podatkowym, może być cofnięte prawo do zwolnienia. W myśl przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym jeżeli podatnicy zwolnieni podmiotowo, wykorzystując związki z kontrahentami, tak układają swoje interesy, że uzyskują wartość sprzedanych towarów znacznie odbiegającą od tej, którą uzyskaliby w przypadku, gdyby związek ten nie istniał, a w wyniku tych związków nastąpiło zmniejszenie wpływów podatkowych, zwolnienie od podatku traci moc od początku roku podatkowego²⁸.

Ustawa nie wyjaśnia, co należy rozumieć przez wartość sprzedaży znacznie odbiegającą od tej wartości, jaką podatnik uzyskałby bez istnienia związku z kontrahentami. Biorąc pod uwagę cel omawianego przepisu, jakim wydaje się być zapobieganie nadużywaniu prawa do zwolnienia, za wspomnianą wartość należy uznać każdą cenę, która jest niższa od przeciętnej ceny stosowanej w danej miejscowości lub na danym rynku w dniu wykonania świadczenia²⁹. W literaturze przedmiotu można spotkać również stanowisko, w myśl którego chodzi tu nie tylko o zniżenie, ale również o zawyżenie uzyskanej ceny³⁰.

Przez związki z kontrahentami należy rozumieć powiązania łączące zwolnionego z tymi, z którymi zawiera różnego rodzaju umowy w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, a w szczególności powiązania o charakterze rodzinnym, kapitałowym, majątkowym lub wynikające ze stosunku pracy³¹.

²⁷ Zasada ta została wprowadzona w drodze nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym z dnia 21 listopada 1996 r. (Dz.U. 96.137.640), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1997 r.

²⁸ Art. 14 ust. 8 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym.

²⁹ Por. A. M. Świstowska, dz. cyt., s. 95.

³⁰ Por. H. Mojszczyk, M. Stolarek, dz. cyt., s. 88.

³¹ Zob. szerzej A. M. Świstowska, dz. cyt., s. 95.

Warunkiem zastosowania sankcji w postaci cofnięcia zwolnienia podmiotowego jest udowodnienie przez organ podatkowy (organ kontroli podatkowej) dwóch okoliczności. Po pierwsze, istnienia takiego związku, który wykorzystany zostałby do zaniżenia wartości sprzedaży, i po drugie faktu, iż wartość ta znacznie odbiega od tej, jaką podatnik mógłby osiągnąć, gdyby nie wykorzystał związków z kontrahentami³².

Stwierdzenie zdarzeń tu wymienionych musi nastąpić poprzez wydanie decyzji przez organ podatkowy lub organ kontroli podatkowej. Wydanie decyzji powoduje, że zwolnienie od podatku VAT traci moc od początku roku podatkowego. W takiej sytuacji podatnik zobowiązany jest do uiszczenia pozostałych zaległości podatkowych wraz z odsetkami za zwłokę³³.

3. Podatnicy opłacający podatek dochodowy w formie karty podatkowej

Podatnicy opłacający podatek dochodowy w formie karty podatkowej korzystają z obligatoryjnego zwolnienia od podatku od towarów i usług w zakresie działalności, która może być objęta podatkiem zryczałtowanym. Ustawodawca uznał, że w ramach wyłączeń z systemu VAT drobnych podmiotów gospodarczych, należy zwolnić z podatku właśnie osoby korzystające z karty podatkowej, gdyż ograniczenia z niej wynikające - dotyczące liczby zatrudnionych pracowników, a co za tym idzie także rozmiarów prowadzonej działalności – uzasadniają przypuszczenie, że roczne obroty tych podatników nie osiągną takiego rozmiaru, aby podlegały opodatkowaniu³⁴.

Opłacanie karty podatkowej nie jest jednak tożsame ze zwolnieniem od podatku od towarów i usług. W myśl Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie karty podatkowej, ta zryczałtowana forma opodatkowania dotyczy jedynie podatku dochodowego, a więc opłacanie karty podatkowej nie powoduje automatycznego zwolnienia od podatku VAT³⁵.

³² Por. H. Mojszczyk, M. Stolarek, dz. cyt., s. 88.

³³ Por. A. Suska, dz. cyt., s. 117.

³⁴ W. Maruchin, dz. cyt., s. 97.

³⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 21 maja 1996 r., SA/Po 3058/95, niepublikowany, Lex, aktualizacja styczeń 2000.

Zwolnieni podatnicy mogą zrezygnować z omawianego zwolnienia, pod warunkiem, że zawiadomią o tym zamiarze właściwy urząd skarbowy przed początkiem miesiąca, w którym rezygnują ze zwolnienia³⁶. Uwagi poczynione przy okazji omawiania formy rezygnacji ze zwolnienia podmiotów zwolnionych ze względu na wartość sprzedaży osiągniętą w poprzednim roku podatkowym odnoszą się w pełni do podatników opłacających podatek dochodowy w formie karty podatkowej. Tutaj także zastosowanie znajduje formularz VAT-6.

Podatnicy, którzy zrezygnowali ze zwolnienia powinni, w swoim własnym interesie, najpóźniej przed wykonaniem pierwszej czynności podlegającej opodatkowaniu, dokonać zgłoszenia rejestracyjnego. Brak rejestracji powoduje, że podatnicy nie mają prawa do pomniejszania podatku należnego o podatek naliczony, a nabywcy ich towarów lub usług również nie mają prawa do odliczeń, gdyż faktura wystawiona przez niezarejestrowanego podatnika jest dokumentem wadliwym w sensie prawnopodatkowym³⁷. Rezygnacja ze zwolnienia ma charakter definitywny, tzn. że podatnicy, którzy zrezygnowali ze zwolnienia podmiotowego, nie mogą już z niego skorzystać w latach następnych³⁸. Rezygnacja taka nie powoduje natomiast utraty prawa do opłacania podatku dochodowego w formie karty podatkowej.

Podatnik, który jest zwolniony podmiotowo od podatku od towarów i usług, ze względu na to, iż opłaca podatek dochodowy w formie ryczałtu (karty podatkowej), może to zwolnienie utracić. Utrata omawianego zwolnienia ma miejsce, gdy podatnik traci prawo do karty podatkowej. Następuje to w przypadku wydania przez organ podatkowy decyzji pozbawiającej podatnika prawa do opłacania podatku w tej formie i objęcia opodatkowaniem podatkiem docho-

³⁶ Zob. pismo urzędowe Ministerstwa Finansów z dnia 6 lipca 1995 r. - PP3-8221- 3152/94/95/ERO, cyt. za *Wyjaśnienia Ministerstwa Finansów. Podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy*, opracowane przez M. Zawadzką, Warszawa 1998, s. 75.

³⁷ Zob. pismo urzędowe z dnia 17 maja 1994 r. – MWM – 2373/94, cyt. za: W. Modzelewski, Z. Modzelewski, G. Mularczyk, J. Sekita, K. Woźniak, red. W. Modzelewski, *Komentarz do...*, s. 221.

³⁸ Zob. art. 14 ust. 7a ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym.

dowym na zasadach ogólnych³⁹. Podatnik może również dobrowolnie zrezygnować z karty podatkowej powiadamiając o tym właściwy urząd skarbowy⁴⁰.

Podmiot, który traci prawo do korzystania z tej formy opodatkowania za okres wsteczny, traci również prawo do zwolnienia podmiotowego od podatku od towarów i usług za taki sam okres.⁴¹ Również w tym przypadku utrata prawa do zwolnienia skutkuje niemożnością skorzystania z obligatoryjnych zwolnień w latach następnych⁴².

4. Wyłączenia od zwolnień podmiotowych od podatku VAT

W ustawie o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym zawarte są wyłączenia ze zwolnień podmiotowych. Wiązą się one z konkretnym rodzajem czynności lub statusem podatnika.

Po pierwsze, zwolnienia nie mają zastosowania, gdy podatnikiem jest zakład (oddział) osoby prawnej wykonujący czynności podlegające opodatkowaniu, który samodzielnie sporządza bilans⁴³.

Po drugie, zwolnienia nie dotyczą podatników wykonujących pewne określone w ustawie czynności. Do czynności tych zalicza się: import towarów i usług, świadczenie usług prawniczych, usług w zakresie doradztwa i rzeczoznawstwa, usług jubilerskich a także sprzedaż wyrobów z metali szlachetnych lub z udziałem tych metali, oraz większości wyrobów akcyzowych⁴⁴.

Podatnik zwolniony podmiotowo, który dokonuje importu towarów lub usług jest zobowiązany za każdym razem zapłacić należny

³⁹ Por. A. M. Deseń, dz. cyt., s. 178.

⁴⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 1997 r., I SA/Po 1540/96, POP 1998, nr 3.

⁴¹ Pismo urzędowe Ministerstwa Finansów z dnia 7 czerwca 1996 r. – PP3 – 8218/838/96 MR, za; *Wyjaśnienia Ministerstwa Finansów...*, s. 77. Zob. także: J. Szary, *Skutki utraty prawa do opodatkowania w formie karty podatkowej w podatku od towarów i usług*, „Doradztwo Podatkowe” 1997, nr 6.

⁴² Zob. pismo urzędowe Ministerstwa Finansów - PP3 – 8214 – 25/97/IM, „Biuletyn Skarbowy Ministerstwa Finansów” 1997, nr 1.

⁴³ Art. 14 ust. 10 w związku z art.5 ust.2 ustawy o VAT. Zob. także: M. Renflejsz, *Oddział sp. z o.o. i spółki akcyjnej w prawie podatkowym*, „Przegląd podatkowy” 1999, nr 4.

⁴⁴ Zob. art. 14 ust. 10 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym.

podatek VAT z tego tytułu. W takiej sytuacji nie następuje utrata zwolnienia podmiotowego, a podatek od importu zostaje przez podatnika zwolnionego zaliczony do kosztów uzyskania przychodu – za wyjątkiem podatku od importu usług transportowych. Przy wykonywaniu innych czynności podlegających opodatkowaniu podatnik nadal może korzystać z przysługującego mu zwolnienia podmiotowego, aż do momentu utraty tego prawa w związku z przekroczeniem określonej kwoty wartości sprzedaży⁴⁵.

Inna jest sytuacja podatnika świadczącego usługi prawnicze, usługi w zakresie doradztwa i rzeczoznawstwa oraz usługi jubilerskie. Taki podatnik jest zawsze obowiązany do rozliczenia podatku, niezależnie od osiągniętego obrotu. Oznacza to, że podatnik wykonujący chociażby jedną ze wskazanych czynności, nawet wówczas gdy stanowi ona margines jego działalności, nie może w ogóle skorzystać ze zwolnienia podmiotowego. Bez znaczenia pozostaje w tym przypadku fakt, że spełnia on inne, ustawowe warunki pozwalające na skorzystanie ze zwolnienia⁴⁶.

Podobnie rozszerzenie dotychczas prowadzonej działalności gospodarczej o świadczenie chociażby jednej z wymienionych wyżej usług nakłada na podatnika obowiązek uiszczenia podatku VAT⁴⁷.

Podatnicy, którzy prowadzą sprzedaż wyrobów z metali szlachetnych lub wyrobów akcyzowych są obowiązani płacić podatek od towarów i usług od całej sprzedaży a nie tylko od sprzedaży np. alkoholu, również w przypadku, gdy sprzedaż tych towarów stanowi niewielką część prowadzonej działalności⁴⁸. Obowiązek podatkowy powstaje tu niezależnie od wysokości obrotu uzyskanego przez podatnika⁴⁹.

⁴⁵ Por. A. Suska, T. Duczyńska, dz. cyt., s. 72.

⁴⁶ H. Mojszczyk, M. Stolarek, dz. cyt., s. 88. Zob. także: pismo urzędowe Ministerstwa Finansów z dnia 14 stycznia 1994 r. PP3 – 3214 – 510/94/IM, za: W. Modzelewski, Z. Modzelewski, G. Mularczyk, J. Sekita, K. Woźniak, red. W. Modzelewski, dz. cyt., s. 221.

⁴⁷ Por. J. Majewska, *Rozszerzenie działalności gospodarczej o usługi jubilerskie a prawo do zwolnienia z podatku*, „Przeгляд Podatkowy” 1999, nr 1 (93).

⁴⁸ Por. pismo urzędowe Ministerstwa Finansów z dnia 14 stycznia 1994 r. – PP3 – 3214 – 510/94/IM, za: W. Modzelewski, Z. Modzelewski, J. Sekita, K. Woźniak, red. W. Modzelewski, dz. cyt., s. 222. Zob. także: P. Dzido, *Pytania o VAT*, „Rzeczpospolita” 1996, nr 11.

⁴⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 1996 r., SA/Ka 1500/95, niepublikowany, Lex, aktualizacja styczeń 2000.

W przypadkach, gdy prowadzenie sprzedaży towarów lub świadczenie usług niepodlegających zwolnieniu podmiotowemu zostanie zaniechane w ciągu roku, podatnik może zaprzestać płacenia podatku VAT od miesiąca następującego po miesiącu, w którym zaprzestano tej sprzedaży lub świadczenia usług.

Podsumowując można zauważyć, iż ustawodawca pozbawił możliwości korzystania ze zwolnień podmiotowych od podatku od towarów i usług podatników sprzedających towary lub świadczących usługi o tzw. wysokiej dochodowości⁵⁰. Niewątpliwie jest to jedno z bardziej dyskusyjnych rozwiązań zawartych w ustawie o VAT.

* * *

Korzystanie ze zwolnienia podmiotowego z podatku od towarów i usług oznacza z jednej strony zwolnienie podatnika z podatku w odniesieniu do dokonywanej przez niego sprzedaży, z drugiej natomiast utratę prawa do zwrotu podatku zapłaconego przy zakupach nakładów. Podatnik zwolniony traktowany jest jak nabywca finalny, czyli ponosi rzeczywisty ciężar podatku. Taka konstrukcja zwolnienia powoduje, iż niejednokrotnie, z punktu widzenia efektywności prowadzonej przez podatnika działalności gospodarczej, bardziej korzystne jest opłacanie podatku. Podejmując decyzję w przedmiocie skorzystania lub rezygnacji ze zwolnienia podmiotowego podatnik powinien przede wszystkim rozważyć, kto w przeważającej mierze będzie odbiorcą jego towarów lub usług. W praktyce można zauważyć, iż coraz mniej drobnych przedsiębiorców korzysta z omawianych zwolnień.

⁵⁰ W. Maruchin, dz. cyt., s. 95.

Kontrola podatkowa: prawa i obowiązki stron postępowania

Instytucję kontroli podatkowej, do wykonywania której uprawnione są organy podatkowe pierwszej instancji, w sposób kompleksowy reguluje obowiązująca Ordynacja podatkowa¹. W związku z tym, że postępowanie kontrolne z reguły przeprowadzane jest w siedzibie kontrolowanego podmiotu, stanowi ono dla niego istotną dolegliwość. Urzędnicy wykonujący kontrolę zawsze bowiem naruszają prywatność osób kontrolowanych. Ze względu na tę ingerencję w sferę praw i wolności podmiotów poddawanych kontroli, zasadnym jest dokładniejsze przeanalizowanie przepisów OrdPU regulujących postępowanie kontrolne. Szczególnie ciekawym i istotnym zagadnieniem z punktu widzenia podatnika jest zakres praw i obowiązków obu stron postępowania, czyli kontrolującego i kontrolowanego.

1. Pojęcie kontroli podatkowej

Podstawowym celem kontroli podatkowej, w świetle przepisów OrdPU jest sprawdzenie wywiązywania się podatników z nałożonych nań przez przepisy prawa podatkowego obowiązków². Urzędnicy organów podatkowych w trakcie wykonywania czynności kontrolnych ustalają, czy podatnicy płacą w terminie i w odpowiedniej wysokości podatki oraz czy wszyscy zobowiązani czynią zadość tym wymaganiom³. Innymi słowy zadaniem kontroli podatkowej jest zbadanie jak podatnik wypełnia przepisy prawa podatkowego zawarte nie tylko w OrdPU, ale także w ustawach dotyczących

¹ Artykuły 281-292 ustawy z dnia 29.08.1997 roku - Ordynacja podatkowa (Dz.U.97.137.926 ze zm., ostatnia zm.: Dz.U.99.11.95), określana dalej skrótem OrdPU.

² Zob. art. 281 § 2 OrdPU.

³ R. Kubacki, *Ordynacja podatkowa. Kontrola podatkowa*, "Przeгляд Podatkowy" 1998, nr 5, s. 31.

poszczególnych podatków i opłat oraz w aktach wykonawczych. Owo sprawdzanie podatników polega na skontrolowaniu prowadzonej przez nich działalności gospodarczej⁴. Zakres przedmiotowy kontroli podatkowej obejmuje przede wszystkim prawidłowość dokonywania rozliczeń z budżetem w zakresie: podatków dochodowych, podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, podatku od spadków i darowizn, opłaty skarbowej, dotacji i innych niepodatkowych należności budżetowych⁵.

Przepisy dotyczące kontroli podatkowej znajdują się wprawdzie w odrębnym dziale ustawy, ale owo rozdzielenie czynności kontrolnych od postępowania podatkowego nie jest zupełne. W ostatnim bowiem artykule poświęconym kontroli podatkowej znajduje się szereg odesłań do przepisów dotyczących procedury podatkowej⁶. Brakuje jednak wśród tych odesłań odwołania do przepisów normujących zasady ogólnego postępowania podatkowego. Skutkiem takiej regulacji jest to, iż pracowników organów podatkowych, wykonujących czynności kontrolne nie obowiązują tak podstawowe zasa-

⁴ J. Krawczyk, J. Sobczak, *Ordynacja podatkowa w praktyce. Omówienie, orzecznictwo, przykłady*, Warszawa 1998, s. 243; K. Lipczak, *Kontrola podatkowa na tle obowiązywania przepisów ustawy Ordynacja podatkowa*, "Kontrola Skarbową i Podatkową" 1998, nr 1, s. 1.

⁵ K. Lipczak, dz. cyt., s. 1.

⁶ Szczególnie rozbieżne opinie wśród przedstawicieli polskiej doktryny podatkowej wywołuje problem stosunku kontroli podatkowej do postępowania podatkowego. Zdaniem niektórych finansistów kontrola podatkowa jest integralną częścią procedury podatkowej. Zob. R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 1998, s. 13; R. Mastalski, *Prawo podatkowe I - część ogólna*, Warszawa 1998, s. 220-221, 236; Tenże, *Ordynacja podatkowa. Zakres regulacji prawnej*, "Przegląd Podatkowy" 1996, nr 1, s. 4; C. Kosikowski, *Ordynacja podatkowa - cele i rzeczywistość*, w: *Studia nad Ordynacją podatkową*, red. B. Brzeziński, C. Kosikowski, Toruń 1999, s. 19-29; R. Kubacki, dz. cyt., s. 31; *Opinia o projekcie ustawy - Ordynacja podatkowa (wersja z dnia 25.05.1995 r.) przedstawiona przez zespół w składzie: A. Calus, C. Kosikowski, D. Kijowski, M. Krzyk-Jarosz, R. Mastalski, R. Rolewiński*, "Biuletyn Rady Legislacyjnej. Przegląd Legislacyjny. Urząd Rady Ministrów" 1995, nr 5, s. 129. Grono innych naukowców uważa natomiast, iż kontrola podatkowa jest odrębnym typem postępowania podatkowego patrz: *Ordynacja podatkowa. Uzasadnienie rządowe*, Bielsko-Biała 1998, s. 139; *Ordynacja podatkowa w pytaniach i odpowiedziach. Rozmowy A. Orłowskiej i in. z W. Modzelewskim*, t. 1, Warszawa 1997, s. 201; M. Szustek-Janowska, *Postępowanie podatkowe*, w: *Prawo podatkowe*, red. W. Wójtowicz, Lublin 2000, s. 119; J. Zdanowicz, *Kontrola podatkowa w świetle ordynacji podatkowej*, "Monitor Podatkowy" 1998, nr 10, s. 316.

dy administracyjne jak: zasada legalizmu, zasada zaufania do organów, zasada prawdy materialnej, zasada czynnego udziału strony w postępowaniu oraz zasada szybkości i prostoty. Kontrolowani podatnicy szczególnie mocno odczuwają brak obowiązywania ostatniej z wymienionych zasad. Przepisy regulujące postępowanie kontrolne nie określają ram czasowych, w jakich rzetelnie przeprowadzona kontrola powinna się zamknąć. O problemie tym będzie jeszcze w niniejszym artykule niejednokrotnie mowa.

Czynności kontrolne mogą sprowadzać się do działań podejmowanych przez organy podatkowe bądź w trakcie roku podatkowego i jest to wtedy kontrola bieżąca, bądź do kontroli dokumentacyjnej, czyli następczej przeprowadzanej dopiero po zamknięciu roku podatkowego. Niezależnie od tego z jakim rodzajem działań mamy do czynienia zawsze jest to sprawdzanie w jaki sposób podatnik wywiązuje się z obowiązków podatkowych⁷.

Kontrola podatkowa może być ponadto przeprowadzona w dwóch trybach: doraźnym i planowanym. Doraźna kontrola może mieć miejsce w trakcie roku podatkowego, służy ona wówczas zebraniu materiału źródłowego w siedzibie podatnika. Kontrola taka wszczynana bywa w sytuacji, gdy do urzędu wpłynie donos "życiwej osoby" o istniejących nieprawidłowościach u danego podatnika⁸. Czynności kontrolne o charakterze planowanym polegają zaś na tym, że są one prowadzone według wcześniej przygotowanych planów kontrolnych sporządzonych w organach podatkowych. Podatnicy ujmowani w tych planach wybierani są na podstawie przeprowadzonej wcześniej analizy ich działalności gospodarczej, według kryteriów ustalonych w organach kontrolnych⁹.

Kontrola podatkowa zawsze jest wszczynana z urzędu¹⁰. Taki zapis w OrdPU nie wyklucza jednak możliwości wszczęcia kontroli podatkowej z inicjatywy obywatela czy jednostki organizacyjnej posiadającej lub nie posiadającej osobowości prawnej. Jednakże wola podjęcia czynności kontrolnych zależy wyłącznie od uprawnionego organu¹¹. Niestety ustawa, jak już wyżej zasygnalizowano,

⁷ R. Mastalski, *Prawo podatkowe...*, s. 220, 223, 225.

⁸ K. Lipczak, dz. cyt., s. 1; A. Baczyński, dz. cyt., s. 20.

⁹ K. Lipczak, dz. cyt., s. 1.

¹⁰ Zob. art. 282 OrdPU.

¹¹ K. Lipczak, dz. cyt., s. 1; A. Baczyński, dz. cyt., s. 20.

nie określa wyraźnie momentu wszczynania kontroli podatkowej. W zasadzie organ podatkowy może ją rozpocząć w każdym czasie o ile nie upłynął termin przedawnienia zobowiązania podatkowego¹².

Inną kwestią związaną ze wszczynaniem kontroli podatkowej jest zależność pomiędzy chwilą rozpoczęcia czynności kontrolnych a uruchomieniem całej procedury podatkowej. Zdecydowana większość finansistów opowiada się za tym, iż kontrolę można wykonywać zarówno przed rozpoczęciem postępowania, jak i w trakcie jego prowadzenia¹³. Jeżeli czynności kontrolne przeprowadzane są przed wszczęciem postępowania podatkowego, to mogą stanowić pierwszy jego etap. Następstwa przeprowadzanej kontroli podatkowej mogą być bowiem dwojakie. Po pierwsze w trakcie kontroli może dojść do stwierdzenia nieprawidłowości w działalności osób kontrolowanych i wówczas kontrola ma charakter negatywny. Skutkiem takiej kontroli może być wspomniane wyżej wszczęcie postępowania podatkowego. Jeśli w trakcie tego postępowania podtrzymane zostanie stanowisko komórki kontrolnej, organ podatkowy pierwszej instancji wyda decyzję w sprawie określenia wysokości zaległości podatkowej lub decyzję ustalającą wysokość zobowiązania podatkowego¹⁴. Kontrola podatkowa może mieć również wynik pozytywny. Następuje to wówczas, gdy kontrolujący stwierdzi, iż podatnik wypełnił wszystkie nałożone nań przez przepisy podatkowe obowiązki¹⁵. W takiej sytuacji postępowanie podatkowe nie jest prowadzone.

¹² J. Zdanowicz, dz. cyt., s. 316.

¹³ Za taką koncepcją dotyczącą chwili wszczynania kontroli podatkowej opowiedzieli się: J. Zdanowicz, dz. cyt., s. 316; A. Baczyński, dz. cyt., s. 20, S. Ruśkowski, J. Stankiewicz, *Ustawa o kontroli skarbowej*, Warszawa 1997, s. 50. Inne stanowisko na temat momentu rozpoczynania kontroli podatkowej zajęła natomiast A. M. Dereń. Jej zdaniem kontrola może się odbywać wyłącznie w ramach wszczętego wcześniej postępowania, zatem czynności kontrolne nie stanowią odrębnego postępowania, lecz są częścią procedury. Patrz szerzej: *Zobowiązania podatkowe. Omówienie przepisów znowelizowanej ustawy o zobowiązaniach podatkowych*, Bydgoszcz 1996, s. 30. Autor niniejszego artykułu przychylił się do pierwszego z przedstawionych poglądów na temat wszczynania kontroli podatkowej.

¹⁴ K. Lipczak, dz. cyt., s. 2.

¹⁵ J. Szczepaniak, *Ordynacja podatkowa i komentarz porównawczy*, Kraków 1999, s. 225-226.

2. Prawa i obowiązki osób wykonujących kontrolę

Ordynacja podatkowa stanowi, iż prawo wykonywania kontroli podatkowej mają wyłącznie organy podatkowe I instancji, czyli: urzędy skarbowe oraz przewodniczący zarządu w samorządzie jednostki terytorialnej w zakresie podatków i opłat lokalnych¹⁶. Pracownicy izb skarbowych nie mogą współuczestniczyć w kontrolach przeprowadzanych przez urzędy skarbowe. Również Minister Finansów nie posiada uprawnień do delegowania pracowników ministerstwa, czy izb skarbowych do przeprowadzenia kontroli podatkowej¹⁷.

Z treści ustawy OrdPU wynika, iż organami kontrolnymi są urzędy skarbowe, czyli jednostki budżetowe oraz przewodniczący jednostek samorządowych, a więc osoby fizyczne¹⁸. W rzeczywistości kontrolę podatkową wykonują upoważnieni do tego pracownicy tych organów. Pracownikom urzędów skarbowych pisemne upoważnienia wydają naczelnicy tych organów. Natomiast urzędnicy organów samorządowych odbierają upoważnienia z rąk przewodniczących jednostek samorządowych¹⁹. Otrzymane upoważnienia wraz z legitymacjami służbowymi stanowią podstawę do rozpoczęcia czynności kontrolnych w siedzibie podmiotu kontrolowanego. Numer legitymacji musi być wpisany do upoważnienia. Pracownicy organów kontrolnych muszą przed przystąpieniem do czynności kontrolnych okazać kontrolowanemu oba dokumenty²⁰. W przypadku, gdy kontrolowanym jest osoba prawna bądź jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, upoważnienie i legitymację kontrolujący zobligowani są przedstawić członkowi zarządu, wspólnikowi lub innej osobie upoważnionej do reprezentowania lub prowadzenia spraw podmiotu kontrolowanego²¹. W razie nieobecności samego kontrolowanego oraz osób wyżej

¹⁶ Zob. art. 283 § 1 OrdPU.

¹⁷ A. Baczyński, dz. cyt., s. 12. Obecne rozwiązania zawarte w OrdPU są zgodne z unormowaniami zawartymi w ustawie z dn. 29.12.1982 r. o Ministrze Finansów oraz urzędach skarbowych i izbach skarbowych (Dz.U.82.45.289 ze zm., ostatnia zm. Dz.U.96.106.489).

¹⁸ Zob. art. 13 § 1 OrdPU.

¹⁹ Zob. art. 283 § 1 OrdPU.

²⁰ Zob. art. 285 § 1 OrdPU.

²¹ Zob. art. 285 § 2 OrdPU.

wymienionych dokumenty należy okazać pracownikowi lub innej osobie czynnej w miejscu wszczęcia czynności kontrolnych²². Pracownik urzędu skarbowego przeprowadzający kontrolę ma ponadto obowiązek pozostawienia kopii swego pisemnego upoważnienia kontrolowanemu²³. Otrzymywane przez kontrolujących upoważnienie powinno zawierać następujące dane:

- określenie urzędu skarbowego lub urzędu gminy (miasta),
- miejscowość i datę wystawienia,
- podstawę prawną przeprowadzenia kontroli podatkowej,
- imię i nazwisko osoby upoważnionej do czynności kontrolnych wraz z podaniem stanowiska służbowego i numeru legitymacji,
- wskazanie osoby kontrolowanej,
- zakres przedmiotowy kontroli,
- pieczęć okrągłą z godłem państwa,
- podpis z podaniem imienia i nazwiska naczelnika urzędu skarbowego,
- imię i nazwisko osoby uprawnionej do potwierdzenia odbioru kopii upoważnienia²⁴.

Należy podkreślić, iż druk upoważnienia nie zawiera terminu jego ważności, a tym samym również i terminu zakończenia kontroli podatkowej. W obowiązującym stanie prawnym brakuje zatem określenia czasu trwania kontroli podatkowej. Fakt ten w połączeniu z brakiem obowiązywania wobec kontroli podatkowej zasady szybkości i prostoty (o czym mowa była wcześniej) stwarza dla kontrolowanych bardzo niekorzystną sytuację. Teoretycznie bowiem osoba wykonująca czynności kontrolne ma nieograniczony czas na ich przeprowadzanie. W praktyce przyjmuje się, iż należy przy wykonywaniu kontroli stosować odpowiednio przepisy dotyczące załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki, a to oznacza, iż postępowanie kontrolne powinno zakończyć się nie później niż w ciągu miesiąca od dnia pierwszej czynności kontrolnej i należy przeprowadzać je

²² Zob. art. 285 § 3 OrdPU.

²³ Zob. art. 285 § 4 OrdPU.

²⁴ Minister Finansów w art. 283 § 3 OrdPU został zobowiązany do określenia w drodze rozporządzenia wzoru imiennego upoważnienia do przeprowadzenia kontroli podatkowej. Odpowiednie rozporządzenie w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy - Ordynacja Podatkowa, zostało wydane w dniu 31.12.1997 roku (Dz.U.97.162.1124 ze zm.: Dz.U.98.75.487).

wnikliwie i szybko²⁵. Poza tym najprawdopodobniej przełożeni osób kontrolujących wyznaczają im przewidywany termin zakończenia kontroli podatkowej, są to jednak ustalenia wewnętrzne²⁶.

Upoważnienia wydawane pracownikom, które uprawniają ich do wykonywania czynności kontrolnych powinny zawierać zakres przedmiotowy kontroli²⁷. Niestety przepisy OrdPU nie wymagają, aby upoważnienia wydawane przez przełożonych zawierały dokładne dane dotyczące nazwy podatku i okresu objętego kontrolą. Jeżeli zdarzy się jednak, że pracownik otrzyma tak precyzyjne upoważnienie, to nie może wówczas samodzielnie przedmiotowego zakresu kontroli rozszerzyć. Wszelkie zmiany zakresu prowadzonej kontroli wymagają bowiem zmiany treści upoważnienia (na przykład na odwrocie druku) i nowego podpisu naczelnika lub wystawienia nowego dokumentu. Dopiero po przedstawieniu kontrolowanemu upoważnienia w zmienionej bądź nowej wersji kontrolujący może wysuwać żądania zgodne z jego nową treścią²⁸.

Czynności kontrolne wykonywane mogą być wyłącznie w obecności samego kontrolowanego lub osoby przez niego wskazanej. Jeżeli kontrolowanym jest osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, kontrolę wykonuje się w obecności innych uprawnionych w tym przypadku osób²⁹. Czynności kontrolne mogą być w określonych sytuacjach przeprowadzane również w obecności przywołanego świadka. Świadek nie musi być obecny w czasie przeprowadzania dowodu z ksiąg, ewidencji, zapisków lub innych dokumentów³⁰. W przypadku, gdy kontrolowany zrezygnuje z prawa uczestniczenia w czynnościach kontrolnych pracownicy urzędu mają obowiązek odebrania pisemnego oświadczenia o rezygnacji³¹. Osoby przeprowadzające kontrolę podczas nieobecności kontrolowanego i innych uprawnionych do udziału w kontroli osób, zobowiązane są do sporządzania z dokonanych

²⁵ K. Lipczak, dz. cyt., s. 1; A. Baczyński, dz. cyt., s. 21.

²⁶ A. Baczyński, dz. cyt., s. 21.

²⁷ Patrz: 283 § 2 OrdPU.

²⁸ A. Baczyński, dz. cyt., s. 21; R. Kubacki, dz. cyt., s. 32; K. Lipczak, dz. cyt., s. 2.

²⁹ Por. art. 288 § 1 OrdPU w związku z art. 285 § 2 OrdPU.

³⁰ Zob. art. 288 § 3 OrdPU.

³¹ Może się zdarzyć, iż kontrolowany odmówi i nie złoży wymaganego w tym przypadku oświadczenia. Wówczas kontrolujący muszą sporządzić odpowiedniej treści adnotację i dołączyć ją do akt sprawy. Zob. art. 288 § 2 OrdPU.

czynności protokołów. Z ich treścią muszą następnie niezwłocznie zapoznać kontrolowanego i osoby wskazane w ustawie³². Kolejnym obowiązkiem kontrolującego jest powiadomienie kontrolowanego bądź osoby reprezentującej go o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu z zeznań świadków, opinii biegłych lub oględzin. Powiadomienie musi nastąpić nie później niż bezpośrednio przed podjęciem tych czynności³³. Pracownicy wykonujący czynności kontrolne mogą zostać w określonych warunkach zwolnieni z tego obowiązku³⁴. Bardzo ważnym obowiązkiem kontrolujących, z punktu widzenia interesów osób kontrolowanych jest sporządzanie protokołów dokumentujących przeprowadzane kontrole. Przepisy ustawy OrdPU dotyczące sporządzania protokołów wzorowane są na rozwiązaniach zawartych w Kodeksie Postępowania Administracyjnego³⁵. Protokół jest dokumentem urzędowym. Powinien on być sporządzony w trzech jednakowo brzmiących egzemplarzach. Jeden z nich musi być doręczony podmiotowi kontrolowanemu³⁶. Protokół kontroli powinien składać się z następujących elementów:

- wskazania kontrolowanego,
- wskazania osób kontrolujących,
- określenia przedmiotu i zakresu kontroli,
- określenia miejsca i czasu kontroli,
- opisu dokonanych ustaleń,
- przedstawienia dowodów,
- pouczenia o prawie złożenia zastrzeżeń lub wyjaśnień³⁷.

Protokół powinien stanowić zwięzły opis nieprawidłowości stwierdzonych w czasie kontroli. Jeżeli dołączone są do niego załączniki, to powinny one zostać odpowiednio nazwane, ponumerowane, zaopatrzone w datę ich sporządzenia oraz podpisane przez

³² Por. art. 288 § 4 OrdPU w związku z art. 285 § 2 OrdPU.

³³ Zob. art. 289 § 1 OrdPU.

³⁴ Pracownicy nie mają obowiązku powiadamiania kontrolowanego lub osób wymienionych w art. 285 § 2 OrdPU o miejscu i terminie przeprowadzania dowodu z zeznań świadków, opinii biegłych lub z oględzin, jeżeli kontrolowany lub inne uprawnione osoby są nieobecne, a okoliczności sprawy uzasadniają natychmiastowe przeprowadzanie dowodu. Patrz dokładniej art. 289 § 1 i 2 OrdPU.

³⁵ Patrz: art. 67 - 72 ustawy z dnia 14.06.1960 roku - Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz.U. 80.9.26 ze zm.), zwana dalej KPA.

³⁶ Zob. art. 291 § 1 OrdPU.

³⁷ Zob. art. 290 § 2 OrdPU.

obie strony. Ich treść musi wiązać się z zakresem kontroli. Załączniki stanowią integralną część protokołu i mają rangę dowodu³⁸. Protokół sporządza się na podstawie zebranych w trakcie kontroli dowodów³⁹. Dowodem może być wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy i nie jest sprzeczne z prawem⁴⁰. Dowodem mogą być: księgi podatkowe oraz inne dokumenty, zeznania świadków, biegłych oraz materiały z oględzin i inwentaryzacji. Organy kontrolujące mają obowiązek zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Nie ma w OrdPU przepisu, który nakazywałby sporządzanie protokołów w maszynopisie ani podpisywania rękopisu protokołu przez kontrolowanego. Taka jednak praktyka przyjęła się i stała prawem zwyczajowym. Na ostatniej stronie czystopisu protokołu muszą być umieszczone podpisy kontrolujących i kontrolowanego lub jego pełnomocnika⁴¹. Praktyka wykształciła także zwyczaj parafowania każdej strony protokołu, choć nie jest to wymagane przez przepisy ustawy⁴². W przypadku kontroli negatywnej kontrolujący mają obowiązek umieszczenia w protokole zapisu o tym, że podczas czynności kontrolnych nie zostały stwierdzone u podmiotu kontrolowanego żadne nieprawidłowości. Dopelnienie tej czynności jest bardzo ważne dla dobra podmiotu kontrolowanego⁴³. Akta kontroli podatkowej powinny być oznaczone klauzulą tajemnicą skarbową⁴⁴. Przestrzeganie tajemnicy skarbowej dotyczy pracowników urzędu skarbowego, a nie kontrolowanego⁴⁵.

Urzednicy wykonujący czynności kontrolne wyposażeni zostali przez ustawodawcę w szeroki wachlarz uprawnień. Osoby upoważnione do przeprowadzenia czynności kontrolnych mają następujące prawa do:

³⁸ Zgodnie z treścią art. 181 pkt 3 OrdPU dowodem są wszelkie dokumenty zgromadzone w toku kontroli podatkowej.

³⁹ W trakcie przeprowadzanie kontroli stosuje się przepisy rozdziału 11, działu IV OrdPU o nazwie dowody.

⁴⁰ Zob. art. 180 § 1 OrdPU.

⁴¹ Tamże, s. 23.

⁴² A. Baczyński, dz. cyt., s. 24.

⁴³ K. Lipczak, dz. cyt., s. 2.

⁴⁴ Stosownie do treści art. 293 § 2 pkt 3 w związku z art. 82 § 4 OrdPU.

⁴⁵ Por. art. 293 i 294 OrdPU. Szerzej na ten temat patrz: A. Baczyński, dz. cyt., s. 24.

- wstępu na grunt, do budynków, lokali lub innych pomieszczeń
- żądanie okazania majątku podlegającego kontroli i dokonanie jego oględzin
- żądanie przeprowadzenia remanentu
- żądanie udostępnienia akt, ksiąg i wszelkiego rodzaju dokumentów związanych z przedmiotem kontroli oraz do dokonywania z nich odpisów, wyciągów i notatek⁴⁶.

Kontrolujący mogą również, za zgodą prokuratora rejonowego, dokonać przeszukania pomieszczeń lub rzeczy. W tym przypadku przepisy Kodeksu Postępowania Karnego o przeszukaniu odnoszące się do Policji mają zastosowanie do kontrolujących⁴⁷.

Ponadto kontrolującym przysługuje prawo domagania się wydania im przez podmiot kontrolowany próbek towarów. Kontrolujący mogą również wystąpić z żądaniem wydania im za pokwitowaniem akt, ksiąg lub dokumentów związanych z przedmiotem prowadzonej kontroli podatkowej. Nastąpić to może, jeżeli zdaniem urzędników zachodzi uzasadnione podejrzenie, iż wymienione dokumenty są nierzetelne lub gdy podatnik nie zapewnia warunków umożliwiających wykonywanie czynności kontrolnych⁴⁸. Zatrzymana w pierwszym przypadku dokumentacja powinna być zwrócona podatnikowi (płatnikowi, inkasentowi) nie później niż po upływie miesiąca⁴⁹. W drugim natomiast przypadku, gdy urzędnicy zabierają dokumentację ze względu na nieodpowiednie warunki lokalowe brakuje w ustawie ograniczenia czasowego. Stwarza to niebezpieczną dla kontrolowanego sytuację. Może on bowiem zostać pozbawiony potrzebnej mu dokumentacji na nieokreślony czas.

Szczególne rygory obowiązują, gdy urzędnicy przeglądają akta postępowania przygotowawczego i sądowego, akta spraw sądowych oraz dokumenty stanowiące tajemnicę państwową, służbową lub zawodową. Kontrolujący mogą sporządzać z nich notatki i odpisy

⁴⁶ Zob. art. 284 § 1 OrdPU.

⁴⁷ Zob. art. 284 § 2 OrdPU.

⁴⁸ Ustawa niestety nie precyzuje jakie warunki powinien spełnić kontrolowany, aby mogły być one odpowiednie dla potrzeb przeprowadzanej kontroli. Ocenę zastanej u podmiotów kontrolowanych sytuacji ustawodawca pozostawił zupełnie uznaniu urzędników. Pogorszona została tym samym i tak już niekorzystna pozycja podmiotów kontrolowanych.

⁴⁹ Por. art. 284 § 3. Szerzej: J. Szczepaniak, dz. cyt., s. 228; R. Kubacki, dz. cyt., s. 32.

z zachowaniem właściwych przepisów o tajemnicy służbowej i państwowej⁵⁰.

Odrębne zasady dotyczą możliwości wstępu kontrolujących do lokalu mieszkalnego lub do jego części i dokonania jego oględzin. Aby kontrolujący mogli wejść na teren tego typu lokali, spełnione muszą być jednocześnie dwa warunki. Pierwszy polega na wcześniejszym uzyskaniu przez kontrolującego, zgody kontrolowanego na wejście na teren lokalu mieszkalnego. Spełnienie drugiego warunku nastąpi wówczas, gdy lokal wskazany zostanie jako miejsce wykonywanej działalności gospodarczej bądź jako siedziba podmiotu gospodarczego⁵¹. W przypadku, gdy organ podatkowy poweźmie wiarygodną wiadomość, iż w lokalu mieszkalnym prowadzona jest niezgłoszona do opodatkowania działalność gospodarcza, albo że są w nim przechowywane przedmioty, księgi podatkowe, akta lub inne dokumenty mogące mieć wpływ na ustalenie istnienia obowiązku podatkowego lub określenie wysokości zobowiązania podatkowego, prokurator rejonowy wydaje na wniosek organu podatkowego zgodę w formie postanowienia na dokonanie oględzin danego lokalu⁵². Owa informacja, o której jest wyżej mowa, musi być wiarygodna. Organ podatkowy nie może domagać się, aby prokurator wydał postanowienie, jeżeli uzyskane wiadomości nie są zweryfikowane. Badaniem zdobytych informacji zajmuje się nie tylko organ podatkowy, ale i prokuratura. Analizie poddawane są uzyskane wiadomości oraz źródło, z którego pochodzą⁵³. Prokurator rejonowy może zatem, ale nie musi wydać postanowienie o dokonaniu oględzin lokalu mieszkalnego⁵⁴. Omawiane postanowienie prokuratora potrzebne jest również wobec tych podatników, którzy nie wyrażają zgody na oględziny lokalu mieszkalnego pomimo, iż został on wskazany jako miejsce prowadzonej działalności gospodarczej lub swoją siedzibę oraz w stosunku do tych przeciwko, którym wszczęte zostało postępowanie w sprawie opodatkowania dochodu nie znajdującego pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzącego ze źródeł nie ujawnionych⁵⁵. W każdym przypadku posta-

⁵⁰ Zob. art. 284 § 4 OrdPU.

⁵¹ Por. art. 287 § 1 OrdPU.

⁵² Por. art. 287 § 2 OrdPU.

⁵³ J. Szczepaniak, dz. cyt., s. 230.

⁵⁴ Tamże, I. Lewandowska, *Kontrola podatkowa: zasady, uprawnienia, obowiązki. Wszystko jak na talerzu*, "Rzeczpospolita" 1998, nr 32, s. 12.

⁵⁵ Zob. art. 287 § 4 OrdPU.

nowienie prokuratora dotyczące przeprowadzenia oględzin musi być doręczone posiadaczowi lokalu mieszkalnego przed przystąpieniem do tej czynności⁵⁶. Tak więc oględziny lokalu mieszkalnego następują nie tylko za zgodą kontrolowanego, ale także za zezwoleniem prokuratora. Rozwiązanie takie zmusza niejako kontrolowanych do wyrażania zgody na oględziny, jej brak bowiem i tak zostanie zastąpiony postanowieniem prokuratorskim⁵⁷. Oględziny lokalu mieszkalnego stanowią szczególny typ uprawnień kontrolnych. Ich wyjątkowość polega na tym, że oględziny lokalu mieszkalnego naruszają bezpośrednio sferę wolności obywatelskich kontrolowanych podmiotów. Omawiana regulacja prawna nie jest jednak sprzeczna z Konstytucją. Konstytucja RP zapewnia wprawdzie nienaruszalność mieszkania, ale w przypadkach określonych w ustawie dopuszcza możliwość jego przeszukania⁵⁸. Wymienione wyżej uprawnienia kontrolujących nie stanowią katalogu zamkniętego⁵⁹. Ustawa podatkowa nie mówi nic na temat liczby osób, które mogą jednocześnie wykonywać czynności kontrolne. W praktyce w celu usprawnienia przebiegu czynności kontrolnych, a także ze względu na bezpieczeństwo pracowników, kontrole przeprowadza dwóch lub więcej urzędników⁶⁰.

3. Zakres praw i obowiązków podmiotów kontrolowanych

Z treści przepisów OrdPU wynika, iż kontroli podatkowej podlegają: podatnicy, płatnicy i inkasenci⁶¹. Ustawa podatkowa definiuje te trzy pojęcia. Podatnikiem w świetle OrdPU jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie mająca osobowości prawnej, podlegająca na mocy ustaw podatkowych obowiązkowi podatkowemu⁶². Podatnikami mogą być również inne podmioty wskazane przez ustawy podatkowe⁶³. Płatnikiem jest natomiast osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie mająca osobowości

⁵⁶ Zob. art. 287 § 3 OrdPU.

⁵⁷ J. Szczepaniak, dz. cyt., s. 229-230.

⁵⁸ Art. 50 ustawy zasadniczej z dnia 02.04.1997 roku - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.97.78.483).

⁵⁹ Świadczy o tym użyty w art. 284 § 1 OrdPU zwrot "w szczególności".

⁶⁰ K. Lipczak, dz. cyt., s. 2.

⁶¹ Zob. art. 281 § 1 OrdPU.

⁶² Zob. art. 7 § 1 OrdPU.

⁶³ Zgodnie z treścią art. 7 § 2 OrdPU.

prawnej, która obowiązana jest na podstawie przepisów prawa podatkowego do obliczenia i pobrania podatku, a następnie wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu⁶⁴. Do trzeciego rodzaju podmiotów podlegających kontroli podatkowej należą inkasenci. Inkasentem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, zobowiązana do pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu⁶⁵.

Podmioty kontrolowane oraz osoby uprawnione do reprezentowania lub prowadzenia spraw osób kontrolowanych, a także pracownicy i osoby współdziałające z kontrolowanymi mają obowiązek umożliwiania urzędnikom przeprowadzania czynności kontrolnych⁶⁶. Ponadto kontrolowani mają obowiązek udzielać wszelkich wyjaśnień dotyczących przedmiotu kontroli. Pozostałe wyżej wymienione osoby zobligowane są do udzielania kontrolującemu informacji dotyczących przedmiotu kontroli, wynikających z zakresu wykonywanych przez nich czynności i zadań⁶⁷. Obowiązek składania wyjaśnień w toku kontroli jest stosunkowo nowym rozwiązaniem, gdyż został ustanowiony po raz pierwszy w Ordynacji podatkowej z 1997 roku.

Kontrolowani oraz inne uprawnione osoby muszą zgodnie z przepisami ustawy podatkowej wypełniać następujące obowiązki:

- udostępniać wstęp do budynków, lokali lub innych pomieszczeń nie będących jednak lokalami mieszkalnymi,
- okazać majątek podlegający kontroli i umożliwić jego oględziny,
- umożliwić przeprowadzenie remanentu,
- udostępnić dokumentację podatkową,
- poddać przeszukaniu pomieszczenia i rzeczy, jeżeli pracownicy uzyskają zezwalające im na to postanowienie prokuratora⁶⁸.

Ponadto osoby kontrolowane muszą wypełnić obowiązek wydania kontrolującemu próbek towarów oraz dokumentacji podatkowej w przypadku gdy:

⁶⁴ Zob. art. 8 OrdPU.

⁶⁵ Zob. art. 9 OrdPU.

⁶⁶ Zob. art. 286 § 1 OrdPU w związku z art. 284 OrdPU.

⁶⁷ Zob. art. § 2 i 3 OrdPU.

⁶⁸ Zob. art. 284 § 1 i 2 OrdPU.

- jest ona nierzetelna,
- albo podatnik nie zapewnił warunków związanych z badaniem dokumentów⁶⁹.

Kolejnym obowiązkiem osób kontrolowanych jest to, iż muszą one zezwalać na wstęp do ich lokalu mieszkalnego kontrolującym, jeżeli uzyskają oni odpowiednią zgodę prokuratora rejonowego. Sytuacje, w których takie zezwolenie prokuratora jest wymagane, dokładnie omówione zostały już wcześniej przy okazji przedstawiania praw osób wykonujących kontrolę podatkową.

Uprawnienia przysługujące kontrolowanym można ująć w następujący katalog. Osoby kontrolowane mają prawo do żądania, aby urzędnicy przeprowadzający kontrolę podatkową okazali im posiadane upoważnienia do kontroli i legitymacje służbowe⁷⁰. Kontrolowani powinni ponadto otrzymać kopię upoważnienia⁷¹.

Osoby kontrolowane mają prawo wyrażania lub nie wyrażania zgody na dokonywanie oględzin lokalu mieszkalnego, który został zgłoszony jako miejsce prowadzenia działalności gospodarczej⁷². Ponadto mają kontrolowani prawo do żądania okazania im postanowienia prokuratora rejonowego (o którym wyżej była mowa), umożliwiającego organom podatkowym dokonanie oględzin lokalu mieszkalnego⁷³.

Kontrolowany osobiście bądź osoba przez niego upoważniona mają prawo do obecności podczas wykonywania przez urzędników czynności kontrolnych. Jeżeli kontrolowanym jest osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie mająca osobowości prawnej to czynności kontrolne dokonuje się w obecności członka zarządu, współnika lub innej osoby upoważnionej do reprezentowania bądź prowadzenia spraw kontrolowanego. Wszystkie wymienione osoby mogą zrezygnować z prawa uczestniczenia w postępowaniu kontrolnym⁷⁴.

⁶⁹ Zob. art. 284 § 3 OrdPU.

⁷⁰ Z uprawnienia tego kontrolowani mogą skorzystać, jeżeli kontrolujący sam wcześniej nie okazał tych dokumentów. Por. art. 285 § 1 OrdPU.

⁷¹ Zob. art. 285 § 4 OrdPU.

⁷² Zob. art. 287 § 1 OrdPU. Nie jest to uprawnienie niepodważalne, gdyż - jak to już zostało wcześniej powiedziane - brak zgody kontrolowanego zastępuje postanowienie prokuratora.

⁷³ Zob. art. 287 § 3 OrdPU.

⁷⁴ Zob. art. 288 § 1 OrdPU. Oświadczenie o rezygnacji z udziału w czynnościach kontrolnych złożone musi być na piśmie. Jeżeli kontrolowani odmówią

Osobą upoważnioną do udziału w czynnościach kontrolnych jest na przykład księgowy⁷⁵. W sytuacji, gdy podmioty kontrolowane (lub osoby upoważnione do reprezentowania lub prowadzenia spraw osoby prawnej bądź jednostki organizacyjnej nie mającej osobowości prawnej) są nieobecne, urzędnicy wykonujący kontrolę muszą przywołać świadka⁷⁶.

Z czynności kontrolnych przeprowadzonych podczas nieobecności ich lub innych uprawnionych osób, kontrolujący sporządza protokół, który musi niezwłocznie doręczyć osobie kontrolowanej⁷⁷.

Kolejnym uprawnieniem przyznanym przez ustawę podatkową podatnikom (płatnikom i inkasentom) jest możliwość uzyskania wcześniejszej informacji o miejscu i czasie przeprowadzenia dowodów z zeznań świadków, opinii biegłych lub oględzin oraz prawo do uczestniczenia w przeprowadzaniu tych dowodów, a także prawo zadawania pytań i składania wyjaśnień⁷⁸.

Jak już wyżej zostało powiedziane bardzo ważnym dokumentem związanym z kontrolą podatkową jest protokół. Kontrolowanym przysługują w związku z nim również pewne uprawnienia. A mianowicie prawo do żądania pozostawienia im jednego egzemplarza protokołu z przeprowadzonej kontroli podatkowej oraz prawo do wniesienia zastrzeżeń i zgłoszenia wniosków dowodowych do protokołu w ciągu 21 dni od dnia doręczenia protokołu podatnikowi⁷⁹.

Ostatnie z omówionych tu uprawnień osób poddawanych kontroli wynikają ze wspomnianych na początku artykułu odesłań do przepisów regulujących procedurę podatkową⁸⁰. Kontrolowanym podmiotom przysługuje prawo do odmowy uczestniczenia w przesłuchaniu w charakterze strony⁸¹. Następnym uprawnieniem wyni-

złożenia takiego oświadczenia, urzędnicy muszą dokonać odpowiedniej adnotacji i dołączyć ją do akt sprawy. Por. art. 288 § 2 OrdPU.

⁷⁵ W tej sprawie wydany został wyrok NSA z dnia 03.04.1998 roku - I SA/Ka niepublikowany. Treść tezy jest następująca: przeprowadzenie kontroli w obecności księgowego firmy w razie nieobecności podatnika i ustanowionego przez niego do prowadzenia działalności gospodarczej pełnomocnika w pełni odpowiada prawu.

⁷⁶ Zob. art. 288 § 3 OrdPU.

⁷⁷ Zob. art. 288 § 4 OrdPU.

⁷⁸ Zob. art. 289 § 1 OrdPU i art. 190 w związku z art. 292 OrdPU.

⁷⁹ Por. z treścią art. 291 § 1 i 2 OrdPU.

⁸⁰ Zob. art. 292 OrdPU.

⁸¹ Por. art. 199 OrdPU w związku z art. 292 OrdPU.

kającym z przepisów dotyczących postępowania podatkowego jest prawo do ustanowienia pełnomocnika w sprawie doręczeń pism w toku trwania kontroli⁸². Osoby kontrolowane uprawnione są również do ustanowienia takiego pełnomocnika, który mógłby występować w imieniu kontrolowanego w zakresie udzielonego mu pełnomocnictwa. Pełnomocnictwo to może zostać udzielone w formie pisemnej lub zgłoszone ustnie do protokołu⁸³. Kontrolowanym przysługuje również prawo żądania wyłączenia osoby przeprowadzającej kontrolę⁸⁴. Ponadto kontrolowany ma prawo do żądania udostępnienia mu pobranych do kontroli dokumentów stanowiących jego własność oraz do sporządzania z nich notatek i kserokopii oraz uwierzytelniania tych odpisów przez kontrolującego⁸⁵.

Ordynacja nie przewiduje właściwie żadnego samoistnego środka zaskarżenia czynności kontrolnych, co nie oznacza, iż kontrola przeprowadzona z naruszeniem przepisów nie może być zbadana. Osoba kontrolowana ma prawo do zaskarżenia poszczególnych czynności kontrolnych oraz całej kontroli w odwołaniu od decyzji podatkowej⁸⁶. Podatnik może zaskarżyć poszczególne czynności kontrolne oraz całą kontrolę w odwołaniu od decyzji podatkowej. Po wtóre kontrolę można zaskarżyć w drodze skargi na działanie organu podatkowego lub pracowników tego organu. Skargę zgłasza się w trybie przewidzianym w KPA⁸⁷.

⁸² Por. art. 145 § 1 OrdPU w związku z art. 292 OrdPU.

⁸³ Por. art. 136 i 137. To uprawnienie przysługuje kontrolowanym choć nie wynika ono z treści art. 292 OrdPU. Szerzej na ten temat: A. Baczyński, dz. cyt., s. 30.

⁸⁴ Por. art. 130 § 1 w związku z art. 292 OrdPU.

⁸⁵ Por. art. 178 § 1 i 3 w związku z art. 292 OrdPU.

⁸⁶ Za takim rozwiązaniem przemawia wykładnia art. 292 OrdPU. Z treści tego artykułu wynika, iż w sprawach nie uregulowanych przepisami działu "Kontrola podatkowa" stosuje się przepisy o postępowaniu podatkowym, w tym przepisy rozdziałów: 14 i 16 poświęconych postanowieniom i zażaleniom. Jeżeli uzna się kontrolę podatkową za element postępowania podatkowego, można stosować do niej przepisy dotyczące postanowień. Ponieważ przepisy działu VI OrdPU nie przewidują bezpośrednio zażalenia na czynności kontroli podatkowej, można przyjąć w oparciu o art. 292 w związku z art. 232 OrdPU dopuszczalność zaskarżenia poszczególnych czynności kontrolnych oraz całej kontroli w odwołaniu od decyzji podatkowej. Patrz szerzej: J. Zdanowicz, dz. cyt., s. 318.

⁸⁷ Prawo do skorzystania z tego typu skargi wynika z kolei z art. 307 § 1 pkt 1 OrdPU w związku z art. 227 i art. 228 KPA.

4. Wnioski końcowe

Instytucja kontroli podatkowej jest wyrazem kompromisu pomiędzy koniecznością sprawdzenia prawidłowości zastosowania się podatnika do norm podatkowych, a nieuchronnym w tej sytuacji naruszeniem sfery wolności. Dlatego też kontrola podatkowa z jednej strony powinna być skuteczna, ale z drugiej przeprowadzana w tak zwanych formach cywilizowanych⁸⁸. Niestety przepisy obowiązującej ustawy, choć regulują kwestię kontroli podatkowej w znacznie bardziej wyczerpujący sposób niż miało to miejsce przed rokiem 1997, zawierają w kwestii kontroli podatkowej za wiele niedomówień i sprzeczności. Stan taki nie wpływa korzystnie na sytuację podmiotów kontrolowanych. W literaturze przedmiotu zarzuca się ustawodawcy, iż przepisy OrdPU nie zachowują odpowiednich proporcji pomiędzy prawami a obowiązkami podatników nie tylko w toku kontroli podatkowej, ale w całym postępowaniu podatkowym. W doktrynie finansowej pojawiły się nawet opinie na temat niezgodności przepisów OrdPU z Konstytucją⁸⁹. Pozycja podatnika zdaniem przedstawicieli nauki prawa finansowego nie uległa wbrew zapowiedziom projektodawców wzmocnieniu, a nawet wręcz przeciwnie. W świetle przepisów obecnie obowiązujących kontrolującemu przysługują następujące uprawnienia nie znane w starym stanie prawnym. Po pierwsze, osoba wykonująca czynności kontrolne może zażądać okazania majątku podlegającego kontroli, po wtóre ma ona prawo do przeprowadzenia remanentu oraz dokonania przeszukania nie tylko rzeczy i pomieszczeń, ale również lokalu mieszkalnego⁹⁰. Szczególnie krytykowane jest to ostatnie uprawnienie kontrolujących. Urzędnicy organów podatkowych wyposażeni zostali bowiem w kompetencje przysługujące prokuratorowi. Bardzo kontrowersyjny jest brak określonych ram czasowych, w których rzetelnie przeprowadzana kontrola podatkowa powinna się zamykać. To niedoprecyzowanie czasu trwania czynności kontrolnych skutkować może zbytnim jej wydłużaniem, a tym samym nadmiernym

⁸⁸ R. Kubacki, dz. cyt., s. 31, 33.

⁸⁹ R. Mastalski, *Ordynacja podatkowa w systemie prawa*, "Przegląd Podatkowy" 1996, nr 2, s. 4; A. Komar, *Ordynacja podatkowa na cenzurowanym*, "Przegląd Podatkowy" 1995, nr 11, s. 5.

⁹⁰ *Ordynacja podatkowa. Uzasadnienie rządowe...*, s. 139-140.

obciążaniem podatnika, który ponosi koszty przeprowadzanych czynności. Wydaje się, iż za początek postępowania kontrolnego należy przyjąć pierwszy dzień wykonywania czynności kontrolnych. Pozostałe zaś terminy włącznie z zakresem przedmiotowym danej kontroli powinny znaleźć się w upoważnieniu, które otrzymuje pracownik.

Z treści OrdPU wynika zatem, że podatek powinien przysposobić się do roli służebnej wobec organu podatkowego, a co za tym idzie wykazywać stałą gotowość do uczestniczenia w postępowaniu sprawdzającym lub kontrolnym⁹¹. Twórcy nowej ustawy bronią się przed takimi zarzutami stwierdzeniem, iż te nowe prerogatywy dane organom podatkowym miały uczynić kontrolę rzetelną i wyczerpującą. Zgodnie bowiem z założeniami, rola organów podatkowych zwiększyć się miała z jednej strony w zakresie kontroli wpływów należności podatkowych, a z drugiej w walce z tak zwaną "szarą strefą"⁹². Być może istniejące błędy i niejasności znajdujące się w ustawie stanowią wynik braku konsultacji twórców obowiązującej ustawy OrdPU z urzędnikami zajmującymi się na co dzień praktycznymi problemami dotyczącymi między innymi kontroli podatkowej⁹³, jak i z przedstawicielami nauki prawa finansowego⁹⁴.

⁹¹ B. Brzeziński, *Ordynacja podatkowa*, "Przegląd Podatkowy" 1997, nr 11, s. 4.

⁹² K. Lipczak, dz. cyt., s. 1; R. Kubacki, dz. cyt., s. 31.

⁹³ R. Kubacki, dz. cyt., s. 33.

⁹⁴ B. Brzeziński, dz. cyt., s. 3; C. Kosikowski, *O nie zrealizowanej koncepcji polskiego kodeksu podatkowego*, w: *Podstawowe zagadnienia prawa finansowego i polityki finansowej w Polsce w latach 1989-1997. Księga Jubileuszowa prof. dr. Leona Kurowskiego*, red. E. Chojna-Duch, W. Goronowski, Warszawa 1998, s. 102.

SPIS TREŚCI

Przedmowa	3
Henryk Misztal	
Gwarancje prawa międzynarodowego i polskiego w zakresie uprawnień rodziców do religijnego wychowania dzieci	5
Artur Mezglewski	
Nauczanie religii w Polsce Ludowej	21
Artur Mezglewski	
Skierowanie do nauczania religii	37
Waldemar Janiga	
Zasady awansu zawodowego nauczycieli religii	49
Obowiązujące akty prawne dotyczące nauczania religii w szkole	65
Piotr Stanisław	
Status ubezpieczeniowy osób duchownych zatrudnionych na podstawie stosunku pracy	101
Marta Ordon	
Represje władz komunistycznych wobec lubelskiej placówki Zgromadzenia Sług Jezusa	117
Paweł Smoleń	
Ulgi mieszkaniowe w podatku dochodowym od osób fizycznych	143
Michalina Duda	
Obligatoryjne zwolnienia podmiotowe od podatku VAT	159
Monika Münnich	
Kontrola podatkowa: prawa i obowiązki stron postępowania	173

