

Piotr Stanisz, *Ubezpieczenie społeczne duchownych w prawie polskim*, Lublin: Redakcja Wydawnictw KUL 2001, ss. 195.

Rozwój ubezpieczenia społecznego jest jednym z niewątpliwych osiągnięć XX w. Dziś jest to podstawowy sposób zabezpieczenia jednostki przed skutkami zagrażających jej niebezpieczeństw, takich jak choroba czy utrata zdolności do pracy.

Tak znacząca rola ubezpieczenia społecznego wiąże się jednak z niebezpieczeństwem instrumentalnego traktowania go przez ustawodawcę. Przez odpowiednią regulację tego ubezpieczenia można bowiem wpływać na zachowania członków społeczeństwa. W szczególności pozostawianie jakiejś grupy poza zakresem ubezpieczenia społecznego może stanowić dotkliwy przejaw dyskryminacji. O praktycznym wymiarze tego problemu świadczy dostrzeżenie go w prawie międzynarodowym, czego dowodem jest konwencja nr 111 MOP z dnia 4 czerwca 1958 r. oraz uzupełniająca ją zalecenie nr 111/1958.

Dążenie do objęcia ubezpieczeniem społecznym jak najszerszego kręgu osób widoczne jest nie tylko w prawie międzynarodowym, ale również w ustawodawstwie polskim, szczególnie od połowy lat 60. Kolejność obejmowania ubezpieczeniem poszczególnych grup, a także niektóre szczegółowe regulacje wskazują jednak wyraźnie, iż przepisy ubezpieczeniowe niejednokrotnie wykorzystywane były również do realizacji celów pozasocjalnych.

Jednym z najbardziej interesujących zagadnień z tego zakresu jest niewątpliwie wpływ polityki wyznaniowej na ubezpieczenie społeczne osób duchownych. Zagadnienie to nie zostało do tej pory opracowane. Co więcej, na polskim rynku wydawniczym brakowało

– jak dotąd – monografii poświęconej sytuacji prawnej osób duchownych na gruncie ubezpieczeń społecznych. Godne zauważenia uzupełnienie tego braku stanowi recenzowana książka *Ubezpieczenie społeczne duchownych w prawie polskim* przygotowana w ramach badań prowadzonych w Katedrze Prawa Wyznaniowego na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.

Podstawowym celem omawianego opracowania było kompleksowe przedstawienie statusu ubezpieczeniowego osób duchownych w jego historycznej ewolucji. Oprócz tego jednak Autor postawił sobie za cel odpowiedź na pytania o genezę i cel rozwiązań przyjmowanych w odniesieniu do tej grupy osób.

Użyte w tytule opracowania określenie „ubezpieczenie społeczne duchownych” rozumiane jest przez Autora szeroko. Przedmiotem rozważań stało się nie tylko ubezpieczenie z tytułu pozostawania w stanie duchownym. Podjęta została również problematyka związana ze statusem ubezpieczeniowym osób duchownych podlegających ubezpieczeniu z innych tytułów (np. z racji pozostawania w stosunku pracy czy z tytułu wykonywania rzemiosła), pod warunkiem jednak, że fakt pozostawania w stanie duchownym ma znaczenie dla określenia sytuacji prawnej.

Struktura pracy została podporządkowana etapom ewolucji ubezpieczenia społecznego osób duchownych w prawodawstwie polskim. Rozdział pierwszy został poświęcony unormowaniom z okresu II Rzeczypospolitej, które uwzględniały specyfikę sytuacji życiowej osób duchownych. Przedmiotem rozważań stały się przede wszystkim dwa akty normatywne, stanowiące o obowiązku ubezpieczenia społecznego w odniesieniu do osób wykonujących pracę podporządkowaną, tj. ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym oraz rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu społecznym pracowników umysłowych. Nie stanowiły one obowiązku ubezpieczenia z tytułu przynależności do stanu duchownego. Zawierały natomiast odrębne regulacje dotyczące osób duchownych spełniających warunki objęcia obowiązkiem ubezpieczenia ze względu na aktywność zawodową niezwiązaną bezpośrednio z powołaniem duchownym, przewidując w szerokim zakresie ich

zwolnienie z obowiązku ubezpieczenia pracowniczego. Jak podkreśla Autor, celem tego rozwiązania było uniknięcie wielokrotnego zabezpieczenia przed skutkami choroby czy starości. Pozostawanie w strukturze kościelnej rzeczywiście było w ówczesnych realiach społeczno-politycznych wystarczającą gwarancją odpowiedniego zabezpieczenia przed skutkami tych zdarzeń. Zgadając się z zaprezentowaną konkluzją, należy jednak zwrócić uwagę, że niedosyt pozostawia brak szerszego omówienia tego zabezpieczenia, wynikającego najpierw z art. 54 ustawy emerytalnej funkcjonariuszy państwowych z dnia 28 lipca 1921 r., a następnie z unormowań konkordatu z 10 lutego 1925 r.

Dwa kolejne rozdziały zostały poświęcone regulacjom obowiązującym w okresie tzw. Polski Ludowej. W rozdziale drugim omówiono kwestie związane z ograniczaniem praw osób duchownych. Autor podjął się najpierw oceny konsekwentnego pozostawiania osób duchownych (aż do 1989 r.) poza systemem ubezpieczenia społecznego. Rozwiązanie to zostało poddane analizie w kontekście unormowań Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r., zobowiązań międzynarodowych Polski oraz wyraźnej tendencji do rozszerzania podmiotowego zakresu ubezpieczenia społecznego. Przeprowadzone rozważania doprowadziły Autora do wniosku, że utrzymywanie stanu, w którym osoby duchowne aż do 1989 r. pozbawione były – jako grupa społeczno-zawodowa – prawa do ubezpieczenia społecznego, stało w sprzeczności z rozwojowymi tendencjami prawa ubezpieczeń społecznych, a nadto nie odpowiadało unormowaniom Konstytucji PRL (w jej brzmieniu ustalonym nowelizacją z dnia 10 lutego 1976 r.) i wymogom wynikającym z ratyfikowanego przez Polskę w dniu 3 marca 1977 r. Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych.

Osobne fragmenty drugiego rozdziału zostały poświęcone obowiązującym w okresie Polski Ludowej regułom ubezpieczenia społecznego osób duchownych pozostających jednocześnie w stosunku pracy. Istotną bazę źródłową stanowiły w tym zakresie akty instrukcyjne wydane przez Prezesa ZUS. Na podstawie okólnika z dnia 25 stycznia 1965 r. zanegowano prawo do ubezpieczenia osób duchownych ze wszystkich związków wyznaniowych, jeśli związane były

stosunkiem pracy z jednostką organizacyjną wchodzącą w skład tego samego związku wyznaniowego. Wspomniany okólnik w praktyce decydował o statusie tej grupy duchownych aż do 1980 r., kiedy to 31 marca – bez związku z jakąkolwiek zmianą przepisów ustawowych – wydany został okólnik obejmujący te osoby ubezpieczeniem pracowniczym.

Odrębne rozważania zostały poświęcone statusowi ubezpieczeniowemu osób duchownych wykonujących rzemiosło. Również w odniesieniu do tej grupy – pomimo obowiązywania ustawy z dnia 29 marca 1965 r. o ubezpieczeniu społecznym rzemieślników – Prezes ZUS wydał 22 stycznia 1969 r. okólnik, w którym nakazał wyłączenie ich z ubezpieczenia społecznego. Okólnik ten kształtował praktykę do 1973 r.

Rozważania zawarte w rozdziale drugim przekonująco uzasadniają twierdzenie, że rozwiązania konsekwentnie pozostawiające osoby duchowne poza zakresem ubezpieczenia społecznego w okresie Polski Ludowej winny być ocenione jako rażąca dyskryminacja. Zgodzić się trzeba z wnioskiem, że jest ona zrozumiała jedynie w kontekście innych działań dyskryminacyjnych podejmowanych wówczas w stosunku do członków tej grupy osób, a wynikających z założeń realizowanej wtedy polityki wyznaniowej.

Szczególną wartość posiada rozdział trzeci recenzowanego opracowania. Autor podejmuje w nim bowiem problematykę, o której – do tej pory – w literaturze przedmiotu zaledwie wzmiankowano. Ta część pracy została poświęcona istniejącemu w latach 1961-1989 uprzywilejowanemu statusowi ubezpieczeniowemu niektórych wybranych grup duchownych.

Prawo do ubezpieczenia społecznego przewidziane zostało najpierw w stosunku do duchownych (ze wszystkich związków wyznaniowych), którzy prowadzili punkty katechetyczne na podstawie umów zawartych z prezydiami rad narodowych. Możliwość ta wynikała z aktów normatywnych wydanych na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania. Zgodzić się trzeba z konkluzją, że „wynagrodzenie płacone tym duchownym oraz ich ubezpieczenie stanowiło w tym wypadku cenę, jaką władze zdecydowały się zapłacić za możliwość kontroli działalności katechetycznej” (s. 169).

Na szczególną uwagę zasługuje podrozdział poświęcony Fundusowi Emerytalnemu utworzonemu dla duchownych należących do Zrzeszenia Katolików „Caritas”. Godny podkreślenia jest źródłowy charakter tego fragmentu opracowania. Podstawę zawartych w nim rozważań stanowią bowiem materiały archiwalne odnalezione zwłaszcza podczas kwerendy w archiwach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Zrzeszenia Katolików „Caritas”.

Analiza reguł ubezpieczenia w Funduszu nie pozostawia wątpliwości, że również w tym przypadku o utworzeniu możliwości ubezpieczenia zdecydowało dążenie do realizacji celów o charakterze politycznym, a nie socjalnym. Działalność Funduszu była stale dotowana z budżetu państwa. Składki płacone przez ubezpieczonych były niewspółmiernie małe w stosunku do wypłacanych świadczeń. Możliwość przystąpienia do Funduszu nie była otwarta dla ogółu duchownych. Mieli ją tylko ci, którzy byli ściśle związani ze Zrzeszeniem. Z kolei Zrzeszenie niejednokrotnie było wykorzystywane przez władze jako narzędzie presji na Episkopat. Nie ma więc wątpliwości, że utworzenie tej możliwości ubezpieczenia miało stanowić dodatkowy środek przyciągania księży do działalności w Zrzeszeniu. Warto zwrócić jednak uwagę, że podejmowane w tym zakresie działania władz nie przyniosły oczekiwanych efektów.

Kolejny rozdział został poświęcony uregulowaniom ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o ubezpieczeniu społecznym duchownych, na podstawie której osoby duchowne zostały włączone w podmiotowy zakres ubezpieczenia społecznego jako ostatnia z grup społeczno-zawodowych. Szczególny akcent położony został na unormowania stanowiące o specyfice systemu utworzonego ustawą z dnia 17 maja 1989 r. Osobne rozważania zostały więc poświęcone szczególnemu sposobowi ustalania wysokości składki oraz zakresowi świadczeń przysługujących ubezpieczonym mocą tej ustawy. Rozważania te zostały zwieńczone cennym zestawieniem statusu ubezpieczeniowego osób duchownych z sytuacją prawną pracowników oraz członków innych grup społeczno-zawodowych. Doprowadziły one do wniosku, że uregulowania odróżniające system ubezpieczenia społecznego duchownych od systemu pracowniczego miały z reguły swoje odpowiedniki w unormowaniach odnoszących się do członków innych

niepracowniczych grup społeczno-zawodowych. Spostrzeżenie to uzasadnia konkluzję, iż przyjęcie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o ubezpieczeniu społecznym duchownych oznaczało rezygnację z instrumentalnego traktowania ubezpieczenia społecznego tej grupy osób.

W ostatnim rozdziale pracy Autor gruntownie zanalizował prawo obowiązujące na gruncie zreformowanego systemu ubezpieczeń społecznych. Omówienie znajdującej się w ustawie z dnia 13 października 1998 r. definicji „osoba duchowna” wprowadza czytelnika w istotę problematyki. Definicja stanowi bowiem podstawę do określenia, kto podlega ubezpieczeniom z tytułu pozostawania w stanie duchownym. Zgodzić się trzeba jednak z przedstawioną przez Autora krytyczną oceną tej definicji. Jakkolwiek pozwala ona na ustalenie zakresu osób objętych ubezpieczeniem z tytułu posiadania statusu osoby duchownej, to jednak zastosowana technika legislacyjna jest daleka od doskonałości.

Kolejne podrozdziały zostały poświęcone sytuacji prawnej osób duchownych na gruncie poszczególnych rodzajów ubezpieczeń społecznych (ubezpieczenia emerytalnego, ubezpieczeń rentowych, ubezpieczenia chorobowego i ubezpieczenia wypadkowego). Oddzielnie omówione zostały również reguły ubezpieczenia zdrowotnego członków tej grupy osób. Należy jednak zwrócić uwagę, że już po wydaniu omawianego opracowania stan prawny w tym zakresie uległ zmianie. Na temat nowszych rozwiązań Autor wypowiedział się w artykule pt. *Ubezpieczenie osób duchownych w Narodowym Funduszu Zdrowia* („Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 2003, nr 11, s. 26-33).

Następnie została podjęta próba oceny uregulowań normujących obecną sytuację prawną osób duchownych na tle regulacji dotyczących innych grup społeczno-zawodowych. Najbardziej specyficzny dla sytuacji prawnej w zakresie ubezpieczeń społecznych osób duchownych jest niewątpliwie sposób finansowania składek ubezpieczeniowych. Ich ciężar spoczywa bowiem w dużym stopniu na Funduszu Kościelnym (a więc – *de facto* – obciąża budżet państwa). Słuszne jest jednak spostrzeżenie, że oceniając tę regulację, należy

pamiętać o okolicznościach powstania Funduszu Kościelnego i o sposobie realizacji celów tego podmiotu w okresie tzw. Polski Ludowej.

Na uwagę zasługuje także fakt, że Autor nie zatrzymał się na pozytywistycznym przedstawieniu statusu ubezpieczeniowego osób duchownych w dotychczasowym prawodawstwie polskim, ale podjął również próbę oceny przyjmowanych rozwiązań. Sytuacja prawna osób duchownych została ukazana na tle tendencji rozwojowych prawa ubezpieczeń społecznych, rozwiązań przyjmowanych wobec innych grup społeczno-zawodowych oraz polityki wyznaniowej państwa. Dzięki temu recenzowana praca jest nie tylko potrzebnym omówieniem statusu ubezpieczeniowego osób duchownych w jego historycznej ewolucji, ale także stanowi przyczynek do badań nad związkiem pomiędzy przyjmowanymi rozwiązaniami prawnymi a realizowaną przez państwo polityką wyznaniową.

Poza walorami merytorycznymi omawianej rozprawy na szczególne podkreślenie zasługuje doskonale opanowana metoda precyzyjnego i zwięzłego przedstawienia problemów za pomocą dobrego języka prawniczego. Autor jest oszczędny w słowach, a precyzyjny w ocenach. Choć w dużej części swej pracy pisze o pozaprawnych motywach regulacji okresu tzw. Polski Ludowej, traktujących prawo instrumentalnie, jako narzędzie antykościelnej polityki ówczesnych władz państwowych, posługuje się argumentacją wyłącznie prawniczą, pozbawioną nadmiernej emocji. Śledzenie przez Autora na bieżąco regulacji prawnych i wszelkich modyfikacji tychże uregulowań sprawia, iż recenzowana praca wpisuje się do literatury prawa wyznaniowego jako dobra monografia, a Autor rozprawy przez tę publikację i wiele innych cennych pozycji – nie tylko z zakresu ubezpieczenia społecznego osób duchownych – wchodzi do grona rzetelnych badaczy prawa wyznaniowego w Polsce.

Henryk Misztal