UKŁADOWE FORMY REGULACJI STOSUNKÓW MIĘDZY PAŃSTWEM A ZWIĄZKAMI WYZNANIOWYMI

(art. 25 ust. 4-5 Konstytucji RP)

KATOLICKI UNIWERSYTET LUBELSKI JANA PAWŁA II
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji

Katedra Prawa Wyznaniowego

WYDAWNICTWO
KUL

UKŁADOWE FORMY REGULACJI STOSUNKÓW MIĘDZY PAŃSTWEM A ZWIĄZKAMI WYZNANIOWYMI

(art. 25 ust. 4-5 Konstytucji RP)

Redakcja
Piotr Stanisz, Marta Ordon

Wydawnictwo KUL
Lublin 2013

Recenzent
ks. prof. dr hab. Henryk Misztal

Opracowanie redakcyjne
Elżbieta Struś

Opracowanie komputerowe
Teresa Myśliwiec

Projekt okładki i stron tytułowych
Agnieszka Gawryszuk

Publikacja współfinansowana ze środków Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji

© Copyright by Wydawnictwo KUL, Lublin 2013

ISBN 978-83-7702-782-0

Wydawnictwo KUL, tel. 81 740-93-40, fax 81 740-93-50,
e-mail: wydawnictwo@kul.lublin.pl, http:// wydawnictwo.kul.lublin.pl

Spis treści

Wprowadzenie 9

Część I
Geneza art. 25 ust. 4-5 Konstytucji RP

Michał Pietrzak
Udział kościołów i innych związków wyznaniowych w tworzeniu ustawodawstwa wyznaniowego w PRL 13

Wojciech Góralski
Geneza i zawarcie konkordatu z 1993 roku oraz problem jego ratyfikacji 23

Ryszard Mojak
Kształtowanie się konstytucyjnoustrojowego modelu układowego trybu regulacji stosunków między Rzecząpospolitą Polską a Kościołem Katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w latach 1994-1997 43

Część II
Zagadnienia prawnoporównawcze

Jan Krajczyński
Układowy charakter regulacji stosunków państwo-Kościół w Konfederacji Szwajcarskiej 103

Piotr Ryguła
Umowy między państwem a Kościołem Katolickim i innymi związkami wyznaniowymi w Hiszpanii 119

Mirosław Kosek
Metody regulacji stosunków państwo-Kościół w Niemczech 141

Paweł A. Leszczyński
Układowe metody regulacji statusu prawnego związków wyznaniowych w postkomunistycznych państwach Europy Środkowej, Wschodniej, Południowej i w Gruzji 149

Piotr Stanisz
Wykorzystanie metod układowych przy regulowaniu sytuacji prawnej związków wyznaniowych w Republice Włoskiej 183

Część III
Prace nad realizacją art. 25 ust. 5 Konstytucji RP

Mariusz Radajewski
Charakterystyka wspólnot religijnych, które wystąpiły od 2008 r. o uregulowanie stosunków z państwem w drodze umów z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP 197

Ewa Ignaciuk
Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP w praktyce Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji 213

Monika Piszcz-Czapla
Uregulowanie własności pounickich nieruchomości oraz finansowanie Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie w świetle art. 25 ust. 5 Konstytucji RP 229

Część IV
Umowa z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP

Andrzej Czohara
Zakres podmiotowy art. 25 ust. 5 Konstytucji RP 253

Dariusz Walencik
Zakres przedmiotowy umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP 263

Paweł Sobczyk
Negocjacje i zawarcie umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP 277

Marcin Olszówka
Charakter prawny umowy, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP 289

Część V
Ustawa z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP

Tadeusz J. Zieliński
Implikacje art. 25 ust. 5 Konstytucji RP dla procedury parlamentarnej 313

Artur Mezglewski
Status prawny nauczycieli religii jako zagadnienie z zakresu stosunków państwowo-kościelnych objętych art. 25 ust. 5 Konstytucji RP 337

Wojciech Brzozowski
Zmiana i uchylenie ustawy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP 353

Paweł Borecki
Artykuł 25 ust. 5 Konstytucji RP a ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania 369

Część VI
Układowa forma regulacji stosunków między Rzecząpospolitą Polską a Kościołem Katolickim (art. 25 ust. 4 Konstytucji RP)

Józef Krukowski
Konkordat polski z 1993 r. – przedmiot i formy realizacji w krajowym porządku prawnym 383

Bartosz Rakoczy
Nowelizacja ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej w świetle jej przepisów – wymogi proceduralne 405

Michał Zawiślak
Zmiana systemu finansowania Kościoła Katolickiego w świetle Konstytucji RP i konkordatu 417

Część VII
Głosy w dyskusji

Anna Tunia
Kompetencje do przyjmowania oświadczeń woli o zawarciu małżeństwa jako materia właściwa do układowego uregulowania między państwem i związkami wyznaniowymi 439

Tomasz Rakoczy
Status katechezy w szkołach publicznych 443

Jeremi Szczęsny Maślankowski, Patrycja Katarzyna Bielak
Stanowisko Misji Buddyjskiej „Trzy Schronienia" w Polsce w sprawie urzeczywistnienia konstytucyjnych gwarancji równouprawnienia wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych 453

Piotr Stanisz
O obowiązku układowego regulowania stosunków między Rzecząpospolitą Polską a Kościołem Katolickim 459

Bibliografia ważniejszych publikacji dotyczących art. 25 ust. 4-5 Konstytucji RP 465

Wprowadzenie

Już od niemal 15 lat podstawowe zasady polskiego prawa wyznaniowego określa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Do jej najważniejszych unormowań prawnowyznaniowych należą niewątpliwie te, które dotyczą form regulacji stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Zgodnie z wolą ustrojodawcy relacje te mają być określane w trybie układowym. W odniesieniu do Kościoła Katolickiego zdecydowano o zastosowaniu umowy międzynarodowej zawartej ze Stolicą Apostolską (art. 25 ust. 4). Natomiast definiując sposób regulacji stosunków między Rzecząpospolitą Polską a innymi związkami wyznaniowymi, postanowiono, że stosunki te mają być określane przez ustawy „uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami" (art. 25 ust. 5).

Właściwie nie kwestionuje się dziś doniosłości przywołanych unormowań konstytucyjnych, jednak wciąż trwają dyskusje na temat zarówno ich teoretycznego znaczenia, jak i praktycznych implikacji, a wypowiadane opinie są bardzo często rozbieżne. Trudno mieć wątpliwości, że jest to jedna z podstawowych przyczyn zatrzymania procesu indywidualnego regulowania sytuacji prawnej kolejnych związków wyznaniowych. Po 1997 r. – pomimo uzasadnionych żądań przedstawicieli wielu grup religijnych oraz kilkakrotnego podejmowania stosownych prac – nie uchwalono żadnej ustawy, która całościowo regulowałaby stosunki między państwem a którymkolwiek ze związków wyznaniowych. Do powstania dodatkowych wątpliwości przyczyniły się natomiast zmiany, jakich – bez odwoływania się do formalnych umów – dokonano w ostatnich latach w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego.

Dostrzegając potrzebę pogłębienia refleksji nad znaczeniem i konsekwencjami art. 25 ust. 4-5 naszej Konstytucji, Katedra Prawa Wy-

znaniowego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II i Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (aktualnie: Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji) zorganizowały konferencję naukową „Układowe metody regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4-5 Konstytucji RP)", która odbyła się w Lublinie w dniach 9-10 grudnia 2011 r. Pokłosiem tej konferencji jest niniejsza publikacja.

Struktura publikacji odzwierciedla porządek przeprowadzonych obrad i jest wyrazem dążenia do kompleksowego przeanalizowania wszystkich aspektów podjętej problematyki w szerszym kontekście historycznym oraz prawnoporównawczym. Zgodnie z tymi założeniami dwie pierwsze części publikacji zostaną poświęcone odpowiednio genezie art. 25 ust. 4-5 Konstytucji RP oraz wykorzystywaniu metod układowych w procesie określania statusu związków wyznaniowych w innych państwach. Natomiast w kolejnych czterech częściach zostaną zebrane artykuły dotyczące poszczególnych aspektów problematyki wykładni i realizacji obowiązujących dziś w Polsce unormowań konstytucyjnych, które stanowią o obowiązku układowego regulowania stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi. Po przedstawieniu dotychczasowych prac nad realizacją art. 25 ust. 5 ustawy zasadniczej uwaga zostanie skoncentrowana na umowie oraz na ustawie, o których mowa w tym przepisie konstytucyjnym (części III-V). Z kolei artykuły zebrane w części VI będą się odnosić do specyficznych problemów związanych z realizacją obowiązku układowego regulowania stosunków między Rzecząpospolitą Polską a Kościołem Katolickim. W części VII zostaną zamieszczone głosy w dyskusji, które zostały nadesłane przez uczestników konferencji. Całość uzupełni bibliografia najważniejszych prac odnośnie do art. 25 ust. 4-5 aktualnie obowiązującej polskiej ustawy zasadniczej.

Piotr Stanisz
Lublin, 15 kwietnia 2012 r. *Marta Ordon*

Część I

Geneza art. 25 ust. 4-5 Konstytucji RP

Michał Pietrzak*

Udział kościołów i innych związków wyznaniowych w tworzeniu ustawodawstwa wyznaniowego w PRL

Wydawać by się mogło, a nawet chyba powinno, że w warunkach totalitarnego ustroju, zafundowanego Polsce po II wojnie światowej przez wielkie mocarstwa, możliwość uczestnictwa związków wyznaniowych przy regulacji ich statusu prawnego jest wykluczona. Wskazywała na to historia ustroju i prawa Związku Radzieckiego, którego rozwiązania były modelowym wzorem dla władz Polski Ludowej. Stało się jednak inaczej. Poza okresem lat 1953-1956 Kościół Katolicki i inne związki wyznaniowe posiadały wpływ, co prawda zróżnicowany, na treść i stosowanie przepisów tworzonego prawa wyznaniowego.

Przez pierwsze lata istnienia Polski Ludowej obowiązywały przepisy wyznaniowe Konstytucji marcowej z 1921 r. i ustaw bądź dekretów uchwalonych na ich podstawie, dotyczące nierzymskokatolickich kościołów i związków wyznaniowych: Kościoła Prawosławnego, Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, Muzułmańskiego Związku Religijnego, Karaimskiego Związku Religijnego, Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego. W 1945 r. uregulowano dekretami status prawny Kościoła Metodystycznego, Kościoła Ewangelicko-Reformowanego, Kościoła Katolickiego Mariawitów i Kościoła Starokatolickiego Mariawitów, a w latach 1946-1947, już w formie decyzji Ministra Administracji Publicznej – Polskiego Narodowego Kościoła Katolickiego, Kościoła Baptystów i Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego. Ich uchwalane samodzielnie statuty (prawo wewnętrzne) wymagały zatwierdzenia przez Radę Ministrów, a od 1965 r. przez dyrektora Urzędu do Spraw Wyznań. Odrębną regulację uzyskały gminy wyznaniowe żydowskie i nowo powstające związki wyznaniowe, których podstawą stało się prawo o stowarzyszeniach.

We wrześniu 1945 r. Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej uznał konkordat z 1925 r. za nieobowiązujący z powodu pogwałcenia jego

* Prof. dr hab., Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski.

przepisów przez Stolicę Apostolską. Uchwała rządu zapewniała Kościołowi Katolickiemu swobodę działania w ramach obowiązujących ustaw, ale jakich ustaw, to już musiało budzić kontrowersje. Przez pochopność postępowania rząd pozbawił się podstaw prawnych oddziaływania na funkcjonowanie Kościoła. Posunięcie to zmusiło go do podjęcia w 1947 r. rozmów ze Stolicą Apostolską w celu zawarcia nowego konkordatu i nawiązania stosunków dyplomatycznych. Zakończyły się one niepowodzeniem. Stolica Apostolska była przeciwna legitymizowaniu rządów komunistycznych.

Po połączeniu się w grudniu 1948 r. partii robotniczych PPR i PPS, powstaniu Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej i przyjęciu programu budowy na wzór radziecki nowego ustroju zaczęły się zaostrzać stosunki między Rządem PRL i Episkopatem katolickim, a także władzami innych kościołów. W warunkach narastających szykan, gróźb, represji, ograniczania działalności wszystkich kościołów, które uderzały przede wszystkim w duchowieństwo katolickie, arcybiskup gnieźnieńsko-warszawski i prymas Polski Stefan Wyszyński zdecydował się na rozpoczęcie rozmów z władzami. Jak przyznał w rozmowie z Franciszkiem Mazurem, członkiem Biura Politycznego KC PZPR w 1952 r., „Nie dlatego rozmawiam z rządem, by «przeczekać». Byłby to dowód małej wiary w Kościół i jego możliwości [...]. Kościół zawsze stał na stanowisku rzeczywistości i realizmu, rozmawiał z każdym państwem, które chciało z nim rozmawiać. Rozmawiam więc w Polsce z państwem komunistycznym. To nie koniunktura na miesiąc, na rok. To zasada”[1]. Przejawem tego stanowiska były dwie bezpośrednie rozmowy z I sekretarzem KC PZPR Bolesławem Bierutem (3 lutego i 12 maja 1951 r.) oraz kilka rozmów z jego wysłannikami. Tę formę bezpośrednich rozmów będzie kontynuował prymas do końca swego życia.

W 1949 r. prymas S. Wyszyński wyraził zgodę na utworzenie Komisji Wspólnej przedstawicieli Rządu i Episkopatu, w której znaleźli się wówczas jako przedstawiciele rządu: Władysław Wolski, minister administracji publicznej, Edward Ochab, wiceminister obrony narodowej, i poseł Franciszek Mazur, a jako przedstawiciele Episkopatu: bp Zygmunt Choromański, sekretarz Episkopatu, bp Tadeusz Zakrzewski, ordynariusz płocki, bp Marian Klepacz, ordynariusz łódzki.

Efektem ich pracy stało się Porozumienie zawarte między przedstawicielami Rządu i Episkopatu 14 kwietnia 1950 r. Ciekawa jest preambuła do Porozumienia: „W celu zapewnienia Narodowi Polskiemu i jego obywatelom najlepszych warunków rozwoju oraz możliwości

[1] Por. M. Czech, *Prymas, Bierut i masoni*, „Gazeta Wyborcza” z 24 grudnia 2007 r., s. 30.

wszechstronnej i spokojnej pracy – Rząd RP, który stoi na stanowisku poszanowania wolności religijnej oraz Episkopat polski mający na względzie dobro Kościoła i współczesną polską rację stanu – regulują swe stosunki w sposób następujący"[2].

Kościół zobowiązał się w pracy duszpasterskiej m.in. nauczać poszanowania prawa i władzy państwowej, zachęcać do wzmożonej pracy nad odbudową kraju, wpływać na powołanie stałej administracji kościelnej na ziemiach odzyskanych, nie przeciwdziałać tworzeniu spółdzielni rolniczych. Papieża uznano za najwyższy autorytet w sprawach wiary i moralności, w innych kwestiach Episkopat miał się kierować polską racją stanu.

Rząd zobowiązał się do utrzymania obowiązujących rozwiązań prawnych, dotyczących nauczania religii w szkołach publicznych, uczestnictwa młodzieży w praktykach religijnych (rekolekcjach), statusu szkół katolickich, KUL-u, prasy i wydawnictw katolickich, duszpasterstwa wojskowego, więziennego i szpitalnego, a także pozostawić własność gospodarstw rolnych wraz z inwentarzem: ordynariuszom i seminariom duchownym do 50 ha, a klasztorom po 5 ha[3].

Porozumienie oznaczało odstąpienie od jednostronnego i arbitralnego regulowania spraw wyznaniowych. Było pierwszym przejawem dialogu, który mimo przerw i przeszkód toczyć się będzie do 1989 r. Porozumienie umożliwiło Kościołowi Katolickiemu w Polsce przetrwanie najgorszego okresu lat 1953-1956 w lepszej kondycji organizacyjnej i funkcjonalnej niż w innych krajach obozu socjalistycznego. Według Giovanniego Barberiniego stanowiło źródło siły Kościoła w latach 1956-1989[4], natomiast według Edwarda Ochaba kompromis z zaciekłym wrogiem, ale na danym etapie słuszny. Jego zaletę Ochab dostrzegał w izolacji i przeciwstawieniu się Stolicy Apostolskiej walczącej z bezbożnym komunizmem[5].

Papież Pius XII po wyjaśnieniach prymasa S. Wyszyńskiego złożonych podczas wizyty w Watykanie w 1951 r. wyraził pełne poparcie dla jego polityki, stwierdzając, że „Polska da sobie radę sama" („La Polonia fara da se"). Według przypuszczeń Mirosława Czecha, opartych na dokumentach radzieckich, Pius XII wystąpił z propozycją przysłania

---

2 Tekst Porozumienia za: *Państwowe prawo wyznaniowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Wybór tekstów źródłowych*, red. M. Fąka, Warszawa 1978, s. 27.

3 Por. J. Niepsuj, *Porozumienie między przedstawicielami Rządu PRL i Episkopatu Polskiego z 14 kwietnia 1950 r.,* Wydział Nauk Politycznych UW (mps, praca doktorska).

4 Zob. G. Barberini, *Stato socialista e Chiesa Cattolica in Polonia*, Bologna 1983, s. 6l.

5 Por. J. Niepsuj, *Porozumienie,* s. 112.

swego przedstawiciela do Polski w celu rozpoczęcia negocjacji na temat porozumienia między Stolicą Apostolską i Polską, które mogłoby objąć w przyszłości pozostałe kraje obozu socjalistycznego. Propozycja ta po wymianie poglądów między Bierutem i Stalinem nie została podjęta[6].

Mimo że Porozumienie nie miało charakteru prawnego i w praktyce było nagminnie naruszane przez władze państwowe, a dialog zastępowany dyktatem – zwłaszcza w latach 1953-1956 – pozostała po nim jako spuścizna Komisja Wspólna przedstawicieli Rządu i Episkopatu, nazywana też Komisją Mieszaną lub Komisją Wspólną Rządu i Kościoła, jako ważna instytucja do rozwiązywania sporów i konfliktów między państwem i Kościołem Katolickim; do 1989 r. zwoływana była kilkanaście razy. Tę formę dialogu uzupełniały wznowione po zwolnieniu prymasa z internowania w 1956 r. jego spotkania z I sekretarzem KC PZPR. Ich przedmiot nie ograniczał się do spraw natury religijnej, ale obejmował wszystkie problemy życia społecznego, politycznego czy gospodarczego. Odgrywały szczególną rolę w sytuacjach kryzysowych, gdy wzrost napięć i konfliktów społecznych groził wybuchem wojny domowej.

Wymienione formy dialogu między państwem i Kościołem Katolickim od lat 70. uzupełniały stałe kontakty robocze dla prowadzenia rozmów między Rządem PRL i Stolicą Apostolską. Uczestniczyli w nich ze strony polskiej minister Kazimierz Szablewski, a ze strony watykańskiej bp Luigi Poggi, po nim zaś bp Francesco Colasuonno. Pertraktacje te w zamiarze rządu polskiego miały doprowadzić do zawarcia konwencji ze Stolicą Apostolską, z pominięciem Episkopatu Polski, głównie prymasa S. Wyszyńskiego. Takiego rozwiązania nie chciała zaakceptować Stolica Apostolska, stąd rezultaty tych rozmów były nikłe. Papież Paweł VI zauważył ironicznie, że przedstawiciele spotykali się jedynie po to, żeby ustalić termin następnego spotkania[7].

Wobec zerowych sukcesów stałych kontaktów roboczych polsko-watykańskich w sprawie konwencji oraz wyboru kard. Karola Wojtyły na papieża w 1978 r. perspektywy jej zawarcia uległy przedłużeniu. Aktualne stało się przygotowanie ustawy normującej stosunki państwa z Kościołem Katolickim. Sprzyjały temu porozumienia gdańskie zawarte w sierpniu 1980 r. i powstanie „Solidarności". Reaktywowana 24 września 1980 r. Komisja Wspólna Rządu i Episkopatu podjęła de-

---

[6] Por. M. Czech, *Prymas*, s. 30.

[7] Por. A. Casaroli, *Pamiętniki męczeństwa i cierpliwości. Stolica Święta i kraje komunistyczne 1963-1989*, Warszawa 2001, s. 231; P. Raina, *Cele polityki władz PRL wobec Watykanu. Tajne dokumenty 1967-1989*, Warszawa 2001, s. 69n.

cyzję w tej sprawie, powołując 10 stycznia 1981 r. zespół prawników w celu przygotowania projektu ustawy, tj. Zespół Roboczy do Spraw Legislacyjnych Komisji Wspólnej. W skład Zespołu ze strony rządu weszli: prof. Adam Łopatka jako przewodniczący, prof. Michał Pietrzak jako ekspert, Aleksander Merker i Bogusław Skręta, a ze strony Episkopatu: ks. Alojzy Orszulik jako przewodniczący, ks. prof. Marian Żurowski, prof. Andrzej Stelmachowski i ks. Jan Chmiel. W maju 198l r. w skład Zespołu wszedł bp Józef Glemp jako przewodniczący strony kościelnej i prof. Jerzy Jodłowski jako przedstawiciel rządu. Aprobatę dla prac nad projektem ustawy wyrazili: abp Agostino Casaroli oraz kard. S. Wyszyński podczas spotkania z I sekretarzem KC PZPR Stanisławem Kanią 2l października 1980 r.[8]

Pierwsze spotkanie Zespołu Roboczego odbyło się 23 marca 1981 r. Zmianie uległ skład personalny Zespołu. Biskupa J. Glempa, który został prymasem, zastąpił bp Zygmunt Kamiński, prof. A. Łopatkę na stanowisku przewodniczącego strony rządowej zastąpił prof. J. Jodłowski, a pod koniec pracy (w 1983 r.) doszedł delegat rządu prof. Kazimierz Kąkol. Praca nad projektem ustawy toczyła się w przyjaznej atmosferze, mimo napięć społecznych spowodowanych wprowadzeniem stanu wojennego 13 grudnia l981 r. Efekty prac w postaci wstępnej makiety projektu ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce zostały przedstawione Komisji Wspólnej w dniu 18 stycznia 1983 r. W skład Komisji wchodzili wówczas ze strony rządowej: Kazimierz Barcikowski, Władysław Lipski, prof. A. Łopatka i A. Merker, a ze strony kościelnej: kard. Franciszek Macharski, abp Jerzy Stroba, abp Bronisław Dąbrowski i ks. A. Orszulik. Komisja zaaprobowała efekty działalności Zespołu Roboczego.

Po aprobacie projektu strona rządowa zasygnalizowała sprzeciw wobec jego rozwiązań, które jej zdaniem mogą doprowadzić do odrzucenia go przez Sejm. Pisemne oświadczenie złożył prof. K. Kąkol na przedostatnim posiedzeniu Zespołu Roboczego, zarzucające projektowi zbyt duże uprzywilejowanie Kościoła, pozbawienie organów państwowych możliwości stymulowania pożądanych przez państwo zachowań władz kościelnych oraz kreowanie kościelnego państwa w państwie socjalistycznym. Profesor Pietrzak podjął wówczas polemikę z prof. K. Kąkolem, składając pisemne oświadczenie na ostatnim

[8] Por. G. Rydlewski, *Geneza i tryb przygotowania ustawodawstwa wyznaniowego w Polsce w roku 1989*, w: B. Górowska, G. Rydlewski, *Regulacje prawne stosunków wyznaniowych w Polsce*, Warszawa 1992, s. 205.

posiedzeniu. Solidaryzował się z nim przewodniczący strony rządowej prof. J. Jodłowski[9].

Na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Episkopatu w dniu 26 marca 1984 r. dyskutowano nad projektem ustawy. Przedstawiciele rządu zgłaszali różne uwagi i zastrzeżenia, których nie podzielali przedstawiciele Episkopatu. Ksiądz A. Orszulik wskazał, że spór między prof. K. Kąkolem i prof. M. Pietrzakiem stał się wygodnym pretekstem do przerwania prac nad projektem. Jak podaje Grzegorz Rydlewski, „wiele zaproponowanych decyzji wyprzedzało czas i chyba dla przedstawicieli Kościoła byłoby zaskakujące, gdyby zostały przyjęte w tej formie"[10]. Propozycje strony rządowej dokonania w projekcie ustawy zmian bądź wydania regulacji cząstkowej dotyczącej wyłącznie osób prawnych zostały przez stronę kościelną odrzucone[11].

Istotne znaczenie dla prac nad ustawą katolicką miały dyskusje podczas posiedzeń Komisji Wspólnej 21 września i 9 października 1987 r., które doprowadziły do powołania Zespołu Redakcyjnego, który kontynuowałby prace nad ustawą i konwencją ze Stolicą Apostolską. W jego skład weszli ze strony rządowej: Władysław Loranc, A. Łopatka, A. Merker, Tadeusz Olechowski, wiceminister spraw zagranicznych, a ze strony kościelnej: abp J. Stroba, bp Piotr Hemperek, ks. A. Orszulik i ks. prof. M. Żurowski, uzupełniony dodatkowo o Krzysztofa Poźniaka i Jacka Ambroziaka, pełniących funkcje protokolantów. Zespół Redakcyjny powołał trzy mieszane podzespoły robocze: do spraw cywilnych i majątkowych, do spraw nauczania i duszpasterstwa oraz do spraw środków społecznego przekazu. Prace nad projektem ustawy katolickiej zakończone zostały w 1989 r. po przyjęciu przez Komisję Wspólną 23 marca i parafowaniu tekstu przez Zespół Redakcyjny.

Szybkość przemian polityczno-ustrojowych w 1989 r. (Okrągły Stół) i wyznaczenie terminu częściowo demokratycznych wyborów do parlamentu sprawiły, że poglądy rządu na wiele kontrowersyjnych kwestii traciły w nowych warunkach realne znaczenie. Atutem politycznym rządu w zbliżającej się kampanii wyborczej mogła stać się jedynie akceptowana przez Episkopat i uchwalona przez Sejm ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, co nastąpiło 17 maja 1989 r.[12]

---

[9] Obydwa oświadczenia zostały opublikowane w „Czasopiśmie Prawno-Historycznym" 1997, t. 49, z. 1-2, s. 286n.

[10] Por. B. Górowska, G. Rydlewski, *Regulacje prawne*, s. 208.

[11] Por. A. Orszulik, *Droga do pełnej normalizacji stosunków między państwem i Kościołem oraz między PRL a Stolicą Apostolską,* „Studia Loviciensia" 2008, t. 10, s. 255.

[12] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP (Dz.U. Nr 29, poz. 154 ze zm.).

Prace Zespołu Roboczego do Spraw Legislacyjnych Komisji Wspólnej Rządu i Episkopatu nad ustawą katolicką były bacznie obserwowane przez nierzymskokatolickie kościoły i związki wyznaniowe. Przypomniały one władzom państwowym o swoim istnieniu w 1987 r., gdy wznowione zostały prace nad projektem ustawy. Przedstawiciele Polskiej Rady Ekumenicznej, zrzeszającej największe kościoły nierzymskokatolickie, wysunęli postulat uregulowania ich sytuacji prawnej. Postulat ten został zaakceptowany przez zastępcę przewodniczącego Rady Państwa Kazimierza Barcikowskiego i premiera gen. Wojciecha Jaruzelskiego. Efektem zgody było powołanie wspólnego Zespołu Prawnego Polskiej Rady Ekumenicznej i Urzędu do Spraw Wyznań. W skład Zespołu weszli z Urzędu do Spraw Wyznań: dr Grzegorz Rydlewski, prof. Jerzy Godlewski, mgr B. Skręta, mgr J. Śliwiński, mgr A. Piekarski, mgr J. Dubanowicz, a jako eksperci prof. Janusz Osuchowski, prof. Michał Staszewski i Stanisław Markiewicz. Polską Radę Ekumeniczną i pozostałe związki wyznaniowe reprezentowali: bp J. Narzyński, który praktycznie nie uczestniczył w pracach Zespołu Prawnego, a zastępował go bp Wiktor Wysoczański, ks. A. Kleszczyński, ks. J. Semeniuk i jako ekspert prof. M. Pietrzak. Przy rozpoczęciu prac w 1988 r. wyłonił się problem charakteru ustawy. Ponieważ ustawa katolicka miała regulować stosunek państwa do jednego, największego Kościoła, druga powinna była regulować stosunek państwa do wszystkich pozostałych związków wyznaniowych. Urząd do Spraw Wyznań pragnął z niej uczynić ustawę wykonawczą do wyznaniowych przepisów Konstytucji, obejmującą problematykę indywidualnej wolności sumienia i wyznania, regulację powstawania nowych związków wyznaniowych, a także zagadnienia neutralnego charakteru państwa socjalistycznego i regulacji prawnej związków wyznaniowych wpisanych do rejestru. Kościół Katolicki nie znał tych zamiarów, co wywołało ostry konflikt podczas prac komisji sejmowej. Relacje między ustawą katolicką i ustawą o gwarancjach wolności sumienia i wyznania udało się rozwiązać przez wprowadzenie do nowej ustawy art. 18, określającego jej zakres przedmiotowo-podmiotowy. Inny konflikt wywołał brak w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania szczegółowych uprawnień, jakie uzyskał Kościół Katolicki. Ich uzupełnianie trwało całą noc. Spowodowało to zmianę treści tej ustawy, obejmującej obok przepisów ogólnych wiele przepisów szczegółowych[13]. Przedstawiciele Kościoła Katolickiego obawiali się, że ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania ograniczy postanowienia ustawy katolickiej. Wy-

[13] Por. B. Górowska, G. Rydlewski, *Regulacje prawne*, s. 212.

mogli też na władzach sejmowych, aby znalazła się ona w Dzienniku Ustaw po ustawie katolickiej[14].

Aby rozwiązać wszystkie ważne sprawy dotyczące związków wyznaniowych, zdecydowano się przygotować projekt ustawy o ubezpieczeniu osób duchownych. Projekt przygotowany przez zespół pod kierownictwem B. Skręty i ks. J. Chmiela został zaakceptowany przez Komisję Wspólną 23 stycznia 1989 r. Najwięcej sporów w pracach zespołu budził zakres finansowania składek ubezpieczonych przez Fundusz Kościelny, a w fazie końcowej także konieczność objęcia ubezpieczeniem żon i dzieci duchownych, których nie obowiązuje celibat[15].

W 1983 r. pod koniec prac Zespołu Roboczego do Spraw Legislacyjnych Komisji Wspólnej Rządu i Episkopatu nad projektem ustawy katolickiej pojawiła się myśl, aby ustawę uzupełniała wspólna deklaracja. Miała ona wyrażać stanowisko Kościoła Katolickiego w Polsce wobec socjalistycznego państwa, potwierdzać, że jest ono trwałe, a misja Kościoła jest realizowana w ramach ustroju politycznego PRL[16]. Przedstawiciele strony kościelnej odnieśli się do tej inicjatywy wstrzemięźliwie. Wznowiono ją w 1987 r., a w 1988 r. powołano komisję złożoną z przedstawicieli Stolicy Apostolskiej i Episkopatu Polski, która miała się zająć nawiązaniem stosunków dyplomatycznych. Jej zadania rozszerzono na przygotowanie projektu konwencji, regulującej tzw. *causae maiores*, która miała uzupełniać ustawę katolicką. Były one konsultowane i uzupełniane przez władze polskie. Projekt konwencji został parafowany 4 maja 1988 r. przez W. Loranca i abpa J. Strobę. Przesłany do Watykanu nie uzyskał zgody papieża Jana Pawła II. Konwencja zmarła, zanim zdążyła się urodzić[17]. Rację mieli przeciwnicy konwencji, bardzo liczni wśród biskupów, łącznie z kard. J. Glempem.

Brak konwencji odroczył nawiązanie pełnych stosunków dyplomatycznych między Polską i Stolicą Apostolską. Przyspieszył natomiast tempo prac nad ustawą katolicką. Od jej uchwalenia zarówno papież Jan Paweł II, jak i Episkopat Polski uzależniały realizację tego od lat postulowanego przez władze socjalistyczne zdarzenia. Nastąpiło ono 17 lipca 1989 r., kiedy rząd polski reprezentował Tadeusz Mazowiecki. Ambasadorem polskim przy Stolicy Apostolskiej mianowany został

---

[14] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. Nr 29, poz. 155 ze zm.).

[15] B. Górowska, G. Rydlewski, *Regulacje prawne*, s. 211.

[16] Tamże, s. 208.

[17] Faks przesłany do mnie przez G. Barberiniego 9 czerwca 2008 r. Zob. także A. Orszulik, *Droga*, s. 264n.

profesor Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego Henryk Kupiszewski.

Tworzenie ustawodawstwa wyznaniowego w PRL trwało 8 ostatnich lat. Napotykało liczne opory i przeszkody z różnych stron, głównie aparatu Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Sprzyjało temu procesowi wykształcenie w praktyce legislacyjnej PRL zasady bilateralnego rozwiązywania konfliktów już w pierwszych latach, czego przejawem było Porozumienie z 14 kwietnia 1950 r. Ułatwiały realizację tej zasady spotkania prymasa z I sekretarzem KC PZPR, powstanie Komisji Wspólnej przedstawicieli Rządu i Episkopatu Kościoła Katolickiego oraz dialog między różnymi przedstawicielami władz kościelnych i państwowych. W ostatnich 8 latach w tworzeniu tego ustawodawstwa uczestniczyło przeszło 30 przedstawicieli kościołów i związków wyznaniowych, w tym 2 kardynałów, 10 arcybiskupów i biskupów, 8 duchownych profesorów i kilkunastu księży. Bilateralizm stał się niekwestionowaną zasadą przy tworzeniu 11 ustaw indywidualnych w III Rzeczypospolitej, normujących status prawny nierzymskokatolickich kościołów i związków wyznaniowych. Wzmocniła ją Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. przez wprowadzenie obowiązku poprzedzania takich ustaw umową zawieraną przez kościół bądź związek wyznaniowy z rządem (art. 25 ust. 5).

Participation of Churches and Other Religious Organizations in the Development of Religious Laws in the People's Republic of Poland

Summary

Immediately After WW2, the Roman Catholic Church and other religious organizations enjoyed some, albeit limited and varied, influence on the content and application of the provisions of the newly-made religious law. The first harbinger of the state's departure from the arbitrary and unilateral regulation of religious affairs was the signature of an agreement between the government and the representatives of the Polish Episcopate on 14 April 1950. The agreement was not legally binding and was repeatedly violated by the state authorities; on the other hand, dialogue was supplanted by a diktat, especially in the period between 1953 and 1956, yet with the Joint Commission of the Government and the Polish

Episcopal Conference as a legacy. The commission became an important institution arbitrating in disputes and conflicts between the state and the Roman Catholic Church.

In 1981 the Joint Commission decided to appoint a team of lawyers to prepare a law defining the relations between the state and the Roman Catholic Church. Finally, after numerous talks and interruptions in the commission's work, the law was enacted on 17 May 1989. The work on the law was carefully monitored by non-Catholic churches and religious organizations, particularly those affiliated to the Polish Ecumenical Council, which also demanded that their legal position be sorted out. As a consequence, the day of enacting the Roman Catholic law saw the enactment of the Act on Guarantees of Freedom of Conscience and Religion.

Tłumaczenie: *Konrad Szulga*

Wojciech Góralski*

Geneza i zawarcie konkordatu z 1993 roku oraz problem jego ratyfikacji

Otwartość w państwie demokratycznym sfery życia publicznego na działania motywowane przesłankami religijnymi stwarza przestrzeń instytucjonalnego styku danego kościoła (czy innego związku wyznaniowego) i państwa. Z jednej bowiem strony państwo, mając na uwadze zabezpieczenie pokojowego współżycia międzyludzkiego, może wkraczać swoim prawem we wszystkie dziedziny życia społecznego, z drugiej zaś wolność religijna przysługuje każdemu obywatelowi – również w sferze życia publicznego. Autonomiczne własne cele jednej i drugiej wspólnoty – politycznej i religijnej – nie przynoszą automatycznie gwarancji ich harmonijnej koegzystencji, w szczególności dwóch odrębnych porządków normatywnych, dotyczących niejednokrotnie tych samych ludzi, choć krąg osób objętych kościelnym porządkiem prawnym nie pokrywa się zazwyczaj ze społecznością ludzi tworzących państwo. Układ większościowy nie ma tu zresztą sam z siebie waloru normatywnego, wszak wolność i równość przysługuje wszystkim w jednakowej mierze, łącznie z wolnością aktywności w sferze publicznej.

W świetle wolności religijnej prawo kościołów (i innych związków wyznaniowych) do obecności w życiu publicznym stawia państwo wobec znacznej trudności jej prawnego ujęcia: religia nie stanowi żadnego obszaru życia społecznego, który podlega zwierzchniemu nadzorowi państwa i jego regulacjom. Należy jednak zauważyć, że współczesny układ stosunków państwo-Kościół opiera się na akceptowanej przez obydwie strony zasadzie wolności religijnej. Pozwala ona państwu na zachowanie własnej neutralności światopoglądowej, a kościołom i in-

* Ks. prof. dr hab., Wydział Prawa Kanonicznego, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

nym związkom wyznaniowym na działalność zgodną z rozumieniem ich własnej misji, także w sferze publicznej. Wolność religijna, tak bardzo eksponowana przez deklarację *Dignitatis humanae* Soboru Watykańskiego II, jest właśnie fundamentem regulacji wzajemnych relacji państwa i kościołów oraz innych związków wyznaniowych[1].

Podczas gdy Kościół Katolicki, ciesząc się – jako jedyny wśród pozostałych wspólnot religijnych – podmiotowością publicznoprawną w prawie międzynarodowym, może zawierać umowy międzynarodowe z innymi podmiotami posiadającymi taki atrybut, m.in. z państwami (swoje relacje z danym państwem układa sobie na drodze konkordatu będącego umową międzynarodową), dla pozostałych kościołów i innych związków wyznaniowych pozostaje możliwość dokonania analogicznych uzgodnień poprzez zawarcie umowy z państwem, w ślad za którą pojawia się odpowiednia ustawa.

Zawarcie przez Kościół Katolicki, reprezentowany przez jego najwyższą władzę Stolicę Apostolską, umowy konkordatowej z państwem stwarza państwu gwarancję poszanowania obowiązującego w nim prawa, Kościołowi zaś gwarantuje korzystanie z przysługującej mu wolności religijnej, chroniąc go przed jej naruszaniem. Dzięki temu więc wykonywane przez Kościół funkcje nie mogą uchybiać porządkowi prawnemu państwa, a dyspozycje prawa państwowego z kolei nie mogą utrudniać lub reglamentować działań właściwych misji Kościoła, regulowanych przez jego własne prawo. Państwo i Kościół, zawierając konkordat na zasadach równości podmiotów, stwarzają uzgodnione podstawy normatywne dla bardziej szczegółowych postanowień, stanowionych następnie własną powagą przez obydwie strony, które to postanowienia nie naruszają autonomii żadnej ze stron. Nie bez znaczenia jest i to, że nowy model konkordatu, ukształtowany pod wpływem doktryny Vaticanum II, pozostaje daleki od obdarowywania Kościoła przez państwo jakimikolwiek przywilejami, co znamionowało tego typu umowy okresu przedsoborowego.

Jakkolwiek konkordat, wytwór europejskiej kultury prawnej, stanowi – od XV stulecia – dobrze wypróbowany instrument, o znacznym stopniu stabilności, służący regulacji sytuacji prawnej Kościoła Katolickiego w danym państwie, to jednak nie jest jedyną metodą tejże regulacji, nie stwarza więc konieczności uciekania się doń. W pewnych jednak określonych warunkach i okolicznościach zawarcie takiej umowy bilateralnej może się okazać czymś bardzo wskazanym.

---

[1] R. Sobański, *Niezależność i autonomia Kościoła i państwa podstawową przesłanką konkordatu*, „Ateneum Kapłańskie" 1996, z. 1 (524), s. 16-23.

Mocno rozchwiane i zmieniające swój kształt wzajemne stosunki państwa i Kościoła Katolickiego w Polsce, jakie zaistniały po II wojnie światowej, zdawały się zdecydowanie przemawiać za potrzebą zawarcia nowej umowy konkordatowej, co nastąpiło 28 lipca 1993 r. Podpisanie tego dokumentu poprzedziła jednak długa, złożona i niełatwa droga, naznaczona ciągiem zdarzeń kształtujących owe stosunki. Prawdziwym zaś problemem okazała się procedura ratyfikacyjna, natrafiając na nieoczekiwane trudności, których pokonanie wymagało upływu ponad czterech lat.

1. Geneza i zawarcie konkordatu

Jednostronna regulacja stosunków między państwem i Kościołem, jaka nastąpiła po zerwaniu przez Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej w dniu 12 września 1945 r. konkordatu z 10 lutego 1925 r., zmierzająca do podporządkowania Kościoła państwu, sprawiła, że w systemie prawa polskiego zabrakło określenia statusu prawnego Kościoła Katolickiego. Wypełniając tę lukę, władze państwowe regulowały różnorodne dziedziny działalności Kościoła na drodze ustaw oraz aktów administracyjnych, a także ferowania wyroków sądowych niemających oparcia ustawowego. Wprawdzie w Konstytucji z 22 lipca 1952 r. istniał zapis o oddzieleniu Kościoła od państwa (art. 70 ust. 2), lecz stosowany był w duchu separacji wrogiej. Sprzyjało to nie tylko skutecznemu eliminowaniu wszelkich elementów życia religijnego z przestrzeni życia publicznego, lecz także drastycznemu ograniczaniu, a w wielu przypadkach uniemożliwianiu, prowadzenia przez Kościół właściwej mu misji. Taka polityka Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wobec religii i Kościoła, realizowana m.in. z pomocą organów wyspecjalizowanych w prowadzeniu z nim walki, nieuchronnie prowadziła do napięć i konfliktów z władzami państwowymi[2].

Kościół Katolicki, świadomy swoich praw w urzeczywistnianiu własnej misji, raz po raz wyrażał wobec reżimu komunistycznego swoje krytyczne stanowisko, przy czym wiodącą rolę odegrał tutaj kard. Stefan Wyszyński, prymas Polski, oraz kierowany przezeń Episkopat Polski. W celu wyeliminowania narastających aktów przemocy w stosunku do Kościoła podjęto dwukrotnie próbę przywrócenia regulacji dwustronnej wzajemnych relacji Kościoła i państwa. Tak więc 14 kwietnia 1950 r. doszło do zawarcia Porozumienia między Episkopatem Polski i Rządem PRL, a następnie do jego uzupełnienia (tzw.

[2] J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 2000, s. 233-242.

Małe Porozumienie) w dniu 5 grudnia 1956 r.[3] W praktyce okazało się, że już wkrótce – po podpisaniu jednej i drugiej umowy – ich ustalenia doznały drastycznego naruszenia przez władze państwowe.

Pozostaje czymś znamiennym, że mimo tak nieprzyjaznej polityki w stosunku do Kościoła Katolickiego władze PRL już w końcu lat 50. zdawały sobie sprawę, iż wzajemne stosunki Kościół-państwo należałoby uregulować przede wszystkim na płaszczyźnie Rząd PRL-Stolica Apostolska, co miało stanowić kolejny etap w polityce państwa, zmierzającej do przywrócenia sposobu regulacji dwustronnej, i to na tak wysokim szczeblu. Coraz częściej więc pojawiała się myśl, dotycząca zarówno wznowienia stosunków dyplomatycznych ze Stolicą Apostolską, jak i zawarcia układu między państwem i Kościołem Katolickim. Ideę tę przedstawili udającemu się 6 maja 1957 r. do Rzymu prymasowi Polski Władysław Gomułka, I sekretarz KC PZPR, i Józef Cyrankiewicz, premier[4]. Tymczasem jednak w latach 1958-1969 stosunki państwa z Kościołem nie uległy zmianie, charakteryzując się dalszymi napięciami powodowanymi restrykcyjną polityką wyznaniową PRL.

Znaczącym krokiem na drodze normalizacji nabrzmiałych relacji wspólnoty politycznej i wspólnoty religijnej w Polsce okazała się w drugiej połowie lat 60. i na początku lat 70. seria wizyt w Polsce wysłannika papieża Pawła VI abpa Agostino Casarolego, podsekretarza Rady do Spraw Publicznych Kościoła. Idea umowy ze Stolicą Apostolską nabierała coraz bardziej realnych kształtów, zwłaszcza gdy premier nowej ekipy rządzącej Piotr Jaroszewicz ujawnił wolę Rządu PRL osiągnięcia pełnej normalizacji stosunków państwa z Kościołem Katolickim. Dało to początek rozmowom na ten temat prowadzonym między przedstawicielami Episkopatu Polski i władz PRL. Niemałe znaczenie miała tutaj wizyta w Polsce w 1972 r. abpa Casarolego, wówczas już sekretarza wspomnianej Rady, kiedy to odbył szereg spotkań z wysokimi przedstawicielami władz państwowych, co utorowało drogę do dalszych pertraktacji w przedmiocie nawiązania stałych kontaktów Stolicy Apostolskiej i PRL. Z kolei wizyta ministra spraw zagranicznych Stefana Olszowskiego w Watykanie 12 listopada 1973 r., a następnie oficjalna już wizyta abpa Casarolego w Polsce w dniach 4-6 lutego 1974 r. sprawiły, iż po tej ostatniej uzgodniono dwustronny komuni-

---

[3] Teksty tych aktów prawnych zob. *Położenie prawne Kościołów i związków wyznaniowych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór przepisów i dokumentów wg stanu na dzień 1 października 1956,* Warszawa 1960, s. 124-130.

[4] *Konkordat. Z biskupem Alojzym Orszulikiem, zastępcą sekretarza generalnego Episkopatu Polski, rozmawia ks. Ireneusz Skubiś,* w: *Prawda o konkordacie,* red. W. Góralski, Częstochowa 1994, s. 145-146; *Accordi tra Santa Sede e Polonia. Cenni storici,* „L'Osservatore Romano" 1993, nr 179, s. 6.

kat, w którym zapowiedziano ustanowienie zespołu roboczego celem zainicjowania stałych kontaktów roboczych między Stolicą Apostolską i Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Kilka miesięcy później, 6 lipca 1974 r., doszło do podpisania w Watykanie protokołu uzgodnień w sprawie podjęcia kontaktów dwustronnych. Do przewodniczenia delegacji Stolicy Apostolskiej został powołany abp Luigi Poggi, nuncjusz apostolski do specjalnych poruczeń (zastąpiony w 1986 r. przez abpa Francesco Colasuonno), przewodniczącym zaś strony polskiej został Kazimierz Szablewski, radca z tytułem ministra pełnomocnego (zastąpiony w 1982 r. przez min. Jerzego Kuberskiego). Powołany wówczas zespół do stałych roboczych kontaktów dwustronnych przeprowadził 13 tur rozmów, co spotkało się z uznaniem Edwarda Gierka, ówczesnego I sekretarza KC PZPR, wyrażonym podczas audiencji u Pawła VI 17 grudnia 1977 r.[5]

Dalszemu pomyślnemu rozwojowi wzajemnych relacji między państwem i Kościołem w Polsce dobrze wróżył wybór (dokonany w dniu 16 października 1978 r.) kard. Karola Wojtyły na Stolicę Piotrową. Ożywienie dwustronnych kontaktów roboczych nastąpiło jednak dopiero w latach 80. po podpisaniu porozumień gdańskich (Rządu PRL i „Solidarności"). Po reaktywowaniu Komisji Wspólnej Rządu i Episkopatu i przyjęciu przez nią kalendarza prac, które miały sfinalizować posuwający się naprzód proces normalizacji wzajemnych stosunków Kościoła i państwa, w styczniu 1981 r. utworzono Zespół Roboczy do Spraw Legislacyjnych (złożony z przedstawicieli obu stron), który otrzymał zadanie przygotowania stosownych aktów prawnych w przedmiocie uregulowania tychże stosunków, w szczególności w dziedzinie obsadzania stanowisk kościelnych. Praca tego gremium zakończyła się parafowaniem 14 grudnia 1983 r. projektu ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, przedłożonego następnie w styczniu następnego roku Komisji Wspólnej. Strona rządowa, powodowana kontrowersjami w swoim zespole, nie wdrożyła jednak procedury legislacyjnej, a Urząd do Spraw Wyznań przedstawił stronie kościelnej kilka propozycji rozwiązań jedynie fragmentarycznych, które ta ostatnia uznała za zbyt restrykcyjne[6].

---

[5] W. Góralski, *Konkordat polski 1993. Od podpisania do ratyfikacji,* Warszawa 1998, s. 14-15; tenże, *Droga do konkordatu,* „Ateneum Kapłańskie" 1996, z. 1 (524), s. 3-5.

[6] *Accordi tra Santa Sede e Polonia,* s. 6; H. Suchocka, *Konkordat polski z 1993 r.*, „Przegląd Powszechny" 1994, nr 9, s. 155-156; W. Góralski, *Konkordat polski 1993,* s. 14-16.

Bardziej korzystny klimat dla pertraktacji Komisji Wspólnej okazał się w końcu 1986 r., gdy strona rządowa, nawiązując do wcześniejszych zamiarów, wyraziła sugestię wznowienia pełnych stosunków dyplomatycznych ze Stolicą Apostolską. Nie brakowało też głosów postulujących uregulowanie szeregu nabrzmiałych problemów na linii Kościół-państwo na drodze umowy PRL ze Stolicą Apostolską[7]. Kwestię uregulowania stosunków dyplomatycznych poruszył m.in. gen. Wojciech Jaruzelski podczas swojej wizyty w Watykanie dnia 13 stycznia 1987 r., a oficjalna wizyta abpa Achillesa Silvestriniego z Sekretariatu Stanu w kwietniu tego samego roku stała się kolejnym ogniwem w procesie osiągnięcia oczekiwanego porozumienia stron. Pewne nadzieje w tym względzie budziło powołanie – podczas wspomnianej wizyty dyplomaty watykańskiego – Komisji Mieszanej, złożonej z przedstawicieli Episkopatu Polski i Stolicy Apostolskiej; pierwsze posiedzenie tego zespołu odbyło się 12 maja 1987 r. w Watykanie[8].

W dniu 30 czerwca 1987 r., a więc wkrótce po zakończeniu trzeciej wizyty duszpasterskiej Jana Pawła II w rodzinnym kraju, podczas spotkania z Konferencją Episkopatu Polski w Warszawie ojciec święty wspomniał o propozycji Rządu PRL nawiązania formalnych stosunków ze Stolicą Apostolską i pozytywnej reakcji Episkopatu[9]. Miało wówczas miejsce pierwsze nieoficjalne spotkanie przedstawicieli Rządu PRL i Episkopatu poświęcone sprawie koncepcji trwałego ułożenia wzajemnych relacji państwa i Kościoła Katolickiego w kraju. W tym też okresie wspomniany już projekt ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego wrócił pod obrady Komisji Wspólnej, a następnie powołanego do życia 9 października 1987 r. Zespołu Redakcyjnego. Jednocześnie – od lipca do października 1987 r. – intensywnie obradowała Komisja Mieszana, określając przedmiot spraw, które powinny zostać uregulowane w planowanej konwencji Stolicy Apostolskiej z Polską oraz w ustawie wewnętrznej[10]. W myśl bowiem wcześniejszych ustaleń poczynionych ze Stolicą Apostolską przedstawiciele Konferencji Episkopatu Polski proponowali regulację stosunków Kościół-państwo na dwóch płaszczyznach: konwencji i ustawy. Zadaniem wspomnianego Zespołu Redakcyjnego było wypracowanie projektu obydwu

---

7 *Dekada negocjacji. Rozmowa z biskupem Alojzym Orszulikiem,* „Życie Ekstra" z 4 stycznia 1994 r., s. I-II.

8 W. Adamczewski, *Wokół nowego konkordatu,* „Przegląd Powszechny" 1993, nr 10, s. 12-13.

9 Zob. *W posłudze Kościoła i Narodu,* w: *Do końca ich umiłował. Jan Paweł II. Trzecia wizyta duszpasterska w Polsce 8-14 czerwca 1987 roku,* red. S. Dziwisz, J. Kowalczyk, T. Rakoczy, Città del Vaticano 1987, s. 245.

10 *Accordi tra Santa Sede e Polonia,* s. 6.

dokumentów, przy czym jako pierwsza miała być przygotowana konwencja, której projekt parafowali 4 maja 1988 r. współprzewodniczący Zespołu Redakcyjnego Komisji Wspólnej; w dniu 20 czerwca został on przekazany przedstawicielom Stolicy Apostolskiej[11]. Gdy chodzi o projekt ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, jakkolwiek prace nad wypracowaniem tekstu satysfakcjonującego obydwie strony (przedstawicieli Rządu PRL i Episkopatu) okazały się początkowo dość trudne, po zainicjowaniu w 1989 r. rozmów Okrągłego Stołu tekst taki udało się uzgodnić i parafować (przez współprzewodniczących Zespołu Redakcyjnego) 4 maja 1989 r., po czym w dniu 17 maja Sejm PRL uchwalił ustawę o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej[12] (wraz z dwiema pozostałymi ustawami „majowymi"). Jej uchwalenie wyprzedziło zatem – wbrew zamierzeniom strony kościelnej – zawarcie planowanej konwencji. Wymieniona ustawa, wskazując na możliwość uregulowania stosunków Kościół-państwo w drodze umowy międzynarodowej (art. 13 ust. 1 i art. 14), pozostawiała jednak nadal otwartą sprawę regulacji owych stosunków poprzez konwencję państwa polskiego ze Stolicą Apostolską.

Niewątpliwie sytuacja polityczna w kraju, jaka zaistniała po wyborach parlamentarnych z 4 czerwca 1989 r. (formalnie rozpoczął się proces transformacji ustrojowej), stworzyła dogodny klimat dla sfinalizowania sprawy zarówno nawiązania stosunków dyplomatycznych ze Stolicą Apostolską, jak i zawarcia z nią przygotowywanej konwencji. Do nawiązania stosunków dyplomatycznych doszło 17 lipca 1989 r., a już 26 sierpnia Jan Paweł II mianował nuncjusza apostolskiego w Polsce (abpa Józefa Kowalczyka), Rząd PRL zaś desygnował ambasadora nadzwyczajnego i pełnomocnego przy Stolicy Apostolskiej (min. Jerzego Kuberskiego)[13].

Przekazany, jak już wspomniano, Stolicy Apostolskiej projekt konwencji został przez nią zmodyfikowany (dostosowany do nowej sytuacji politycznej), otrzymując tytuł „konkordat". Projekt ten trafił 27 marca 1990 r. do Komisji Mieszanej, która wkrótce podjęła prace nad jego ostatecznym kształtem. W dniu 25 października 1991 r. nuncjusz apostolski w Polsce przekazał projekt konkordatu polskiemu Ministerstwu Spraw Zagranicznych (jako propozycję Stolicy Apostolskiej), jed-

---

[11] W. Góralski, *Droga do konkordatu*, s. 6-7.

[12] Dz.U. Nr 29, poz. 154 ze zm.; zob. G. Rydlewski, *Geneza i tryb przygotowania ustawodawstwa wyznaniowego w Polsce w roku 1989,* w: B. Górowska, G. Rydlewski, *Regulacje prawne stosunków wyznaniowych w Polsce,* Warszawa 1992, s. 202-216.

[13] *Accordi tra Santa Sede e Polonia,* s. 6.

nocześnie podając skład delegacji Stolicy Apostolskiej do rokowań nad ostatecznym tekstem umowy dwustronnej[14].

Stosunkowo szybkie zmiany na stanowisku Prezesa Rady Ministrów (Tadeusz Mazowiecki, Jan Krzysztof Bielecki, Jan Olszewski), potrzeba zajęcia się przez rząd coraz to nowymi sprawami, a także okoliczność kolejnych wyborów parlamentarnych sprawiły, że rokowania w sprawie konkordatu systematycznie odkładano mimo delikatnych interwencji strony kościelnej oraz deklaracji Prezydenta RP, premierów i ministrów spraw zagranicznych składających wizyty w Watykanie, potwierdzajacych, iż sprawa umowy konkordatowej należy do pilnych[15].

Przerwane prace nad umową dwustronną podjęto dopiero 12 marca 1993 r., gdy rząd Hanny Suchockiej przedłożył Stolicy Apostolskiej własny projekt konkordatu, podając jednocześnie do wiadomości skład delegacji RP do rokowań nad jego definitywnym kształtem[16]. W ten sposób 3 kwietnia 1993 r. mogły się rozpocząć negocjacje obydwu delegacji nad przedstawionymi przez nie projektami umowy w celu uzgodnienia stanowisk i sformułowania regulacji satysfakcjonującej obydwie strony. Rokowania te, prowadzone na przemian w siedzibie Nuncjatury Apostolskiej i Ministerstwa Spraw Zagranicznych i kierowane, również na przemian, przez nuncjusza apostolskiego i Ministra Spraw Zagranicznych, po serii częstych i wielogodzinnych spotkań przyniosły uzgodnienie wspólnego tekstu umowy, który ich przewodniczący parafowali 28 maja 1993 r. Uzgodniony tekst traktatu został następnie przedłożony do aprobaty Sekretariatowi Stanu i Rządowi RP. Rząd przyjął tekst w dniu 1 czerwca tego samego roku. Po wprowadzeniu ostatecznych poprawek uzgodniony przez układające się strony tekst konkordatu został przyjęty, a następnie podpisany przez przewodniczących obu delegacji w siedzibie Urzędu Rady Ministrów 28 lipca 1993 r.[17]

---

[14] W skład delegacji weszli: abp Józef Kowalczyk (nuncjusz apostolski), abp Bronisław Dąbrowski, abp Jerzy Stroba, bp Alojzy Orszulik, bp Tadeusz Pieronek, ks. prof. Tadeusz Pawluk i ks. prof. Wojciech Góralski. Zob. W. Góralski, W. Adamczewski, *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską z 28 lipca 1993 r.,* Płock 1994, s. 187.

[15] W. Góralski, *Konkordat polski 1993*, s. 20-21.

[16] W skład delegacji weszli: prof. Krzysztof Skubiszewski (minister spraw zagranicznych), min. Jan Maria Rokita, min. Jadwiga Skórzewska, min. Zdobysław Flisowski, dyr. Marek Pernal, dyr. Janusz Stańczyk. Zob. W. Góralski, W. Adamczewski, *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską*, s. 188.

[17] W. Góralski, *Droga do konkordatu*, s. 8-9.

Zawarcie umowy konkordatowej stanowiło zwieńczenie długiego procesu normalizacji wzajemnych stosunków państwa i Kościoła Katolickiego w Polsce. W skali międzynarodowej była to pierwsza chronologicznie umowa zawarta przez Stolicę Apostolską z państwem postkomunistycznym Europy Środkowo-Wschodniej. W pewnym stopniu jest to traktat modelowy dla państw tejże części starego kontynentu, w których – podobnie jak w Polsce – dokonały się tak daleko idące przemiany ustrojowe. Natomiast w skali krajowej zawarcie konkordatu pozwoliło przede wszystkim osiągnąć wyższy stopień stabilizacji w stosunkach państwa i Kościoła Katolickiego niż tylko na drodze regulacji jednostronnej. Stabilizacja ta pod względem formalnym polega na tym, że wpisane do umowy dwustronnej gwarancje wolności religijnej mają większą moc prawną niż nawet gwarancje tej samej treści zawarte w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej[18].

2. Problem ratyfikacji konkordatu

W myśl art. 29 konkordatu, a także art. 33 ust. 1 obowiązującej w 1993 r. tzw. Małej Konstytucji (z 17 października 1992 r.), zawarta ze Stolicą Apostolską umowa wymagała ratyfikowania jej przez obydwie układające się strony: Biskupa Rzymu (ze strony Stolicy Apostolskiej) oraz Prezydenta RP (ze strony Rzeczypospolitej Polskiej). Podczas gdy papież dokonuje tej czynności suwerennie, ratyfikacja ze strony Prezydenta RP – stosownie do powołanego artykułu Małej Konstytucji – pozostawała uwarunkowana uzyskaniem przez głowę państwa upoważnienia wyrażonego przez Sejm w formie ustawy zaakceptowanej przez Senat (umowa pociągała za sobą obciążenia finansowe oraz powodowała konieczność zmian w ustawodawstwie wewnętrznym)[19].

Zgodnie z procedurą ratyfikacyjną projekt ustawy ratyfikacyjnej rozpatrzyła Rada Ministrów pod kierunkiem nowego premiera Waldemara Pawlaka, zmieniając uzasadnienie projektu przygotowanego przez rząd Hanny Suchockiej, po czym jednomyślnie go przyjęła w dniu 8 marca 1994 r., a więc po upływie niemal ośmiu miesięcy od podpisania umowy. Wobec stawianego przez niektóre środowiska polityczne zarzutu braku kompetencji rządu Hanny Suchockiej do zawarcia kon-

[18] J. Krukowski, *Kościół i państwo*, s. 297-298.

[19] Zob. W. Skrzydło, R. Mojak, *Konkordat w świetle prawa konstytucyjnego*, w: *Nowy konkordat a prawo polskie*, red. J. Krukowski, Warszawa 1994, s. 72-74.

kordatu (nastąpiło to po rozwiązaniu parlamentu przez Prezydenta RP) sprawę zbadała Komisja Nadzwyczajna, stwierdzając nieco wcześniej, bo 24 lutego, iż rząd nie przekroczył formalnych uprawnień, podpisując układ[20]. Niebawem, bo 17 marca, Rada Ministrów złożyła projekt ustawy ratyfikacyjnej w Sejmie, oczekując na nadanie mu stosownego biegu legislacyjnego[21].

Bardzo niekorzystny klimat dla samego konkordatu, a tym samym i dla procedury związanej z jego ratyfikacją, zapanował jesienią 1993 r., gdy w nowym parlamencie (1993-1997) znalazły się partie lewicowe (Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej i Unia Pracy), nieprzychylnie, by nie powiedzieć wrogo nastawione od początku do samej idei umowy ze Stolicą Apostolską. Nic też dziwnego, że złożony w Sejmie projekt ustawy ratyfikacyjnej całkowicie „utkwił" w gąszczu coraz to nowych projektów innych ustaw składanych do laski marszałkowskiej, wciąż ustępując im pierwszeństwa. Tym bardziej że głosy przeciwne ratyfikacji konkordatu, szczególnie polityków reprezentujących ugrupowania lewicowe, wręcz wzywające swoich posłów do negatywnego głosowania w parlamencie ustawy ratyfikacyjnej, z dnia na dzień się wzmagały. Konkordatowi stawiano, już nawet znacznie wcześniej, szereg zarzutów zarówno natury ogólnej i formalnej (brak kompetencji rządu Hanny Suchockiej do zawarcia umowy, nieprzeprowadzenie przez rząd szerokiej konsultacji społecznej, niezgodność umowy z Małą Konstytucją oraz z wieloma ustawami, wprowadzanie państwa wyznaniowego, naruszanie przez konkordat zasady równouprawnienia wyznań), jak i w odniesieniu do określonych regulacji szczegółowych traktatu (nienaruszalność cmentarzy katolickich, małżeństwo kanoniczne ze skutkami cywilnymi, organizowanie nauki religii w szkołach i przedszkolach publicznych, dotowanie przez państwo PAT w Krakowie, zbyt ogólne potraktowanie spraw finansowych instytucji i dóbr kościelnych oraz duchowieństwa)[22].

Opozycja lewicowych polityków wobec projektu ustawy ratyfikacyjnej, udzielająca się również wielu dziennikarzom i innym środowiskom, przybrała na sile, gdy już w końcu grudnia 1993 r. eksperci Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów stwierdzili niezgodność umowy konkordatowej z wieloma ustawami[23]. Tymczasem Komisja

---

[20] W. Góralski, *Konkordat polski 1993*, s. 178.

[21] Tamże, s. 29-30.

[22] W. Góralski, *Droga do konkordatu,* s. 11-12; Z. Nosowski, *Nie było wielkiej wojny. Reakcje na Konkordat z roku 1993,* „Więź" 36 (1993), nr 10, s. 34-52.

[23] Zob. M.U., *16 ustaw niezgodnych z konkordatem,* „Rzeczpospolita" z 29 grudnia 1993 r., s. 2.

Wspólna (w nowym składzie) w dniu 5 stycznia 1994 r. opowiedziała się za szybkim nadaniem projektowi ustawy ratyfikacyjnej właściwego biegu legislacyjnego[24]. W tym też okresie szereg prominentnych osób, m.in. prymas Polski kard. Józef Glemp i b. premier Hanna Suchocka, a także wielu wybitnych konstytucjonalistów i publicystów postulowało uchwalenie ustawy ratyfikacyjnej. Odbywały się wówczas także lokalne i ogólnopolskie konferencje i sympozja naukowe, podczas których szeroko analizowano zapisy konkordatowe i wykazywano bezzasadność stawianych im zarzutów. Poza tym raz po raz toczyły się polemiki prasowe, w których usiłowano wyjaśnić właściwe znaczenie kwestionowanych uzgodnień traktatu.

Po długiej zwłoce z wprowadzeniem do porządku obrad sejmowych projektu ustawy ratyfikacyjnej Sejm zajął się tą sprawą dopiero 30 czerwca 1994 r., podejmując 1 lipca zaskakującą uchwałę o skierowaniu projektu do sejmowej Komisji Nadzwyczajnej celem dokonania oceny skutków prawnych wejścia w życie umowy w świetle obowiązującej Konstytucji i ustaw zwykłych, a także – co było zupełnym paradoksem – przyszłej ustawy zasadniczej. Decyzja ta spotkała się z ubolewaniem obradującej 26 sierpnia tego samego roku Konferencji Episkopatu Polski. Gdy Komisja Nadzwyczajna (na jej czele stał Zbigniew Siemiątkowski, poseł z ramienia SdRP) przygotowała sprawozdanie, w którym stwierdziła, iż konkordat nie jest sprzeczny z obowiązującą Konstytucją, a tylko kilka ustaw wymagać będzie nowelizacji, Sejm głosami lewicowej większości drastycznie storpedował, i to dwukrotnie (16 lutego i 21 czerwca 1995 r.), samo wysłuchanie sprawozdania Komisji, a kiedy 15 września 1995 r. nie udało się zdjąć z porządku obrad sejmowych sprawy tegoż sprawozdania, zostało ono tendencyjnie odrzucone. Izba nie nadała poza tym biegu legislacyjnego zgłoszonym nieco później przez Polskie Stronnictwo Ludowe oraz przez prezydenta Lecha Wałęsę projektu ustaw okołokonkordatowych[25]. W tym czasie znamiennej wypowiedzi udzielił Polskiej Agencji Prasowej prymas J. Glemp, upatrując „bardzo silną tendencję lewicową czy dekomunizacyjną, która tak jak w 1945 r. jednostronnie go [konkordat – W.G.] zerwała, tak i teraz nie dopuszcza do ratyfikacji"[26].

Mimo podejmowania wielu działań przez różne gremia, obstrukcja Sejmu wobec ustawy ratyfikacyjnej trwała nadal, a niemałym zaskoczeniem dla opinii publicznej było powzięcie przez Sejm 3 lipca 1996 r., na wniosek Sojuszu Lewicy Demokratycznej, uchwały – nowelizującej

---

[24] W. Góralski, *Droga do konkordatu,* s. 12.

[25] W. Góralski, *Konkordat polski 1993*, s. 11.

[26] *Jednak w miarę poprawne,* „Gazeta Wyborcza" z 2 stycznia 1995 r., s. 1.

uchwałę z 1 lipca 1994 r. – o odłożeniu prac nad ratyfikacją konkordatu do czasu uchwalenia nowej konstytucji i przyjęciu jej w referendum zatwierdzającym[27]. Głosami SdRP i UP zlekceważono następnie w Sejmie uchwałę Senatu z 28 listopada 1996 r. w sprawie ratyfikacji konkordatu, jak również odrzucono 8 kwietnia 1997 r. wniosek PSL o zmianę uchwały Sejmu z 3 lipca 1996 r. Posłowie wszystkich klubów opozycyjnych, a także PSL zarzucili wówczas lewicy kompromitującą grę w tak doniosłej sprawie. „Nikt z dobrą wolą, stwierdził poseł Unii Wolności Tadeusz Mazowiecki, nie może powiedzieć, że konkordat jest sprzeczny z konstytucją lub z projektem nowej ustawy zasadniczej"[28]. Znamienna również była wypowiedź Dariusza Rosatiego, ministra spraw zagranicznych, z 16 lipca 1996 r., w której zauważył, iż decyzja Sejmu z 3 lipca może wywołać u Stolicy Apostolskiej wrażenie, że „ten rząd nie jest do końca poważnym partnerem do rozmów"[29]. Nie mogło także dziwić oświadczenie Nuncjatury Apostolskiej w Polsce z 21 lipca tego samego roku, w którym zjawisko tak drastycznego zwlekania z ratyfikacją konkordatu ze strony RP uznane zostało za „niepokojące"[30]. Tego samego dnia głos zabrał J. Navarro-Valls, rzecznik prasowy Stolicy Apostolskiej, zauważając, iż wspomniane oświadczenie Nuncjatury Apostolskiej wyraża stanowisko Stolicy Apostolskiej, a zwłoka w procedurze ratyfikacyjnej jest tym dziwniejsza, że idea umowy dwustronnej zrodziła się jeszcze w latach 70.[31] Wymowne stało się następnie stwierdzenie abpa J.L. Taurana z 27 lipca 1996 r., w którym sekretarz ds. stosunków z państwami w Sekretariacie Stanu oświadczył, iż Stolica Apostolska – wbrew wysuwanym w tym okresie postulatom wielu polityków – nie zamierza renegocjować zawartej w 1993 r. umowy[32].

Sprawa konkordatu znalazła się znów w centrum zainteresowania po uchwaleniu przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. nowej konstytucji. Sekretarz Konferencji Episkopatu Polski bp Tadeusz Pieronek oświadczył wówczas, iż „obowiązkiem parlamentu jest dokończenie tych czynności [procedury ratyfikacyjnej – W.G.],

---

27 W. Góralski, *Konkordat polski 1993*, s. 85-88.

28 *Konkordat coraz dalej,* „Rzeczpospolita" z 4 lipca 1996 r., s. 1.

29 *Konkordat pojednania/Rozmowa z ministrem spraw zagranicznych RP Dariuszem Rosatim* „Biuletyn KAI" z 23 lipca 1996 r., s. 26.

30 *Oświadczenie Nuncjatury Apostolskiej w Polsce z okazji trzeciej rocznicy podpisania konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską,* „Biuletyn KAI" z 23 lipca 1996 r., s. 2.

31 *Navarro-Valls: konkordat w interesie Polski, nie Stolicy Apostolskiej,* „Biuletyn KAI" z 23 lipca 1996 r., s. 16.

32 W. Góralski, *Konkordat polski 1993,* s. 93.

do których jest zobowiązany”[33]. Za ratyfikacją traktatu opowiedział się również prezydent Aleksander Kwaśniewski 6 kwietnia 1997 r. przed swoją wizytą w Watykanie, a następnie, nazajutrz, podczas rozmowy z kard. Angelo Sodano, sekretarzem stanu[34]. Tymczasem Klub Parlamentarny SLD podtrzymywał nadal swoje stanowisko, w myśl którego procedurę ratyfikacyjną można podjąć dopiero po przyjęciu Konstytucji w referendum konstytucyjnym i po wyjaśnieniu wszystkich wątpliwości interpretacyjnych[35]. Nic też dziwnego, że wniosek PSL o zmianę uchwały Sejmu z 3 lipca 1996 r. (o odłożeniu prac nad ratyfikacją) został 8 kwietnia – głosami SLD i UP – odrzucony[36]. Niczego nie przyniosła też przyjęta 15 kwietnia 1997 r. przed Radę Ministrów deklaracja, sformułowana w siedmiu punktach (przy udziale Stolicy Apostolskiej), wyjaśniająca wątpliwości niektórych zapisów konkordatowych, skierowana do Sejmu jako autopoprawka rządu do ustawy ratyfikacyjnej[37]. Oczekiwanego rezultatu nie przyniosły również zainicjowane przez marszałka Sejmu Józefa Zycha i rozpoczęte 23 kwietnia 1997 r. konsultacje ugrupowań parlamentarnych w sprawie ustaw okołokonkordatowych[38].

Pewne nadzieje na rychłą ratyfikację umowy konkordatowej zdawało się wzbudzać oświadczenie obradującej w dniach 3-4 czerwca 1997 r., a więc podczas pielgrzymki Jana Pawła II do kraju, Komisji Nadzwyczajnej do oceny zgodności konkordatu z przyjętą w referendum narodowym z 25 maja Konstytucją. Jednak przedstawiciele lewicy nie przestali nadal zgłaszać swoich obiekcji pod adresem zarówno samej umowy, jak i projektów ustaw okołokonkordatowych, co posłanka Irena Lipowicz (UW) – w świetle wcześniejszych zapowiedzi SLD, iż uchwalenie nowej Konstytucji otworzy drogę do ratyfikacji konkordatu – uznała za przykład szczególnej obłudy tej formacji politycznej[39]. Ze zdecydowaną dezaprobatą rzecznika Stolicy Apostolskiej spotkała się rozpowszechniana wśród dziennikarzy obsługujących wizytę papieską publikacja Polskiej Agencji Informacyjnej *Wokół konkordatu*, w której znalazło się stwierdzenie, iż umowa ta pozostaje w sprzeczności z za-

---

33 *Ratyfikacja Konkordatu obowiązkiem parlamentu,* „Słowo. Dziennik Katolicki” z 1 kwietnia 1997 r., s. 8.

34 W. Góralski, *Konkordat polski 1993,* s. 100.

35 *SLD stawia warunki,* „Słowo. Dziennik Katolicki” z 8 kwietnia 1997 r., s. 2.

36 *Konkordat: jak spieszyć się powoli,* „Słowo. Dziennik Katolicki” z 9 kwietnia 1997 r., s. 2.

37 *Deklaracja Rządu RP,* „Rzeczpospolita” z 16 kwietnia 1997 r., s. 2; W. Góralski, *Konkordat polski 1993,* s. 103-104.

38 W. Góralski, *Konkordat polski 1993,* s. 109-111.

39 E.O., *Zgodność z wyjątkami,* „Rzeczpospolita” z 4 czerwca 1997 r., s. 1.

sadą rozdziału Kościoła i państwa (PAI wyjaśniła później, że nie był to jej oficjalny komunikat)[40]. Tymczasem obradująca 13 czerwca Komisja Nadzwyczajna – wbrew opinii wszystkich powołanych przez siebie ekspertów – uznała, iż konkordat narusza trzy ważne normy konstytucyjne: prawo obywatela do milczenia w sprawach religii, prawo wyższych uczelni do autonomii oraz prawo dziecka do uwzględnienia w procesie wychowania jego sumienia i przekonań[41]. „Toczona wówczas kampania przeciwko konkordatowi – powie Hanna Suchocka po dziesięciu latach od ratyfikacji tej umowy – wpisana wyraźnie w kampanię wyborczą posługiwała się raczej argumentami politycznymi aniżeli prawnymi, co znacznie utrudniało racjonalne prezentowanie argumentów"[42]. Zdziwienia z przeforsowania przez przedstawicieli SLD tak kuriozalnego werdyktu Komisji Nadzwyczajnej nie kryli przedstawiciele UW, sekretarz Episkopatu, a także Aleksander Kwaśniewski[43].

Po przedłożeniu przez Komisję Nadzwyczajną swojego rozstrzygnięcia Sejmowi miała miejsce debata, którą uznano za drugie czytanie projektu ustawy ratyfikacyjnej i w której kluby i koła poselskie powtórzyły swoje stanowiska ujawnione wcześniej, po czym Izba nieznaczną większością głosów odrzuciła sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej, nie wyrażając jednocześnie zgody na dalszą jej pracę nad kolejnym sprawozdaniem i wnioskiem odnośnie do ratyfikacji konkordatu, co oznaczało wygaśnięcie jej mandatu. Izba powzięła wówczas uchwałę o skierowaniu projektu ustawy ratyfikacyjnej do dwóch Komisji: Spraw Zagranicznych i Ustawodawczej, nie określając jednak terminu zakończenia ich prac, co zdaniem prawicy miało oznaczać dalszą grę na zwłokę większości parlamentarnej. Tym bardziej że na posiedzeniu połączonych komisji z 24 czerwca postanowiono – niewielką przewagą głosów – odroczyć pracę do czasu zapoznania się przez obydwie komisje z ekspertyzami przedstawionymi Komisji Nadzwyczajnej na temat zgodności umowy konkordatowej z Konstytucją[44]. Dwa dni później Sejm odrzucił logiczną skądinąd propozycję UW, popieraną przez Dariusza Rosatiego, by projekty ustaw okołokonkordatowych, nad którymi Izba debatowała, zostały rozpatrzone po przyjęciu ustawy ratyfikacyjnej[45]. Tymczasem debata i głosowania nad owymi projektami

---

40 W. Góralski, *Konkordat polski 1993,* s. 119-120.

41 Tamże, s. 120.

42 H. Suchocka, *Polski model relacji państwo-Kościół w świetle Konstytucji RP i Konkordatu z 1993 roku,* w*: Konkordat polski w 10 lat po ratyfikacji*, red. J. Wroceński, H. Pietrzak, Warszawa 2008, s. 49-50.

43 W. Góralski, *Konkordat polski 1993,* s. 121.

44 Tamże, s. 123-124.

45 *Rosati krytykuje pomysły SLD,* „Biuletyn KAI"z 24 czerwca 1997 r., s. 3.

toczyły się, jak to określono w oświadczeniu UW, pod dyktando Klubu SLD[46].

Odrzucone przez Senat cztery ustawy okołokonkordatowe uchwalone przez Sejm (piąta – o finansowaniu PAT z budżetu państwa – została zaakceptowana) trafiły ponownie pod obrady tej Izby w dniu 28 sierpnia 1997 r. Odrzuciła ona wówczas sprzeciw Senatu w sprawie dwóch ustaw: 1) o zmianie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych; 2) o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz niektórych innych ustaw. W stosunku natomiast do dwóch pozostałych ustaw: 1) o systemie oświaty; 2) o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego Izba niższa parlamentu nie zdołała odrzucić weta Senatu[47].

Wyznaczony przez Prezydenta RP na 21 września 1997 r. termin nowych wyborów parlamentarnych zdawał się wyraźnie wskazywać, że zawarta 28 lipca 1993 r. umowa ze Stolicą Apostolską nie doczeka się ratyfikacji w kończącej się kadencji Sejmu.

Zwycięstwo w wyborach parlamentarnych z 21 września 1997 r. Akcji Wyborczej Solidarność (201 mandatów w Sejmie i 51 w Senacie) oraz Unii Wolności (60 mandatów w Sejmie i 8 w Senacie) oznaczało, że sprawa ratyfikacji konkordatu nabierze oczekiwanego od ponad czterech lat właściwego biegu, tak skutecznie torpedowanego przez lewicową większość parlamentarną poprzedniej kadencji. Jak oświadczył 20 października nowo wybrany marszałek Sejmu Maciej Płażyński, obok ustawy budżetowej ustawa ratyfikacyjna odnośnie do konkordatu miała mieć priorytet w pracach legislacyjnych tej Izby[48]. W podobnym duchu wypowiedział się też premier nowego rządu Jerzy Buzek[49].

Zgodnie z wcześniej wyrażoną gotowością klubów parlamentarnych zaakceptowania ustawy ratyfikacyjnej (Klub SLD nie zajął stanowiska) 7 listopada rząd przyjął nowy projekt tego aktu prawnego, do którego nie dołączono wynegocjowanej przez poprzednią Radę Ministrów jednostronnej deklaracji z 15 kwietnia 1997 r. (zawierającej wykładnię niektórych postanowień konkordatu), co uzasadnił Bronisław Geremek, nowy minister spraw zagranicznych. Skierowany do Sejmu projekt ustawy ratyfikacyjnej został poddany dalszej procedurze legislacyjnej, gdy tymczasem w kręgach nieprzyjaznych umowie ze Stolicą

---

[46] *Oświadczenie Unii Wolności,* „Gazeta Wyborcza" z 28 czerwca 1997 r., s. 2.

[47] W. Góralski, *Konkordat polski 1993,* s. 131-132.

[48] *Marszałek Sejmu o zadaniach izby i krzyżu,* „Biuletyn KAI" z 28 października1997 r., s. 2.

[49] *Moją dewizą otwartość na ludzi. Wywiad z prof. Jerzym Buzkiem, desygnowanym na premiera Rządu RP,* „Biuletyn KAI" z 28 października 1997 r., s. 27.

Apostolską pojawiły się nowe zarzuty, głównie natury formalnej (m.in. twierdzenie, iż ustawa ratyfikacyjna wymaga 2/3 głosów), które jednak nie okazały się trafne.

Pierwsze czytanie projektu ustawy miało miejsce 12 grudnia 1997 r. Po oddaleniu wniosku SLD o jego odrzucenie projekt skierowano do Komisji Spraw Zagranicznych, która po zaakceptowaniu skierowała go następnie do Sejmu. W niespełna miesiąc po pierwszym czytaniu projektu ustawy ratyfikacyjnej w Izbie nastąpiło czytanie drugie, a wreszcie trzecie: 8 stycznia 1998 r. (posłem sprawozdawcą była Irena Lipowicz, UW); przed głosowaniem odrzucono wniosek SLD o dołączenie do ustawy ratyfikacyjnej Deklaracji z 15 kwietnia 1997 r. W trzecim, decydującym czytaniu projektu ustawy za jego przyjęciem opowiedziało się 274 posłów, 160 było przeciwnych, 2 się wstrzymało. Posłowie AWS, UW, PSL i ROP przyjęcie ustawy ratyfikacyjnej powitali prawdziwą owacją. Formalny błąd marszałka Izby (pominięcie formuły: „przystępujemy do trzeciego czytania") sprawił, że tego samego dnia (wieczorem) głosowanie ponowiono, a jego wynik był następujący: 273 posłów było za przyjęciem ustawy, a 161 przeciw[50].

Po zaakceptowaniu ustawy ratyfikacyjnej przez senacką Komisję Spraw Zagranicznych wyższa Izba parlamentu w dniu 22 stycznia 1998 r. przyjęła tę ustawę bez poprawek (senatorem sprawozdawcą był Władysław Bartoszewski, UW); za przyjęciem ustawy opowiedziało się 67 senatorów, 24 głosowało na „nie", przy 2 głosach wstrzymujących). Dwa dni później, tj. 24 stycznia, pod ustawą ratyfikacyjną złożył swój podpis prezydent Aleksander Kwaśniewski, a 26 stycznia została ona opublikowana w Dzienniku Ustaw[51].

Ratyfikacja umowy konkordatowej, dokonana równocześnie przez papieża Jana Pawła II w Rzymie i prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego w Warszawie, nastąpiła 23 lutego 1998 r. Natomiast wymiana dokumentów ratyfikacyjnych przez sekretarza stanu kard. Angelo Sodano i premiera RP Jerzego Buzka miała miejsce 25 marca w Rzymie (w obecności obydwu delegacji negocjujących w 1993 r. umowę). Zgodnie z art. 29 ust. 1 konkordatu wszedł on w życie 26 kwietnia tego roku, z wyjątkiem art. 10 (zawarcie małżeństwa i orzekanie w sprawach małżeńskich), w związku z którym nie dokonano koniecznych zmian w prawie polskim[52]. Dopiero po ich dokonaniu, tj. po uchwaleniu przez Sejm 24 lipca 1998 r. ustawy o zmianie ustaw – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego, Prawo o aktach

---

50 W. Góralski, *Konkordat polski 1993*, s. 144-147.

51 Dz.U. Nr 51, poz. 318.

52 W. Góralski, *Konkordat polski 1993*, s. 148-150.

stanu cywilnego, ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw[53], wraz z wejściem jej w życie (15 listopada 1998 r.) nabrał mocy obowiązującej wymieniony art. 10 umowy konkordatowej[54].

Podsumowanie

Sytuacja, jaka zaistniała po II wojnie światowej w obszarze wzajemnych relacji państwa polskiego i Kościoła Katolickiego, gdy status tego ostatniego zaczął być określany wyłącznie na drodze regulacji jednostronnej, co stało się źródłem powtarzających się napięć i konfliktów, wymagała właściwego unormowania. Problemu bynajmniej nie rozwiązały umowy dwustronne Rządu PRL i Episkopatu Polski z 1950 i 1956 r., poprawiając jedynie przejściowo coraz trudniejsze warunki urzeczywistniania przez Kościół właściwej mu misji. Restrykcje stosowane przez władze komunistyczne wobec Kościoła i jego wyznawców oraz ingerencje tych władz w sprawy wewnątrzkościelne wywoływały coraz bardziej zdecydowany sprzeciw ówczesnego prymasa Polski i kierowanego przezeń Episkopatu, a obrona wolności religijnej – na tylu jej odcinkach – jako jednego z podstawowych praw człowieka stawała się dla hierarchii kościelnej zadaniem niezwykle trudnym. Obok działań obronnych wobec reżimu władze kościelne usiłowały prowadzić z państwem dialog, mając na względzie nie tylko uznanie praw Kościoła, lecz również dobro wspólne tych, którzy przynależeli do obydwu wspólnot: politycznej i religijnej.

Zmieniające się warunki geopolityczne w Europie i w kraju oraz klimat odprężenia międzynarodowego panujący w połowie lat 60. sprzyjały nawiązaniu pierwszych kontaktów przedstawicieli Stolicy Apostolskiej z władzami PRL, a nowym etapem w rozwoju tychże kontaktów stało się zainicjowanie w 1974 r. tymczasowych stosunków dyplomatycznych między Stolicą Apostolską i Rządem PRL. Systematyczne pogłębianie tych relacji pozwoliło na przyjęcie przez strony idei konwencji dwustronnej, która – po transformacji ustrojowej w kraju dokonanej w 1989 r. – zaowocowała zawarciem w dniu 28 lipca 1993 r. konkordatu. Umowa ta przyniosła właściwe, oparte na zasadzie niezależności i autonomii państwa i Kościoła (każdego w swojej dziedzinie), uregu-

[53] Dz.U. Nr 117, poz. 757.

[54] Zob. W. Góralski, *Zawarcie małżeństwa konkordatowego w Polsce,* Warszawa 1998, s. 11-12.

lowanie całokształtu spraw wzajemnych relacji obydwu podmiotów, a przy tym o znacznym stopniu stabilności.

Ubolewania godnym problemem okazała się sprawa ratyfikacji zawartej umowy. Przedstawianie opinii publicznej fałszywego obrazu wielu rozwiązań konkordatowych, a następnie niespotykane dotąd na taką skalę wstrzymywanie powzięcia ustawy (upoważniającej Prezydenta RP do ratyfikacji umowy) – poprzez sztucznie motywowaną grę „na zwłokę" – przez ówczesną lewicową większość parlamentarną spowodowało skuteczne „zamrożenie" w Sejmie projektu ustawy wniesionego do tej Izby, i tak już ze znacznym opóźnieniem, 17 marca 1994 r. Nieuzasadnione przesłankami merytorycznymi wstrzymywanie biegu procedury ratyfikacyjnej lub odkładanie jej *ad calendas graecas*, podważające wiarygodność państwa w stosunku do Stolicy Apostolskiej, kładzie się niewątpliwie cieniem na podejściu określonych ugrupowań politycznych do tak doniosłej sprawy, jaką jest wzajemne odniesienie dwóch wspólnot, mających w centrum swojej uwagi dobro wspólne i dobro człowieka.

Niewątpliwie uchwalenie przez Sejm nowej kadencji (22 stycznia 1998 r.) ustawy ratyfikacyjnej, a następnie sama ratyfikacja konkordatu (23 lutego 1998 r.) otworzyły nowy okres w historii stosunków państwa i Kościoła Katolickiego w Polsce, nacechowany głęboką troską nie tylko o wzajemne poszanowanie własnych kompetencji tych wspólnot oraz ich harmonijną koegzystencję, lecz także o „rozwój człowieka i dobro wspólne" (art. 1 konkordatu).

Origin and conclusion of the concordat in 1993 and the problem of its ratification

Summary

Off-balance and tense mutual relations between the country and the Catholic Church in Poland after the second world war, controlled exclusively one-sided (after breaking the concordat of 10 February 1925 by the Provisional Government of National Unity on 12 September 1945) required due regulation. Two bilateral agreements ("agreements") of the Government and the Episcopate – of 1950 and 1956, whose provisions were drastically violated by the Government, did not bring expected results. Only changing geopolitical conditions in Europe and the country as

well as the climate of the international detente in the mid-sixties appeared to be favorable in establishing the first contacts of representatives of the Holy See and the authorities of the People's Republic of Poland, and the new phase in development of these contacts was initiation of provisional diplomatic relations between the Holy See and the Polish Government in 1974. Systematic tightening of these relations enabled to introduce the idea of a bilateral convention, which – after political transformation in the country in 1989 – resulted in conclusion of the concordat between the parties on 28 July 1993. A very difficult problem appeared to be the ratification of the agreement, which was heavily opposed by the left-wing parliamentary majority in the term of office 1993-1997. The ratification act was passed only in the new term of office of the parliament (22 January 1998).

Tłumaczenie własne autora

Ryszard Mojak*

Kształtowanie się konstytucyjnoustrojowego modelu układowego trybu regulacji stosunków między Rzecząpospolitą Polską a Kościołem Katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w latach 1994-1997

Wprowadzenie

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. stanowiła zakończenie zasadniczego etapu przemian politycznoustrojowych w Polsce, które zostały zapoczątkowane decyzjami podjętymi przy Okrągłym Stole. Zawarta w dniu 6 lutego 1989 r. „umowa społeczna" w sprawie reform politycznoustrojowych rozpoczęła proces przekształceń ustrojowych, prowadzących do wprowadzenia w Polsce ustroju demokratycznego. Objął on zmianę zasad naczelnych ustroju politycznego, realizujących ideę demokracji oraz sferę stosunków społeczno-politycznych. W tym procesie mieściło się także przywracanie praw i wolności obywatelskich dostosowanych do standardów współczesnych państw demokratycznych. Dokonane w latach 1989-1997 zmiany politycznoustrojowe miały zasadnicze znaczenie dla normatywnej regulacji w Konstytucji RP stosunków wyznaniowych, odpowiadającej standardom przyjmowanym przez demokratyczno-liberalne państwa europejskie[1].

Konstytucja RP z 1997 r. bardzo szczegółowo unormowała stosunki wyznaniowe. Polski ustrojodawca przyjął technikę rozdzielenia w przepisach Konstytucji RP materii wyznaniowych. Problematyka gwarancji wolności sumienia i religii została uregulowana w art. 53, stanowiącym część unormowań zawartych w rozdziale II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela". Natomiast zagadnienie stosunków państwo-Kościół, obejmujące instytucjonalnoprawne relacje

* Dr hab., prof. UMCS, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

1 Zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2010[4], s. 210-211.

państwa ze wspólnotami religijnymi, uregulowane zostało w art. 25, zamieszczonym w rozdziale I „Rzeczypospolita”[2]. Nie ulega wątpliwości, że mimo rozdzielenia „przepisów wyznaniowych” – art. 25 i art. 53 – w systematyce Konstytucji, mają one charakter komplementarny i powinny być rozpatrywane jako pewna całość normatywnej regulacji stosunków wyznaniowych w III Rzeczypospolitej Polskiej.

Uregulowania stosunków wyznaniowych ujęte przedmiotowo w art. 25 i art. 53 należy analizować na tle szerszego konstytucyjnego kontekstu. Obejmuje on postanowienia „Wstępu” (odniesienia do Boga oraz odniesienia do chrześcijańskich tradycji polskich), a także przepisy regulujące zasady ustrojowe (obowiązek ochrony dziedzictwa narodowego (art. 5), zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zasadę godności osoby ludzkiej (art. 30), zasadę ochrony prawnej wolności człowieka (art. 31)[3]. Z treści tych przepisów konstytucyjnych można zdekodować określony porządek aksjologiczny, stanowiący uwarunkowania ideowo-aksjologiczne konstytucyjnego unormowania systemu stosunków społeczno-politycznych.

Trzecia Rzeczpospolita Polska w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r. jest demokratycznym państwem prawnym (art. 2), a zarazem stanowi dobro wspólne wszystkich obywateli (art. 1). W państwie demokratycznym integralnym elementem uregulowań konstytucyjnych systemu stosunków społeczno-politycznych są naturalnie stosunki wyznaniowe[4]. Na gruncie polskiej ustawy zasadniczej sfera stosunków wyznaniowych została uregulowana w dwóch płaszczyznach. Obejmuje ona sferę normatywnej regulacji wolności sumienia i wyznania w wymiarze indywidualnej wolności człowieka oraz regulację instytucjonalnoprawnej pozycji kościołów i innych związków wyznaniowych.

2. Przedmiotem dalszych wywodów w niniejszym artykule będzie ustalenie genezy oraz uwarunkowań konstytucyjnej regulacji w art. 25 ust. 4-5 układowego modelu trybu regulacji stosunków między Kościołem Katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi a Rzecząpospolitą Polską. Ustalony w art. 25 ust. 4-5 Konstytucji RP tryb regulacji sytuacji prawnej kościołów i innych związków wyznaniowych stanowi integralny element ustrojowego modelu stosunków między Rzecząpospolitą Polską a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi.

---

2 Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 25*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007, s. 4 (teza 4).

3 Zob. tamże, s. 5-6 (teza 5).

4 Por. J. Szymanek, *Stosunki wyznaniowe we współczesnej Polsce (elementy prawa i praktyki),* w: *Polska w Unii Europejskiej a stosunki wyznaniowe,* red. Cz. Janik, Toruń 2005, s. 59-61.

Konstytucyjnoustrojowy model stosunków instytucjonalnoprawnych między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi został określony kompleksowo w art. 25 Konstytucji RP. W pracach konstytucyjnych Zgromadzenia Narodowego w latach 1994-1997 kształt relacji instytucjonalnych w sferze stosunków państwo a kościoły (związki wyznaniowe) stanowił jeden z zasadniczych dylematów ustrojowych, będąc przedmiotem licznych sporów i polemik polityczno-ideologicznych[5]. Ostateczny kształt stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, uregulowany w art. 25 Konstytucji, stanowił wyraz mozolnie wypracowanego kompromisu[6].

Przyjęty przez polskiego ustrojodawcę art. 25 Konstytucji RP uzyskał następującą treść: 1. Kościoły i inne związki wyznaniowe są równoprawne. 2. Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym. 3. Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. 4. Stosunki między Rzecząpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy. 5. Stosunki między Rzecząpospolitą Polską a innym kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami.

Artykuł 25 formułuje pięć fundamentalnych zasad, określających stosunek państwa do istniejących kościołów i związków wyznaniowych, a także normujących elementy ich statusu prawnego. Są to następujące zasady:

1) zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych (ust. 1);
2) zasada bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych (ust. 2);
3) zasada poszanowania niezależności i autonomii państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych (ust. 3);
4) zasada współdziałania państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi (ust. 3);

---

[5] Zob. P. Borecki, *Geneza modelu stosunków Państwo-Kościół w Konstytucji RP*, Warszawa 2008, s. 122.

[6] Por. M. Pietrzak, *Stosunki państwo-kościół w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo" 1997, nr 11-12, s. 176.

5) zasada układowego regulowania stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi (ust. 4 i ust. 5).

Powyższe zasady, określające relacje instytucjonalne między Rzecząpospolitą Polską a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, rozpatrywane łącznie z postanowieniami art. 53 oraz „Wstępu" (preambuły), określają całościowo nie tylko model ustrojowy stosunków państwo-kościoły (związki wyznaniowe). Stanowią one zasadnicze elementy normatywnej regulacji modelu ustrojowego państwa, rozpatrywanego z punktu widzenia jego stosunków z kościołami (związkami wyznaniowymi)[7]. W literaturze prawa wyznaniowego podkreśla się, że zasady te „odpowiadają standardom obowiązującym w państwach Unii Europejskiej"[8] oraz korespondują z założeniami „państwa instytucjonalnie świeckiego uznającego konstytucyjność współpracy z wspólnotami wyznaniowymi"[9].

Konstytucja RP z 1997 r. niewątpliwie odeszła od modelu stosunków państwa ze wspólnotami wyznaniowymi opartego na formule instytucjonalnego powiązania między państwem a kościołami (związkami wyznaniowymi). W literaturze prawa wyznaniowego zgodnie podkreśla się, że polski ustrojodawca, normując stosunki wyznaniowe w III Rzeczypospolitej, odrzuca zarówno system powiązania między państwem i Kościołem, charakterystyczny dla modelu państw wyznaniowych, jak też supremacji państwa nad kościołami (związkami wyznaniowymi), charakterystyczny dla państw totalitarnych i państw radykalnie świeckich[10].

Analizując „przepisy wyznaniowe" w Konstytucji RP w aspekcie pozytywnej konstrukcji obecnego modelu stosunków wyznaniowych, wielu autorów zgodnie twierdzi, że konstytucyjny model stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi opiera się na „systemie rozdziału kościoła i państwa"[11]. Ten system stosunków

---

7 Zob. tamże, s. 177.

8 M. Pietrzak, *Polskie prawo wyznaniowe wobec standardów Unii Europejskiej,* w: *Polska w Unii Europejskiej a stosunki wyznaniowe*, red. Cz. Janik, Toruń 2005, s. 29.

9 L. Garlicki, *Wolność sumienia i wyznania w orzecznictwie konstytucyjnym – status wspólnot religijnych,* „Biuletyn Trybunału Konstytucyjnego" 1999, numer specjalny, s. 34.

10 Zob. m.in. J. Krukowski, *Kościół i państwo, Podstawy relacji prawnych*, Lublin 2000², s. 97; J. Szymanek, *Stosunki wyznaniowe we współczesnej Polsce*, s. 105.

11 Zob. M. Pietrzak, *Stosunki państwo-kościół,* s. 183; J. Szymanek, *Prawna regulacja wolności religijnej,* „Studia Prawnicze" 2006, nr 2, s. 14.

między państwem a wspólnotami wyznaniowymi jest charakterystyczny dla rozwiązań prawnoustrojowych współczesnego państwa świeckiego. Polskie regulacje konstytucyjne zawierają zarówno rozwiązania korespondujące z klasycznymi konstrukcjami współczesnego modelu państwa świeckiego, jak też rozwiązania dostosowane do polskich uwarunkowań stosunków wyznaniowych. Ukształtowany na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. model stosunków wyznaniowych można określić jako „model państwa świeckiego w wersji separacji przyjaznej"[12], wskazującej na bliskie powiązanie ze współczesnymi regulacjami konstytucyjnoustrojowymi przyjętymi w ustawach zasadniczych Włoch i Niemiec.

1. Uwarunkowania historyczno-polityczne oraz proceduralne w procesie kształtowania się konstytucyjnego modelu relacji między państwem i kościołami (związkami wyznaniowymi)

1. Ustrojowy model stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi uwarunkowany jest wieloma czynnikami, a w szczególności jest uzależniony od struktury wyznaniowej społeczeństwa, związku określonych kościołów z dziedzictwem historycznym i kulturowym społeczeństwa, aktualnego układu sił politycznych w organach ustrojodawczych. Geneza współczesnej polskiej regulacji ustrojowej w zakresie stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi jest również mocno powiązana z procesem transformacji politycznoustrojowej państwa, rozpoczętej w 1989 r.

Proces przekształceń politycznoustrojowych prowadził do ukształtowania się nowego modelu ustroju państwa – III Rzeczypospolitej Polskiej. Istotnym elementem tego procesu przemian było kształtowanie nowych stosunków wyznaniowych, w tym także nowych relacji instytucjonalnoustrojowych między państwem i kościołami (związkami wyznaniowymi). Zagadnienie stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi stanowiło wówczas jeden z głównych wątków debaty publicznej w Polsce[13].

---

[12] W literaturze prawa wyznaniowego polski konstytucyjny model państwa po raz pierwszy w ten sposób określił J. Krukowski, *Kościół i państwo,* s. 48.

[13] Zob. szerzej na ten temat R. Graczyk, *Jakiego kościoła polska demokracja potrzebuje,* w: *Polski Kościół, polska demokracja,* red. R. Graczyk, Kraków 1999,

Przebieg procesu legislacyjnego związanego z wypracowaniem w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego przepisów nowej konstytucji RP dotyczących stosunków państwo-Kościół wykazał, że ta materia uregulowań należała do jednych z najtrudniejszych problemów konstytucyjnoustrojowych. W procesie tworzenia konstytucji RP wypracowanie koncepcji stosunków instytucjonalnoprawnych między Rzecząpospolitą a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi wymagało przezwyciężenia poważnych kontrowersji i rozbieżności występujących pomiędzy zgłoszonymi do Zgromadzenia Narodowego projektami konstytucyjnymi[14].

2. Występujące wówczas spory i dylematy politycznoustrojowe, dotyczące miejsca Kościoła w społeczeństwie oraz kształtu stosunków państwo-Kościół w uregulowaniach tworzonej nowej konstytucji i w praktyce ustrojowej, miały odniesienia historyczne, kulturowe i polityczne. Określone piętno wywierały dotychczasowe regulacje prawnoinstytucjonalne między państwem a Kościołem w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. oraz miniona praktyka politycznoustrojowa.

Proces kształtowania się w nowym jakościowo wymiarze stosunków wyznaniowych był obarczony spuścizną realnego socjalizmu, a także doświadczeniami z pierwszych lat transformacji ustrojowej[15].

W sprawach wyznaniowych Konstytucja PRL z 1952 r. przyjęła rozwiązania, określające indywidualne prawa jednostki, i zasady, regulujące położenie prawnoinstytucjonale Kościoła i związków wyznaniowych. Były to następujące zasady: wolności sumienia i wyznania, prawo Kościoła i związków wyznaniowych do swobodnego pełnienia funkcji religijnych, rozdział Kościoła od państwa i delegacja konstytucyjna w przedmiocie regulacji sytuacji prawnej i majątkowej kościołów (art. 82). W Ustawie Zasadniczej z 1952 r. stworzono w istocie ogólne ramy regulacji spraw wyznaniowych, powierzając państwu jed-

---

s. 37-45; J. Gowin, *Kościół po komunizmie,* Kraków 1995, s. 15-37 (rozdz. I pt. *Tło historyczne i geneza konfliktu).*

[14] Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego poseł Aleksander Kwaśniewski w ten sposób zdiagnozował już latem 1994 r., w początkowym etapie prac konstytucyjnych, problemy i wyzwania stojące przed Komisją Konstytucyjną. Zob. wypowiedź A. Kwaśniewskiego, przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej ZN na spotkaniu z konstytucjonalistami w dniu 8 lipca 1994 r., „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn", t. VIII, Warszawa 1994, s. 97.

[15] Zob. szerzej na ten temat wywody prof. M. Pietrzaka, *Prawo wyznaniowe,* s. 210-219 (rozdz. VII, pkt 44, *Przesłanki i kierunki polityki wyznaniowej Rzeczypospolitej Polskiej*).

nostronne rozstrzyganie, regulowanie i wykonywanie w praktyce tych spraw, bez stworzenia odpowiednich zabezpieczeń prawnych i gwarancji instytucjonalnych dla jednostki i kościołów. Prawnoinstytucjonalne rozwiązania kwestii wyznaniowej były pozbawione tych zasad i wartości, które odzwierciedlałyby potrzeby większości społeczeństwa w wymiarze indywidualnym i wspólnotowym. W istocie prowadziło to do ograniczeń praw i wolności jednostki w sprawach wolności sumienia i wyznania oraz zawężenia obecności Kościoła w wielu obszarach jego aktywności, w tym w zakresie wypełniania jego funkcji religijnej. Negowano jego prawo (hierarchii Kościoła i duchowieństwa) do wyrażania stanowisk, ocen moralnych w kwestiach najistotniejszych dla narodu i państwa. Odnosiło się to do ocen struktur politycznych państwa, praw obywatelskich, jak też do szerzenia wartości chrześcijańskich w oświacie, wychowaniu, kulturze[16]. Ograniczano działalność stowarzyszeń katolickich i kościelnych instytucji charytatywnych oraz oświatowych.

Sytuacja prawna Kościoła Katolickiego i związków wyznaniowych formalnie opierała się na zasadzie rozdziału Kościoła i państwa. Wprowadzony w Konstytucji PRL z 1952 r. system rozdziału w istocie nie rozgraniczał sfer działania państwa i Kościoła, a w praktyce prowadził do stworzenia zupełnie odmiennych relacji między tymi strukturami. Interpretacja systemu rozdziału w praktyce ustrojowej miała uzasadnić roszczenia państwa do reglamentacji życia religijnego i wkraczania w zakres autonomii Kościoła Katolickiego i związków wyznaniowych. Źródłem tej praktyki był ideologiczny charakter państwa, preferującego w życiu publicznym materialistyczny światopogląd. W praktyce ustrojowej nie istniał rozdział Kościoła od państwa, a państwo nie posiadało charakteru świeckiego. System rozdziału nie mógł zatem gwarantować jednostce wolności religijnej, a kościołom swobody wypełniania funkcji religijnych. Interpretacja art. 82 Konstytucji PRL w praktyce sprowadzała zasadę rozdziału do narzędzia ograniczania aktywności Kościoła i ingerowania w jego autonomię[17], co w znaczący sposób zaważyło na koncepcji rozdziału w projektach nowej konstytucji RP[18]. Dopiero w latach 80., w obliczu narastającego

---

[16] Zob. M.T. Staszewski, *Państwo-Kościół w Europie Środkowo-Wschodniej. Aspekty instytucjonalno-prawne*. Warszawa 1984, s. 22n.; B. Cywiński, *Ogniem próbowane,* t. 2, Lublin 1990, s. 32n.

[17] Por. J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy regulacji prawnych,* Lublin 1993, s. 197-199.

[18] Zob. wypowiedź bpa Tadeusza Pieronka, wówczas zastępcy sekretarza Episkopatu: „w kwestii stosunków z państwem Kościół spotyka się z częstą krytyką dotyczącą zapisu ich rozdziału, który jest rzeczą naturalną, a nieporozumienia

kryzysu politycznego, doszło w Polsce do istotnych zmian w sprawach wyznaniowych. Kościół Katolicki i inne związki wyznaniowe uzyskały swobodę wypełniania funkcji religijnych. W 1989 r. Polska wchodziła w proces transformacji ustrojowej z nowym regulacjami w sprawach wyznaniowych[19].

Szczególne znaczenie posiadają kolejne nowelizacje Konstytucji PRL z 29 grudnia 1989 r., które usuwają z niej ideologiczne sformułowania, wprowadzając w to miejsce zasadę demokratycznego państwa prawa, pluralizmu politycznego, tworząc konstrukcje nowego ładu prawnoustrojowego. Dla ukształtowania w latach 90. ubiegłego wieku stosunków wyznaniowych nie bez znaczenia był demokratyczny charakter państwa wyrażony nowymi zasadami ustroju politycznego. Tworzą one demokratyczne zabezpieczenie zarówno statusu jednostki w państwie w zakresie wolności religijnej, jak też nowe uwarunkowania w relacjach między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi.

Kontekst prawnoinstytucjonalnych relacji państwo-Kościół w warunkach państwa demokratycznego nabiera nowego znaczenia w perspektywie przyszłych nowych regulacji konstytucyjnych. U podstaw tych relacji leży nowa rola i miejsce Kościoła Katolickiego w społeczeństwie i w państwie w nowych warunkach ustrojowych. Była to z pewnością najistotniejsza sprawa również w debatach konstytucyjnych, która miała przesądzać o modelu ustrojowym stosunków wyznaniowych w III Rzeczypospolitej.

Kościół Katolicki odegrał niekwestionowaną rolę w obaleniu komunizmu w Polsce. Jego pozycja w minionym czasie była wyznaczana funkcjami, jakie spełniał w roli instytucjonalnego społecznego oporu wobec systemu politycznoustrojowego państwa. W państwie demokratycznym, w pluralistycznym społeczeństwie rola Kościoła Katolickiego musiała ulec zmianie. Oczekiwania wobec Kościoła przeniosły się z funkcji „zastępczych", z płaszczyzny polityczno-społecznej na płaszczyznę aktywności religijnej i duszpasterskiej. Tworzony w Polsce nowy demokratyczny ład społeczny i polityczny budowany był w pluralistycznym społeczeństwie przez różne siły polityczne, mające demokratyczną legitymizację. To określało w nowy sposób rolę i miejsce

---

są skutkiem czasów komunistycznych, kiedy rozdział ten był wrogi" („Rzeczpospolita" 1993, nr 37, s. 1).

[19] Zob. ustawę z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., Nr 231, poz. 1965 ze zm.) oraz ustawę z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 29, poz. 54 ze zm.).

wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych w państwie. Misja Kościoła w państwie demokratycznym nie powinna polegać na dążeniu do bezpośredniego wpływania i kierowania życiem publicznym. Jednocześnie nie neguje się możliwości wpływania przez Kościół na sprawy publiczne, korzystania z różnych możliwości spełniania jego misji społecznej, jakie daje mu współczesna demokracja[20].

Kontrowersje wokół określenia pozycji Kościoła w państwie i relacji Kościół-państwo w nowej konstytucji RP były wynikiem także najnowszych doświadczeń w budowaniu koncepcji „apolityczności Kościoła" w ramach społeczeństwa pluralistycznego i demokratycznego państwa, w którego obrębie następuje instytucjonalizacja związków Kościoła z państwem.

W istocie debatom konstytucyjnym towarzyszyła obawa przed określaniem instytucjonalnych relacji państwo-Kościół. Z jednej strony rodziły się negatywne skojarzenia z praktykami totalitarnego komunizmu, natomiast z drugiej strony wątpliwości co do rzeczywistej roli Kościoła w państwie. Wcale nieodosobnione były głosy, że w nowej rzeczywistości Kościół Katolicki i inne związki wyznaniowe nie tylko odzyskały ograniczone wcześniej możliwości realizacji swojego posłannictwa religijnego i wypełniania funkcji profetyczno-krytycznej w sprawach publicznych, lecz dążą do poszerzenia swojej „politycznej" przestrzeni działania. Ujawnia się to w eksponowaniu obecności Kościoła w życiu publicznym i społecznym[21]. W tym kontekście podnoszone były obawy co do klerykalizacji życia publicznego, wpływu Kościoła i jego związków z władzą polityczną czy wręcz zakusy ze strony Kościoła zbudowania państwa wyznaniowego. Z pewnością taka wizja stosunków wyznaniowych III Rzeczypospolitej pozostaje w sprzeczności z wizją państwa i społeczeństwa budowanego na klasycznych zasadach demokracji. Zatem oznaczało to, że poszukiwania przyszłych uregulowań w pracach konstytucyjnych w Zgromadzeniu Narodowym powinny zmierzać w kierunku zbudowania optymalnych w polskiej rzeczywistości społecznej i wyznaniowej rozwiązań instytucjonalnoprawnych relacji państwo-Kościół w ramach formuły rozdziału tych dwóch instytucji, z zachowaniem pełnej ich niezależności i autonomii, z zagwarantowaniem konstytucyjnie harmonijnej współpracy i współdziałania.

---

[20] Por. E.W. Böckenforde*, Etos współczesnej demokracji i Kościół,* „Znak" 1992, nr 4, s. 8-9; P. Kryczka, *Kościół a kształtowanie się systemu politycznego w Polsce,* w: *Liberalizm i katolicyzm dzisiaj.* (*Materiały z sympozjum historycznego, Lublin 10-12 XI 1992 r.*), Warszawa 1994, s. 208-212.

[21] Zob. J. Gowin, *Kościół po komunizmie*, s. 101-103.

3. Kształtowanie się konstytucyjnego modelu relacji między państwem a kościołami (związkami wyznaniowymi) pozostawało do pewnego stopnia pod wpływem uwarunkowań prawnych procesu ustrojodawczego. Uchwalenie w 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oznaczało zakończenie zasadniczego etapu rozpoczętych w 1989 r. przekształceń ustrojowych, o czym już była mowa. Proces ten wiązał się także z zamknięciem siedmioletniego okresu prac legislacyjnoustrojodawczych zmierzających do przyjęcia nowej ustawy zasadniczej. Zapowiedź opracowania i uchwalenia nowej konstytucji RP sformułowano już w zawartym przy Okrągłym Stole porozumieniu dotyczącym reform ustrojowych. W tzw. umowie społecznej pt. „Stanowisko w sprawie reform politycznych" stwierdzono, że „zadaniem parlamentu wybranego w tegorocznych wyborach jest stworzenie nowej demokratycznej konstytucji"[22]. W okresie blisko pięciu lat, tj. od grudnia 1989 r. (powołanie Komisji Konstytucyjnej w Sejmie „kontraktowym" oraz Komisji Konstytucyjnej Senatu I kadencji) do września 1994 r., prace konstytucyjne charakteryzowały się ograniczoną efektywnością. W okresie dwóch niepełnych kadencji parlamentu (1989-1991 i 1991-1993) nie zdołano uchwalić nowej konstytucji. Niepowodzenie procesu uchwalenia konstytucji w latach 1989-1991 – spowodowane głównie konfliktami politycznymi w obozie politycznym „Solidarności", a także z powodu zakwestionowanej legitymizacji politycznej parlamentu[23] – doprowadziło do swoistego kryzysu legislacyjnoustrojowego. Uchwalenie nowej konstytucji RP do pewnego stopnia utrudniał brak stosownych procedur legislacyjnych, ustalających relacje w procesie tworzenia konstytucji pomiędzy izbami parlamentu, procedurą wnoszenia projektów konstytucji, ich rozpatrywania, przygotowania projektu oraz tryb uchwalania nowej ustawy zasadniczej.

Parlament wybrany w pierwszych demokratycznych wyborach jesienią 1991 r. nie rozpoczął bezpośrednio prac konstytucyjnych, musiał bowiem zacząć swoje prace od rozwiązania problemu tworzenia nowej ustawy zasadniczej. Swoistym dorobkiem tego parlamentu w procesie przygotowania nowej konstytucji RP było uchwalenie nowej ustawy konstytucyjnej w dniu 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania

---

[22] Zob. R. Mojak, *Uchwalenie i ogólna charakterystyka Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, w: *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. R. Mojak, Lublin 2000, s. 25.

[23] Por. R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989-1997*, Warszawa 2001, s. 64-71; P. Borecki, *Geneza modelu stosunków Państwo-Kościół*, s. 208.

i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[24]. Akt ten wprowadził demokratyczną procedurę ustrojodawczą. Jej celem było w pełni demokratyczne legitymizowanie nowej ustawy zasadniczej, która miała być trwałą umową społeczną. W szczególności należy zwrócić uwagę na kilka elementów procedury ustrojodawczej. Ustawa konstytucyjna mandat przygotowania i uchwalenia konstytucji powierzyła obu izbom parlamentu połączonym w Zgromadzenie Narodowe. Projekt nowej konstytucji przygotowany na podstawie projektu wniesionego do Zgromadzenia Narodowego musiał być przyjęty w Komisji Konstytucyjnej kwalifikowaną większością 2/3 głosów, a nowa konstytucja uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe – również kwalifikowaną większością głosów miała być poddana pod głosowanie w referendum konstytucyjnym. Przyjęcie konstytucji przez naród w drodze referendum stanowiło jej demokratyczną legitymizację. Ustalone w ustawie konstytucyjnej wymogi dotyczące głosowania oraz przyjęcia konstytucji w referendum w oczywisty sposób wymuszały wypracowanie kompromisu już na etapie prac konstytucyjnych w Komisji Konstytucyjnej ZN. Referendum konstytucyjne, w którym obywatele posiadający czynne prawo wyborcze do Sejmu mieli wypowiedzieć się za lub przeciw konstytucji uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe, miało wzmocnić społeczną legitymizację konsensusu ustrojowego, osiągniętego zwłaszcza na etapie prac w Komisji Konstytucyjnej[25].

Uwarunkowania proceduralne w istotny sposób wpłynęły na tryb prac konstytucyjnych oraz formę i treść unormowań konstytucyjnych w sprawach dotyczących konstytucyjnej regulacji stosunków wyznaniowych, w tym dotyczących sfery stosunków instytucjonalnoprawnych między Rzecząpospolitą Polską a kościołami (związkami wyznaniowymi).

4. Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie przedstawienia Zgromadzeniu Narodowemu projektu konstytucji przyznała Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, grupie co najmniej 56 członków Zgromadzenia Narodowego oraz Prezydentowi RP. Jesienią 1992 r., po wejściu w życie ustawy konstytucyjnej i utworzeniu Komisji Konstytucyjnej ZN, rozpoczął się półroczny okres na składanie projektów, który upłynął 30 kwietnia 1993 r. Do upływu tego terminu w trybie zgodnym z ustawą konstytucyjną wpłynę-

[24] Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP (Dz.U. Nr 67, poz. 336; Dz.U. z 1994 r., Nr 61, poz. 251).

[25] Zob. P. Borecki, *Geneza modelu stosunków Państwo-Kościół*, s. 211.

ło siedem projektów ustawy zasadniczej[26]. Podczas posiedzeń Komisji Konstytucyjnej ZN w dniach 12 i 19 maja 1993 r. odbyła się prezentacja oraz ogólna debata nad czterema (spośród siedmiu zgłoszonych) projektami konstytucji[27]. Ten etap prac konstytucyjnych zakończył się fiaskiem w związku z rozwiązaniem Sejmu i Senatu przez prezydenta Lecha Wałęsę w dniu 31 maja 1993 r.

Trzecia – jak wskazuje historia prac konstytucyjnych – skuteczna próba uchwalenia nowej ustawy zasadniczej rozpoczęła się wraz z ukształtowaniem Zgromadzenia Narodowego złożonego z Sejmu i Senatu wyłonionych w wyborach przeprowadzonych jesienią 1993 r. Należy jednak dodać, że bezpośrednie prace nad projektem konstytucji RP rozpoczęły się później. Wcześniej bowiem (koniec 1993 r./wiosna 1994 r.) dyskutowano i dokonano (22 kwietnia 1994 r.) nowelizacji ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji[28]. Ważnym elementem zmian proceduralnych, a także prowadzonych w trzecim etapie prac konstytucyjnych było – zgodnie z art. 2a – poszerzenie inicjatywy konstytucyjnej o projekt wniesiony w trybie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Ponadto Regulamin Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, uchwalony 18 stycznia 1994 r.[29], zgodnie z art. 7 i art. 8 dopuszczał do uczestniczenia w obradach Komisji Konstytucyjnej ZN – poza członkami komisji oraz upoważnionymi przedstawicielami Prezydenta RP, Rady Ministrów i Trybunału Konstytucyjnego – także posłów i senatorów niebędących członkami Komisji Konstytucyjnej oraz osoby zaproszone przez przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej ZN. Ta druga kategoria uczestników obrad obejmowała przedstawicieli partii politycznych niereprezentowanych w Sejmie i Senacie, związków zawodowych, organizacji społecznych oraz kościołów i związków wyznaniowych[30]. Otwarty charakter prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, jak też pluralizm polityczny i religijno-światopoglądowy uczestników debaty

---

[26] Zob. *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Projekty konstytucji*, Warszawa 1993.

[27] Zob. „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn", t. VIII, s. 3-21; t. IX, Warszawa 1993, s. 3-29.

[28] Zob. szerzej R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce,* s. 299-339.

[29] Regulamin Komisji Konstytucyjnej został ogłoszony w „Monitorze Polskim" z 1994 r., Nr 8, poz. 62.

[30] Zaproszenie zostało wystosowane do 11 związków wyznaniowych zainteresowanych udziałem w pracach konstytucyjnych. Zob. „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn", t. III/IV, Warszawa 1994, s. 58.

ustrojowej miały istotne znaczenie w sprawach dotyczących stosunków wyznaniowych.

Właściwe merytorycznie prace konstytucyjne w Zgromadzeniu Narodowym zostały podjęte po wejściu w życie nowelizacji (22 kwietnia 1994 r.) ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji RP oraz po upływie terminu składania projektów konstytucji przez grupę obywateli, tj. po przyjęciu 8 września 1994 r. przez Komisję Konstytucyjną ZN projektu obywatelskiego. Za początek tych prac można uznać posiedzenie Zgromadzenia Narodowego w dniach 21-23 września 1994 r. zwołane w celu przeprowadzenia pierwszego czytania projektów konstytucji wniesionych do Komisji Konstytucyjnej ZN. Były to pierwsze obrady Zgromadzenia Narodowego poświęcone debacie konstytucyjnej w sprawie przygotowania nowej ustawy zasadniczej.

5. Przepisy konstytucyjne regulujące relacje między państwem a związkami wyznaniowymi zostały opracowane w latach 1994-1997. Wcześniejsze prace konstytucyjne, rozpoczęte ukonstytuowaniem się w połowie listopada 1993 r. Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, miały charakter, który można określić jako wstępny i przygotowawczy. W tym okresie, tak jak w maju 1993 r., nastąpiła ogólna prezentacja projektów i dyskusja podczas posiedzenia komisji w czerwcu 1994 r.[31] Należy jednak dodać, że w trakcie tej debaty kwestia stosunków między państwem a kościołami (związkami wyznaniowymi) była podniesiona ogólnie, w ramach prezentacji projektów konstytucji[32].

Decydujący dla ukształtowania konstytucyjnego modelu relacji państwo-Kościół okres prac konstytucyjnych, prowadzonych w latach 1994-1997, można podzielić na trzy zasadnicze etapy, które podaję za P. Boreckim[33]. Etap wstępny został wyznaczony przede wszystkim przez pierwsze czytanie projektów konstytucji w Zgromadzeniu Narodowym w dniach 22-23 września 1994 r. oraz debatę sejmową na

---

[31] Por. „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn", t. VIII, s. 6-45. Przedmiotem prezentacji były projekty Prezydenta RP, SLD, UD, KPN, PSL-UP oraz senacki. Na forum komisji nie był natomiast prezentowany projekt PC, uznała ona bowiem skuteczność uchwały III Kongresu PC o wycofaniu z Komisji Konstytucyjnej projektu konstytucji złożonego przez parlamentarzystów tej partii w poprzedniej kadencji. Wzmiankowany projekt nie był także przedmiotem pierwszego czytania w Zgromadzeniu Narodowym.

[32] Zob. szerzej R. Chruściak, *Przygotowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – przebieg prac parlamentarnych,* Warszawa 1997, s. 37.

[33] Zob. P. Borecki, *Geneza modelu stosunków Państwo-Kościół,* s. 217.

temat zasadniczych kwestii ustrojowych wskazanych przez Komisję Konstytucyjną ZN, przeprowadzoną 21 października 1994 r. Etap drugi – od grudnia 1994 do 16 stycznia 1997 r. – obejmował wypracowanie i ostateczne przyjęcie na forum Komisji Konstytucyjnej ZN ustrojowego kompromisu w sprawie ustrojowego modelu stosunków między państwem a Kościołem. W ramach trzeciego etapu – od 24 lutego do 2 kwietnia 1997 r. – nastąpiło usankcjonowanie wyników prac Komisji Konstytucyjnej ZN, połączone z ich ograniczoną korektą w wyniku uchwalenia konstytucji RP przez Zgromadzenie Narodowe w drugim, a następnie w trzecim czytaniu, przy uwzględnieniu prezydenckiej propozycji zmiany niektórych przepisów konstytucyjnych.

2. Koncepcja regulacji stosunków państwo-Kościół w projektach konstytucji RP i pracach konstytucyjnych w Zgromadzeniu Narodowym (pierwsze czytanie) oraz w debacie sejmowej na temat zasadniczych kwestii ustrojowych

1. Podstawą merytorycznych prac konstytucyjnych w sprawach wyznaniowych były tzw. przepisy konfesyjne w siedmiu projektach konstytucyjnych, złożonych w trybie określonym znowelizowaną 22 kwietnia 1994 r. ustawą konstytucyjną z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalania konstytucji RP[34].

[34] Projekty: senacki, PSL/UP oraz KPN podlegały rozpatrzeniu na podstawie przepisu znowelizowanej ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji (art. 12a), zgodnie z którym projekty wniesione na podstawie i w trybie ustawy konstytucyjnej podlegają rozpatrzeniu bez względu na to, w której kadencji zostały zgłoszone. Tak więc z punktu widzenia treści były to projekty tożsame z projektami zgłoszonymi do Komisji Konstytucyjnej wiosną 1993 r. Należy dodać, że na podstawie art. 12a ustawy konstytucyjnej rozpatrzeniu w pierwszym czytaniu formalnie podlegał również złożony w poprzedniej kadencji (wiosną 1993 r.) projekt Porozumienia Centrum. W praktyce projekt ten nie był jednak rozpatrywany, gdyż zaaprobowane zostało jego wycofanie, zadeklarowane w uchwale III Kongresu PC. Wycofanie to miało charakter polityczny i praktyczny, przy zasadniczych wątpliwościach prawnych. Projekty UW, SLD i prezydencki były formalnie projektami nowymi, wniesionymi w maju 1994 r. (po uprzednim wycofaniu projektów wniesionych wiosną 1993 r.). Merytorycznie zakres zmian w nowych projektach w stosunku do wycofanych nie był zbyt duży. Zgodnie z projektem na podstawie przepisu znowelizowanej ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji (art. 2a) inicjatywa ustawodawcza w zakresie przedstawienia projektu nowej konstytucji przysługuje również grupie obywateli, którzy dla swojego

Pierwsze czytanie projektów nowej ustawy zasadniczej – formalnie wniesionych do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego – odbyło się na pierwszym posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego w dniach 21-23 września 1994 r.[35] Debata nad złożonymi projektami konstytucji została poprzedzona pracami nad nowym regulaminem Zgromadzenia Narodowego, który został uchwalony 22 września 1994 r.[36] Następnie rozpoczęło się pierwsze czytanie wniesionych projektów konstytucji. Pierwszym aktem pierwszego czytania była ogólna prezentacja poszczególnych projektów przez osoby upoważnione do ich przedstawienia w imieniu podmiotów, które wniosły przedmiotowe projekty[37].

2. Konstytucyjna regulacja stosunków wyznaniowych w projektach konstytucji – przedstawionych do rozpatrzenia w pierwszym czytaniu – obejmowała dwa podstawowe zakresy unormowań prawnoustrojowych: relacje między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi oraz problematykę wolności sumienia i wyznania.

Zgodnie z zakresem tematycznym artykułu w dalszej szczegółowej analizie uwzględniona będzie problematyka projektowanych unormowań trybu i form prawnych regulacji stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Prezentacja regulacji tej problematyki w poszczególnych projektach nowej Konstytucji RP zostanie przedstawiona na tle całości przepisów, regulujących sferę stosunków prawnoinstytucjonalnych między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. W ich świetle można będzie ustalić właściwe znaczenie i prawnoustrojową istotę projektowanych regula-

---

projektu uzyskają poparcie co najmniej 500 tys. osób posiadających czynne prawo wyborcze. Szerzej na ten temat zob. R. Chruściak, *Uwagi o projektach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z lat 1989-1997,* w: *Projekty Konstytucji 1993-1997,* cz. I, Warszawa 1997, s. 9n.

35 Por. *Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniach 21, 22, 23 września 1994 r.,* Warszawa 1994, s. 25-137.

36 M.P. Nr 54, poz. 453.

37 Uzasadnienie projektu Komisji Konstytucyjnej Senatu I kadencji (druk ZN nr 3) przedstawiła senator A. Grześkowiak. Wspólny projekt przygotowany przez posłów i senatorów PSL i UP oraz wsparty przez innych parlamentarzystów (druk ZN nr 4) uzasadnił poseł A. Łuczak, projekt KPN zaś (druk ZN nr 5) uzasadnił poseł L. Moczulski. Poseł J. Ciemniewski przedstawił uzasadnienie projektu parlamentarzystów Unii Wolności (druk ZN nr 6), projekt posłów i senatorów SLD (druk ZN nr 2) uzasadnił poseł J. Jaskiernia, L. Falandysz (zastępca szefa Kancelarii Prezydenta RP) uzasadnił projekt (druk ZN nr 1) wniesiony przez prezydenta L. Wałęsę. Projekt grupy obywateli (druk ZN nr 7) uzasadnił M. Krzaklewski (pełnomocnik grupy obywateli i przewodniczący NSZZ „Solidarność").

cji, dotyczących trybu unormowań pozycji prawnej oraz stosunków między kościołami i związkami wyznaniowymi a państwem (Rzecząpospolitą Polską).

3. Regulacja stosunków między państwem a kościołami (związkami wyznaniowymi) w siedmiu projektach Konstytucji RP przedstawiała się następująco:

I. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (druk ZN nr 1 – projekt wniesiony przez prezydenta RP Lecha Wałęsę)

Rozdział – „Rzeczpospolita" – art. 9

1. Państwo i kościoły oraz związki wyznaniowe są autonomiczne i niezależne. Państwo współdziała z kościołami i związkami wyznaniowymi w zaspokajaniu potrzeb jednostki, rodziny i społeczeństwa.
2. Sytuację prawną kościołów oraz związków wyznaniowych określają na zasadzie równouprawnienia ustawy uchwalane po porozumieniu się z ich przedstawicielami. Sytuację prawną Kościoła Katolickiego może nadto określać umowa ze Stolicą Apostolską.

II. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (druk ZN nr 2 – projekt podpisany przez posłów i senatorów – członków Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej)

Rozdział – „Artykuły podstawowe" – art. 7

1. Rzeczpospolita Polska jest państwem świeckim.
2. Stosunki między państwem a Kościołem Katolickim i innymi kościołami i związkami wyznaniowymi oparte są na zasadach tolerancji, wzajemnego poszanowania i współpracy.
3. Stosunki między państwem a Kościołem Katolickim i innymi kościołami i związkami wyznaniowymi regulują ustawy lub umowy międzynarodowe.
4. Wszystkie kościoły i związki wyznaniowe mają równe prawa i obowiązki. Żaden kościół ani związek wyznaniowy nie może być uprzywilejowany jakąkolwiek ustawą lub umową międzynarodową.

III. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (druk ZN nr 3 – projekt przygotowany przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji 1989-1991)

Rozdział I – „Zasady naczelne" – art. 8

1. Państwo i Kościół Katolicki oraz inne kościoły i związki wyznaniowe są autonomiczne i niezależne, każde we własnym zakresie rządzi się własnymi prawami. Działają wobec siebie na zasadzie wzajemnego poszanowania i mogą prowadzić stosowne współdziałanie dla dobra człowieka i tworzonych przez niego wspólnot.
2. Stosunki między państwem a Kościołem Katolickim określa umowa zawarta ze Stolicą Apostolską.

3. Stosunek państwa do innych kościołów oraz do związków wyznaniowych reguluje ustawa uchwalona po porozumieniu się z ich właściwymi przedstawicielstwami.

IV. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (druk ZN nr 7 – projekt grupy obywateli poparty podpisami 959 270 osób posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu)

Rozdział I – „Zasady naczelne" – art. 6

1. Państwo gwarantuje autonomię i niezależność kościołów oraz związków wyznaniowych uznanych przez prawo.
2. Wzajemne relacje między państwem a Kościołem Katolickim określa umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską. Sytuację prawną innych kościołów i związków wyznaniowych ustalają ustawy uchwalane po porozumieniu z ich przedstawicielami.
3. Państwo współdziała z Kościołem Katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi dla osiągnięcia dobra wspólnego.

V. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (druk ZN nr 4 – projekt podpisany przez posłów i senatorów – członków Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz kół poselskich: Unii Pracy, Mniejszości Niemieckiej, Partii Rencistów i Emerytów „Nadzieja" oraz posłów niezrzeszonych)

Rozdział I – „Zasady ogólne" – art. 9

1. Stosunki między państwem a Kościołem Rzymskokatolickim i innymi kościołami i związkami wyznaniowymi oparte są na zasadach niezależności i wzajemnego poszanowania.
2. W celu realizacji praw i potrzeb obywateli państwo współdziała z Kościołem Rzymskokatolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi.

VI. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (druk ZN nr 5 – projekt podpisany przez posłów i senatorów – członków Klubu Parlamentarnego Konfederacji Polski Niepodległej)

Rozdział I – „Rzeczpospolita Polska" – art. 11

1. Wyznanie rzymskokatolickie, będące religią przeważającej większości narodu, zajmuje w Rzeczypospolitej naczelne stanowisko pośród równouprawnionych wyznań.
2. Wszystkie związki wyznaniowe i kościoły rządzą się własnymi prawami w zgodzie z porządkiem prawnym Rzeczypospolitej.
3. Przynależność do nich nie daje żadnych uprawnień ani nie powoduje ograniczeń, których by nie posiadały osoby znajdujące się w innym związku lub poza związkami wyznaniowymi.

VII. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (druk ZN nr 6 – projekt podpisany przez posłów i senatorów – członków Klubu Parlamentarnego Unia Demokratyczna)

Rozdział I – „Rzeczpospolita. Zasady podstawowe" – art. 8

1. Stosunki między państwem a Kościołem Rzymskokatolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi oparte są na zasadach rozdziału, niezależności i wzajemnego poszanowania.
2. W celu zaspokajania potrzeb obywateli państwo współdziała z Kościołem Rzymskokatolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi.

4. W świetle przeprowadzonej analizy przepisów konfesyjnych w projektach konstytucji RP przedłożonych do pierwszego czytania nasuwa się kilka zasadniczych uwag. Dokonując wstępnie ogólnego przeglądu ujęcia w przedmiotowych projektach przepisów konfesyjnych, należy wyraźnie podkreślić, że problematyka stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi we wszystkich projektach zajmowała wysoką pozycję w wewnętrznej systematyce przepisów konstytucyjnych, a mianowicie, była regulowana w pierwszych rozdziałach dotyczących podstawowych (naczelnych) zasad ustroju. Oznaczało to, że ta sfera regulacji konstytucyjnej została podniesiona do rangi naczelnych zasad ustroju. Autorzy wszystkich projektów konstytucji RP wskazali na szczególne znaczenie sfery stosunków między państwem a kościołami (związkami wyznaniowymi) dla konstytucyjnej regulacji ustroju politycznego Rzeczypospolitej Polskiej. W świetle zastosowanej w projektach konstytucyjnych systematyki wewnętrznej przepisów konstytucyjnych na uwagę zasługuje również koncepcja rozdzielenia uregulowań problematyki wolności sumienia i wyznania (religii) oraz sfery relacji między państwem a związkami wyznaniowymi.

5. Przedstawione w projektach konstytucji RP koncepcje uregulowań sfery stosunków instytucjonalnych między państwem a związkami wyznaniowymi charakteryzuje daleko posunięta rozbieżność regulacji, motywowana naturalnie różnicami poglądów doktrynalnych i politycznych autorów poszczególnych projektów. Zwraca uwagę jednak generalna tendencja do odrzucania rozwiązań znanych z historii stosunków państwo-Kościół, opowiadających się za supremacją jednej religii i jednego kościoła w państwie (legitymizacja religii państwowej) bądź supremacją państwa nad religią (ateizacja całokształtu życia publicznego i ograniczanie przez państwo religii i kościołów)[38]. W istocie

[38] Por. *Jaka Konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku,* Warszawa 1994, s. 68.

forma prawna tych stosunków mieści się między zasadą „rozdziału" a zasadą „autonomii i niezależności".

W grupie siedmiu projektów konstytucji RP należy wskazać trzy projekty, które opowiadają się za formułą rozdziału państwa i kościoła. Preferencję systemu rozdziału wyrażały następujące projekty konstytucyjne: Unii Demokratycznej, Polskiego Stronnictwa Ludowego i Unii Pracy oraz Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Należy przy tym zauważyć, że w istocie jedynie projekt Unii Demokratycznej zawierał jednoznaczne wskazanie modelu rozdziału (art. 8 ust. 1 stanowił: „Stosunki między państwem a Kościołem Rzymskokatolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi oparte są na zasadach rozdziału, niezależności i wzajemnego poszanowania"). W pozostałych projektach autorzy ograniczyli się jedynie do wskazania wybranych cech konstytuujących system rozdziału, np. równouprawnienie wyznań (projekt SLD), niezależność państwa oraz kościoła (projekt PSL – UP). Przyjęte formuły, wyznaczające relacje między państwem a kościołami bez jednoznacznego wskazania zasady rozdziału, w ocenie M. Pietrzaka stanowiły wyraz wypracowania formuły prawnej relacji państwo-Kościół, możliwej do zaakceptowania przez Kościół Rzymskokatolicki[39]. Chodziło bowiem o zastąpienie klasycznej formuły „rozdział" terminami o zbliżonym znaczeniu, pozbawionymi jednakże negatywnej konotacji historycznej. Postulowanie rozdziału Kościoła i państwa spotykało się z zarzutem hierarchii Kościoła Rzymskokatolickiego i polityków partii prokatolickich, że jest to formuła wroga i nieprzyjazna w stosunku do większościowej wspólnoty religijnej, tj. członków Kościoła Katolickiego w polskim państwie[40].

Projekt konstytucji zgłoszony przez SLD nie odniósł się bezpośrednio do systemu rozdziału państwa i Kościoła, aczkolwiek tej formuły nie kwestionował. Projekt ten sferę stosunków instytucjonalnych państwo-Kościół powiązał z szerszą formułą ustrojową państwa w sprawach wyznaniowych. Projekt SLD wyraźnie łączył regulację problematyki wyznaniowej z ideą państwa „świeckiego" (art. 2 ust. 1

---

[39] Por. M. Pietrzak, *Stosunki państwo-kościół,* s. 175.

[40] Ten zarzut dobitnie sformułowała w debacie konstytucyjnej m.in. senator A. Grześkowiak. Podczas prezentacji projektu Senatu I kadencji na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej 22 czerwca 1994 r. wyraziła następujący pogląd: „My przyjęliśmy model konstytucji włoskiej, a więc model autonomii i niezależności państwa i kościoła. Widzimy bowiem potrzebę współpracy państwa i kościoła dla dobra wspólnego. Nie deklarujemy rozdziału państwa od kościoła. Ma on bowiem w Polsce złe konotacje. W świadomości ludzi łączony jest na ogół z ingerencją, walką z kościołem i ateizacją" (zob. „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn", t. VIII, s. 22).

– „Rzeczpospolita Polska jest państwem świeckim"). Był to w istocie jedyny projekt konstytucji, który postulował przyjęcie w sferze regulacji ustroju politycznego państwa kompleksowych rozwiązań realizujących ideę państwa świeckiego[41]. Projekt ten w pewnym stopniu nawiązywał do ujęcia stosunków państwo-Kościół na wzór rozwiązań prawnoustrojowych Konstytucji V Republiki Francuskiej[42].

Następną grupę projektów konstytucyjnych stanowiły te, które inspirując się formułą „autonomii i niezależności" Soboru Watykańskiego II, postulowały określenie relacji państwo-Kościół według tej zasady. Dotyczy to trzech projektów konstytucji RP, które na podstawie tej zasady projektowały ukształtowanie stosunków państwo-Kościół. Były to następujące projekty: Prezydenta RP (art. 9 ust. 1), Senatu I kadencji (art. 8 ust. 1) i obywatelski (art. 6 ust. 1).

Wśród projektów konstytucji RP zgłoszonych do pierwszego czytania charakterystyczny jest projekt konstytucji zgłoszony przez KPN, który nawiązując do formuły z Konstytucji marcowej z 1921 r., proponował zapis: „Wyznanie rzymskokatolickie, będące religią przeważającej większości narodu, zajmuje w Rzeczypospolitej naczelne stanowisko pośród równouprawnionych wyznań" (art. 11 ust. 1). Podobnie projekt obywatelski postulował uprzywilejowaną pozycję religii rzymskokato-

---

[41] W literaturze prawa wyznaniowego koncepcję państwa świeckiego w aspekcie założeń doktrynalno-teoretycznych przedstawił m.in. M. Pietrzak. Poseł J. Jaskiernia, prezentując projekt konstytucji SLD na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej w dniu 22 czerwca 1994 r., przedstawił szczegółowe założenia koncepcji państwa świeckiego. Stwierdził, co następuje: „Chcę podkreślić, że słowo «świecki» w projekcie SLD jest alternatywnym do pojęcia «wyznaniowy». W naszej konstrukcji pojęcie «państwa świeckiego» oznacza wyłącznie jedną kwestię: nie jest to państwo wyznaniowe, a więc czynnik wyznaniowy nie jest czynnikiem konstrukcyjnym ustroju państwa". Następnie wyjaśnił, co oznacza formuła: „Rzeczpospolita Polska jest państwem świeckim". Mianowicie stwierdził: „Wskazujemy, że stosunki między państwem a Kościołem Katolickim i innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi oparte są na zasadzie tolerancji, wzajemnego poszanowania i współpracy. W koncepcji SLD punkt ciężkości stanowi tolerancja jako podstawa wolności religijnej, wolności sumienia i wyznania". Zob. M. Pietrzak, *Państwo laickie (Przegląd Humanistyczny nr 8-9 z 1990 roku),* w: M. Pietrzak, *Demokratyczne świeckie państwo prawne,* Warszawa 1999, s. 123-153; J. Jaskiernia, „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn", t. VIII, s. 31, 38.

[42] Konstytucja V Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r. w art. 1 stanowi: „Francja jest republiką niepodzielną, laicką, demokratyczną i społeczną. Zapewnia ona równość wszystkich obywateli wobec państwa bez względu na pochodzenie, rasę lub wyznanie. Respektuje ona wszelkie przekonania" (*Konstytucja V Republiki Francuskiej,* przekł. i oprac. Z. Jarosz, Warszawa 1997, s. 7).

lickiej oraz Kościoła Katolickiego. Formuła ta została zakwestionowana przez ekspertów Komisji Konstytucyjnej. Została ona określona jako formuła państwa wyznaniowego w wersji zmodernizowanej, w którym Kościół Katolicki uzyskuje charakter oficjalny, a w przyszłości mogłaby wywoływać negatywne skutki w praktyce ustrojowej[43].

Wspólnym elementem stosunków wyznaniowych w projektach nowej konstytucji RP jest zasada współdziałania państwa i Kościoła dla dobra człowieka (projekt Senatu I kadencji, projekt PSL – UP, projekt UW), dla zaspokojenia potrzeb jednostki, rodziny i społeczeństwa (projekt prezydencki), natomiast do projektu SLD została wpisana zasada współpracy. Okazuje się, że zasada „współdziałania" i „współpracy" przyjmowana jest zarówno przy formule „świeckości" państwa (w którym *ex definitione* naczelną zasadą ustrojową jest rozdział Kościoła i państwa), jak też przy formule „autonomii i niezależności", aczkolwiek sformułowania dotyczące modelu „rozdziału" oraz „autonomii i niezależności" nie są równoznaczne. Element „współpracy" i „współdziałania" dwóch instytucji sprowadza regulacje w projektach konstytucji RP do modelu opartego na zasadzie separacji skoordynowanej[44].

6. Kolejnym wyznacznikiem stosunków wyznaniowych jest sposób określenia w projektach konstytucji RP położenia prawnego wyznań względem siebie. Zasadę równouprawnienia wyznań *expressis verbis* formułuje jedynie projekt prezydencki (art. 9 ust. 2). Projekty SLD i UW stwarzają domniemanie jej istnienia, wywodząc ją z formuły „świeckości" państwa oraz z koncepcji „rozdziału". Pozostałe projekty zupełnie przemilczają tę kwestię lub wprowadzają niedającą się rozwiązać w praktyce sprzeczność między „naczelnym stanowiskiem wyznania rzymskokatolickiego pośród równouprawnionych wyznań" (projekt KPN – art. 11 ust. 1). Tymczasem zagadnienie „równości" lub „równouprawnienia" wyznań w państwie jest naczelną zasadą ustrojową demokratycznego państwa prawnego. W dalszych pracach konstytucyjnych szczególnie często odwoływano się do tej zasady jako jednej z fundamentalnych zasad wyznaczających status prawny związków wyznaniowych.

7. Konstytucyjna konstrukcja stosunków instytucjonalnych między Rzecząpospolitą Polską a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi (art. 25 Konstytucji RP z 1997 r.) wskazuje jednoznacznie na

---

[43] Por. P. Borecki, *Geneza modelu stosunków Państwo-Kościół,* s. 221-222; J. Krukowski, *Stosunki państwo-Kościół (związki wyznaniowe) w nowej Konstytucji,* mps powielony, s. 6; W. Lang, *Ekspertyza na temat stosunku państwo – Kościół (związki wyznaniowe) w nowej Konstytucji RP,* mps powielony, s. 16.

[44] Por. J. Krukowski, *Stosunki państwo-Kościół (związki wyznaniowe)*, s. 8.

ścisłe powiązanie przyjętej prawnoustrojowej koncepcji relacji między państwem a kościołami (związkami wyznaniowymi) z określeniem form prawnych regulacji statusu związków wyznaniowych.

Analizując projekty konstytucji RP skierowane do pierwszego czytania w Zgromadzeniu Narodowym, można zauważyć, iż przyjęte w tych projektach koncepcje relacji między państwem a kościołami pozostawały w korelacji ze sposobem określenia prawnych form regulacji statusu prawnego związków wyznaniowych. Projekty konstytucyjne preferujące system relacji państwo-Kościół, oparty na formule „przyjaznego rozdziału państwa i kościoła", a zwłaszcza przywołujące zasadę „autonomii i niezależności", postulowały uregulowanie stosunków między państwem a Kościołem Katolickim w formie obligatoryjnej umowy międzynarodowej ze Stolicą Apostolską (projekt Senatu I kadencji – art. 8 ust. 2 i projekt obywatelski – art. 6 ust. 2) albo dopuszczały fakultatywnie możliwość regulacji statusu Kościoła Katolickiego w formie umowy międzynarodowej (projekt Prezydenta RP – art. 9 ust. 2, a także projekt SLD – art. 7 ust. 3). Projekt SLD przewidywał podwójną regulację statusu Kościoła Katolickiego. Obok proponowanej fakultatywnie umowy międzynarodowej stanowił, że sytuację prawną i stosunki między państwem a Kościołem Katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi regulują ustawy (art. 7 ust. 3).

Dwa projekty konstytucji RP przewidywały szczególny sposób uregulowania pozycji prawnej i stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi (z wyłączeniem Kościoła Katolickiego). W projekcie prezydenta RP Lecha Wałęsy (art. 9 ust. 2) oraz projekcie Senatu I kadencji (art. 8 ust. 3) został zgłoszony postulat regulacji stosunku państwa do kościołów nierzymskokatolickich (użyto formuły „innych kościołów") oraz do związków wyznaniowych w formie ustawy uchwalonej „po porozumieniu się z ich właściwymi przedstawicielstwami". W projekcie Prezydenta RP dodano jeszcze klauzulę, że w formie ustawy uchwalonej „po porozumieniu się z ich przedstawicielami" określa się na „zasadzie równouprawnienia" sytuację prawną kościołów oraz związków wyznaniowych.

Należy zaznaczyć, że trzy projekty konstytucji, tj. UW, PSL – UD i KPN, nie wypowiedziały się w ogóle w przedmiocie sposobu regulacji pozycji prawnej kościołów i związków wyznaniowych, włącznie z Kościołem Katolickim.

8. Prezentacja projektów konstytucji RP w Zgromadzeniu Narodowym była podstawą debaty konstytucyjnej. W trakcie pierwszego czytania siedmiu projektów na forum Zgromadzenia Narodowego została przeprowadzona ogólna debata ustrojowa. Wypowiedzi członków Zgromadzenia Narodowego w większości przypadków odnosiły się do

przedstawionych w projektach formuł relacji między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi. Poza dokonywaną oceną, niejednokrotnie krytyczną określonych propozycji uregulowań ustrojowych (a zwłaszcza tzw. propozycji skrajnych zawartych w projektach SLD, KPN i Senatu I kadencji), były zgłaszane także postulaty dotyczące sposobu uregulowania relacji państwo-Kościół (związki wyznaniowe) w projekcie nowej konstytucji RP[45].

Podczas pierwszego czytania projektów w debacie skoncentrowano się na zagadnieniach o zasadniczym znaczeniu dla przyszłych uregulowań ustrojowych stosunków wyznaniowych. Debata konstytucyjna nie doprowadziła jednakże do sformułowania konkretnych dyrektyw do dalszych prac konstytucyjnych prowadzonych na posiedzeniach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

Przebieg debaty wskazywał, że niektóre koncepcje stosunków między państwem a kościołami, m.in. koncepcja państwa świeckiego, zasada neutralności światopoglądowej czy formuła rozdziału Kościoła i państwa, spotkały się z krytyką znacznej części dyskutantów. Można przyjąć, iż debata konstytucyjna – już na tym etapie prac legislacyjnych – uświadomiła liderom klubów parlamentarnych oraz kierownictwu Komisji Konstytucyjnej ZN, iż zagadnienie konstytucyjnej regulacji stosunków państwo-Kościół będzie stanowić jedną z fundamentalnych, a zarazem kontrowersyjnych politycznie kwestii ustrojowych.

Po zakończeniu dyskusji, wobec niezgłoszenia formalnego wniosku o odrzucenie w pierwszym czytaniu któregokolwiek projektu – zgodnie z art. 7 ust. 5 Regulaminu Zgromadzenia Narodowego z 22 września 1994 r. – wszystkie projekty zostały skierowane do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. W następnym etapie prac legislacyjnoustrojowych w procesie przygotowania nowej konstytucji RP były prowadzone prace konstytucyjne w Komisji Konstytucyjnej ZN, która miała obowiązek przedstawić sprawozdanie o skierowanych do niej projektach, zawierające projekt konstytucji w formie tekstu jednolitego.

Merytoryczne prace konstytucyjne nad przygotowaniem nowej ustawy zasadniczej w Komisji Konstytucyjnej ZN poprzedzała debata sejmowa na temat zasadniczych kwestii ustrojowych. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji RP – „po zebraniu projektów konstytucji Sejm przeprowadza debatę na temat zasadniczych kwestii ustrojowych

[45] Por. P. Borecki, *Geneza modelu stosunków Państwo-Kościół,* s. 223-227.

wskazanych przez Komisję Konstytucyjną". Debata sejmowa – jako kolejny etap prac konstytucyjnych – odbyła się 21 października 1994 r.[46]

Jedną z zasadniczych kwestii ustrojowych poddanych pod debatę sejmową było zagadnienie konstytucyjnej regulacji stosunków między państwem a kościołami (związkami wyznaniowymi)[47]. Zgodnie z cytowaną ustawą konstytucyjną Komisja Konstytucyjna ZN, przedstawiając Sejmowi RP wykaz zasadniczych zagadnień ustrojowych, zaproponowała Sejmowi RP rozważenie w debacie ustrojowej „sposobu regulacji stosunków między kościołem (-łami) i związkami wyznaniowymi a państwem" jako czwartego zagadnienia w zakresie konstytucyjnej regulacji „ustroju politycznego Rzeczypospolitej Polskiej"[48].

3. Kształtowanie konstytucyjnej regulacji stosunków między państwem a kościołami (związkami wyznaniowymi) w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (grudzień 1994 – styczeń 1997)

1. Prace legislacyjno-ustrojodawcze w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego prowadzone były podczas posiedzeń plenarnych oraz sześciu podkomisji stałych[49]. Działalność Komisji Konstytucyjnej ZN wspierał Zespół Stałych Ekspertów oraz Zespół Konsultacyjny[50].

---

[46] Zob. szerzej R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce,* s. 251-255.

[47] Zob. Podstawowe dylematy konstytucyjne (synteza opracowań eksperckich). Opracowanie Zespołu Stałych Ekspertów Komisji Konstytucyjnej, druk sejmowy nr 649 (Sejm II kadencji).

[48] Na podstawie art. 13 Regulaminu Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z 18 stycznia 1994 r. (M.P. Nr 8, poz. 62) Komisja uchwałą z 11 października 1994 r. ustaliła wykaz podstawowych zagadnień konstytucyjnych proponowanych do debaty sejmowej.

[49] Na mocy art. 4 Regulaminu Komisji Konstytucyjnej ZN Komisja uchwałą z 18 maja 1994 r. powołała następujące podkomisje stałe: 1) redakcyjną zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających konstytucję; 2) podstaw ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego; 3) zagadnień systemu źródeł prawa; 4) organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządu terytorialnego; 5) instytucji ochrony prawa i organów wymiaru sprawiedliwości; 6) praw i obowiązków obywateli. Zob. Uchwała Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z dnia 18 maja 1994 r. w sprawie zakresu pracy stałych podkomisji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn", t. VII, Warszawa 1994, s. 25.

[50] Zespół Konsultacyjny składał się z osób desygnowanych przez kluby i koła parlamentarne. Prawo zwoływania posiedzeń przysługiwało przewodniczącemu Komisji Konstytucyjnej ZN. Zgodnie z art. 3 Regulaminu Komisji Konsty-

Ustalony w Konstytucji RP z 1997 r. model relacji między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, jak również lokalizacja przepisów wyznaniowych (obejmujących także regulacje sfery wolności sumienia i religii) w systematyce przepisów konstytucyjnych jest rezultatem przede wszystkim prac konstytucyjnych Komisji Konstytucyjnej ZN. W następnych etapach prac konstytucyjnych (drugie i trzecie czytanie konstytucji RP w Zgromadzeniu Narodowym) były jedynie wprowadzane nieliczne poprawki i uzupełnienia do treści przepisów wyznaniowych opracowanych w Komisji Konstytucyjnej ZN.

Konstytucyjna regulacja relacji państwa i związków wyznaniowych na początku stała się przedmiotem prac podkomisji podstaw ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego (grudzień 1994 r.), a następnie podkomisji redakcyjnej, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających konstytucję (20 grudzień 1994 r. – 20 styczeń 1995 r.). W tym okresie podkomisja redakcyjna – na podstawie opracowań roboczych poszczególnych podkomisji – miała do wykonania opracowanie roboczej wersji projektu konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W dniu 20 stycznia 1995 r. podkomisja przedłożyła Komisji Konstytucyjnej ZN projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w ujęciu wariantowym, który następnie stał się podstawą prac konstytucyjnych, tj. szczegółowej debaty konstytucyjnej oraz opracowania (redakcji) treści przepisów konstytucyjnych, prowadzonych od 25 stycznia 1995 r. do 19 czerwca 1996 r. w Komisji Konstytucyjnej ZN. Ten etap prac konstytucyjnych zakończył się, zgodnie z art. 5 ust. 3 i art. 7 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji RP – uchwaleniem po raz pierwszy (19 czerwca 1996 r.) przez Komisję Konstytucyjną ZN tzw. jednolitego projektu konstytucji RP. Przyjęty 19 czerwca 1996 r. projekt konstytucji RP od czerwca do września tego roku był przedmiotem szczegółowych prac redakcyjnych prowadzonych przez grupę ekspertów oraz podkomisję redakcyjną, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających konstytucję. Następnie Komisja Konstytucyjna ZN przystąpiła do przygotowania sprawozdania z prowadzonych prac konstytucyjnych, zawierającego projekt konstytucji RP w formie tekstu jednolitego. Prace te były prowadzone od 17 września 1996 r. do 16 stycznia 1997 r. W dniu 16 stycznia 1997 r. Komisja Konstytucyjna ZN uchwaliła projekt konstytucji RP, który stał się podstawą dalszych prac konstytucyjnych w Zgromadzeniu Narodowym.

---

tucyjnej ZN Zespół Konsultacyjny był ciałem opiniodawczym, mającym zapewnić współdziałanie klubów i kół parlamentarnych w sprawach dotyczących organizacji Komisji Konstytucyjnej ZN.

2. Problematyka przepisów konstytucyjnych regulujących stosunki państwo-Kościół stała się przedmiotem merytorycznych prac podkomisji podstaw ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego w następstwie przyjęcia 4 maja 1994 r. przez Komisję Konstytucyjną ZN katalogu podstawowych zasad konstytucji RP. Wśród siedmiu ogólnych zasad ustroju państwa katalog ten zawierał problematykę dotyczącą stosunków między państwem a Kościołem (-łami) i innymi związkami wyznaniowymi[51]. Już wówczas, w trybie roboczym, Komisja Konstytucyjna ZN tę problematykę przyszłej regulacji konstytucyjnej zakwalifikowała do części ogólnej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Problematyka regulacji stosunków państwo-Kościół była przedmiotem debaty konstytucyjnej na posiedzeniach podkomisji podstaw ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego w dniach 2, 9 i 16 grudnia 1994 r.

3. Podczas pierwszego posiedzenia podkomisji podstaw ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego została przeprowadzona debata na temat ogólnych założeń, dotyczących koncepcji uregulowania tej sfery stosunków wyznaniowych. Materiałem do debaty było przedłożenie członkom podkomisji ekspertyzy prof. Piotra Winczorka, wskazującej kierunkowo warianty możliwych do przyjęcia w przyszłej ustawie zasadniczej klauzul wyznaniowych regulujących sferę stosunków państwo-Kościół. Ekspert wskazał możliwość przyjęcia w nowej ustawie zasadniczej jednej z pięciu alternatywnych koncepcji stosunków państwo-Kościół:

1. Zasady państwa świeckiego (laickiego) i rozdziału Kościoła (-ów) i państwa; równouprawnienia kościołów i wyznań.
2. Zasady rozdziału Kościoła (-ów) i państwa; równouprawnienia kościołów i wyznań.
3. Zasady autonomii oraz współdziałania Kościoła (-ów) i państwa; równouprawnienia kościołów i wyznań.
4. Zasady autonomii oraz współdziałania Kościoła i państwa.
5. Zasady, że wyznanie rzymskokatolickie, będące religią przeważającej większości narodu, zajmuje w państwie stanowisko naczelne wśród równouprawnionych wyznań (por. art. 114 z Konstytucji RP z 1921 r.).

[51] Komisja Konstytucyjna przedmiotową decyzję podjęła na podstawie przedłożenia – ekspertyzy – prof. Piotra Winczorka, członka Zespołu Stałych Ekspertów Komisji Konstytucyjnej ZN. Zob. „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn", t. VIII, s. 56.

Ekspert Komisji Konstytucyjnej ZN zwrócił jednocześnie uwagę, że z przyjętą w ustawie zasadniczej ogólną zasadą, określającą relacje między państwem a kościołami (związkami wyznaniowymi), powinna pozostawać w harmonii określona koncepcja uregulowania podstaw prawnych stosunków państwo-Kościół. Wskazał przy tym następujące warianty uregulowań w nowej konstytucji RP tej sfery stosunków: w stosunku do Kościoła Katolickiego – konkordat, natomiast co do innych kościołów i związków wyznaniowych – ustawy uchwalane w porozumieniu z władzami danego kościoła lub związku wyznaniowego; jednolite, ustawowe uregulowania położenia wszystkich kościołów i związków wyznaniowych; odrębne, ustawowe uregulowania położenia z jednej strony Kościoła Katolickiego, z drugiej innych kościołów i związków wyznaniowych; uregulowania odrębnymi ustawami położenia każdego z kościołów i związków wyznaniowych[52].

Podkomisja podstaw ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego podczas posiedzenia 2 grudnia 1994 r. zapoznała się również z propozycjami unormowań tej sfery stosunków wyznaniowych, przedstawionymi przez gości podkomisji – przedstawicieli kościołów i związków wyznaniowych oraz organizacji społecznych[53].

Przedstawiciele kościołów nierzymskokatolickich oraz organizacji społecznych w swoich wystąpieniach odnieśli się do przedstawionych do dyskusji ustrojowych koncepcji uregulowania stosunków państwo-Kościół. W większości tych wystąpień z aprobatą odnoszono się do systemu rozdziału państwa i Kościoła. Formułowano także postulaty konstytucjonalizacji klauzuli świeckości państwa, neutralności światopoglądowej państwa oraz równouprawnienia wyznań[54]. Przedstawiciele zwłaszcza tzw. kościołów mniejszościowych swoje postulaty aprobujące system rozdziału, łącznie z użyciem w treści przepisów nowej konstytucji RP klasycznych terminów „rozdział państwa i Kościoła", uzasadniali argumentami natury teologicznej (wskazywano na zasadę biblijną rozdziału państwa i Kościoła), a także negatywnymi doświadczeniami funkcjonowania mniejszościowych wspólnot wyznaniowych

---

[52] Por. P. Borecki, *Geneza modelu stosunków Państwo-Kościół,* s. 237-238.

[53] Podczas posiedzenia 2 grudnia 1994 r. członkom podkomisji zostały przedłożone: wniosek Parlamentarnej Grupy Kobiet (PGK), dotyczący proponowanych przepisów konstytucyjnych w sprawie m.in. relacji państwo-związki wyznaniowe oraz propozycje postanowień odnoszących się do danej dziedziny, zgłoszone przez Komitet Porozumiewawczy Polskich Stowarzyszeń Humanistycznych i przez Stowarzyszenie na rzecz Państwa Neutralnego Światopoglądowo NEUTRUM. Zob. „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn", t. X, Warszawa 1994, s. 148-149.

[54] Por. tamże, s. 148-150.

w okresie II Rzeczypospolitej Polskiej oraz współcześnie, w okresie transformacji ustrojowej po 1989 r.[55]

Podczas posiedzenia podkomisji podstaw ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego, podobnie jak podczas plenarnego posiedzenia Komisji Konstytucyjnej ZN w czerwcu 1994 r., można było zauważyć dążenie do powiązania treści przepisów w nowej konstytucji RP dotyczących sfery relacji państwo-Kościół z postanowieniami konkordatu z 1993 r. Zagadnienie to podnoszone w debacie konstytucyjnej miało niewątpliwie związek z uchwałą Sejmu z 1 lipca 1994 r. o trybie prac nad ustawą o ratyfikacji konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzecząpospolitą Polską[56]. Uchwała ta w swej treści zmierzała do uzależnienia ratyfikacji konkordatu od jego zgodności z ustawą zasadniczą[57].

W związku z tym zarysował się związek przyczynowo-skutkowy między treścią projektowanej konstytucji a treścią konkordatu. W tej sytuacji przedstawiciel Konferencji Episkopatu Polski (ks. prof. Józef Krukowski), przedstawiciele prokatolickich ugrupowań politycznych w Komisji Konstytucyjnej oraz Unii Wolności (a zwłaszcza Tadeusz Mazowiecki) postulowali konstytucjonalizację obligatoryjnej regulacji statusu Kościoła Katolickiego w formie umowy międzynarodowej oraz zasady autonomii i niezależności Kościoła i państwa jako podstawowej klauzuli konkordatu z 1993 r.[58] Natomiast przedstawiciele kościołów nierzymskokatolickich oraz członkowie Komisji Konstytucyjnej ZN reprezentujący lewicowe ugrupowania polityczne podnosili kwestię rów-

---

[55] Por. m.in. wypowiedź bpa Jeremiasza (Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny), ks. Henryka Sacewicza (Kościół Zborów Chrystusowych) oraz ks. bpa Tadeusza R. Majewskiego (Kościół Polskokatolicki). Tamże, s. 149-150.

[56] M.P. Nr 39, poz. 326.

[57] Na mocy niniejszej uchwały powołana została Komisja Nadzwyczajna, której jednym z zasadniczych zadań stała się ocena zgodności konkordatu z uchwaloną przez Zgromadzenie Narodowe konstytucją. Sprawozdanie w tym zakresie komisja winna była złożyć nie później niż po upływie dwóch miesięcy od dnia uchwalenia projektu konstytucji RP. Ostateczne sprawozdanie komisja miała obowiązek przedłożyć niezwłocznie po przeprowadzeniu referendum, którego przedmiotem miała być nowa konstytucja RP. W opinii P. Boreckiego treść tej uchwały w kontekście eksponowania przez przedstawicieli formacji lewicowych niezgodności postanowień traktatu z art. 82 ust. 2 utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji PRL z 1952 r. daje podstawy do przypuszczeń, że ukrytym zamiarem inicjatorów uchwały mogło być uzależnienie ratyfikacji konkordatu od pozytywnego wyniku referendum konstytucyjnego. Zob. szerzej P. Borecki, *Geneza modelu stosunków Państwo-Kościół,* s. 219-220.

[58] Por. „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn", t. XI, Warszawa 1995, s. 107, 109.

noprawności związków wyznaniowych, a tym samym zrównanie ich pod względem form prawnych unormowań sytuacji prawnej kościołów i związków wyznaniowych. Na uwagę zasługuje m.in. postulat zgłoszony przez bpa Jeremiasza, przedstawiciela Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego na posiedzeniu podkomisji podstaw ustroju w dniu 2 grudnia 1994 r. W swojej wypowiedzi zaznaczył on, że „W związku z konkordatem byłoby dobrze przyjąć i w odniesieniu do innych kościołów zasadę zawierania przez państwo umów z poszczególnymi kościołami, albo wydawania ustaw określających prawa kościołów”[59]. Innym postulatem zgłaszanym w debacie było „Zagwarantowanie w konstytucji RP jednolitego uregulowania położenia prawnego Kościołów i związków wyznaniowych”[60]. Ekspert Komisji Konstytucyjnej prof. Winczorek stwierdził, iż w kwestii uregulowania bytu prawnego związków wyznaniowych możliwym do osiągnięcia rozwiązaniem kompromisowym może być następująca konstrukcja przepisu: „Stosunki między państwem a innymi wyznaniami mogą być regulowane ustawą, ale w ustawie muszą być zawarte te same standardy, jakie występują w konkordacie. Wtedy na poziomie konstytucyjnym byłaby zagwarantowana równość wszystkich wyznań”[61]. W związku z tą formułą, zdaniem Winczorka, możliwym rozwiązaniem, uwzględniającym prawa większościowych i mniejszościowych wspólnot wyznaniowych, byłoby zawarcie w nowej ustawie zasadniczej klauzuli, że „stosunki między państwem a Kościołem Katolickim byłyby określone przez konkordat, a stosunki z pozostałymi wyznaniami byłyby ujęte w jednej ustawie lub też każdy związek wyznaniowy miałby swoją oddzielną ustawę”.

Podkomisja podstaw ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego na posiedzeniu w dniu 2 grudnia 1994 r. nie przyjęła żadnych rozstrzygnięć w sprawie treści przepisów konstytucyjnych określających sferę stosunków państwo-Kościół. Problematyka ta była przedmiotem dalszej debaty konstytucyjnej na kolejnych jej posiedzeniach w dniu 9 i 16 grudnia 1994 r.

4. W trakcie obrad tej podkomisji w dniu 9 grudnia 1994 r. został zgłoszony przez senator Alicję Grześkowiak pierwszy formalny wniosek, dotyczący konstytucyjnej regulacji stosunków państwo-Kościół, w brzmieniu tożsamym z art. 8 projektu konstytucji Komisji Konsty-

---

[59] Zob. „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn”, t. X, s. 149.

[60] Zob. wypowiedź ks. H. Sacewicza, przedstawiciela Kościoła Zborów Chrystusowych. Tamże.

[61] Zob. tamże, s. 153.

tucyjnej Senatu I kadencji[62]. Wniosek ten stał się punktem odniesienia w debacie konstytucyjnej, budząc zarazem pewne zastrzeżenia niektórych członków podkomisji. Przedmiotem największych kontrowersji ujawnionych w debacie były klauzule autonomii i niezależności oraz rozdziału Kościoła od państwa i świeckości państwa. Pierwszej klauzuli posłowie SLD Włodzimierz Cimoszewicz i Jerzy Wiatr zarzucali brak precyzji prawniczej. Niedookreśloność zasady autonomii i niezależności państwa i Kościoła może bowiem powodować wątpliwości interpretacyjne co do modelu tych stosunków. Poseł Wiatr zgłosił też zastrzeżenia w sprawie obligatoryjnej regulacji statusu Kościoła Katolickiego w formie umowy międzynarodowej. Zawarcie w nowej konstytucji RP obligatoryjnej regulacji pozycji Kościoła Katolickiego w drodze konkordatu będzie powodowało – argumentował – osłabienie pozycji negocjacyjnej państwa jako strony umowy zawartej ze Stolicą Apostolską[63].

Następne dwie klauzule, zawierające zasadę oddzielenia (rozdziału) państwa i Kościoła oraz zasadę świeckości państwa zakwestionowali senator Grześkowiak i Michał Drozdek (przedstawiciel pełnomocnika projektu obywatelskiego) oraz ks. prof. J. Krukowski. Wskazywano w dyskusji na negatywną ich wymowę, związek z zasadą rozdziału w „stalinowskiej" Konstytucji PRL z 1952 r. oraz na niebezpieczeństwo zadekretowania w ustawie zasadniczej laicyzacji życia publicznego w państwie[64].

Podczas posiedzenia podkomisji podstaw ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego w dniu 16 grudnia 1994 r. przedmiotem debaty były kolejne formalnie zgłoszone wnioski, dotyczące ustrojowej regulacji stosunków państwo-Kościół, autorstwa posła Ryszarda Bugaja, senatora Krzysztofa Kozłowskiego oraz poseł Krystyny Łybackiej[65].

5. Przebieg debaty konstytucyjnej na posiedzeniach podkomisji podstaw ustroju wskazywał, że w obszarze trzech zagadnień nastąpiło zbliżenie stanowisk prezentowanych w dyskusjach. Istotnych różnic nie odnotowano: 1) w kwestii neutralności światopoglądowej państwa; 2) w sprawie równości wyznań oraz 3) w sprawie wolności kultu i misji społecznej kościołów. W trzech sprawach wystąpiły znaczne rozbież-

---

62 Zob. „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn", t. XI, s. 109.

63 Por. szerzej na ten temat wywody P. Boreckiego, *Geneza modelu stosunków Państwo-Kościół,* s. 247.

64 Por. tamże, s. 247-248.

65 Zob. „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn", t. XI, s. 156.

ności poglądów i prezentowanych stanowisk. Dotyczyły one następujących zagadnień: 1) ujęcia w przepisach nowej konstytucji RP pojęcia rozdział Kościoła od państwa i alternatywnego sformułowania – autonomii i niezależności kościołów i państwa; 2) uregulowania w konstytucji RP umowy konkordatowej jako obligatoryjnej formy regulacji pozycji Kościoła Katolickiego oraz 3) konstytucyjnej formuły mówiącej o współdziałaniu państwa i Kościoła[66].

W toku debaty konstytucyjnej na posiedzeniach podkomisji podstaw ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego wystąpiły istotne rozbieżności w sprawach uregulowania w całości modelu stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. W sytuacji braku możliwości osiągnięcia konsensusu podkomisja na wniosek przewodniczącego posła Ryszarda Bugaja postanowiła przedstawić Komisji Konstytucyjnej ZN cztery – formalnie zgłoszone w toku obrad – projekty uregulowań w sprawach dotyczących stosunków między państwem a kościołami (związkami wyznaniowymi)[67]. Wnioski te postanowiono uznać jako równorzędne warianty ówczesnego art. 17

---

[66] Por. wypowiedź posła R. Bugaja, przewodniczącego podkomisji podstaw ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego, „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn", t. XII, Warszawa 1995, s. 50.

[67] Na uwagę zasługuje fakt, że oprócz czterech projektów zgłoszonych formalnie przez członków Komisji Konstytucyjnej ZN do podkomisji kierowanej przez posła Bugaja zostały złożone dwa całościowe projekty przez posłów niebędących członkami Komisji Konstytucyjnej ZN: Tadeusza J. Zielińskiego i Cezarego Miżejewskiego. Poseł Unii Wolności T.J. Zieliński przedstawił następującą propozycję: „1. Rzeczpospolita Polska jest państwem światopoglądowo neutralnym. 2. Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione; posiadają pełną autonomię i swobodnie wykonują swoje funkcje religijne. 3. Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi oraz sytuację prawną kościołów i innych związków wyznaniowych reguluje jednolicie ustawa. 4. Stosunki między państwem a Kościołem Katolickim może regulować umowa ze Stolicą Apostolską. 5. Państwo współdziała z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi dla dobra ogółu". Natomiast poseł C. Miżejewski, członek Koła Parlamentarnego PPS, wniósł o zamieszczenie w projekcie konstytucji w części „Zasady ogólne przepisów" regulacji o treści: „1. Rzeczypospolita Polska jako wspólne dobro wszystkich obywateli jest państwem świeckim neutralnym w sprawach religii i światopoglądu. 2. Wszystkie kościoły, związki wyznaniowe oraz organizacje i instytucje o charakterze światopoglądowym podlegają na równych prawach powszechnie obowiązującemu prawu. Ustawa określa zasady ich powoływania i funkcjonowania. 3. W Rzeczypospolitej Polskiej kościoły, związki wyznaniowe oraz organizacje i instytucje o charakterze światopoglądowym działają w oddzieleniu od państwa". Informacje tę podaję za P. Boreckim, *Geneza modelu stosunków Państwo-Kościół,* s. 249-250.

projektu konstytucji RP[68]. W projekcie konstytucji, w rozdziale I „Podstawy ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego", przekazanym do dalszych prac konstytucyjnych, zostały zamieszczone następujące warianty art. 17:

Wariant I (zgłoszony przez R. Bugaja)

1. Rzeczpospolita Polska jest państwem neutralnym światopoglądowo. Kościoły i związki wyznaniowe są oddzielone od państwa.
2. Sytuację prawną kościołów i związków wyznaniowych określają na zasadach równouprawnienia ustawy uchwalone po porozumieniu się z ich właściwymi przedstawicielami lub umowa międzynarodowa ratyfikowana za zgodą Sejmu.
3. W celu realizacji praw i potrzeb obywateli państwo współdziała z kościołami i związkami wyznaniowymi.

Wariant II (zgłoszony przez A. Grześkowiak)

1. Państwo i Kościół katolicki oraz inne kościoły i związki wyznaniowe są autonomiczne i niezależne, każde we własnym zakresie rządzi się własnymi prawami. Działają wobec siebie na zasadzie wzajemnego poszanowania i mogą prowadzić stosowne współdziałanie dla dobra człowieka, rodziny i innych wspólnot.
2. Stosunki między państwem a Kościołem Katolickim określa umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską.
3. Stosunek państwa do innych kościołów oraz do innych związków wyznaniowych reguluje ustawa uchwalona po porozumieniu się z ich właściwymi przedstawicielami.

Wariant III (zgłoszony przez K. Kozłowskiego)

1. Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują neutralność w sprawach religijnych, światopoglądowych i filozoficznych.
2. Kościoły i związki wyznaniowe są równouprawnione.
3. Stosunki między Rzecząpospolitą Polską a Stolicą Apostolską reguluje umowa międzynarodowa.
4. Sytuację prawną, innych niż katolicki, kościołów i związków wyznaniowych reguluje ustawa uchwalona po porozumieniu się z ich przedstawicielami. Ustawa ta określa sytuację prawną tych kościołów i związków wyznaniowych w sposób zgodny z zasadami przyjętymi w umowie, której dotyczy ust. 3.

[68] Por. „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn", t. XI, s. 156.

Wariant IV (zgłoszony przez K. Łybacką)

1. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem świeckim, neutralnym w sprawach religii i światopoglądu.
2. W Rzeczypospolitej Polskiej żadne wyznanie lub światopogląd nie mogą mieć charakteru państwowego; odrzuca się religijną motywację w stanowieniu prawa.
3. Rzeczpospolita Polska poręcza prawnie uznanym związkom wyznaniowym i organizacjom światopoglądowym równouprawnienie, wolność kultu i publicznej działalności oraz swobodę głoszenia systemów moralnych i etycznych opartych na różnych światopoglądach.
4. W Rzeczypospolitej Polskiej instytucje państwowe, samorządowe, zakłady prowadzące działalność gospodarczą, państwowe placówki naukowe i oświatowe oraz inne jednostki tworzone przez państwo działają w oddzieleniu od związków wyznaniowych i organizacji światopoglądowych; powoływanie w nich instytucji i stanowisk mających na celu religijne lub antyreligijne oddziaływanie na obywateli i pracowników jest niedozwolone.
5. W Rzeczypospolitej Polskiej związki wyznaniowe i organizacje światopoglądowe nie mogą być finansowane przez państwo i samorząd terytorialny oraz podlegają prawu podatkowemu na ogólnych zasadach. Duchowni wszystkich wyznań nie będą uprzywilejowani w obowiązkach finansowych wobec państwa.
6. W Rzeczypospolitej Polskiej rejestracja związków małżeńskich i rozwodów oraz prowadzenie ksiąg stanu cywilnego należy do państwa.
7. W Rzeczypospolitej Polskiej uroczystości państwowe mają charakter świecki; w instytucjach państwowych i samorządowych, zakładach prowadzących działalność gospodarczą, placówkach naukowych i oświatowych oraz w innych jednostkach tworzonych lub finansowanych przez państwo nie umieszcza się znaków i symboli religijnych.
8. Zasady powoływania i funkcjonowania związków wyznaniowych oraz organizacji światopoglądowych, ich stosunek do państwa, instytucji państwowych i samorządowych określa ustawa[69].

Na zakończenie opisu tego etapu prac konstytucyjnych należy w szczególności zwrócić uwagę na przyjętą przez podkomisję podstaw ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego metodykę postępowania. Zadaniem podkomisji było wypracowanie w drodze konsensusu

[69] Treść art. 17 w ujęciu wariantowym podaję na podstawie publikacji P. Boreckiego, *Geneza modelu stosunków Państwo-Kościół,* s. 251-253.

modelowej regulacji stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi. W sytuacji gdy osiągnięcie takiego konsensusu okazało się niemożliwe, podkomisja zastosowała metodę demokratyzacji procesu ustrojodawczego, przekazując do dalszej prezentacji w pracach Komisji Konstytucyjnej ZN projekty unormowań ustrojowych w dziedzinie stosunków wyznaniowych, zróżnicowane pod względem doktrynalno-politycznym oraz ideologicznym.

6. Opracowane przez stałe podkomisje Komisji Konstytucyjnej ZN projekty odpowiednich rozdziałów konstytucji RP zostały następnie przekazane do podkomisji redakcyjnej, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających konstytucję. Podkomisja ta na posiedzeniu w dniu 10 stycznia 1995 r. rozpatrzyła propozycje unormowań art. 17 w ujęciu wariantowym (w czterech wersjach). W projekcie przygotowanym dla Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego zostały zachowane cztery warianty art. 17 zasadniczo w dotychczasowym brzmieniu[70]. Zostały jedynie wprowadzone drobne korekty do przepisów: w wariancie 2 w ust. 2 i 3 oraz nadano nowe brzmienie ust. 3 i 8 w wariancie czwartym[71].

Podkomisja redakcyjna zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających przygotowała, jako syntezę opracowań podkomisji stałych oraz opracowania przygotowanego przez Zespół Stałych Ekspertów, jednolity projekt konstytucji RP (w ujęciu wariantowym), sygnowany datą 20 stycznia 1995 r. W projekcie tym przepisy regulujące sferę relacji państwo-Kościół (związki wyznaniowe) zostały ujęte w art. 15, który stanowił tzw. materiał legislacyjny do dalszych prac konstytucyjnych na posiedzeniach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

7. W Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego prace konstytucyjno-legislacyjne dotyczące opracowania przepisów wyznaniowych, w tym obejmujące sferę relacji instytucjonalnych między państwem i kościołami (związkami wyznaniowymi), były prowadzone podczas siedmiu posiedzeń, od 26 stycznia do 4 kwietnia 1995 r.

---

[70] Zob. „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn", t. XI, s. 209-210.

[71] Ust. 3 i 8 art. 17 w wariancie czwartym otrzymały następujące brzmienie: „3. Rzeczpospolita Polska poręcza legalnie istniejącym związkom wyznaniowym i organizacjom światopoglądowym równouprawnienie, wolność kultu i publicznej działalności oraz swobodę głoszenia systemów moralnych i etycznych opartych na różnych światopoglądach. [...]. 8. Zasady tworzenia i działalności związków wyznaniowych oraz organizacji światopoglądowych, ich stosunek do państwa, instytucji państwowych i samorządowych określa ustawa". Zob. tamże, s. 210.

Oceniając przebieg prac konstytucyjnych z perspektywy historycznej, należy zauważyć, że kierownictwo Komisji Konstytucyjnej ZN przyjęło taktykę postępowania, polegającą na dążeniu do ustalenia treści przepisów określających stosunki wzajemne między państwem a kościołami (związkami wyznaniowymi) w drodze wypracowania regulacji konsensualnych, a nie rozwiązań „siłowych" metodą głosowania[72].

Pierwszą debatę konstytucyjną poświęconą analizie czterowariantowego art. 15 Komisja Konstytucyjna ZN przeprowadziła 26 stycznia 1995 r. W czasie dyskusji na forum Komisji w przeważającej większości głosów z krytyczną oceną odniesiono się do wariantu czwartego. Natomiast z akceptacją uczestników debaty konstytucyjnej spotkały się warianty pierwszy i drugi. Przedmiotem szczegółowych rozważań były, podobnie jak na posiedzeniach podkomisji podstaw ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego, kwestie dotyczące formuł rozdzielenia państwa i kościołów (związków wyznaniowych), neutralności światopoglądowej państwa oraz form prawnych regulacji statusu związków wyznaniowych.

W trakcie debaty konstytucyjnej 26 stycznia 1995 r. została podjęta próba zbliżenia stanowisk w sprawie treści art. 15, dotychczas reprezentowanych przez przedstawicieli tzw. kościołów mniejszościowych uczestniczących w pracach Komisji Konstytucyjnej ZN oraz Kościoła Katolickiego. W dotychczasowych pracach była to bezprecedensowa, wspólna propozycja redakcji art. 15, bazującej na drugim wariancie.

Artykuł 15 otrzymał następujące brzmienie:

1. Państwo oraz kościoły i związki wyznaniowe są autonomiczne i niezależne każdy we własnym zakresie. Działają wobec siebie na zasadzie wzajemnego poszanowania i mogą prowadzić stosowne współdziałanie dla dobra osoby ludzkiej.
2. Stosunki między państwem a Kościołem Katolickim określa umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską.
3. Stosunek państwa do innych kościołów oraz do innych związków wyznaniowych określa ustawa uchwalona na podstawie umowy zawartej między rządem a właściwymi przedstawicielami[73].

---

[72] Por. P. Borecki, *Geneza konstytucyjnej regulacji stosunków Państwo-Kościół. Droga do art. 25 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* w: *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały I Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego* (*Kazimierz Dolny, 14-16 stycznia 2003*), red. A. Mezglewski, Lublin 2004, s. 58.

[73] Zob. „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn", t. XII, s. 54.

Przedstawiona wersja art. 15 została uzupełniona na wniosek ks. prof. Zachariasza Łyko, przedstawiciela Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego, o formułę równouprawnienia wyznań. Ustęp 1 tego artykułu w zdaniu 2 zawierał sformułowanie: „Kościoły i związki wyznaniowe są równouprawnione”[74]. Przedstawiciele kościołów mniejszościowych szczególnie akcentowali konieczność wprowadzenia do unormowań konstytucyjnych zasady równouprawnienia w obszarze form prawnych regulacji ich sytuacji prawnej oraz Kościoła Katolickiego. Zbliżenie stanowiska tych kościołów z postulatami przedstawiciela Kościoła Katolickiego ks. prof. J. Krukowskiego dotyczyło akceptacji zasady „autonomii i niezależności”, a tym samym rezygnacji z dotychczas proponowanej formuły „rozdziału kościoła i państwa”. Należy też zaznaczyć, że ks. Krukowski w imieniu Episkopatu Polski dopuścił możliwość konstytucjonalizacji zasady „neutralności światopoglądowej władz publicznych (organów państwowych)”. Zarazem wskazał on, że zgodnie z oficjalnym stanowiskiem Konferencji Episkopatu Polski (List Episkopatu Polski w sprawie Konstytucji z 22 października 1994 r.[75]) neutralność światopoglądowa państwa nie może być równoznaczna z postulatem ateizacji państwa[76]. Biskupi Kościoła Katolickiego jednoznacznie wskazali, że neutralność światopoglądowa państwa obliguje państwo do ochrony wolności sumienia i wyznania wszystkich obywateli, bez względu na wyznawany światopogląd czy religię.

Na kanwie debaty konstytucyjnej przedstawiciele kościołów opracowali nowy, poszerzony wariant art. 15, zbieżny z brzmieniem trzeciego wariantu:

1. Władze publiczne Rzeczypospolitej Polskiej zachowują neutralność w sprawie przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych. Kościoły i związki wyznaniowe są równouprawnione.
2. Stosunki między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania wzajemnej autonomii i niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra wspólnego osoby ludzkiej.
3. Stosunki między państwem a Kościołem Katolickim określa umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską.

---

74 Zob. tamże, s. 56.

75 Zob. P. Borecki, *Geneza modelu stosunków Państwo-Kościół,* s. 108.

76 Por. „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn”, t. XII, s. 55.

4. Stosunek państwa do innych kościołów oraz związków wyznaniowych określają ustawy uchwalone na podstawie umowy zawartej przez rząd z ich właściwymi przedstawicielami[77].

Przedstawiony projekt art. 15 został zaakceptowany przez posła Tadeusza Mazowieckiego i w drugiej części obrad Komisji Konstytucyjnej ZN w dniu 26 stycznia 1995 r. został formalnie zgłoszony jako projekt konstytucyjnej regulacji sfery stosunków państwo-Kościół. Projekt tego artykułu spotkał się krytyczną ocena posła R. Bugaja oraz posłów i senatorów Sojuszu Lewicy Demokratycznej (K. Łybackiej, H. Rota i J. Wiatra). Ich zastrzeżenia wzbudziła w szczególności formuła obligatoryjnej regulacji statusu Kościoła Katolickiego w formie umowy międzynarodowej oraz zasada autonomii i niezależności Kościoła i państwa[78].

Podczas posiedzenia Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 26 stycznia 1995 r. nie zdołano ustalić jednolitego brzmienia przepisów art. 15. W trakcie obrad, a także po ich zakończeniu, zostały złożone nowe propozycje tego artykułu[79]. Wśród tych propozycji był zgłoszony, w imieniu prezydenta L. Wałęsy, nowy wniosek przez M. Pietrzaka, A. Rzeplińskiego i W.T. Kuleszę, obejmujący poszerzoną wersję art. 9 z prezydenckiego projektu konstytucji złożonego do Komisji Konstytucyjnej ZN.

Proponowana przez przedstawicieli Prezydenta RP w Komisji Konstytucyjnej ZN wersja przepisów art. 15 miała następującą treść:

1. Organy i instytucje państwowe oraz samorządowe zachowują neutralność w sprawach przekonań religijnych.
2. Kościoły i związki wyznaniowe korzystają z autonomii przy wykonywaniu swych funkcji religijnych i organizacyjnych.
3. Kościoły i związki wyznaniowe są równouprawnione.
4. Sytuację prawną kościołów i związków wyznaniowych, istniejących legalnie w Polsce od 50 lat, określają ustawy, uchwalone na podstawie umowy zawartej przez rząd z ich władzami a sytuację prawną Kościoła Katolickiego może nadto określać umowa międzynarodowa ratyfikowana za zgodą Sejmu. Sytuację prawną pozostałych kościołów i związków wyznaniowych określa ustawa.

---

77 Zob. tamże, s. 64.

78 Por. tamże, s. 64, 65, 67.

79 Zob. szerzej P. Borecki, *Geneza modelu stosunków Państwo-Kościół,* s. 263-264.

5. Organy i instytucje państwowe oraz samorządowe współpracują z kościołami i związkami wyznaniowymi w zaspakajaniu potrzeb jednostki, rodziny i społeczeństwa.

W sytuacji, jaka zaistniała po debacie konstytucyjnej 26 stycznia 1995 r., przewodniczący Komisji Konstytucyjnej ZN poseł Aleksander Kwaśniewski uznał jako jedyne możliwe rozwiązanie na tym etapie prac konstytucyjnych nierozstrzyganie przez Komisję Konstytucyjną ZN w drodze głosowania o wyborze jednego wariantu przepisów regulujących relacje między państwem a kościołami (związkami wyznaniowymi). Zwracając uwagę na znaczenie społeczne i uwarunkowania polityczne przedmiotowej regulacji konstytucyjnej, wskazał na potrzebę poszukiwania rozwiązań kompromisowych. Następnie zlecił właściwej stałej podkomisji ponowne opracowanie kompromisowej regulacji tego artykułu z wykorzystaniem dotychczasowego dorobku debaty konstytucyjnej oraz zgłoszonych propozycji brzmienia przepisów art. 15 jednolitego projektu konstytucji RP[80].

8. Podkomisja podstaw ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego na dwóch posiedzeniach (13. i 14. posiedzenie) w dniu 22 lutego 1995 r. podjęła próbę – na zlecenie Komisji Konstytucyjnej ZN – wypracowania tzw. kompromisowej wersji przepisu art. 15. Na początku obrad podkomisji, podczas 13. posiedzenia, poseł Tadeusz Mazowiecki zgłosił autopoprawkę do swojego projektu art. 15 z 26 stycznia 1995 r. Ustęp 3 otrzymał następujące brzmienie: „3. Stosunki między państwem a Kościołem Katolickim określa umowa międzynarodowa ze Stolicą Apostolską i ustawy". Jednocześnie poseł przypomniał członkom podkomisji podstaw ustroju swój projekt art. 15 zgłoszony 26 stycznia 1995 r. oraz skierował apel o przyjęcie tej wersji art. 15 jako stanowiącej wyraz porozumienia w tej sprawie wszystkich przedstawicieli kościołów obecnych na obradach. Kolejny już raz wyraził obawę, że w przypadku innych sformułowań tego przepisu regulującego sferę stosunków między państwem a kościołami (związkami wyznaniowymi) może stać się zasadniczym elementem referendum konstytucyjnego[81].

Podczas debaty konstytucyjnej ponownie ujawniły się rozbieżności stanowisk dotyczących formuły obligatoryjnej regulacji statusu Kościoła Katolickiego w drodze umowy międzynarodowej (wystąpienia posłów R. Bugaja i W. Cimoszewicza). Zastrzeżenia tych posłów bu-

[80] Por. „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn", t. XII, s. 68.

[81] Por. „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn", t. XIV, Warszawa 1995, s. 77.

działa także zawarta w projekcie posła Tadeusza Mazowieckiego zasada ustawowej regulacji położenia kościołów nierzymskokatolickich na podstawie umowy zawartej przez ich przedstawicieli z rządem, powodująca ograniczenia władzy ustawodawczej parlamentu.

Obok krytyki projektu Mazowieckiego wielu dyskutantów udzieliło poparcia zgłoszonym propozycjom, a w szczególności przedstawiciele kościołów nierzymskokatolickich. Na uwagę zasługuje głos ks. prof. Zachariasza Łyko (przedstawiciela Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego). Do zalet analizowanego projektu art. 15 zaliczył on konstytucjonalizację zasady równouprawnienia wyznań, realizującej postulaty tej grupy kościołów, oraz formułę regulacji statusu wyznań nierzymskokatolickich na podstawie umów wyznaniowych zawartych przez rząd z ich przedstawicielami. Odwołał się do uregulowań konstytucyjnych i praktyki w Republice Włoskiej, gdzie forma ustawowej regulacji statusu kościołów nierzymskokatolickich na podstawie umów wyznaniowych gwarantuje do pewnego stopnia zrównanie statusu tych wyznań, tj. mniejszości wyznaniowych z pozycją Kościoła Katolickiego. Pozytywnie odniósł się też do formuły autonomii, niezależności i współdziałania kościołów i państwa. Wyraża ona w rzeczywistości rozdział Kościoła i państwa w ujęcia pozytywnym i nowoczesnym[82]. Zasada wyrażona w ust. 3 projektu, iż „Kościoły i związki wyznaniowe są oddzielone od państwa oraz autonomiczne i niezależne w wykonywaniu swoich zadań", spotkała się też z akceptacją ks. prof. Józefa Krukowskiego, przedstawiciela Episkopatu Polski. Podkreślił zawarte w tej formule pozytywne, przyjazne oddzielenie kościołów i państwa, polegające na poszanowaniu autonomii i niezależności[83]. Stanowisko ks. prof. Krukowskiego nie uzyskało jednakże pełnej akceptacji Plenarnej Konferencji Episkopatu Polski[84].

W debacie konstytucyjnej ujawniły się też spory i rozbieżności dotyczące nie tylko formuły oddzielenia (rozdziału) państwa i Kościoła, ale także zakresu przedmiotowego i podmiotowego zasady autonomii i niezależności związków wyznaniowych i państwa[85]. Przebieg obrad podkomisji podstaw ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego

---

82 Por. tamże, s. 78-79.

83 Por. tamże, s. 92-93.

84 Sekretarz generalny Sekretariatu Episkopatu Polski ks. bp Tadeusz Pieronek w wypowiedzi do prasy przed posiedzeniem Plenarnym Konferencji Episkopatu Polski w dniu 24 lutego 1995 r. stwierdził, iż „Kościół Katolicki nie chce w nowej konstytucji zapisu rozdziału państwa od Kościoła". Zob. M. Usidus, *Obrady biskupów w Warszawie. Kościół nie chce rozdziału od państwa,* „Rzeczpospolita" 1995, nr 46, s. 2.

85 Por. P. Borecki, *Geneza modelu stosunków Państwo-Kościół,* s. 268-269.

na 13. posiedzeniu w dniu 22 lutego 1995 r. dobitnie wykazał, że na tym etapie debaty podkomisja podstaw ustroju nie jest zdolna do wypracowania kompromisowej konstytucyjnej regulacji w sprawie stosunków państwo-Kościół.

Pewną próbą zbliżenia stanowisk, a zarazem zawężenia pola rozbieżności była propozycja nowej redakcji art. 15, zgłoszona na 14. posiedzeniu przez ks. prof. Łyko, przygotowana wspólnie przez przedstawicieli Kościołów: Katolickiego, Prawosławnego, Zielonoświątkowego, Adwentystów Dnia Siódmego i Zborów Chrystusowych. Propozycja redakcji art. 15 miała następujące brzmienie:

1. Władze i instytucje publiczne Rzeczypospolitej Polskiej zachowują neutralność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i ideologicznych.
2. Kościoły i związki wyznaniowe są równouprawnione.
3. Kościoły i związki wyznaniowe są oddzielone od państwa oraz korzystają z autonomii i niezależności w wykonywaniu swoich zadań.
4. Sytuację prawną kościołów i związków wyznaniowych określają ustawy uchwalone po porozumieniu się z ich właściwymi przedstawicielami, a w odniesieniu do Kościoła Katolickiego również umowa międzynarodowa ze Stolicą Apostolską, ratyfikowana na podstawie upoważnienia wyrażonego w ustawie.
5. W celu realizacji praw człowieka i potrzeb obywateli państwo współdziała z kościołami i związkami wyznaniowymi[86].

W ocenie eksperta Komisji Konstytucyjnej ZN prof. Leszka Wiśniewskiego przedłożony projekt art. 15 uwzględniał treść zgłoszonej wcześniej redakcji art. 15 przez posła T. Mazowieckiego, a także pierwszego wariantu art. 15 przyjętego przez podkomisję podstaw ustroju politycznego. Zawierał również pewne elementy wspólne z projektem posła Włodzimierza Cimoszewicza (propozycja art. 15 zgłoszona na 13. posiedzeniu podkomisji podstaw ustroju). Zdaniem eksperta propozycja ta zasługiwała na pozytywne jej przyjęcie[87]. Projekt ten stał się punktem odniesienia do kolejnej krótkiej debaty konstytucyjnej. Podczas tej debaty zostały podniesione liczne zastrzeżenia dotyczące niektórych sformułowań ust. 1, 2 i 3. W podsumowaniu tej debaty poseł Ryszard Bugaj stwierdził, że przestrzeń poszukiwania kompromisu została wyczerpana, gdyż podkomisja nie osiągnęła porozumienia w sprawie jednolitej redakcji przepisów art. 15, a tym samym nie wy-

[86] Zob. „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn", t. XIV, s. 90.
[87] Por. tamże, s. 97.

pełniła powierzonej jej misji opracowania uzgodnionej wersji redakcji art. 15.

Na koniec obrad poseł Ryszard Bugaj, przewodniczący podkomisji podstaw ustroju, przedłożył kolejną wersję redakcji przedmiotowego artykułu w następującym brzmieniu:

1. Władze publiczne i instytucje wykonujące zadania państwa w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują neutralność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i ideologicznych.
2. Kościoły i związki wyznaniowe są równouprawnione.
3. Kościoły i związki wyznaniowe są oddzielone od państwa i autonomiczne oraz niezależne w wykonywaniu swoich zadań.
4. Sytuację prawną Kościoła Katolickiego określają ustawy oraz umowa międzynarodowa ze Stolicą Apostolską ratyfikowana na podstawie upoważnienia wyrażonego w ustawie.
5. Sytuacja prawna innych kościołów i związków wyznaniowych jest określona w ustawie uchwalonej po porozumieniu się z ich właściwymi przedstawicielami.
6. W celu realizacji praw człowieka i potrzeb obywateli państwo współdziała z kościołami i związkami wyznaniowymi[88].

Przedstawiony projekt art. 15 nie stanowił wersji uzgodnionej na forum podkomisji podstaw ustroju, a jedynie był kolejnym wariantem tego artykułu przekazanym do dalszej debaty na forum Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

9. Przebieg prac konstytucyjnych w styczniu i lutym 1995 r. wskazywał, że zgłoszony przez kierownictwo Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego postulat przyjęcia w drodze porozumienia przepisów regulujących sferę stosunków państwo-kościoły (związki wyznaniowe) w praktyce okazał się zadaniem trudnym do zrealizowania. Brak satysfakcjonującego postępu w kwestii uzgodnienia w całości treści art. 15 na forum Komisji Konstytucyjnej ZN stał się motywem podjęcia prób wypracowania kompromisu w drodze politycznych konsultacji klubów parlamentarnych, co w opinii przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej ZN posła A. Kwaśniewskiego „pozwoli określić zakres możliwego kompromisu, do jakiego będzie można przekonać parlamentarzystów”[89]. Jednocześnie przewodniczący poseł Kwaśniewski oraz wiceprzewodniczący senator Stefan Pastuszko zostali upoważnieni do prowadzenia rozmów z przedstawicielami kościołów w celu

[88] Zob. tamże, s. 101.
[89] Tamże, s. 52.

również poszukiwania kompromisu dotyczącego konstytucyjnej regulacji przedmiotowej materii.

Ta swoista determinacja w dążeniu do osiągnięcia kompromisu w sprawie ustrojowego modelu relacji między państwem a kościołami (związkami wyznaniowymi) była w pełni uzasadniona. Taki kompromis bowiem był warunkiem uchwalenia nowej ustawy zasadniczej przez Zgromadzenie Narodowe oraz przyjęcia jej przez naród w drodze referendum konstytucyjnego. Na rzecz poszukiwania kompromisu w sprawie jednolitej konstrukcji treści art. 15 przemawiały także przesłanki natury merytorycznej.

Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej ZN, podsumowując na posiedzeniu w dniu 23 lutego 1995 r. dotychczasową debatę konstytucyjną, zauważył, iż pomimo istniejących jeszcze rozbieżności stanowisk w niektórych kwestiach zdołano osiągnąć w wielu sprawach pewien konsensus. Dotyczył on m.in. zasad:

1) neutralności światopoglądowej władz publicznych;
2) równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych;
3) autonomii i niezależności w dziedzinach związanych z ich misją religijną;
4) współdziałania państwa i kościołów w celu realizacji praw człowieka i obywatela.

Zgodność członków Komisji Konstytucyjnej ZN dotyczyła również możliwości (fakultatywnie) określenia statusu Kościoła Katolickiego w drodze umowy międzynarodowej ze Stolicą Apostolską oraz ustawowej formy regulacji położenia tegoż Kościoła, a także na podstawie umowy wyznaniowej ustawowej regulacji położenia pozostałych kościołów i związków wyznaniowych działających w Rzeczypospolitej Polskiej[90].

Zapowiedziane na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej ZN konsultacje polityczne i rozmowy z przedstawicielami kościołów zostały przeprowadzone na początku marca 1995 r. Spotkanie i rozmowy posła Kwaśniewskiego oraz senatora Pastuszko z kierownictwem Polskiej Rady Ekumenicznej oraz przedstawicielami trzech kościołów niezrzeszonych w Radzie miały miejsce w Warszawie w dniu 8 marca 1995 r. Rozmowy koncentrowały się wokół nowej propozycji art. 15 przedstawionej przez kierownictwo Komisji Konstytucyjnej ZN o następującej treści:

[90] Por. tamże, s. 72.

1. Władze publiczne zachowują neutralność w sprawach przekonań religijnych i światopoglądowych.
2. Kościoły i związki wyznaniowe są równe wobec prawa.
3. Kościoły i związki wyznaniowe są autonomiczne i niezależne w swoich dziedzinach (w swoim zakresie działania).
4. Władze publiczne oraz kościoły i związki wyznaniowe współdziałają ze sobą na rzecz rozwoju człowieka i dobra wspólnego. Kościoły i związki wyznaniowe nie biorą udziału w sprawowaniu władzy publicznej.
5. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską i Kościołem Katolickim określa umowa międzynarodowa ze Stolicą Apostolską i ustawy.
6. Stosunek Rzeczypospolitej Polskiej do innych kościołów i związków wyznaniowych określają ustawy uchwalone na podstawie umowy zawartej przez rząd z ich właściwymi przedstawicielami[91].

W przedstawionej propozycji art. 15 na uwagę zasługuje pominięcie formuły rozdziału (oddzielenia) państwa i Kościoła, dotychczas stanowiące przedmiot sporu, oraz formuła obligatoryjnej regulacji statusu Kościoła Katolickiego w formie umowy międzynarodowej. Projekt tego artykułu przewidywał także konstytucjonalizację zasady neutralności władz publicznych (w sprawach przekonań religijnych i światopoglądowych) oraz zasady autonomii i niezależności kościołów i związków wyznaniowych w swoich dziedzinach działania (bez określenia szczegółowego zakresu autonomii). W miejsce zasady rozdziału (oddzielenia) państwa i Kościoła została wpisana formuła tzw. politycznego rozdziału Kościoła i państwa w brzmieniu: „Kościoły i związki wyznaniowe nie biorą udziału w sprawowaniu władzy publicznej". Formuła ta została zaproponowana przez ekspertów Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

Analizowany projekt art. 15 spotkał się z pozytywną akceptacją członków Polskiej Rady Ekumenicznej. W dyskusji podkreślono potrzebę konstytucjonalizacji zasady równouprawnienia wyznań oraz formy prawnej regulacji stosunków między państwem a kościołami nierzymskokatolickimi, równoważącej do pewnego stopnia regulację w formie konkordatu statusu Kościoła Katolickiego[92].

Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej poseł Aleksander Kwaśniewski odbył także kilka rozmów z bpem Tadeuszem Pieronkiem, ówczesnym sekretarzem generalnym Konferencji Episkopatu Polski. Pierwsze oficjalne rozmowy w sprawie konstytucji bpa Pieronka i posła Kwaśniewskiego odbyły się 6 marca 1995 r. Przedmiotem konsultacji

[91] Zob. szerzej P. Borecki, *Geneza modelu stosunków Państwo-Kościół,* s. 280.
[92] Por. tamże, s. 281.

był projekt art. 15, oficjalnie przedłożony kilka dni później na spotkaniu z Polską Radą Ekumeniczną[93]. W tej wersji projekt art. 15, obejmujący zasady regulującej stosunki państwo-Kościół, został w większości propozycji zaakceptowany przez bpa Pieronka, w tym zasada neutralności światopoglądowej władz publicznych. Natomiast z opozycją spotkała się formuła, iż „Kościoły i związki wyznaniowe nie biorą udziału w sprawowaniu władzy publicznej"[94].

Ważnym elementem w procesie uzgadniania treści klauzul wyznaniowych w nowej konstytucji RP było stanowisko Kościoła Katolickiego wyrażone w czasie obrad 272. Konferencji Plenarnej Episkopatu Polski w dniach 16-18 marca 1995 r. Na uwagę zasługuje zwłaszcza nowy pogląd Konferencji Episkopatu Polski na konstytucjonalizację zasady neutralności światopoglądowej państwa. Biskupi na 275. Konferencji Plenarnej Episkopatu Polski w istocie zakwestionowali większość dotychczasowych uzgodnień klauzul wyznaniowych. W miejsce dotychczas akceptowanej przez przedstawicieli Kościoła Katolickiego zasady neutralności światopoglądowej państwa Konferencja Episkopatu Polski zaproponowała konstytucjonalizację zasady tolerancji[95].

Wątpliwości przedstawicieli Kościoła Katolickiego dotyczące zasady „neutralności" podtrzymał bp Pieronek w kolejnej rozmowie z przewodniczącym Komisji Konstytucyjnej ZN posłem Kwaśniewskim w dniu 20 marca 1995 r. Obawy biskupów Kościoła katolickiego budziła formuła „neutralności", która mogła ograniczać obecność religii (sacrum) w życiu publicznym[96].

10. Problematyka konstytucyjnej regulacji stosunków państwo-Kościół stała się przedmiotem debaty konstytucyjnej kolejny raz na 26. posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w dniu 22 marca 1995 r. Przewodniczący poseł Aleksander Kwaśniewski podsumował dotychczasowy przebieg konsultacji oraz przebieg de-

---

93 Hipotezę tej treści sformułował P. Borecki. Tamże.

94 Por. tamże, s. 282.

95 W komunikacie z 275. Konferencji Plenarnej Episkopatu Polski biskupi stwierdzili, że „Neutralność światopoglądowa państwa, podobnie jak termin «rozdział Kościoła od państwa» kojarzy się na podstawie powojennego doświadczenia z praktyką faworyzowania niewierzących i rugowania wymiaru religijnego ze wszystkich dziedzin życia publicznego". Zob. *Komunikat z 275. Konferencji Plenarnej Episkopatu Polski,* „L' Osservatore Romano" 1995, nr 5, s. 47. Treść komunikatu za: P. Borecki, *Geneza modelu stosunków Państwo-Kościół*, s. 286.

96 Stanowisko Konferencji Episkopatu Polski wobec idei neutralności światopoglądowej państwa szerzej omawia D. Twardy, *Stanowisko Episkopatu Polski wobec neutralności światopoglądowej państwa w toku prac nad Konstytucją z 2 kwietnia 1997 r.*, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2009, nr 12, s. 300nn.

baty konstytucyjnej na forum Komisji Konstytucyjnej ZN i podkomisji podstaw ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego. Zgłosił również wniosek o zamknięcie dyskusji oraz przeprowadzenie głosowania w sprawie przyjęcia ostatecznej jednolitej regulacji problematyk stosunków państwo-Kościół, zawartej w art. 16 (według nowej numeracji) projektu nowej konstytucji RP[97]. Jednocześnie przewodniczący poinformował członków Komisji Konstytucyjnej ZN, że w zestawieniu propozycji redakcji art. 16, obejmującym 17 zgłoszonych propozycji merytorycznych, jest umieszczona także redakcja art. 16 Komisji Konstytucyjnej (posła Kwaśniewskiego oraz senatora Pastuszko)[98]. Jest to propozycja, jak zaznaczył, wynikająca z konsultacji, zmierzająca do pogodzenia różnych racji prezentowanych w dotychczasowej debacie konstytucyjnej. Propozycja ta, wyrażająca osiągnięty kompromis, może dla Komisji Konstytucyjnej ZN stanowić wariant możliwy do zaakceptowania.

Na uwagę zasługiwały następujące propozycje uregulowań stosunków państwo-Kościół: ust. 1 – „władze publiczne zachowują neutralność w sprawach przekonań religijnych i światopoglądowych"; ust. 3 – „Państwo, kościoły i związki wyznaniowe są autonomiczne i niezależne w swoich dziedzinach"; ust. 4 – „władze państwowe oraz kościoły i związki wyznaniowe współdziałają ze sobą na rzecz rozwoju człowieka i dobra wspólnego. Kościoły i związki wyznaniowe nie uczestniczą w sprawowaniu władzy"; ust. 5 – „stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określa umowa międzynarodowa ze Stolicą Apostolską i ustawy"; ust. 6 – „stosunek Rzeczypospolitej Polskiej do innych kościołów i związków wyznaniowych określają ustawy uchwalone na podstawie umowy zawartej przez rząd z ich właściwymi przedstawicielami"[99].

Na tym posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej ZN istotną poprawkę do art. 16 w imieniu posła T. Mazowieckiego, do wersji tego artykułu zgłoszonej w dniu 26 stycznia 1995 r., wniósł senator Krzysztof Kozłowski. Zaproponował on w ust. 1 zastąpienie terminu „neutralność" terminem „bezstronność"[100]. Poprawka ta nawiązywała do postulatu Konferencji Plenarnej Episkopatu Polski, który kilka dni wcześniej

---

97 Por. „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn", t. XVI, Warszawa 1995, s. 80-81.

98 Zob. tamże, s. 78.

99 Zob. załącznik nr 9 do protokołu z 26. posiedzenia Komisji Konstytucyjnej ZN w dniu 22 marca 1995 r., „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn", t. XVI, s. 78.

100 Zob. tamże, s. 80.

wniósł zastrzeżenia do zasady neutralności religijnej i światopoglądowej państwa.

W nawiązaniu do nowej propozycji art. 16, zgłoszonej przez kierownictwo Komisji Konstytucyjnej ZN, wywiązała się krótka debata konstytucyjna. Dotyczyła ona głównie problematyki neutralności światopoglądowej państwa, a w szczególności, czy przedłożona propozycja art. 16 zgłoszonego przez A. Kwaśniewskiego i S. Pastuszka w całości stanowi wynik konsultacji oraz czy zasadę „neutralności światopoglądowej państwa akceptuje w pełni Kościół Katolicki”[101]. W trakcie tego posiedzenia Komisja Konstytucyjna ZN nie dokonała ostatecznego rozstrzygnięcia w formie głosowania, w przedmiocie wyboru określonej koncepcji uregulowania relacji państwo-Kościół. Głosowanie zostało odroczone do następnego posiedzenia plenarnego Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

11. Komisja Konstytucyjna treść art. 16 ustaliła ostatecznie podczas 27. posiedzenia w dniu 4 kwietnia 1995 r.[102] Podczas głosowania największe uznanie uzyskał projekt art. 16 zgłoszony przez posła Mazowieckiego; po raz pierwszy 26 stycznia 1995 r., a następnie na posiedzeniu w dniu 4 kwietnia 1995 r. uzupełniony o nowe brzmienie jego treści, ust. 1: „Władze państwowe zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych i światopoglądowych, gwarantują swobodę ich wyrażania w życiu publicznym”; ust. 2 – „stosunki między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania wzajemnej autonomii i niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”; ust. 1 – „Kościoły i związki wyznaniowe są równoprawne”[103].

Zakres wprowadzonych przez posła Mazowieckiego pierwotnego projektu oznaczał przedłożenie nowego projektu art. 16 w następującym brzmieniu:

1. Kościoły i związki wyznaniowe są równouprawnione.
2. Władze państwowe w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, gwarantując swobodę ich wyrażania w życiu publicznym.

---

[101] Zob. szerzej na ten temat P. Borecki, *Geneza modelu stosunków Państwo-Kościół*, s. 289-291.

[102] Szerzej na temat przebiegu głosowania podczas obrad Komisji Konstytucyjnej ZN w dniu 2 kwietnia 1995 r. zob. „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn”, t. XVII, Warszawa 1995, s. 6-12.

[103] Zob. tamże, s. 6.

3. Stosunki między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania wzajemnej autonomii i niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego.
4. Stosunki między państwem a Kościołem Katolickim określa umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy.
5. Stosunek państwa do innych kościołów oraz związków wyznaniowych określają ustawy uchwalone na podstawie umowy zawartej przez rząd z ich właściwymi przedstawicielami.

Ten właśnie projekt art. 16 uzyskał poparcie 20 członków Komisji Konstytucyjnej ZN, przy 16 głosach przeciwnych. Przyjęty art. 16 stanowił niewątpliwie rezultat długotrwałych zabiegów i poszukiwań konsensusu w przedmiocie konstytucyjnej regulacji stosunków państwo-Kościół (związki wyznaniowe), a zarazem w dużym stopniu uwzględniał aspiracje ideowo-polityczne, nierzadko kontradyktoryjne, grup osób uczestniczących w debacie konstytucyjnej. Uwzględniał także w większości dezyderaty Kościoła Katolickiego dotyczące klauzul wyznaniowych[104]. Należy podkreślić dwa istotne aspekty przyjętych w art. 16 regulacji stosunków między Rzecząpospolitą Polską a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Po pierwsze, zgodnie z postulatami Episkopatu Polski legitymizował konkordat z 1993 r., ponieważ przewidywał nie tylko obligatoryjną międzynarodowoprawną formę regulacji stosunków między państwem a Kościołem Katolickim, ale inkorporował także w ust. 3 zasady odniesień między wspomnianymi podmiotami zawarte w art. 1 konkordatu. Po drugie, zawierał zasadę równouprawnienia wyznań, główny postulat kościołów nierzymskokatolickich, popierany także przez ugrupowania laickie. Artykulację tej zasady w ust. 1 można wiązać z jej dość powszechną akceptacją przez głównych uczestników prac konstytucyjnych. Zakładał także zbliżenie form prawnych określenia położenia nierzymskokatolickich wspólnot wyznaniowych oraz Kościoła Katolickiego. Wykluczał jednocześnie arbitralność regulacji przez państwo statusu kościołów mniejszościowych.

---

[104] Przyjęty w drodze głosowania art. 16 został wkrótce zaakceptowany przez bpa T. Pieronka, a także przewodniczącego Konferencji Episkopatu Polski kard. Józefa Glempa. Sekretarz generalny Konferencji Episkopatu Polski bp Pieronek, odnosząc się do przyjętej wersji art. 16, stwierdził, że „Artykuł 16 jest do przyjęcia i należy się z tego cieszyć. [...] Sądzę, że są to zapisy które są dla Kościoła satysfakcjonujące". Zob. P. Borecki, *Geneza modelu stosunków Państwo-Kościół,* s. 300.

Przyjęcie art. 16 regulującego stosunki państwo-Kościół stanowił zakończenie prac Komisji Konstytucyjnej ZN nad rozdziałem I „Zasady ustroju". Komisja utrzymała art. 16 w tym brzmieniu w pierwszym projekcie konstytucji RP, w formie tekstu jednolitego, przyjętym w dniu 19 czerwca 1996 r.[105]

12. Problematyka konstytucyjnego modelu relacji między państwem a kościołami (związkami wyznaniowymi) była kilkakrotnie przedmiotem debaty konstytucyjnej na kolejnych etapach prac konstytucyjnych. W okresie poprzedzającym drugie czytanie projektu konstytucji RP były podjęte próby rewizji ustaleń Komisji Konstytucyjnej ZN. Jednym z głównych przedmiotów kontrowersji, podnoszonych w debacie publicznej, a także na forum Komisji Konstytucyjnej była zasada bezstronności władz państwowych w sprawie przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych[106].

Z krytyczną oceną Polskiej Rady Ekumenicznej spotkała się także przyjęta w jednolitym projekcie konstytucji RP 16 czerwca 1996 r. regulacja form prawnych określających status związków wyznaniowych. Postulowała zastąpienie w art. 19 ust. 4 i 5 nowym ustępem o następującej treści: „stosunek państwa do kościołów i związków wyznaniowych określają ustawy, uchwalone przez Sejm RP na podstawie umowy zawartej przez rząd z ich właściwymi przedstawicielstwami; mogą to być również umowy międzynarodowe"[107].

Dezyderat Polskiej Rady Ekumenicznej wskazuje, że mimo pewnego zbliżenia stanowiska przedstawicieli kościołów nierzymskokatolickich w Komisji Konstytucyjnej ZN ze stanowiskiem Episkopatu Polski, kościoły – członkowie Polskiej Rady Ekumenicznej postanowiły zapewne zaznaczyć swoją odrębność ideową w atmosferze rozszerzającej się krytyki dotychczasowych ustaleń Komisji Konstytucyjnej ZN w sprawie konstytucyjnego modelu relacji między państwem a kościołami (związkami wyznaniowymi).

Propozycja zmiany przepisu art. 19 projektu jednolitego konstytucji RP została zgłoszona podczas prac legislacyjnych w podkomisji redakcyjnej, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających konstytucję,

---

[105] Por. art. 19 projektu jednolitego konstytucji (projekt z dnia 19 czerwca 1996 r.) w: *Projekty konstytucji 1993-1997*, cz. II, s. 149-150.

[106] Zob. szerzej na ten temat P. Borecki, *Geneza modelu stosunków Państwo-Kościół,* s. 311-316.

[107] Polska Rada Ekumeniczna swoje stanowisko w sprawie uregulowań stosunków wyznaniowych w projekcie jednolitym konstytucji RP (wersja z 16 czerwca 1996 r.) przedstawiła w piśmie skierowanym do przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej ZN posła Marka Mazurkiewicza z dnia 8 listopada 1996 r. Zob. tamże, s. 320-321.

obradującej w sierpniu 1996 r. Podjęcie debaty konstytucyjnej w sprawie uregulowań art. 19 na wniosek ekspertów Komisji Konstytucyjnej ZN. Eksperci przedłożyli nową redakcję art. 19 w brzmieniu:

1. Kościoły i związki wyznaniowe są równouprawnione.
2. Organy państwowe w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym.
3. Stosunki między państwem a kościołami oraz związkami wyznaniowymi kształtowane są na zasadach poszanowania wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego.
4. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określają: umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy.
5. Stosunki między państwem a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami[108].

Zaproponowana propozycja redakcji art. 19 dotyczyła zmiany treści ust. 3, polegającej na wykreśleniu wyrazów „wzajemnej autonomii" między państwem a kościołami. Była to w istocie tylko jedna propozycja merytorycznej zmiany art. 19, drobne zmiany miały charakter poprawek redakcyjno-legislacyjnych. Po debacie podkomisja redakcyjna przekazała do Komisji Konstytucyjnej ZN art. 19 z dwoma wariantami redakcji ust. 3, w następującym brzmieniu:

1. Kościoły i związki wyznaniowe są równouprawnione.
2. Władze państwowe w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym.

Wariant I

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

[108] Zob. „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn", t. XXXVII, Warszawa 1997, s. 74.

Wariant II

4. Stosunki między państwem a kościołami oraz związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania autonomii i niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego.
5. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy.
6. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami[109].

Ta redakcja art. 19 stała się przedmiotem debaty konstytucyjnej na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej ZN w dniu 17 września 1996 r. Przedmiotem sporów stała się kwestia autonomii państwa i kościołów oraz związków wyznaniowych, a w szczególności postulat wykreślenia z projektu jednolitego konstytucji RP zasady „wzajemnej autonomii" państwa i kościołów. Poważne kontrowersje wzbudziła propozycja poseł Izabeli Sierakowskiej skreślenia w art. 19 ust. 4, dotyczącego form prawnych uregulowań statusu Kościoła Katolickiego[110]. W uzasadnieniu tego wniosku został wskazany argument zachowania równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych. W polemicznym głosie poseł T. Mazowiecki zaznaczył, że równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych polega na równości ich praw, nie zaś na jednakowym trybie regulacji ich statusu prawnego[111].

W toku prac konstytucyjnych z dwuwariantowej propozycji redakcji ust. 3 art. 19 została przyjęta, na wniosek przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej ZN posła M. Mazurkiewicza, nowa wersja ust. 3 w brzmieniu: „Stosunki między państwem a Kościołami i związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego". Komisja Konstytucyjna ZN nie poparła wniosku poseł Sierakowskiej wznowienia debaty konstytucyjnej i reasumpcji głosowania w sprawie zmiany treści art. 19 ust. 4 i 5.

Podczas posiedzenia Komisji Konstytucyjnej ZN w dniu 18 września 1996 r. w drodze głosowania zostały przyjęte propozycje redakcji

---

109 Zob. tamże, s. 77-78.

110 Zob. „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn", t. XXXIX, Warszawa 1997, s. 24.

111 Por. tamże, s. 24, 26.

art. 19 zgłoszone przez podkomisję redakcyjną, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających konstytucję, z uwzględnieniem nowej redakcji ust. 3. Artykuł 19 został przyjęty w następującym brzmieniu:

1. Kościoły i związki wyznaniowe są równouprawnione.
2. Władze państwowe w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym.
3. Stosunki między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego.
4. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy.
5. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami[112].

Treść przepisów tego artykułu wskazuje, że Komisja Konstytucyjna ZN dokonała tylko kilka zmian redakcyjnych, poprawiając go pod względem legislacyjnym poprzez doprecyzowanie klauzul wyznaniowych ograniczających ewentualne rozbieżności interpretacyjne.

13. Ten etap prac konstytucyjnych zmierzał do przygotowania końcowego sprawozdania z prac Komisji Konstytucyjnej ZN w formie opracowania ostatecznej wersji projektu konstytucji RP. Omawiany art. 19 w wersji przyjętej przez Komisję Konstytucyjną ZN dnia 18 września 1996 r. został włączony jako art. 23 (w nowej numeracji) do projektu konstytucji RP, uchwalonego przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego w dniu 16 stycznia 1997 r.[113] Projekt ten, zawarty w sprawozdaniu Komisji Konstytucyjnej ZN o projekcie konstytucji RP, został przedłożony Zgromadzeniu Narodowemu (druk ZN nr 14).

Na uwagę zasługuje to, że opracowany przez Komisję Konstytucyjną ZN, a następnie przyjęty w projekcie jednolitym konstytucji RP uchwalonym 16 stycznia 1997 r. konstytucyjny model relacji państwo-Kościół został zachowany na kolejnych etapach uchwalania konstytucji RP z 1997 r. w Zgromadzeniu Narodowym.

---

[112] Zob. tamże, s. 31.

[113] Zob. *Projekty Konstytucji 1993-1997,* cz. II, s. 202.

Podsumowanie

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. problematykę stosunków państwo-Kościół wpisuje do sfery stosunków politycznoustrojowych. Wskazuje na to uregulowanie tej problematyki w art. 25 w rozdziale I „Rzeczpospolita Polska". Z treści konstytucyjnych zasad wynika, że ustrojodawca opowiedział się za modelem państwa świeckiego. Na tego rodzaju model ustrojowy państwa wskazują konstytucyjne klauzule, regulujące stosunki wyznaniowe w III Rzeczypospolitej Polskiej: zasada wolności sumienia i religii, zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych, zasada bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zasada autonomii i wzajemnej niezależności kościołów (związków wyznaniowych) i państwa[114]. Kolejna zasada ustrojowa – współdziałania państwa i kościołów (związków wyznaniowych) dla dobra człowieka i dobra wspólnego, w powiązaniu z zasadą autonomii i wzajemnej niezależności państwa i związków wyznaniowych, kwalifikuje przyjęty w konstytucji rozdział kościołów (związków wyznaniowych) od państwa do ustrojowego modelu separacji skoordynowanej. Zasada bilateralności jest istotnym elementem konstytucyjnoustrojowych regulacji stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi, a zarazem przesądza o łagodnym, przyjaznym modelu separacji dwóch porządków: wspólnoty politycznej i wspólnoty religijnej[115].

2. Kolejne dwie konstytucyjne zasady regulujące sferę stosunków państwo-Kościół, zawarte w art. 25 ust. 4 i 5, wskazują na szczególną metodę – w obszarze stosunków prawnoustrojowych współczesnego państwa – regulowania sytuacji prawnej związków wyznaniowych. Określone w art. 25 ust. 4 i 5 formy prawne regulacji sytuacji prawnej Kościoła Katolickiego (ust. 4) oraz innych kościołów i związków wyznaniowych (ust. 5) łączy – pomimo odmienności zastosowanych konstrukcji prawnych – wspólna idea. Jest nią odwołanie się do umów państwowo-kościelnych. Polski ustrojodawca jednoznacznie wskazał, że podstawą uregulowania wzajemnych stosunków między państwem a poszczególnymi związkami wyznaniowymi mają być dwustronne

---

[114] Por. M. Pietrzak, *Stosunki Państwo-Kościół w nowej Konstytucji*, s. 179; P. Stanisz, *Zasada dwustronności w stosunkach między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim i innymi związkami wyznaniowymi,* w: *O wielowymiarowości badań religioznawczych,* red. Z. Drozdowicz, Poznań 2009, s. 139.

[115] Por. P. Stanisz, *Naczelne zasady instytucjonalnych relacji Państwo-Kościół*, w: A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s. 70-71.

umowy: umowa międzynarodowa (konkordat) zawarta między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską i umowa wyznaniowa zawarta przez Radę Ministrów (rząd Rzeczypospolitej Polskiej) z właściwymi przedstawicielami innych kościołów lub związków wyznaniowych. Umowy państwowo-kościelne mają wyznaczać treść stosunków między państwem a kościołami (związkami wyznaniowymi) regulowanych właściwymi ustawami, stanowiące formę prawną konstytucyjnie określonych źródeł prawa polskiego. Określone w art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji RP układowe metody regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi są dyrektywą konstytucyjną, dotyczącą zastosowania odpowiednich konstrukcji prawnych w zakresie uregulowania statusu prawnego Kościoła Katolickiego oraz innych kościołów (związków wyznaniowych). Ta właśnie dyrektywa w nauce prawa wyznaniowego określana jest jako „zasada dwustronności", stanowiąca jedną z naczelnych zasad prawa wyznaniowego[116]. Zasada dwustronności (inne określenie bilateralności) znajduje zastosowanie w dwóch obszarach konstytucyjnej regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi: 1) w dziedzinie współdziałania państwa i związków wyznaniowych dla dobra człowieka i dobra wspólnego; 2) w dziedzinie uregulowań prawnych wzajemnych stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi.

3. Zasada dwustronności jako konstytucyjna dyrektywa prawnej regulacji statusu kościołów i innych związków wyznaniowych w III Rzeczypospolitej Polskiej wpisuje się w całokształt konstytucyjnoustrojowych unormowań relacji między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Powyższa zasada, określana w literaturze naukowej również mianem zasady konsensualnej regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi[117], jest w szczególności konsekwencją uznania autonomii i niezależności wspólnot wyznaniowych od państwa. Poszanowanie autonomii i niezależności wspólnot wyznaniowych wymaga, aby w dziedzinach działania związków wyznaniowych objętych ich autonomią wobec państwa prawne określenie ich statusu prawnego oraz stosunków z państwem nie następowało w sposób jednostronny[118].

Zasada konsensualnej regulacji (zasad dwustronności w sferze stosunków państwowo-kościelnych) stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi znajduje naturalnie uzasadnienie w szczególnej naturze i sytuacji prawnej wspólnot religijnych. Należy jednakże

---

116 Por. tamże, s. 79-81.

117 Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 25*, s. 20.

118 Por. tamże.

zauważyć, że zasada ta wpisuje się w ideę państwa obywatelskiego, którego podstawą jest dialog i współpraca partnerów społecznych. Konstytucja RP z 1997 r. wielokrotnie odwołuje się do idei dialogu społecznego, współpracy partnerów społecznych i metody rokowań społecznych, stanowiących w państwie demokratycznym metody kształtowania stosunków społecznych.

4. Określone w art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji RP prawne formy regulacji statusu prawnego Kościoła Katolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych stanowią rozwiązania nowatorskie, nieznane w dotychczasowych polskich regulacjach konstytucyjnych[119]. Analiza przebiegu prac konstytucyjnych wskazuje, że treść art. 25 ust. 4 i 5 jest owocem długotrwałych i trudnych prac konstytucyjno-legislacyjnych oraz debat ustrojowych w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, a jednocześnie jest konstytucyjną regulacją określonej sfery stosunków między państwem a kościołami (związkami wyznaniowymi), wyrażającą polityczny konsensus konstytucyjnoustrojowy, godzący odmienne idee politycznoustrojowe konstytucyjnych unormowań stosunków wyznaniowych.

Na ostateczny kształt i treść art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji RP miało wpływ szereg uwarunkowań o bardzo różnorodnym wymiarze. W szczególności należy wskazać te uwarunkowania, które pozostają w tzw. związku przyczynowo-skutkowym z treścią przepisów ust. 4 i 5 art. 25 Konstytucji z 1997 r.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że prace nad nową konstytucją III Rzeczypospolitej Polskiej uwzględniały zawarcie przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej ze Stolicą Apostolską w dniu 28 lipca 1993 r. Już na początku prac konstytucyjnych w kilku projektach nowej ustawy zasadniczej były zawarte postanowienia regulujące status prawny Kościoła Katolickiego w drodze umowy międzynarodowej (konkordatu). Następnie w toku prac konstytucyjnych w Komisji Konstytucyjnej ZN wielokrotnie nawiązywano do tej okoliczności, starając się stworzyć podstawy konstytucyjne formalnego zobowiązania się państwa do stosowania tej umowy międzynarodowej[120]. Przyjęcie w toku prac koncepcji indywidualnej regulacji w formie umowy międzynarodowej statusu prawnego Kościoła Katolickiego oznaczało w konsekwencji wykluczenie możliwości przyjęcia jednolitego pod

---

[119] Por. T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo" 2003, nr 7, s. 48.

[120] Zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, s. 221; T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi,* s. 48.

względem formy aktu prawnego, regulującego status wszystkich działających związków wyznaniowych.

W tych okolicznościach pojawiły się postulaty konstytucyjne, zmierzające do ukształtowania modelu regulacji prawnej położenia tzw. mniejszościowych wspólnot wyznaniowych. Finalnym rezultatem prowadzonych w pracach konstytucyjnych poszukiwań rozwiązań modelowych stał się ust. 2 art. 25 Konstytucji RP. Propozycja tego rozdziału uregulowań statusu mniejszości wyznaniowych była również zawarta w niektórych przedłożonych projektach nowej konstytucji RP.

W toku prac konstytucyjnych propozycja przyjęcia w nowej konstytucji RP klauzuli regulacji układowo-ustawowej (lub inne określenie: umowno-ustawowej) położenia prawnego nierzymskokatolickich związków wyznaniowych była w debacie ustrojowej argumentowana następującymi względami:

1. Wzgląd na równouprawnienie nierzymskokatlickich związków wyznaniowych z Kościołem Katolickim. Przewodnim motywem przyjęcia ostatecznie w art. 25 ust. 5 regulacji układowo-ustawowej statusu mniejszości wyznaniowych było dążenie względnie równoprawnego traktowania przez państwo nierzymskokatolickich kościołów i innych związków wyznaniowych względem położenia prawnego Kościoła Katolickiego[121].
2. Wzgląd na podobieństwo projektowanej regulacji przyszłego art. 25 ust. 5 do regulacji konkordatowej statusu Kościoła Katolickiego. Charakter umów wyznaniowych w konstrukcji układowo-ustawowej regulacji położenia nierzymskokatolickich kościołów i związków wyznaniowych miały odpowiadać formule „małych konkordatów"[122].
3. Wzgląd na wykluczenie w praktyce arbitralności w regulowaniu położenia prawnego nierzymskokatolickich związków wyznaniowych. Konstytucyjna klauzula regulacji układowo-ustawowej statusu prawnego mniejszości wyznaniowych w debacie konstytucyjnej nie była bezpośrednio wiązana z projektowaną koncepcją oddzielenia kościołów i związków wyznaniowych od państwa. Akcentowano na-

---

[121] Por. Z. Witkowski, *Kilka uwag w sprawie zakresu kompetencji Rady Ministrów z art. 25 ust. 5 nowej Konstytucji RP,* w: *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 217.

[122] Premier Hanna Suchocka zawarcie w 1993 r. konkordatu między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim uzasadniała tym, że konkordat może spełniać funkcję modelową dla rozwiązań prawnych innych kościołów i związków wyznaniowych. Szerzej na ten temat zob. Z. Łyko, *Konkordat a sytuacja prawna Kościołów mniejszościowych i związków wyznaniowych*, w: *Nowy konkordat a prawo polskie*, red. J. Krukowski, Warszawa 1994.

tomiast rzeczywiste zróżnicowanie w państwie Kościoła Katolickiego jako kościoła większościowego w Polsce oraz kościołów nierzymskokatolickich i innych związków wyznaniowych mających status mniejszościowych wspólnot religijnych. Wiązano z tym obawy, że wyznawcy religii katolickiej i ich związek wyznaniowy – Kościół Katolicki będzie traktowany na zasadzie partnerstwa w stosunkach z państwem (władzami publicznymi), natomiast mniejszościowe wspólnoty wyznaniowe mogą być traktowane na zasadzie zmodernizowanej zasady supremacji państwa nad mniejszościowymi kościołami i związkami wyznaniowymi. Przedstawiciele tych związków wyznaniowych w debacie konstytucyjnej swoje obawy dotyczące nierównoprawnego traktowania mniejszościowych wspólnot wyznaniowych względem kościoła większościowego ilustrowali przykładami z praktyki konstytucyjnej z epoki II Rzeczypospolitej oraz z pewnymi aspektami polityki wyznaniowej w okresie pierwszych lat transformacji ustrojowej. Rzeczowych argumentów dostarczały także klauzule wyznaniowe zawarte w projekcie nowej ustawy zasadniczej zgłoszonym przez posłów senatorów Konfederacji Polski Niepodległej oraz programy polityczne konserwatywno-prawicowych partii politycznych. Przyjęta w ust. 5 art. 25 formuła regulacji położenia nierzymskokatolickich związków wyznaniowych stanowi konstytucyjną gwarancję realizacji konstytucyjnej klauzuli równouprawnienia wyznań i realne zabezpieczenie prawne przed dyskryminacją i jednostronnym regulowaniem ich sytuacji prawnej w III Rzeczypospolitej Polskiej.

Konstytucyjnie określony model stosunków wyznaniowych w III Rzeczypospolitej, w tym określone w ust. 4 i 5 art. 25 Konstytucji RP układowe metody regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi, spełnia wymogi standardów współczesnej demokracji oraz nowoczesnego demokratycznego państwa świeckiego. Podjęty w toku prac konstytucyjnych w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wysiłek i zastosowana metoda dialogu oraz porozumienia społeczno-politycznego w procesie kształtowania treści klauzul wyznaniowych w przepisach art. 25 Konstytucji RP zasługują na szacunek i pełne uznanie.

Development of agreement-based regulations concerning the relations between the Republic of Poland and the Roman Catholic Church, and other churches and denominations in the work of the Constitutional Commission of the National Assembly in the years 1994-1997

Summary

The aim of this elaboration is to determine the conditions and constitutional origins of the provisions contained in Article 25, paragraphs 4 and 5 of the Constitution of the Republic of Poland of 1997 on agreement-based regulations concerning the relations between the Republic of Poland and the Roman Catholic Church, and other churches and denominations. The manner of regulating the legal status of churches and other denominations as laid down in Article 25, paragraphs 4 and 5 of the Polish Constitution constitutes an integral part of a constitutional model of relations between the state and churches (and denominations). Said model is fully regulated in Article 25.

The drafting of relevant provisions to regulate the relations between the state and churches (denominations), finally adopted in the Polish Constitution of 1997 was carried out by the Constitutional Commission of the National Assembly in the years 1994-1997. Determining the system of relations between the state and churches and other denominations gave rise to numerous heated debates and political and ideological polemics. Work on the constitutional provisions that regulate the relations between the state and the Church during the period from 1994 to 1997 was divided into three basis stages. The first stage comprised the submission of the drafts of the new constitution by relevant bodies of authority and carrying out the first reading of the same before the National Assembly. During the second stage the Constitutional Commission of the National Assembly adopted the developed model of relations between the state and the churches. Finally, following the second and third reading of the Constitution, it was adopted by the National Assembly.

The provisions of Article 25, paragraphs 4 and 5 of the Polish Constitution of 1997 laid down the basis for the legal status of the Roman Catholic Church (paragraph 4) and other churches and denominations (paragraph 5). Pursuant to the provisions of Article 25.4, the relations between Poland and the Roman Catholic Church are determined by an international treaty concluded with the Holy See, and by statutes. Pursuant to the provisions of Article 25.5, the relations between Poland and other churches and denominations are determined by statutes adopted pursuant to agreements concluded between their appropriate representatives and the Council of Ministers. The two provisions are bound by

a common reference to bilateral state-church agreements. The principle of bilateralism, a constitutional directive which regulates the legal status of churches and denominations in the Third Republic of Poland is, in turn, strictly connected with the remaining constitutional provisions laid down in paragraphs 1, 2, and 3 of Article 25 of the Polish Constitution.

Tłumaczenie własne autora

Część II

Zagadnienia prawnoporównawcze

Jan Krajczyński*

Układowy charakter regulacji stosunków państwo-Kościół w Konfederacji Szwajcarskiej

1. Geneza układowego trybu regulacji stosunków państwowo-kościelnych

Już na wstępie należy zauważyć, iż państwa, które dziś tworzą Konfederację Szwajcarską, poznały, także w niedawnej przeszłości, poważne konflikty na tle religijnym i wyznaniowym. Wspomniane antagonizmy, których początków należy szukać w działalności reformatorów przebywających na tym terenie (Huldrych Zwingli, Jan Kalwin, Guillaume Farel, Pierre Viret), pochłonęły wiele ofiar ludzkich i utrwaliły na długie lata wzajemną niechęć, a nawet wrogość. Nader wymownym przykładem tych nieporozumień mogą być cztery wojny religijne kantonów protestanckich z katolickimi (*les guerres de Kappel*, 1529, 1531; *les guerres de Villmergen*, 1556, 1712), 26-dniowa wojna cywilna z listopada 1847 r. (*la guerre du Sonderbund*) i wreszcie – następująca po tej zbrojnej próbie zdławienia porozumienia kantonów katolickich[1] – wieloletnia wojna kulturowa (*Kulturkampf*)[2]. Po reformacji kantony,

---

* Ks. dr hab., prof. UKSW, Wydział Prawa Kanonicznego, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

1 Chodzi tu o tajny związek (*Sonderbund*, *l'alliance séparé*) przywódców siedmiu następujących kantonów: Lucerna, Uri, Schwyz, Unterwald, Zug, Fryburg, Valais. Przymierze to zostało ratyfikowane dnia 11 grudnia 1845 r. w celu ochrony suwerennych praw i terytoriów. Tekst przymierza zob. A. Mojonnier, *Histoire de la Confédération*, Editions Stauffacher SA 1973, s. 420.

2 Zob. P. Stadler, *Der Kulturkampf in der Schweitz. Eidgenossenschaft und katholische Kirche im europäischen Umkreis 1848-1888*, Zürich 1996; V. Conzemius, *Der Kulturkampf in der Schweiz*, „Rottenburger Jahrbuch der Kirchengeschichte" 15 (1996), s. 27-42. Jednym z następstw wojny kulturowej było zerwanie stosunków dyplomatycznych między Stolicą Apostolską a Konfederacją Szwajcarską (1873); relacje te nawiązano na nowo dopiero w 1920 r.

które stanowiły Konfederację, nie podzielały już tej samej religii: jedne określiły się jako protestanckie, inne jako katolickie. Kanton Glarus uznał obecność na swym terytorium jednego i drugiego wyznania; obywatele kantonu Appenzell dokonali w 1597 r. podziału państwa, na bazie wyznaniowej, na dwa półkantony, w Gryzonii natomiast przyjęto zasadę, zgodnie z którą każda gmina wybiera własną orientację kościelną[3]. Następstwem zaś XIX-wiecznych konfliktów na tle religijnym było całkowite wyrugowanie publicznych funkcji Kościoła i faktyczna, trwająca wiele dekad, izolacja środowisk katolickich[4].

Należy zarazem zaznaczyć, że Szwajcarzy – od początków swej państwowości – dobrze znali taką formę określenia wzajemnych relacji jak porozumienie stron. Powszechnie cenionym efektem takich właśnie układowych form regulacji stosunków była sama Konfederacja Szwajcarska, u której praprzyczyn nie stało nic innego jak przymierze przedstawicieli trzech kantonów, określane mianem paktu wieczystego (*le Pacte perpétuel*, sierpień 1291)[5]. Wspomniany, układowy tryb regulacji wzajemnych stosunków stosowali też przedstawiciele kantonów stanowiących Konfederację w sprawach natury religijnej. Pierwszym takim aktem regulującym kwestie natury religijnej na mocy porozumienia kantonów sprzymierzonych była umowa z dnia 7 października 1370 r., zwana kartą kapłanów (*la Charte des prêtres, Pfaffenbrief*), w której m.in. zakazano obywatelom państw należących do Konfederacji, duchownym i świeckim, dochodzenia swoich praw przed obcymi sądami

---

[3] Zob. J.F. Mayer, *Les relations entre les religions, les cantons et la Confédération en Suisse. Une perspective historique*, Istanbul 1999, s. 2.

[4] Na taką izolację wiernych Kościoła Katolickiego mogą wskazywać m.in. następujące zasady przyjęte w ustawach zasadniczych Konfederacji, których promulgacji dokonano po zakończeniu wojny cywilnej: 1) zakaz działalności na terytorium Szwajcarii Zakonu OO. Jezuitów i wspólnot do niego afiliowanych (Konstytucja federalna z 1848 r., art. 58; Konstytucja federalna z 1874 r., art. 51); 2) zakaz zakładania i tworzenia nowych zgromadzeń i klasztorów (Konstytucja federalna z 1874 r., art. 52); 3) zakaz tworzenia nowych diecezji bez zgody Konfederacji (Konstytucja federalna z 1874 r., art. 50 § 4). Dwie pierwsze z tych zasad prawnych zostały usunięte z ustawy zasadniczej na mocy referendum powszechnego z 23 maja 1973 r., ostatnia obowiązuje nadal. Por. W. Linder, *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, przekł. Z. Pucek, Rzeszów 1996, s. 46.

[5] Tekst paktu z 1291 r. zob. A. Castell, *Les chartes fédérales de Schwyz*, Einsiedeln 1938, s. 37-40. Przymierze zawiązane na mocy paktu wieczystego przedstawiciele skonfederowanych kantonów potwierdzili kolejnym układem, mianowicie paktem z Brunnen z dnia 9 grudnia 1315 r. We wspomnianym akcie po raz pierwszy użyto formuły *Eidgenossen*, czyli „sprzymierzeni, skonfederowani, połączeni związkiem, związani przymierzem". Tekst *Pacte de Brunnen* zob. tamże, s. 40-47.

– kościelnymi, jak i cywilnymi[6]. Ważnym aktem normatywnym, stanowiącym efekt wzajemnych uzgodnień przedstawicieli kantonów, była ugoda z Sempach z 10 lipca 1393 r. (*le Convenant de Sempach*), w której przyjęto m.in. zasadę ochrony świątyń. W myśl wspomnianego prawa żadnemu z obywateli nie wolno było przekroczyć progu opactwa, kościoła i kaplicy, usytuowanych w granicach Konfederacji, aby je spalić, spustoszyć lub ograbić czy też, aby łupić bądź szkodzić wrogom, którzy w obrębie tych budynków znaleźli schronienie[7]. Wreszcie w pamięci Szwajcarów, którym przyszło zakosztować bolesnych następstw wewnętrznych wojen religijnych i konfrontacji zbrojnych o kształt ustroju państwa, pozostawały inne, niedawne układy, które przyczyniły się do złagodzenia antagonizmów i pokojowego współistnienia przedstawicieli różnych wyznań i religii. Nie wolno tu nade wszystko pominąć dwóch aktów, mianowicie ustawy zasadniczej Napoleona Bonaparte z 19 lutego 1803 r., zwanej Aktem mediacyjnym (*l'Acte de Médiation*), na mocy której wszelkie kompetencje w sprawach wyznaniowych powierzono poszczególnym kantonom[8], oraz Paktu federalnego z 7 sierpnia 1815 r. (*le Pacte fédéral*), w którym 21 suwerennych kantonów potwierdziło istnienie klasztorów, kapituł i ich prawa własności oraz zagwarantowało wymienionym instytucjom pokrycie kosztów konserwacji tych nieruchomości, które podlegają władzom kantonalnym[9].

Ponadto należy dodać, że jeszcze przed wybuchem wojny cywilnej wielu Szwajcarów, zwłaszcza ci z trzech kantonów wcielonych do Republiki Francuskiej[10], których obowiązywały unormowania przyjęte

---

6 Tekst *Charte des prêtres* zob. http://mjp.univ-perp.fr/constit/ch1370.htm (dostęp: 27.10.2011).

7 Tekst *Convenant de Sempach* zob. http://mjp.univ-perp.fr/constit/ch1393 (dostęp: 28.10.2011).

8 Kształt regulacji w sprawach wyznaniowych, przyjętych w poszczególnych kantonach w ramach wspomnianego aktu prawnego, był nader zróżnicowany. Znakomita większość kantonów opowiedziała się za zasadą gwarancji wolności kultu i wyznania (Bâle-Ville, Berno, Fryburg, Gryzonia, Lucerna, Szafuza, Solura, Vaud, Zurych); kantony Appenzell, Argowia, Sankt Gallen, Turgowia zapewniły wolność wyznania katolickiego i protestanckiego; kilka innych kantonów (Ticino, Underwald, Uri, Zug) określiło jako państwową religię katolicką. Tekst *Acte de médiation* zob. http://mjp.univ-perp.fr/constit/ch1803.htm (dostęp: 28.10.2011).

9 „L'existence des couvents et chapitres et la conservation de leurs propriétés, en tant que cela dépend des gouvernements cantonaux, sont garantis. Ces biens sont sujet aux impôts et contributions publiques, comme toute autre propriété particulière" (*Pacte fédéral de 1815*, art. 12, http://mjp.univ-perp.fr/constit/ch1815.htm) (dostęp: 28.10.2011).

10 Jest tu mowa o kantonach Jura, Genewa i Valais.

w konkordacie zawartym między Piusem VII a Napoleonem Bonaparte z 15 lipca 1801 r., dobrze wiedziało, czym jest konkordat ze Stolicą Apostolską, jaka jest funkcja takiej umowy oraz jej znaczenie prawne i społeczne[11]. Wspomniana wiedza, zwłaszcza ta dotycząca roli konkordatu obronnego[12], zawartego z państwem niekoniecznie popierającym rozwój religii katolickiej, posiadała szczególne znaczenie dla szwajcarskich katolików, stopniowo i systematycznie pozbawianych dotychczasowego wpływu na życie państwa, a tym samym pilnie poszukujących skutecznego narzędzia, które zabezpieczałoby podstawowe wolności religijne obywateli i gwarantowało im swobodę publicznego praktykowania religii.

2. Podmioty posiadające zdolność zawierania umów z zakresu relacji państwo-Kościół

Śmiało można stwierdzić, że w ostatnich dwustu latach w żadnym innym kraju nie podpisano tylu konkordatów, ile zawarli ich przedsta-

---

[11] Szerzej nt. kształtowania się stosunków społeczno-religijnych w Konfederacji Szwajcarskiej oraz ich prawnego kształtu zob.: C. Gareis, Th. Zorn, *Staat und Kirche in der Schweiz*, t. 1-2, Zürich 1877-1878; U. Lampert, *Kirche und Staat in der Schweiz. Darstellung ihrer rechtlichen Verháltnisse*, t. 1-3, Fribourg 1929-1939; U.J. Cavelti, *Die óffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften im schweizerischen Staatskirchenrecht*, Fribourg 1954; Ch.H. de Luze, *L'organisation ecclésiastique dans les cantons suisses*, Tolochenaz 1988; P. Karlen, *Das Grundrecht der Religionsfreiheit in der Schweiz*, Zürich 1988; J. Wójtowicz, *Historia Szwajcarii*, Wrocław 1989; *Kirche und Staat. Bindung – Trennung – Partnerschaft*, red. A. Schindler, Zürich 1994; L. Vischer [i in.], *Histoire du Christianisme en Suisse. Une perspective œcuménique*, Genève–Fribourg 1995; *Rapports Eglise-Etat en mutation. La situation en Suisse romande et au Tessin*, red. A. Loretan, Fribourg 1997; J.F. Mayer, *Les relations entre les religions, les cantons et la Confédération en Suisse. Une perspective historique*, Istanbul 1999; S. Cattacin [i in.], *Etat et religion en Suisse. Luttes pour la reconnaissance, formes de la reconnaissance*, Berne 2003; J.J Bouquet, *Histoire de la Suisse*, Paris 2005; V. Pacillo, *Federalism and Religions in the Swiss Confederation's Institutional Dynamics*, „Journal of Church and State" 4 (2009), s. 617n.; L. Gerosa, R. Pahud de Mortanges, *Eglise catholique et Etat en Suisse*, Zürich 2010.

[12] Określenie „konkordat obronny" pochodzi od kard. A. Ottavianiego. Wg wspomnianego autora pierwszą taką umową był właśnie konkordat zawarty pomiędzy Stolicą Apostolską a Republiką Francuską w 1801 r. *Institutiones iuris publici ecclesiastici*, vol. I-II, Romae 1964. Zob. J. Krukowski, *Konkordaty współczesne. Doktryna i teksty (1964-1994)*, Warszawa 1995, s. 19-20.

wiciele kantonów wchodzących w skład Konfederacji Szwajcarskiej[13]. Naturalnie, należy tu zaznaczyć, że tego typu układ stron od początku zajmował istotne miejsce w systemie prawnym Konfederacji, a niemałe bogactwo form umów konkordatowych, z osobliwymi podmiotami wspomnianych traktatów, pozwala przyjąć, że taka forma rozwiązywania sporów, kooperacji oraz uznania wolności i praw osoby ludzkiej stała się – przynajmniej w niektórych kantonach – podstawowym typem organizacji życia państwowego[14].

W całe to bogate spektrum konkordatów – zawieranych przez Konfederację Szwajcarską z innymi państwami[15], w tym także z poszczególnymi kantonami[16], między niektórymi[17] bądź wszystkimi kantonami[18],

---

[13] Samych tylko konkordatów o charakterze międzykantonalnym, dotyczących w zasadzie wszelkich możliwych dziedzin życia publicznego, można naliczyć ok. 740. Wykaz znacznej części tych traktatów zob. http://www.sta.be.ch/sta/fr/index/politik-oeffentlichkeit/aussenbeziehungen/verzeichn... (dostęp: 10.11.2011).

[14] Szerzej nt. różnorakich funkcji umowy konkordatowej w prawie federalnym i kantonalnym oraz miejsca i roli konkordatów w kształtowaniu zasad ustroju Konfederacji Szwajcarskiej, rozwoju współpracy między kantonami i regulacji stosunków państwo-Kościół zob.: H. Kehrli, *Interkantonales Konkordatsrecht*, Zürich 1969; W. Borter, *Demokratiegebot und interkantonales Vertragsrecht*, Fribourg 1976; U. Siegrist, *Die schweizerische Verfassungsordnung als Grundlage und Schranke des interkantonalen kooperativen Föderalismus*, t. I, Zürich 1976; P. Coppens, *Cours de droit commercial*, vol. 5: *Les faillites et les concordats*, Louvain-La-Neuve 1985; L. Boegli, *Les concordats intercantonaux. Quels enjeux pour la démocratie*, Chavannes-près-Renens 1999; R. Pahud de Mortanges, E. Tanner, *Kooperationen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften nach schweizerischem Recht*, Zürich 2005; J. Krajczyński, *Polityka konkordatowa Konfederacji Szwajcarskiej*, w: *Bilateralizm w stosunkach państwowo-kościelnych*, red. M. Bielecki, Lublin 2011, s. 349-363.

[15] Np. Règlement d'application de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française concernant la pêche dans le Lac Léman (obowiązuje od 1 I 2001 do 31 XII 2015). Zob. http://www.leman-peche.fr/?page_id=478 (dostęp: 10.11.2011).

[16] Np. Convention entre la Confédération et les cantons universitaires sur la coopération dans le domaine des hautes écoles universitaires. Wspomnianą umowę, która weszła w życie 1 I 2001 r., obok Konfederacji Szwajcarskiej podpisały kantony: Berno, Bazylea, Fryburg, Genewa, Neuchâtel, Sankt Gallen, Vaud i Zurych. Zob. Recueil systématique de la legislation des lois bernoises (RSB) 439.26.

[17] Np. Concordat intercantonal de coordination universitaire du 9 décembre 1999. Zob. RSB 439.25.

[18] Np. Concordats sur les hautes écoles d'agronomie. Umowy te weszły w życie 1 I 2004. Zob. RSB 439.41. Na temat wspomnianych konkordatów zawieranych przez kantony zob. m.in.: Ph. Bois, *De quelques problèmes soulevés*

przez wszystkie[19] lub wybrane kantony[20] z innymi państwami, wreszcie przez przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji ekonomicznej z ich wierzycielami[21] – wpisują się również umowy podpisywane z przedstawicielami kościołów i innych związków wyznaniowych. Niemniej i w tym przypadku należy wyraźnie zaznaczyć, że w myśl prawa Konfederacji Szwajcarskiej przez konkordat nie rozumie się jedynie umowy między państwem a Stolicą Apostolską zawartej w celu zgodnego uregulowania interesujących obie strony spraw. Podmiotami, które na gruncie prawa federalnego i kantonalnego mają zdolność zawierania konkordatów w sprawach natury religijnej, są także inne kościelne osoby posiadające osobowość publicznoprawną, w tym: kościoły i inne związki wyznaniowe, Konferencja Biskupów Szwajcarii, kapituły katedralne, federacje zrzeszające wiernych danej religii lub wyznania, stowarzyszenia wiernych.

W praktyce od 19 lutego 1806 r., kiedy to zawarto *Wessenberg-Konkordat* pomiędzy kantonem Lucerna a biskupem Konstancji w sprawie stosunków między Kościołem i państwem, przedstawiciele sprzymie-

---

par les concordats, Neuchâtel 1990; L. Boegli, *Les concordats intercantonaux*; U. Abderhalden, *Die Beteiligung kantonaler Parlamente am Abschluss interkantonaler Vereinbarungen*, „Gesetzgebungs-Bulletin" 1999, nr 2, s. XVII-XXIII; J.L. Gassmann, *De la participation des Parlements cantonaux à l'élaboration des concordats intercantonaux*, „Bulletin de Législation" 2005, nr 5, s. XX-XXVI; tenże, *De l'implication des parlements cantonaux à l'élaboration des concordats intercantonaux*, „Parlement" 9 (2006), nr 2, s. 4-8.

[19] Np. Accord intercantonal universitaire du 20 février 1997. Wspomniany traktat został podpisany przez wszystkie kantony i Liechtenstein. Zob. RSB 439.20.

[20] Np. Accord intercantonal sur les écoles offrant des formations spécifiques aux élèves surdoués du 20 février 2003. Wspomniane porozumienie, obok Liechtensteinu, podpisali przedstawicie następujących kantonów: Appenzell Rhodes-Extérieures, Berno, Glarus, Gryzonia, Lucerna, Nidwalden, Obwalden, Sankt Gallen, Szafuza, Schwyz, Turgowia, Uri, Valais, Zug, Zurych. Zob. RSB 439.38.

[21] Nt. procedury przewidzianej w przypadku zawierania takich konkordatów zob. www.dettes.ch. Więcej o tego typu umowach zob. m.in: P. Coppens, *Cours de droit commercial*, vol. 5; W. Hauschild, *Le projet de convention communautaire relative à la faillite, aux concordats et aux procédures analogues*, w: *Le droit de la faillite internationale*, Zürich 1986, s. 139-144; P. Montavon, *Abrégé de droit des poursuites, faillites et concordats*, Lausanne 2004; H.R. Schüpbach, *La solvence dans l'exécution forcée générale. Le désintéressement intégral des créanciers dans la faillite et les concordats*, w: *Schweizerisches und internationales Zwangsvollstreckungsrecht. Festschrift für Karl Spühler zum 70. Geburtstag*, Zürich–Basel–Genf 2005, s. 283-315.

rzonych kantonów podpisali przynajmniej 58 umów konkordatowych z różnymi kościelnymi osobami prawnymi[22]. Dwadzieścia spośród tych konkordatów dotyczy wyłącznie sytuacji prawnej katolickich kościołów partykularnych, erygowanych na terytorium Konfederacji Szwajcarskiej[23], znaczna część wymienionych traktatów odnosi się do spraw z zakresu organizacji i działalności Kościoła Ewangelicko-Reformowanego[24], nieliczne spośród tych umów regulują sprawy religijne, które interesują jednocześnie kilka kościołów i związków wyznaniowych cieszących się osobowością publicznoprawną[25].

Jeśli chodzi o sygnatariuszy wspomnianych umów, znakomita większość konkordatów dotyczących stosunków państwo-Kościół Katolicki została podpisana przez delegata Stolicy Apostolskiej oraz reprezentanta Konfederacji Szwajcarskiej[26] lub przedstawiciela jedne-

---

22 Zob. wykaz konkordatów zawartych w sprawach religijnych, http://www.kirchenrecht.net/ch/docs/SJKR-B405_InhVerz.pdf (dostęp: 10.11.2011).

23 Np.: Convention conclue entre les Hauts Etats de Lucerne, Berne, Soleure et Zoug relativement à l'organisation de l'Evêché de Bâle du 28/24/2 mars/avril, mai 1828, RSB 410.332; Accord du 8 juillet 1985 relatif à la Faculté de théologie de l'Université de Fribourg, Recueil systématique (RS) 4.1.0.0.1.

24 Np. Convention entre l'Etat de Berne et l'Eglise nationale réformée évangélique du canton de Berne, d'une part, et l'Eglise réformée évangélique de la République et canton du Jura, d'autre part, concernant l'Union synodale (20 octobre 1980), RSB 410.291.

25 Np.: Concordat entre l'Etat de Neuchâtel et l'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel, l'Eglise catholique romaine, l'Eglise catholique chrétienne du 2 mai 2001, Receuil systématique de la législation neuchâteloise (RSN) 181.10; Vertrag über die Seelsorge in den staatlichen Spitälern sowie über die diakonischen bzw. Sozialkaritativen Dienste der Gemeindekrankenpflege im Kanton Basel-Stadt zwischen dem Kanton Basel-Stadt, der Evangelisch-reformierten Kirche Basel-Stadt, der Römisch-Katholischen Kirche Basel-Stadt, der Christ-katholischen Kirche Basel-Stadt und der Israelitischen Gemeinde Basel vom 18./19. April 1984; Convention de Partenariat entre les Hôpitaux Universitaires de Genève d'une part et les trois Eglises reconnues publiques: Eglise nationale protestante, Eglise catholique romaine, Eglise catholique chrétienne d'autre part (29 juin 2000).

26 Np.: Zusatzvereinbarung zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Heiligen Stuhl über die Organisation des Bistums Basel vom 2. Mai 1978; Convention entre le Conseil fédéral suisse et le Saint Siège concernant l'incorporation à l'Evêché de Coire des communes grisonnes de Poschiavo et de Brusio du 23 octobre 1869; Convenzione tra la Santa Sedee il Consiglio Federale Svizzero circa la separazione dell'Amministrazione Apostolica del Canton Ticino dalla diocesi di Basilea e l'erezione della stessa in diocesi (24 luglio 1968).

go[27] albo wielu kantonów[28]. Przy czym należy tu nadmienić, że zgodnie z art. 56 ust. 1-3 Konstytucji federalnej kantony mogą zawierać konkordaty z obcymi państwami wyłącznie w sprawach wewnętrznych i o ile wspomniane umowy nie godzą w prawa oraz interesy Konfederacji i innych kantonów[29]; we wszelkich innych przypadkach sprawy dotyczące stosunków zagranicznych kantonów realizowane są przez pośrednictwo Konfederacji[30]. Kilka konkordatów regulujących stosunki państwo-Kościół Katolicki zostało podpisanych przez przewodniczącego Konferencji Biskupów Szwajcarii[31] lub biskupa diecezjalnego, sprawującego urząd na terytorium danego kantonu[32], lub też przez tego ostatniego i przewodniczącego federacji rzymskokatolickiej kantonu[33]. Dwa konkordaty, które zawarto z Kościołem Katolickim, w imieniu tego ostatniego podpisały jeszcze inne osoby. W przypadku konwencji dotyczącej utrzymania kościoła katedralnego diecezji Sion stronę kościelną reprezentował dziekan miejscowej kapituły katedralnej[34], tym-

---

[27] Np. Convention concernant l'incorporation de l'ancienne partie du canton de Berne au Diocése de Bâle du 11 juin 1864. Zob. RSB 410.334.

[28] Np. Convention conclue relativement à la réorganisation et à la nouvelle circonscription de l'Evêché de Bâle. Wspomniana konwencja dotycząca reorganizacji i nowego określenia granic biskupstwa Bazylei została podpisana przez Stolicę Apostolską i kantony Argowia, Berno, Bazylea-Wieś, Bazylea-Miasto, Lucerna, Solura, Turgowia, Zug. Zob. RSB 410.331.

[29] W takim przypadku władze kantonu mają jedynie obowiązek poinformować Konfederację o zawieranym układzie. Zob. Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, art. 56 ust. 2, http://www.admin.ch/ch/f/rs/101/ani1.html (dostęp: 8.11.2011).

[30] Zob. tamże, art. 56 ust. 3.

[31] Zob. Abkommen zwischen den schweizerischen Bischöfen einerseits und dem Staatsrat des Kantons Freiburg anderseits über die Förderung und finanzielle Sicherstellung der Universität Freiburg vom 5. Juli/2. September 1949; Contrat entre la Conférence des évêques suisses, l'Action de Carême et la Conférence centrale catholique romaine de Suisse du 24 décembre 1983.

[32] Np.: Vereinbarung zwischen dem Bischof von Basel und dem Regierungsrat des Kantons Luzern betreffend die Theologische Fakultät Luzern vom 5. April/14. Mai 1971; Übereinkommen zwischen dem Regierungsrat des Kantons Solothurn und dem Ordinariat des Bistums Basel über die Anerkennung der kirchlichen Prüfungen der Theologie-Studierenden im Bistum Basel an Stelle der staatlichen Pfarrprüfungen des Kantons Solothurn vom 7./17. Mai 1937.

[33] Concordat entre l'Etat de Neuchâtel et l'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel, l'Eglise catholique romaine, l'Eglise catholique chrétienne du 2 mai 2001. Podpisali w imieniu Kościoła Katolickiego biskup diecezji Lozanna-Genewa-Fryburg i przewodniczący federacji rzymskokatolickiej z Neuchâtel.

[34] Convention entre l'Etat du Valais et le vénérable chapitre de la cathédrale de Sion, concernant l'entretien de Valère du 24 mai 1891. Zob. RSB 440.2.

czasem pod konwencją w sprawie Wielkiego Postu swój podpis złożył przedstawiciel publicznej fundacji katolików szwajcarskich[35].

W przypadku konkordatów zawieranych z Kościołem Ewangelicko-Reformowanym w jego imieniu występował delegat Rady Synodalnej lokalnego Kościoła. Umowy konkordatowe z ramienia Kościoła Katolicko-Chrześcijańskiego na ogół podpisywał biskup diecezjalny katolicko-chrześcijański Szwajcarii i przedstawiciel demokratycznie wybranego organu tegoż Kościoła. Na przykład konkordat z kantonem Neuchâtel, obok wspomnianego hierarchy, podpisał przewodniczący rady parafialnej katolicko-chrześcijańskiej[36]. Pod konkordatami dotyczącymi spraw interesujących społeczność żydowską podpis składał przedstawiciel danej gminy żydowskiej[37].

3. Charakter umów państwowo-kościelnych

Układy w sprawach natury religijnej, jakie zostały zawarte przez reprezentantów Konfederacji Szwajcarskiej, wszystkich lub wybranych kantonów z przedstawicielami kościołów i związków wyznaniowych, posiadają nader zróżnicowany charakter. Jakkolwiek wszystkie te porozumienia prawne stanowią efekt wspólnych kompromisów i uzgodnień, ich natura jest niejednolita.

Jeśli chodzi o nomenklaturę wspomnianych umów, a tym samym i sposób wejścia w życie przyjętych regulacji prawnych, dominują pośród nich „konwencje"; aż 15 uzgodnionych dokumentów określono taką właśnie nazwą. W sześciu przypadkach na oznaczenie instru-

---

[35] Zob. Convention entre l'Action de Carême des catholiques en Suisse (AdC) et la Conférence centrale catholique romaine de Suisse (Conférence centrale) du 24 décembre 1983. Utworzone w 1971 r. stowarzyszenie pod nazwą Centralna Konferencja Katolików Szwajcarskich grupuje 26 kantonalnych korporacji kościelnych, mających na celu rozwój Kościoła Katolickiego oraz promowanie pokoju między religiami i wyznaniami istniejącymi w Szwajcarii. Zob. Statuts et règlement d'organisation de la Conférence centrale, http://www.rkz.ch/index.php?&na=1,0,0,0,f (dostęp: 10.11.2011).

[36] Zob. Concordat entre l'Etat de Neuchâtel et l'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel, l'Eglise catholique romaine, l'Eglise catholique chrétienne du 2 mai 2001.

[37] Zob. Vertrag über die Seelsorge in den staatlichen Spitälern sowie über die diakonischen bzw. Sozialkaritativen Dienste der Gemeindekrankenpflege im Kanton Basel-Stadt zwischen dem Kanton Basel-Stadt, der Evangelisch-reformierten Kirche Basel-Stadt, der Römisch-Katholischen Kirche Basel-Stadt, der Christ-katholischen Kirche Basel-Stadt und der Israelitischen Gemeinde Basel vom 18./19. April 1984.

mentu odzwierciedlającego zawarte porozumienie prawne użyto terminu „konkordat". W pozostałych ponad 30 przypadkach posłużono się następującą intytulacją: układ, ugoda, porozumienie wstępne, umowa ramowa, umowa uzupełniająca, postanowienia końcowe, wymiana oświadczeń, rozporządzenie wykonawcze, bulla, dekret, protokół dodatkowy.

Pod względem formalnym ponad 20 wymienionych konkordatów stanowi umowy o charakterze międzynarodowym. Rzecz dotyczy wszystkich umów zawartych ze Stolicą Apostolską oraz tych, które podpisali przedstawiciele przynajmniej dwóch kantonów lub półkantonów. Tutaj należy zaznaczyć, że w myśl federalnej ustawy zasadniczej każdy z kantonów i półkantonów cieszy się atrybutami państwowości, w tym prawem zawierania umów między sobą i z innymi państwami[38]. Większość spośród konkordatów zawartych w sprawach religijnych, w tym te podpisane z reprezentantami Kościoła Ewangelicko-Reformowanego, Kościoła Katolicko-Chrześcijańskiego, społeczności żydowskiej, Konferencji Biskupów Szwajcarii, z kapitułami katedralnymi i publicznymi stowarzyszeniami wiernych, nie posiada statusu umowy międzynarodowej, czyli – jak przyjęto w Konwencji wiedeńskiej z 23 marca 1969 r. o prawie traktatów – nie jest porozumieniem międzynarodowym w formie pisemnej między państwami i regulowanym prawem międzynarodowym (por. art. 2)[39]. Faktycznie są to umowy publiczne *sui generis*, zawarte przez osoby publicznoprawne niebędące podmiotami publicznego prawa międzynarodowego; znaczenie tych konkordatów określa prawo wewnętrzne, federalne lub kantonalne.

Jakkolwiek każdy z konkordatów z zakresu stosunków państwowo-kościelnych posiada swoją specyfikę, choćby z tytułu przedmiotu normatywnych ustaleń stron, niewątpliwie wspólnym ich celem jest określenie zasad prawnych, gwarantujących stronie kościelnej niezbędną wolność dla prowadzenia działalności religijnej, a państwu – pokojowe współistnienie obywateli i ich zaangażowanie na rzecz dobra wspólnego. Chociaż wiele norm przyjętych we wspomnianych konkordatach wyraźnie ogranicza kościoły i związki wyznaniowe oraz nakłada znaczne zobowiązania na stronę państwową, można śmiało przyjąć, iż wszystkie te umowy stanowią wyraz separacji skoordynowanej lub przyjaznej między państwem i Kościołem.

Znakomita większość konkordatów zawartych między przedstawicielami Konfederacji Szwajcarskiej lub kantonów a stroną kościel-

---

[38] Zob. Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, art. 56 ust. 1.

[39] Dz.U. z 1990 r., Nr 74, załącznik, poz. 439.

ną posiada znaczenie konstytutywne. Unormowania te, stosownie do charakteru zawartej umowy, doczekały się promulgacji w oficjalnych organach urzędowych stron.

Jeśli chodzi o podmiotowy aspekt wspomnianych dwustronnych czynności prawnych z zakresu stosunków państwowo-kościelnych, w przypadku przynajmniej połowy zawartych konkordatów pozycję strony zajmował więcej niż jeden podmiot prawa. Gros spośród tych umów, które podpisały więcej niż dwie układające się strony, stanowią konkordaty zawarte między Stolicą Apostolską i przynajmniej dwoma kantonami. Kilka takich umów z kantonami podpisali jednocześnie przedstawiciele minimum dwóch kościołów lub innych związków wyznaniowych; najczęściej byli to reprezentanci trzech następujących Kościołów, które w znacznej części państw członkowskich Konfederacji Szwajcarskiej cieszą się atrybutem podmiotowości publicznoprawnej: Kościół Ewangelicko-Reformowany, Kościół Rzymskokatolicki, Kościół Katolicko-Chrześcijański. Tylko dwa spośród zawartych konkordatów sygnowali jednocześnie przedstawiciele aż czterech kościołów i związków wyznaniowych. Chodzi tu mianowicie o umowę z 18/19 kwietnia 1984 r. między kantonem Bazylea-Miasto a trzema kościołami kantonu i gminą żydowską Bazylei w sprawie opieki duszpasterskiej w szpitalach państwowych i w ośrodkach socjalno-charytatywnych[40] oraz o konwencję z dnia 1 lipca 1997 r. między Kościołem Ewangelicko-Reformowanym kantonu Berno, narodowym Kościołem Rzymskokatolickim kantonu Berno, narodowym Kościołem Katolicko-Chrześcijańskim kantonu Berno i wspólnotą interesów gmin żydowskich kantonu Berno a Ministerstwem Sprawiedliwości, Spraw Komunalnych i Spraw Wyznaniowych kantonu Berno, dotyczącą opodatkowania trzech narodowych kościołów berneńskich na rzecz wspólnoty interesów gmin żydowskich kantonu Berno[41]. A propos sygnatariuszy

[40] Vertrag über die Seelsorge in den staatlichen Spitälern sowie über die diakonischen bzw. sozialkaritativen Dienste der Gemeindekrankenpflege im Kanton Basel-Stadt zwischen dem Kanton Basel-Stadt, der Evangelisch-reformierten Kirche Basel-Stadt, der Römisch-Katholischen Kirche Basel-Stadt, der Christkatholischen Kirche Basel-Stadt und der Israelitischen Gemeinde Basel vom 18./19. April 1984.

[41] Convention entre l'Eglise nationale réformée évangélique du canton de Berne, l'Eglise nationale catholique romaine du canton de Berne, l'Eglise nationale catholique chrétienne du canton de Berne et la Communauté d'intérêts des communautés israélites du canton de Berne et la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne concernant une contribution des trois Eglises nationales bernoises à la Communauté d'intérêts des communautés israélites du canton de Berne du 1 juillet 1997.

wspomnianych konkordatów, należy jeszcze zaznaczyć, iż specyfiką kilku z tych umów jest ponadto fakt, że w imieniu strony kościelnej porozumienia te podpisali jednocześnie właściwy hierarcha Kościoła i przedstawiciel stosownej korporacji kościelnej cieszącej się osobowością cywilnoprawną[42]. Praktyka taka jest podyktowana sytuacją prawną kościołów i związków wyznaniowych jako społeczności religijnych interesu publicznego. Otóż te, aby uzyskać przewidzianą przez prawo kantonalne podmiotowość publiczną, muszą m.in. gwarantować zachowanie zasad demokracji w zakresie wyboru zarządu kościołów i związków wyznaniowych. Konsekwencją tego jest m.in. fakt, że wiele czynności prawnych, jakie podejmują reprezentanci poszczególnych Kościołów partykularnych, w tym także ich porozumienia z państwem w zakresie wzajemnych stosunków, jest w gestii dwóch „głów", mianowicie tej, która wykonuje swoją jurysdykcję na mocy przepisów prawa kościelnego, i tej, którą wiążą jedynie przepisy prawa państwowego.

Znakomita większość konkordatów z zakresu stosunków państwowo-kościelnych w Konfederacji Szwajcarskiej została zawarta na czas nieokreślony; unormowania przyjęte w kilku z nich z czasem, za zgodą stron, zostały zmienione. Niektóre z umów konkordatowych zostały zawarte na czas określony, aczkolwiek z zasady ze stosowną klauzulą, zgodnie z którą zawarta umowa ulega automatycznemu przedłużeniu[43].

4. Przedmiot umów podpisywanych przez państwo i kościoły lub inne związki wyznaniowe

Jeśli chodzi o treść analizowanych umów, należy stwierdzić, iż wszystkie te konkordaty mają charakter parcjalny, regulują jedynie wybrane sprawy religijne, interesujące strony danego traktatu. Owszem, można pośród zawartych układów znaleźć też takie, które odnoszą się do wielu szczególnych kwestii, niemniej okoliczność ta w niczym

[42] Tytułem przykładu można tu wymienić Concordat entre l'Etat de Neuchâtel et l'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel, l'Eglise catholique romaine, l'Eglise catholique chrétienne du 2 mai 2001.

[43] Taki charakter posiada np. konkordat z dnia 2 maja 2001 r. między Państwem Neuchâtel a Kościołem Ewangelicko-Reformowanym kantonu Neuchâtel, Kościołem Rzymskokatolickim i Kościołem Katolicko-Chrześcijańskim. Wspomnianą umowę zawarto na okres 10 lat. Naturalnie przewidziano w niej milczące odnowienie układu (także wielokrotne) na taki sam okres, poza wypadkiem wypowiedzenia umowy dokonanego przynajmniej na dwa lata wcześniej (zob. art. 19).

nie zmienia kwalifikacji tych konkordatów. Do konkordatów parcjalnych, które wyróżniają się szerszym zakresem regulowanych spraw, niewątpliwie należą umowy ze Stolicą Apostolską, w których jest mowa o erygowaniu nowych diecezji, oraz porozumienia z kilkoma jednocześnie społecznościami religijnymi interesu publicznego, w których określa się sytuację prawną wspomnianych instytucji dobra publicznego w kantonie. Tytułem przykładu można tu wymienić liczącą aż 41 artykułów konwencję między Stolicą Apostolską a Wysokimi Państwami Lucerny, Berna, Solury i Zug w sprawie organizacji biskupstwa Bazylei[44] i równie obszerny konkordat między Państwem Neuchâtel a Kościołem Ewangelicko-Reformowanym kantonu Neuchâtel, Kościołem Rzymskokatolickim i Kościołem Katolicko-Chrześcijańskim.

Wachlarz spraw uregulowanych w analizowanych kilkudziesięciu konkordatach z zakresu stosunków państwo-Kościół jest bardzo szeroki. Tak np. na mocy konkordatów ze Stolicą Apostolską z 1828, 1841, 1848, 1884 i 1968 r. ustalono granice sześciu diecezji (Bazylea, Chur, Sion, Sankt Gallen, Lugano, Lozanna-Genewa-Fryburg), wyznaczono siedziby biskupstw, określono procedurę mianowania biskupów diecezjalnych dla wymienionych Kościołów partykularnych, uzgodniono finansowe obciążenia państwa względem ustanowionych diecezji, zdefiniowano obowiązki biskupów diecezjalnych wobec państwa, określono roczne dochody biskupów, sprecyzowano liczbę, sposób nominacji i utrzymanie członków kapituł katedralnych. W pozostałych kilkudziesięciu konkordatach unormowano m.in. następujące sprawy: strukturę organizacyjną i sytuację prawną kościołów i związków wyznaniowych, utrzymanie i konserwację ośrodków kultu publicznego, opodatkowanie osób fizycznych i prawnych na rzecz kościołów posiadających status społeczności interesu publicznego, szkolenie katechetów, nauczanie religii w szkołach publicznych, status nauczycieli religii, prowadzenie działalności duszpasterskiej w szpitalach i ośrodkach wychowawczych, duszpasterstwo uchodźców ubiegających się o azyl, działalność wydziałów teologicznych na uniwersytetach w Bernie, Fryburgu, Lucernie i Neuchâtel, egzaminy z teologii, zobowiązania kościołów i związków wyznaniowych wobec państwa, transmisję danych dotyczących stanu osób należących do kościoła lub związku wyznaniowego.

Analiza treści wszystkich i poszczególnych umów konkordatowych, regulujących stosunki państwowo-kościelne w Konfederacji Szwajcar-

[44] Convention conclue entre les Hauts Etats de Lucerne, Berne, Soleure et Zoug relativement à l'organisation de l'Evêché de Bâle du 28/24/2 mars/avril, mai 1828.

skiej, pozwala stwierdzić nader szeroki zakres przedmiotowy konkordatów, wysoki stopień uszczegółowienia zawartych umów, dostosowanie ustalonych norm do lokalnych warunków i potrzeb, ograniczający charakter znacznej części uzgodnionych zasad prawnych.

Jeśli chodzi o strukturę wspomnianych dokumentów, w każdym można wyodrębnić zasadniczo pięć następujących elementów: tytuł umowy, który wskazuje na nazwę instrumentu prawnego odzwierciedlającego zawarte porozumienie; arengę, czyli określenie przyczyn, dla których uczestnicy porozumienia zdecydowali się na zawarcie umowy; obszerną dyspozycję prawną, podzieloną na artykuły lub punkty; wskazanie daty i miejsca sporządzenia konkordatu; pieczęcie stron i podpisy ich pełnomocników. Niekiedy w dokumentach można też znaleźć postanowienia końcowe dotyczące ratyfikacji konkordatu, jego wejścia w życie, czasu obowiązywania umowy, warunków jej wypowiedzenia lub prolongaty.

Podsumowanie

Konkordaty zawarte przez Konfederację Szwajcarską i poszczególne kantony z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi nie dotyczą ochrony wolności religijnej w wymiarze indywidualnym, tę gwarantuje wszystkim obywatelom Szwajcarii Konstytucja federalna (zob. art. 15 ust. 1-4). Wspomniane umowy określają jedynie zasady dotyczące wolności religijnej w wymiarze wspólnotowym i stanowią – obok takich instrumentów prawnych, jak gwarancje konstytucyjne czy formalny akt uznania kościoła lub związku wyznaniowego za społeczność interesu publicznego – jedną z podstawowych form określenia sytuacji prawnej społeczności religijnej oraz stosunków państwowo-kościelnych.

Innymi słowy, chociaż w poszczególnych kantonach i półkantonach konkordat nie jest jedynym narzędziem gwarantującym wolność religijną w wymiarze wspólnotowym, jawi się jako środek powszechnie stosowany, funkcjonalny, skuteczny, precyzyjnie określający prawa i obowiązki stron adekwatne do miejscowych warunków i aktualnych potrzeb społecznych. Chętnie stosowany w wielu sferach życia publicznego, tak że śmiało można go określić jako podstawową formę działalności organizacyjnej Konfederacji Szwajcarskiej, w przypadku regulacji stosunków państwowo-kościelnych konkordat okazuje się sprawdzonym instrumentem prawnym, który zabezpiecza i stymuluje pokojowe współistnienie społeczności zróżnicowanej pod względem wyznaniowym. Jako gatunek porozumienia właściwego dla prawa międzynarodowego, z którego – w myśl Konstytucji federalnej Konfederacji

Szwajcarskiej – mogą korzystać wszystkie kantony i półkantony, konkordat stanowi środek, który w zakresie stosunków Państwo-Kościół w bliskiej przyszłości niewątpliwie nie straci na znaczeniu. Co więcej, z pewną ostrożnością można przyjąć, że wraz ze wzrostem liczby muzułmanów, którzy osiedlają się w Szwajcarii, przynajmniej niektóre kantony zechcą również zawrzeć stosowne umowy konkordatowe z przedstawicielami tej społeczności religijnej.

A Bilateral Nature of Regulating Church-State Relations in the Swiss Confederation

Summary

The paper addresses the following four specific issues: the origin of a bilateral form of regulating Church-State relations in Switzerland, entities at law eligible for concluding agreements in the area of Church-State relations, the nature of Church-State agreements, the subject matter of agreements signed by the state and churches or other religious organizations.

The Concordats, concluded the Swiss Confederation and its cantons with churches and other religious organizations, do not address the protection of religious freedom in its personal dimension. Such freedom is guaranteed to all Swiss citizens in the Federal Constitution. The Concordats only set out the rules for religious freedom in a community dimension and are – apart from such legal instruments as constitutional guarantees and the formal act of recognition of a church or religious organization as a public interest community – the fundamental form of defining the legal status of a religious community and a Church-State relationship.

In practice, the Concordat in Switzerland is a widely used measure and a functional and efficient tool precisely determining the parties' rights and obligations as required by the local conditions and current needs registered by the public. Readily employed in many spheres of public life, in the case of regulating Church-State relations, the Concordat emerges as a well-proven legal instrument that protects and upholds the peaceful coexistence within a religiously diverse community.

Tłumaczenie: *Konrad Szulga*

Piotr Ryguła*

Umowy między państwem a Kościołem Katolickim i innymi związkami wyznaniowymi w Hiszpanii

Historia ustroju Hiszpanii, pomijając dwuletni okres I Republiki (1873-1874) i pięcioletni okres II Republiki (1931-1936), związana jest z monarchią katolicką. Republika z kolei, zbudowana na negacji rzeczywistości powstałej w okresie monarchii, także w kwestii wyznaniowej stanowiła odwrócenie, a można nawet powiedzieć, zaprzeczenie monarchicznych rozwiązań ustrojowych. Ta zasadnicza odmienność w podejściu do kwestii wyznaniowej w jednym i drugim modelu ustrojowym znalazła swoje odbicie w historii hiszpańskiego prawa konkordatowego[1].

Współczesna monarchia parlamentarna, o czym świadczą zapisy ustawy zasadniczej z 1978 r., odchodzi od ustrojowego schematu „dwóch Hiszpanii"[2], otwierając nowy etap stosunków państwo-Kościół. Ta nowa sytuacja ustrojowoprawna umożliwiła wypracowanie nowego systemu umów między państwem a Kościołem Katolickim i innymi związkami wyznaniowymi w Hiszpanii[3].

---

* Ks. dr hab., prof. UKSW, Wydział Prawa Kanonicznego, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

1 Zob. P.C. Pardo Prieto, *Libertad de conciencia y sistema concordatario histórico español*, Salamanca 2004.

2 J. Santos, *Historia de las dos Españas*, Madrid 2005; J.M. Garía Escudero, *Historia breve de las dos Españas*, Madrid 1980; tenże, *Historia política de las dos Españas*, Madrid 1976.

3 W niniejszym opracowaniu opieram się na monografii: P. Ryguła, *Wolność religijna w Hiszpanii na tle przemian społeczno-politycznych w latach 1931-1992*, Katowice 2009.

1. Nauka Soboru Watykańskiego II impulsem i inspiracją do zmian w zakresie hiszpańskiego prawa konkordatowego

Dla środowisk, które w Hiszpanii frankistowskiej dążyły do poszerzenia zakresu wolności, i to nie tylko na płaszczyźnie życia religijnego, nauka Soboru Watykańskiego II stanowiła wsparcie i punkt odniesienia. Wskazywała, że Kościół, który nie utożsamia się z żadnym systemem politycznym, domaga się wolności człowieka w tych wszystkich wymiarach, bez których rzeczywista wolność religijna jest niemożliwa[4].

Dla ustawodawcy hiszpańskiego z kolei nauka soborowa stała się nie tylko inspiracją, ale i impulsem do zmian legislacyjnych. Zobligowany zapisami ustawy o zasadach ruchu narodowego z 1958 r.[5], prawodawca stanął przed koniecznością reformy zapisów dotyczących wolności religijnej. W ten sposób, jeszcze w okresie rządów gen. Franco, nauka soboru stała się inspiracją do zamieszczenia w Karcie Praw Hiszpanów zapisu o skutecznej ochronie prawnej wolności religijnej[6], a następnie do powstania pierwszej w historii hiszpańskiego prawodawstwa ustawy o wolności religijnej[7].

---

[4] Nauka soboru nie determinowała kształtu konkretnych regulacji prawnych. Proponowała natomiast model relacji państwo-Kościół odmienny od dotychczasowej hiszpańskiej tradycji prawnej, tj. niezakorzeniony w perspektywie tzw. pierwszej lub „drugiej Hiszpanii".

[5] Zasada II ustawy mówiła o szacunku, jaki naród hiszpański żywi dla prawa Bożego, postrzeganego przez pryzmat nauczania Kościoła Katolickiego, oraz dla „wiary, która – nieodłącznie związana ze świadomością narodową – inspirować będzie jego ustawodawstwo". Ley fundamental de 17 de mayo de 1958 por la que se promulgan los principios del Movimiento Nacional, II, „Boletín Oficial del Estado" (dalej: BOE) 1958, nr 119 (z 19 maja), s. 4511.

[6] Powyższe wyrażenie pochodzi ze zmodyfikowanego pod wpływem nauki soborowej art. 6 Karty Praw Hiszpanów, w którym czytamy: „Państwo stanie na straży wolności religijnej, gwarantując jej skuteczną ochronę prawną, broniąc jednocześnie moralności i porządku publicznego".

[7] Ley 44/1967, de 28 de julio regulando el ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa, BOE 1967, nr 156 (z 1 lipca), s. 9191. Granice wspomnianej wyżej inspiracji soborowej wyznaczyły pozostające w mocy po 1967 r. ustawowe zapisy, determinujące kształt ustrojowy państwa. Gwarantowaną w Karcie Praw Hiszpanów wolność religijną ograniczał art. 33 tej samej ustawy, określający „jedność duchową, narodową i społeczną Hiszpanii" jako wartość nadrzędną w stosunku do uznanych w niej praw. W ustawie o wolności religijnej z 1967 r., stanowiąc granice prawa do tej wolności, prawodawca wymieniał poszanowanie obowiązującego prawa. Tym samym odchodził on od nauki soborowej i stanowił regulacje prawne dotyczące granic wspomnia-

Po śmierci *caudillo* starania Stolicy Apostolskiej, zmierzające do uregulowania dwustronnych relacji z państwem hiszpańskim na zasadach zgodnych z doktryną soboru, przy jednoczesnym, ciągłym oporze wobec przeobrażeń politycznych ze strony ortodoksyjnych zwolenników systemu autorytarnego, sprawiły, że proces transformacji ustrojowej w Hiszpanii rozpoczął się od zmian na płaszczyźnie relacji państwo-Kościół. 28 lipca 1976 r. w atmosferze dokonującej się reformy systemu politycznego podpisano umowę konkordatową między Stolicą Apostolską i rządem Hiszpanii, określaną powszechnie mianem umowy podstawowej (*Acuerdo básico*)[8].

Preambuła umowy z 28 lipca 1976 r. jest tekstem wspólnym dla wszystkich pięciu umów konkordatowych z lat 1976-1979. Stwierdza się w niej, że zarówno Stolica Apostolska, jak i rząd hiszpański zobowiązują się podjąć wysiłki w celu „jak najszybszego podpisania umów, które stopniowo zastąpią [...] dyspozycje obowiązującego aktualnie konkordatu". Stanowi ona prezentację motywów skłaniających prawodawcę do wypracowania nowych unormowań relacji państwo-Kościół Katolicki. Zawiera także pryncypia doktrynalne, na podstawie których skonstruowane zostały wszystkie wspomniane umowy i w świetle których winny być interpretowane.

Odnośnie do powodów zmiany dotychczasowych regulacji prawnych w tekście preambuły podkreślono, że zarówno Stolica Apostolska, jak i rząd hiszpański dostrzegają „głęboką transformację społeczeństwa hiszpańskiego w ostatnich latach także w tym, co dotyczy relacji między wspólnotą polityczną i wyznaniami religijnymi oraz między Kościołem katolickim i państwem". Wynika z tego konieczność „unormowania za pomocą umów [...] tych zagadnień, którymi zainteresowane są obie strony". Potrzebę zmiany dotychczasowych uregulowań strony umowy dostrzegały także w związku z nauczaniem Soboru Watykańskiego II, do którego to – jak podkreśla tekst preambuły – „należy dostosować relacje między wspólnotą polityczną i Kościołem". Sobór „ze swej strony pryncypiami podstawowymi, którymi we wzajemnych relacjach winny

---

nej wolności z własnej perspektywy ustrojowej. P. Ryguła, *Wolność religijna*, s. 417.

[8] Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado español, BOE 1976, nr 230 (z 24 września), s.18664-18665. Dla zapoznania się z procesem negocjacji tekstów konkordatowych zob. J.M. Díaz Moreno, *¿Por qué y cómo se hicieron los acuerdos? Memoria personal*, w: *XXX años de los acuerdos entre España y la Santa Sede. Actas del IV simposio internacional de Derecho concordatario. Almería 18-20 de noviembre de 2009*, Granada 2010, s. 21-50. Autor monografii przez 11 lat uczestniczył (ze strony Nuncjatury Apostolskiej w Madrycie) we wspomnianym procesie negocjacji.

kierować się wspólnota polityczna i Kościół, ustanowił zarówno niezależność obu stron we właściwym sobie zakresie, jak i zdrową współpracę między nimi". Potwierdził ponadto „prawo osoby ludzkiej do wolności religijnej; prawo, które winno być uznane w porządku prawnym społeczności świeckiej". W tej perspektywie – stwierdza tekst preambuły – „państwo hiszpańskie przyjęło do swego ustawodawstwa prawo do wolności religijnej, oparte na godności osoby ludzkiej (ustawa z 1 lipca 1967 r.)", i uznało za konieczne wprowadzenie do własnego porządku prawnego „norm zgodnych z rzeczywistością, w której większość narodu hiszpańskiego wyznaje religię katolicką"[9].

2. Współpraca władz publicznych z Kościołem Katolickim i pozostałymi wyznaniami

Rok po podpisaniu *Acuerdo básico* rozpoczęto prace (na poziomie podkomisji parlamentarnej) nad tekstem nowej konstytucji. Analiza prac poszczególnych komisji oraz obrad obu izb Kortezów wskazuje, że doktryna Soboru Watykańskiego II była inspiracją także w trakcie opracowywania tekstu art. 16 obowiązującej ustawy zasadniczej. W czasie debaty parlamentarnej nad wspomnianym artykułem do nauki soborowej odwoływali się zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy przyjętej ostatecznie redakcji artykułu[10]. W ust. 3 tegoż stwierdza się: „Żadne wyznanie nie będzie mieć charakteru państwowego. Władze publiczne będą uwzględniać przekonania religijne społeczeństwa hiszpańskiego i utrzymywać wynikające z tego stosunki współpracy z Kościołem Katolickim i pozostałymi wyznaniami"[11].

Przytoczony zapis konstytucyjny wskazuje na wolę prawodawcy odejścia od wcześniejszych rozwiązań ustrojowych, które nie brały pod uwagę przekonań religijnych społeczeństwa[12]. Obliguje on wła-

---

[9] Cytaty pochodzą z tekstu preambuły do Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado español, BOE 1976, nr 230 (z 24 września), s. 18664.

[10] P. Ryguła, *Wolność religijna,* s. 298-317.

[11] Constitución española de 27 de diciembre de 1978, BOE 1978, nr 311 (z 29 grudnia), s. 29315-29424.

[12] W sformułowaniu „Żadne wyznanie nie będzie mieć charakteru państwowego" prawodawca nie koncentruje się na tym, jakie ma być hiszpańskie państwo, ale na sposobie podejścia państwa do religii, jaki ustrojodawca uznaje za niedopuszczalny. W trakcie tzw. II Jornadas, organizowanych przez Universidad Pontificia de Comillas, Sánchez Agesta podkreślał, iż w ujęciu konstytucyjnym „Państwo nie ma religii. Religię mają ludzie organizujący się w państwo. Państwo jest instytucją świecką o określonych celach i przekracza te cele, jeśli

dze publiczne, zobowiązane do zachowania neutralności w tzw. kwestii religijnej, aby uwzględniały „przekonania religijne społeczeństwa hiszpańskiego", które w tej kwestii nie jest neutralne[13]. Zobowiązuje ponadto władze publiczne do utrzymywania „stosunków współpracy z Kościołem Katolickim i pozostałymi wyznaniami". Obowiązek ten ujmuje on jako konsekwencję uwzględniania przekonań społeczeństwa, od którego pochodzi władza państwa[14]. Takie sformułowanie uniemożliwia interpretację wspomnianej neutralności jako indyferentyzmu państwowego, charakteryzującego się postawą pasywną względem rzeczywistości religijnej czy wręcz utrudniającą pełną realizację regulowanego w art. 16 prawa podstawowego. Nie pozwala ponadto na ograniczenie zakresu wolności religijnej do prywatnej płaszczyzny życia w wyniku marginalizacji wspólnotowego wymiaru religii[15].

Artykuł 16 ust. 3 Konstytucji formułuje założenie, że współpraca „władz publicznych z Kościołem Katolickim i pozostałymi wyznaniami" stanowi jeden z elementów hiszpańskiego modelu relacji państwo-Kościół. Biorąc pod uwagę brzmienie tego artykułu, należy jednak pamiętać, że władze publiczne zobowiązane są do współpracy tylko z tymi kolektywnymi podmiotami prawa do wolności religijnej, które na forum prawa państwowego zyskały status wyznania. Zobowiązanie takie nie dotyczy natomiast tych podmiotów, które nie cieszą się wspomnianym statusem, ani też wspólnot ukonstytuowanych na fundamencie ideologii niereligijnych[16]. Możliwość współpracy z tymi

---

usiłuje kierować aktami religijnymi lub ich zabraniać". Fragment wykładu pt. *Polityczna perspektywa relacji państwo-Kościół* cytowanego za: J. Infiesta, *El Estado ha de ser laico,* „La Vanguardia" z 28 stycznia 1978, s. 22.

[13] Państwo jest neutralne religijnie wtedy, kiedy pozostawia obywatelowi wolność w sferze życia religijnego. Przestaje być takim wówczas, gdy – czy to w wypadku państwa wyznaniowego, czy też państwa o charakterze laicyzującym – usiłuje narzucić obywatelowi własny punkt widzenia rzeczywistości religijnej. A. Ollero, *España: ¿un estado laico? La libertad religiosa en perspectiva constitucional*, Cizur Menor 2005, s. 57.

[14] Zgodnie z art. 1 ust. 2 Konstytucji z 1978 r. „Suwerenność narodowa spoczywa w ludzie hiszpańskim, z którego pochodzą władze państwa".

[15] Zobowiązanie do utrzymywania „stosunków współpracy z Kościołem Katolickim i pozostałymi wyznaniami" świadczy jednoznacznie o tym, że prawodawca, obligując władze publiczne do uwzględniania „przekonań religijnych społeczeństwa hiszpańskiego", nie miał na myśli wyłącznie poglądów społeczeństwa rozumianego jako zbiór poszczególnych jednostek.

[16] G. Peces-Barba, *Algunas reflexiones sobre la libertad ideológica y religiosa*, w: *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa,* red. I.C. Ibán, Madrid 1989, s. 67. Szerzej na temat podmiotowości prawnej wyznań oraz innych wspólnot o charakterze religijnym i ideologicznym zob. D. Pelayo, *Las comuni-*

podmiotami prawa do wolności w sferze ideologii i religii daje władzom publicznym art. 9 ust. 2 Konstytucji Hiszpanii[17].

Konstytucyjne zapisy art. 16 ust. 3, dotyczące współpracy władz publicznych z Kościołem Katolickim i pozostałymi wyznaniami, rozwija ustawa organiczna o wolności religijnej z 5 lipca 1980 r. Wymienia ona dwa podstawowe „instrumenty": pierwszy o charakterze normatywnym, drugi – instytucjonalnym, za pomocą których współpraca ta ma być realizowana. „Instrument" normatywny to konwencje lub umowy między wpisanymi do rejestru kościołami, wyznaniami, wspólnotami religijnymi i państwem; instytucjonalny to komisja doradcza działająca w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości[18].

W art. 7 wspomnianej ustawy organicznej stwierdza się, że państwo[19], „uwzględniając przekonania religijne społeczeństwa hiszpańskiego, zawrze [...] umowy lub konwencje o współpracy z Kościołami, wyznaniami i wspólnotami religijnymi wpisanymi do rejestru, które przez swój zasięg i liczbę wiernych" trwale „zakorzenione" są w rzeczywistości społecznej Hiszpanii[20]. Zawarcie tych umów prawodawca rozumie więc jako przejaw uwzględniania przez władze publiczne przekonań religijnych społeczeństwa oraz jako konkretny środek realizacji konstytucyjnej gwarancji o współpracy z wyznaniami religijnymi.

---

dades ideológicas y religiosas, la personalidad jurídica y la actividad registral, Madrid 2007.

17 Zgodnie z art. 9 ust. 2 „do władz publicznych należy kształtowanie takich warunków, aby wolność i równość poszczególnych osób oraz grup [...] mogły być w sposób rzeczywisty i efektywny realizowane, a także usuwanie przeszkód, które uniemożliwiają lub utrudniają ich pełną realizację, oraz ułatwianie uczestnictwa wszystkim obywatelom w życiu politycznym, ekonomicznym, kulturalnym i społecznym".

18 J.M. Porras Ramírez, *Libertad religiosa, laicidad y cooperación con las confesiones en el Estado democrático de Derecho*, Cizur Menor 2006, s. 196.

19 W praktyce umowy o współpracy z Kościołem Katolickim i innymi związkami wyznaniowymi podpisuje nie tylko hiszpańskie państwo, ale także – w ramach przysługujących mu kompetencji – wspólnota autonomiczna czy rząd regionalny. Na temat współpracy między wyznaniami i władzami publicznymi w ramach systemu autonomii politycznej poszczególnych wspólnot terytorialnych w Hiszpanii zob. A. Seglers Gómez-Quintero, *Libertad religiosa y Estado autonómico,* Granada 2005.

20 Oryginalny tekst artykułu: „El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España". Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, BOE 1980, nr 177 (z 24 lipca) s. 16804-16805.

Warunkiem podpisania umowy przez dany Kościół, wyznanie czy wspólnotę religijną jest ich wcześniejsze wpisanie do rejestru. Możliwość podpisania umowy uzależniona jest ponadto od tego, czy konkretne wyznanie, dzięki swemu zasięgowi i liczbie wiernych, zdołało się zakorzenić na trwałe w hiszpańskiej rzeczywistości społecznej. Organem właściwym wskazanym w ustawie do oceny stopnia owego „zakorzenienia" jest Komisja Doradcza do spraw Wolności Religijnej (Comisión Asesora de Libertad Religiosa)[21]. Jedynym wyznaniem, które zdolne jest zawierać umowy bez poddania ocenie stopnia jego „zakorzenienia", jest Kościół Katolicki, uznany w Konstytucji za podmiot zdolny do nawiązania relacji współpracy z władzami publicznymi[22].

Do prowadzenia negocjacji ze strony konkretnego Kościoła czy wyznania właściwe są organy, które w sposób zgodny z prawem wewnętrznym wspólnoty religijnej są uprawnione do reprezentowania jej na forum zewnętrznym. Ze strony państwa organem kompetentnym do negocjowania treści umów jest Ministerstwo Sprawiedliwości, które – po uprzednim pozytywnym orzeczeniu Komisji Doradczej do spraw Wolności Religijnej, utworzonej przy wspomnianym ministerstwie – czyni to za pośrednictwem Generalnej Dyrekcji do spraw Religijnych. Wejście w życie zawartych w umowie dwustronnych uzgodnień art. 7 ust. 1 ustawy organicznej o wolności religijnej z 5 lipca 1980 r. uzależnia od aprobaty Kortezów Generalnych wyrażonej w ustawie[23].

---

[21] Tamże, art. 8.

[22] Zamieszczenie w art. 16 ust. 3 Konstytucji zapisu o uwzględnianiu przez władze publiczne przekonań religijnych społeczeństwa hiszpańskiego i o wynikających z tego stosunkach współpracy z „Kościołem Katolickim i pozostałymi wyznaniami" stanowi „świadectwo najwyższej rangi normatywnej" zakorzenienia tego Kościoła w rzeczywistości społecznej kraju. Zob. P.J. Viladrich, J. Ferrer Ortiz, *Los principios informadores del Derecho eclesiástico español*, w: *Derecho eclesiástico del Estado español*, Pamplona 1996, s. 148.

[23] Władza wykonawcza, będąca reprezentantem państwa w czasie rozmów bilateralnych, po wynegocjowaniu konkretnego projektu przedstawia go parlamentowi. Dionisio Llamazares pisze jednak, że parlament nie jest związany tekstem projektu umowy o współpracy ze związkami wyznaniowymi wynegocjowanym przez rząd (zob. D. Llamazares Fernández, *Derecho de la libertad de conciencia*, Madrid 1997, s. 285). Taką samą opinię wyrażają: J.A. Souto Paz, *Derecho eclesiástico del Estado. El Derecho de la libertad de ideas y creencias*, Madrid 1995, s. 62-63; D. García Pardo, *El sistema de acuerdos con las confesiones minoritarias en España e Italia*, Madrid 1999, s. 144-146. Zakres ewentualnych zmian w projekcie umowy musi mieścić się w granicach wynegocjowanych wcześniej przez rząd. O ile bowiem rząd winien przedstawić projekt, którego treść jest identyczna z zawartymi uzgodnieniami, o tyle parlament nie może uchwalić ustawy, która – mając pozostać umową bilateralną – zawierałaby przepisy naniesione przez stronę państwową, bez uzgodnienia ich z repre-

Część przedstawicieli hiszpańskiej doktryny wyraża pogląd, że ustawodawstwo wyznaniowe w monarchii hiszpańskiej zostało zdominowane przez instrumenty bilateralne, ponieważ gwarantują one większe i trwalsze możliwości unormowania wzajemnych relacji pomiędzy państwem a wspólnotą wyznaniową niż unilateralne akty ustawodawcy państwowego[24]. Podkreśla się, że unormowania powstałe w wyniku dwustronnych negocjacji dają większą możliwość zagwarantowania specyfiki konkretnego wyznania. Są jednak autorzy, którzy zgadzając się z powyższym, twierdzą, że dominacja instrumentów bilateralnych prowadzi do sytuacji uprzywilejowania tych wyznań, które cieszą się wynegocjowanymi gwarancjami (w sytuacji kiedy nie wszystkie wyznania są sygnatariuszami umów z państwem hiszpańskim)[25].

Nie odmawiając słuszności tym ostatnim, należy zauważyć, że ustawodawca postrzega „umowy lub konwencje" jako instrument, za pomocą którego, „mając na uwadze przekonania religijne społeczeństwa hiszpańskiego", władza publiczna realizuje konstytucyjne zobowiązanie do współpracy z wyznaniami. Tymczasem, o ile każdy kolektywny podmiot prawa do wolności religijnej może ze wspomnianej wolności korzystać, o tyle nie każdy zdolny jest do efektywnej współpracy z władzami państwowymi w celu ochrony i promocji wspomnianego prawa podstawowego. Wymogi formalne, jakie stawiają ustawa organiczna 7/1980 i dekret królewski 142/1981 wspólnotom religijnym dążącym

---

zentantami konkretnego, kolektywnego podmiotu prawa do wolności religijnej. Umowy konkordatowe – jako umowy międzynarodowe – wymagają późniejszej ratyfikacji przez hiszpański parlament. W niektórych przypadkach (w tym konkordatu) wymagają wcześniejszego upoważnienia parlamentu do ich negocjowania (art. 94 Konstytucji hiszpańskiej), bez możliwości wnoszenia na forum Kortezów poprawek czy dokonywania modyfikacji w tekście konkordatowym (E.M. Valpuesta, *Derecho para universitario*s, Pamplona 2004, s. 35). Wszystkie zawarte dotychczas umowy między państwem i niekatolickimi związkami wyznaniowymi uchwalone zostały w trybie uproszczonym, obejmującym jedno czytanie (zgodnie z art. 150 regulaminu Kongresu i art.129 regulaminu Senatu). Procedura ta oraz bardzo ograniczona możliwość nanoszenia poprawek do wynegocjowanych wcześniej ustaleń mają na celu upodobnienie procedury ustawodawczej zawierania wspomnianych umów do trybu zawierania umów konkordatowych z Kościołem Katolickim.

[24] J.M. Porras Ramírez, *Libertad religiosa, laicidad*, s. 204. Analizując wyłącznie umowy z Kościołem Katolickim, José María Díaz Moreno pisze, iż w latach 1985-2009 podpisano prawie 50 *acuerdos y convenios* między podmiotami tegoż Kościoła i władzami publicznymi poszczególnych wspólnot autonomicznych w Hiszpanii. Zob. J.M. Díaz Moreno, *¿Por qué y cómo se hicieron*, s. 41.

[25] J.M. Porras Ramírez, *Libertad religiosa, laicidad*, s. 203.

do uzyskania statusu zarejestrowanego wyznania, mają na celu m.in. weryfikację owej zdolności[26].

3. System konkordatowy

Rewizja konkordatu między Stolicą Apostolską a rządem Hiszpanii z 1953 r. możliwa była na drodze negocjacji i ratyfikacji nowej umowy konkordatowej lub też progresywnej rewizji konkordatowych ustaleń, w trakcie której rozpoczynano by od tych kwestii, które wymagają najszybszych zmian. Względy pragmatyczne sprawiły, że z upływem czasu zarówno strona rządowa, jak i kościelna coraz bardziej skłaniały się do drugiego z wymienionych rozwiązań[27]. Pozwalało ono, bez potrzeby negocjowania całości zagadnień, mających stanowić przedmiot przy-

[26] Zob. Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, BOE 1980, nr 177 (z 24 lipca), s.16804 (art. 5 ust. 2); Real decreto 142/1981, de 9 de enero, sobre organización y funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas, art. 3, BOE 1981, nr 27 (z 31 stycznia), s. 2248; P. Ryguła, *Wolność religijna*, s. 350.

[27] Idea umów parcjalnych wysunięta została już w 1968 r., kiedy to gen. Franco w liście do papieża Pawła VI wspominał o potrzebie rozpoczęcia negocjacji nad tekstem nowego konkordatu (I.C. Ibán, *Factor religioso*, s. 44-45). Prace nad tekstem nowej umowy konkordatowej w okresie frankistowskim rozpoczął jednak zwolennik kompleksowej rewizji konkordatu – minister spraw zagranicznych Fernando María Castiella. W 1970 r. w wyniku rozmów między sekretarzem stanu Agostinem Casarolim i ambasadorem Hiszpanii w Watykanie Antoniem Garriguesem powstał drugi, równoległy projekt konkordatu (kompleksowego) (zob. M. Blanco, *La libertad religiosa en el derecho español. Gestión de Antonio Garriques en la revisión del concordato de 1953 (1967-1970),* Cezur Menor 2006). W 1971 r. prasa doniosła o trzecim projekcie, autorstwa podsekretarza w Ministerstwie Sprawiedliwości Alfreda Lópeza, w którym to powrócono do idei rewizji konkordatu z 1953 r. na drodze umów parcjalnych. Prace nad rewizją konkordatu utrudniał nie tylko brak wspólnej wizji przyszłych unormowań konkordatowych w obozie rządowym, ale także pogarszające się relacje między Kościołem a rządem w Hiszpanii. Wyraźne „ocieplenie" stosunków nastąpiło dopiero z chwilą wstąpienia na tron Juana Carlosa I (1975 r.). W styczniu 1976 r. doszło do spotkania przedstawicieli Kościoła hiszpańskiego, nuncjatury i rządu. Z biegiem czasu, ze względów pragmatycznych, idea umów parcjalnych zyskiwała coraz więcej zwolenników. Ministerstwo Spraw Zagranicznych wysunęło propozycję, aby w pierwszej umowie, regulującej kwestię przywileju prezentacji i związanej z nim kwestii wakujących diecezji, zawrzeć jednocześnie pryncypia, na których oparty zostanie całokształt przyszłych relacji państwo-Kościół Katolicki. A. Marquina Barrio, *Introducción histórico-jurídica*, w: *Los acuerdos entre la Iglesia y España*, Madrid 1980, s. 29-31.

szłych unormowań konkordatowych, uregulować te, które wymagały tego w pierwszej kolejności[28].

Jeszcze przed promulgacją nowej konstytucji doszło 15 sierpnia 1976 r. do podpisania między Stolicą Apostolską a Hiszpanią tzw. umowy podstawowej (*Acuerdo básico*)[29]. W preambule tejże umowy, która jest tekstem wspólnym dla wszystkich pięciu obowiązujących obecnie umów konkordatowych, wskazuje się na potrzebę zastąpienia konkordatu z 1953 r. serią umów międzynarodowych. Realizacją tego zapisu było podpisanie w dniu 3 stycznia 1979 r. czterech kolejnych umów konkordatowych, regulujących kwestie prawne[30], ekonomiczne[31], zagadnienia związane z nauczaniem i kulturą[32], opieki duszpasterskiej w siłach zbrojnych, a także służby wojskowej osób duchownych[33].

Każda z pięciu wspomnianych umów międzynarodowych między Stolicą Apostolską i Hiszpanią to formalnie oddzielny, wzajemnie niezależny instrument prawny, regulujący konkretny zakres relacji państwo-Kościół. Jako całość stanowią one jednak jeden *corpus* normatywny, określany przez autorów zajmujących się hiszpańskim prawem wyznaniowym mianem systemu konkordatowego[34].

Mówiąc o umowach międzynarodowych regulujących relacje państwo-Kościół Katolicki w Hiszpanii, oprócz wspomnianych pięciu umów konkordatowych należy wymienić jeszcze konwencję z 5 kwietnia 1962 r. o uznaniu skutków cywilnych studiów niekościelnych

---

[28] J. Fornés, *El nuevo sistema concordatario español. (Los Acuerdos de 1976 y 1979)*, Pamplona 1980, s. 15-17.

[29] Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado español, BOE 1976, nr 230 (z 24 września), s. 18664-18665.

[30] Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos, BOE 1979, nr 300 (z 15 grudnia), s. 28781-28782.

[31] Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos económicos, BOE 1979, nr 300 (z 15 grudnia), s. 28782-28783.

[32] Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales, BOE 1979, nr 300 (z 15 grudnia), s. 28784-28785.

[33] Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre la asistencia religiosa a las fuerzas armadas y servicio militar de clérigos y religiosos, BOE 1979, nr 300 (z 15 grudnia), s. 28785-28787.

[34] Juán Fornés pisze wprost o „zastąpieniu konkordatu z 1953 r. serią umów, które – postrzegane w całości – nie są niczym innym jak konkordatem". Wszystkie pięć – podkreśla autor – oparto na tych samych pryncypiach zdefiniowanych w preambule do *Acuerdo básico* (J. Fornés, *El nuevo sistema*, s. 22). Opinię tę podzielają m.in.: I.C. Ibán, L. Prieto Sanchis, A. Motilla de la Calle, *Derecho eclesiástico*, Madrid 1997, s. 91-92; P. Lombardía, J. Fornés, *Fuentes del derecho eclesiástico español,* w: *Tratado de Derecho eclesiástico*, Pamplona 1994, s. 89.

ukończonych na uniwersytetach Kościoła Katolickiego[35], oraz umowę z 21 grudnia 1994 r. (*Acuerdo sobre Asuntos de interés común en Tierra Santa*)[36].

3.1. Umowa podstawowa

Acuerdo básico gwarantuje Stolicy Apostolskiej wyłączną kompetencję w kwestii mianowania arcybiskupów i biskupów[37]. Uchyla także wcześniejsze regulacje konkordatowe, ograniczające autonomię Kościoła w nadawaniu pozostałych urzędów kościelnych. Znosi *privilegium fori*[38], a tajemnicę spowiedzi oraz inne informacje wchodzące w zakres *secreto ministerial* obejmuje ochroną prawną. Uznaje wyłączną kompetencję sądów kościelnych w sprawach o naruszenie przepisów prawa kanonicznego. Za nieobowiązujący uznaje zapis umowy z 1941 r., który zobowiązywał rząd hiszpański do niestanowienia prawa w zakresie będącym przedmiotem zainteresowania obu stron, bez wcześniejszej zgody ze strony Stolicy Apostolskiej.

---

[35] Instrumento de ratificación del Convenio entre la Santa Sede y el Estado español sobre el reconocimiento, a efectos civiles, de los estudios de ciencias no eclesiásticas realizadas en España en Universidades de la Iglesia, BOE 1962, nr 173 (z 20 lipca), s. 10132-10134. Analiza konwencji z 5 kwietnia 1962 r. w: A. de Fuenmayor Champín, *El Convenio entre la Santa Sede y España sobre universidades de estudios civiles*, Pamplona 1966.

[36] Acuerdo entre el Reino de España y la Santa Sede sobre asuntos de interés común en Tierra Santa, BOE 1995, nr 179 (z 28 lipca), s. 23027-23028. Umowa między Królestwem Hiszpanii i Stolicą Apostolską reguluje stosunki bilateralne pomiędzy franciszkańską Kustodią Ziemi Świętej (Custodia Terrae Sanctae) i instytucją o nazwie La Obra Pía de los Santos Lugares de Jerusalén, które prowadzą działalność na terenie Ziemi Świętej. Ustawa z 3 czerwca 1940 r., która zawiera uregulowania dotyczące wspomnianej La Obra Pía de los Santos Lugares, w art. 3 podkreśla, że jest to „instytucja państwowa". Zob. Ley por la que se constituye en Institución autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores a la Obra Pía de los Santos Lugares, y reorganizando la Junta de Patronato de la misma, BOE 1940, nr 161 (z 9 lipca), s. 3956-3962.

[37] Jedynie w odniesieniu do Generalnego Wikariusza Wojskowego umowa przewiduje specjalny tryb prezentacji kandydata.

[38] Na temat zrzeczenia się przez państwo przywileju prezentacji biskupów, a przez Kościół Katolicki przywileju sądu kościelnego zob. L. de Echeverría, *La recíproca renuncia de la Iglesia y del Estado de los privilegios del fuero y de presentación de obispos*, „Estudios eclesiásticos" 1977, nr 201, s. 221.

3.2. Umowa regulująca zagadnienia prawne

W umowie tej państwo gwarantuje Kościołowi Katolickiemu autonomię w zakresie jego organizacji wewnętrznej[39], komunikowania się[40], a także możliwość publicznego i wolnego podejmowania działań na *forum externum* w zakresie mu właściwym, „w sposób szczególny tych, które mają związek z kultem, jurysdykcją i nauczaniem"[41].

Katolikom zapewnia możliwość korzystania z posługi duszpasterskiej w zakładach penitencjarnych, wychowawczych, opieki zdrowotnej i społecznej – zarówno prywatnych, jak i publicznych. Sposoby wprowadzenia w życie tych gwarancji na terenie placówek publicznych pozostawia do uzgodnienia między władzami państwa i Kościoła Katolickiego. Kościołowi Katolickiemu gwarantuje możliwość „prowadzenia samodzielnie działalności charytatywnej i opiekuńczej"[42].

Dniami świątecznymi uznaje wszystkie niedziele, pozostawiając ewentualne uznanie pozostałych świąt religijnych za dni świąteczne do uregulowania na drodze późniejszych ustaleń bilateralnych. Do uzgodnienia w przyszłości „na drodze wspólnego porozumienia" pozostawia uznanie za dni świąteczne innych świąt religijnych[43].

Państwo uznaje także cywilne skutki małżeństwa zawartego według formy kanonicznej[44] oraz cywilną skuteczność wyroków w sprawach o nieważność związku lub rozwiązanie małżeństwa niedopełnionego, wydanych przez trybunały kościelne, jeśli po ich wydaniu orzeczona zostanie zgodność tychże z prawem państwowym przez kompetentny sąd państwowy[45].

3.3. Umowa regulująca kwestie ekonomiczne

Umowa gwarantuje Kościołowi Katolickiemu możliwość organizowania zbiórek publicznych oraz otrzymywania jałmużny i datków.

---

[39] Umowa uznaje osobowość prawną Konferencji Episkopatu Hiszpanii, a pozostałym podmiotom prawa kanonicznego umożliwia nabycie osobowości prawnej na forum prawa państwowego w trybie regulowanym umową.

[40] Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos, art. 2.

[41] Tamże, art. 1.

[42] Tamże, art. 5.

[43] Tamże, art. 3.

[44] P. Ryguła, *Skutki cywilne zawarcia małżeństwa kanonicznego w hiszpańskim systemie prawnym*, w: *Zawieranie małżeństwa w różnych systemach prawnych, religiach i kulturach,* red. R. Sztychmiler, Olsztyn 2009, s. 139-157.

[45] P. Ryguła*, La eficacia civil de las resoluciones canónicas de nulidad y disolución del matrimonio en el sistema jurídico español*, „Silesian Journal of Legal Studies" 3 (2011), s. 70-81.

Zawiera zapisy regulujące obciążenia i zwolnienia podatkowe Kościoła Katolickiego. Reguluje proces przejścia z systemu ekonomicznego wspierania Kościoła Katolickiego przez państwo do samofinansowania się tego Kościoła ze środków pozabudżetowych[46].

3.4. Umowa regulująca kwestie związane z edukacją i kulturą

W kolejnej umowie konkordatowej państwo zobowiązuje się do poszanowania wartości etyki chrześcijańskiej w całym procesie edukacji publicznej[47]. Pragnąc zabezpieczyć poszanowanie wspomnianych wartości, umowa gwarantuje: a) katolickim rodzicom – prawo do wychowania religijnego i moralnego ich dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami (także na terenie publicznych placówek oświatowych); b) uczniom placówek publicznych na szczeblu nauczania przedszkolnego, szkoły podstawowej, średniej i zawodowej – możliwość uczestniczenia w zajęciach z religii na warunkach porównywalnych z innymi przedmiotami podstawowymi; c) studentom – możliwość uczestnictwa w kursach oraz innych formach działalności religijnej na terenie publicznych placówek uniwersyteckich na zasadach dobrowolności.

Oprócz gwarancji dla osób fizycznych umowa zawiera także gwarancje dla wyszczególnionych w niej osób prawnych. Umożliwia ona: a) Kościołowi Katolickiemu – organizowanie na terenie publicznych placówek uniwersyteckich wspomnianych wyżej kursów oraz innych form działalności religijnej[48]; b) uniwersytetom państwowym – zakładanie (po wcześniejszych uzgodnieniach z kompetentną władzą kościelną) „ośrodków studiów wyższych teologii katolickiej"[49]; c) wyższym szkołom pedagogicznym – prowadzenie nieobowiązkowych zajęć z zakresu katolickiej doktryny i pedagogiki[50]. Umowa gwarantuje zachowanie praw, które uniwersytety Kościoła nabyły przed jej podpisaniem, poddając jednocześnie działalność pozostałych wyższych uczelni katolickich ustawodawstwu powszechnemu. Zapewnia możliwość otrzymywania pomocy z budżetu państwa na tych samych zasadach jak inne placówki niepaństwowe, zobowiązując jednocześnie Kościół Katolicki do prowadzenia szkół podstawowych, średnich oraz niższych semina-

---

[46] W celu zapoznania się z kwestiami związanymi z funkcjonowaniem Kościoła Katolickiego na płaszczyźnie ekonomicznej, zob. J. Otaduy, D. Zalbidea, *El sostenimiento económico de la Iglesia católica. Nuevo modelo,* Pamplona 2008.

[47] Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales, art. 1.

[48] Tamże, art. 5.

[49] Tamże, art. 12.

[50] Tamże, art. 4.

riów duchownych zgodnie z przepisami powszechnego prawa oświatowego.

Kościół Katolicki ze swej strony zobowiązuje się nadal umożliwiać społeczeństwu korzystanie ze znajdujących się w jego posiadaniu dóbr współtworzących dziedzictwo narodu; obaj sygnatariusze umowy deklarują współpracę w celu ochrony tego dziedzictwa[51].

3.5. Umowa regulująca kwestie związane z opieką duszpasterską w siłach zbrojnych i służbą wojskową duchownych

Piąta umowa konkordatowa gwarantuje katolikom opiekę duszpasterską w siłach zbrojnych, która ma być sprawowana za pośrednictwem Wikariatu Polowego. Stwierdzając, że katoliccy duchowni i zakonnicy podlegają obowiązkowi służby wojskowej, umowa zawiera zapisy zwalniające z tego obowiązku biskupów i osoby zrównane z nimi w prawie kanonicznym, a także tych duchownych, którzy w sytuacji mobilizacji rezerwistów mają zapewnić opiekę duszpasterską ludności cywilnej. Duchownym i zakonnikom pełniącym służbę wojskową zapewnia możliwość wykonywania zadań pozostających w zgodzie z ich stanem[52].

4. Umowy z niekatolickimi „Kościołami, wyznaniami i wspólnotami religijnymi"

Stwarzając w art. 7 ustawy organicznej o wolności religijnej z 1980 r. możliwość zawarcia umów z „Kościołami, wyznaniami i wspólnotami religijnymi" niebędącymi podmiotami prawa międzynarodowego publicznego, prawodawca odwoływał się do zakorzenionego w hiszpańskiej tradycji prawnej doświadczenia umów konkordatowych z Kościołem Katolickim i przeniósł je na płaszczyznę relacji z innymi wyznaniami[53]. W ten sposób pragnął rozszerzyć krąg podmiotów, które

---

[51] Tamże, art. 15.

[52] Na mocy ustawy 17/1999 z 18 maja 1999 r. w Hiszpanii zniesiono obowiązek powszechnej służby wojskowej i wprowadzono system armii zawodowej. Zob. Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, disposición final 4, ust. 1, BOE 1999, nr 119 (z 19 maja), s. 18751-18797.

[53] Analizując zapisy ustawy organicznej 7/1980 o wolności religijnej, obligujące państwo do zawarcia umów współpracy z „Kościołami, wyznaniami i wspólnotami religijnymi", należy pamiętać, że przedmiotem regulacji ustawy organicznej nie są kwestie unormowane w umowach konkordatowych zawartych w latach 1976-1979. Zgodnie z art. 96 ust. 1 Konstytucji „Prawomocnie zawarte

mogą korzystać z wynegocjowanych z państwem regulacji[54]. „Kościoły, wyznania i wspólnoty religijne" będące sygnatariuszami takich umów cieszą się bowiem pozycją, której nie mają wspólnoty religijne podlegające wyłącznie unilateralnemu ustawodawstwu państwowemu[55].

Umożliwiając zawarcie umów między państwem a „Kościołami, wyznaniami i wspólnotami religijnymi", art. 7 ustawy organicznej 7/1980 nie determinuje przedmiotu ani zakresu bilateralnych regulacji. Kwestie dotyczące kształtu współpracy władz publicznych z konkretnym sygnatariuszem umowy stanowią więc przedmiot dwustronnych ustaleń. Wspomniany artykuł określa natomiast cechy podmiotu, decydujące o jego zdolności do zawarcia wspomnianej umowy z państwem. Zdolność tę mają jedynie kościoły, wyznania i wspólnoty religijne wpisane do rejestru, które dzięki zasięgowi i liczbie wiernych na trwałe zakorzeniły się w rzeczywistości społecznej Hiszpanii.

Obowiązujące aktualnie umowy z wyznaniami niekatolickimi podpisały nie poszczególne zarejestrowane związki wyznaniowe, lecz zrzeszające je federacje oraz komisja. Duża część wpisanych do rejestru islamskich gmin wyznaniowych wchodzi w skład Hiszpańskiej Federacji Islamskich Związków Wyznaniowych oraz Związku Islamskich Wspólnot w Hiszpanii. Obie tworzą nadrzędną wobec nich Komisję Islamską w Hiszpanii (Comisión Islámica de España, CIE), która jako wpisana do Rejestru Związków Wyznaniowych stanowi legalną reprezentację owych wspólnot w relacjach państwo-Komisja. Większość zarejestrowanych gmin żydowskich wchodzi w skład Federacji Wspólnot Izraelskich w Hiszpanii (Federación de Comunidades Israelitas de España, FCI). Kościoły i związki wywodzące się z tradycji ewangelickiej

---

traktaty międzynarodowe [...] stanowią część wewnętrznego porządku prawnego. Ich postanowienia mogą być uchylone, zmienione bądź zawieszone jedynie w sposób przewidziany w samych traktatach lub zgodnie z ogólnymi normami prawa międzynarodowego". Z zapisu tego wynika, że akty prawa wewnętrznego – a takim jest ustawa organiczna o wolności religijnej – nie uchylają ani nie zmieniają postanowień zawartych w aktach prawa międzynarodowego, do których należą umowy konkordatowe. W związku z powyższym w ustawie organicznej 7/1980, obligującej władze państwowe do zawarcia umów lub konwencji o współpracy z „Kościołami, wyznaniami i wspólnotami religijnymi", świadomie użyto czasownika *establecerá,* tzn. „ustanowi", „zawrze" (art. 7 ust. 1), który nie odnosił się do istniejących już uregulowań z zakresu prawa międzynarodowego, ale do umów, które dopiero zgodnie z ustawą zostaną zawarte. Zob. D. Basterra Montserrat, *El derecho a la libertad religiosa y su tutela jurídica,* Madrid 1989, s. 348.

[54] J. Martínez Torron, *Separatismo y cooperación en los acuerdos con las minorías religiosas*, Granada 1994, s. 181-184.

[55] J.M. Porras Ramírez, *Libertad religiosa, laicidad*, s. 202.

w większości skupione są w Federacji Ewangelickich Związków Wyznaniowych (Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, FEREDE)[56]. Każdy wpisany do rejestru i wchodzący w skład FEREDE, FCI lub CIE związek wyznaniowy może wystąpić z Federacji czy Komisji i nie podlegać uregulowaniom zawartym w umowie. Podobnie każdy zarejestrowany Kościół czy gmina mogą przystąpić do właściwej im federacji czy komisji, a tym samym zacząć podlegać zawartym w umowach ustaleniom[57].

Aktualnie obowiązują trzy umowy między rządem Hiszpanii i wspomnianymi federacjami. Są to:

1. Umowa o współpracy państwa hiszpańskiego z Federacją Ewangelickich Związków Wyznaniowych w Hiszpanii[58],

---

[56] 1 stycznia 1992 r. do Rejestru Związków Wyznaniowych wpisanych było 899 religijnych jednostek organizacyjnych, w tym 803 związki wyznaniowe. 744 ze wspomnianych 899 stanowiły „Kościoły i związki ewangelickie", z których 488 wchodziło w skład FEREDE. Na 15 zarejestrowanych żydowskich gmin wyznaniowych 11 skupionych było w FCI. Spośród 100 wpisanych do rejestru islamskich związków wyznaniowych w skład CIE wchodziło 71 (*Guía de Entidades Religiosas de España. (Iglesias, Confesiones y Comunidades minoritarias)*, Madrid 1998, s. 21-23). W marcu 2004 r. w Rejestrze Związków Wyznaniowych figurowało 909 religijnych jednostek organizacyjnych, określających się jako ewangelickie lub protestanckie. 684 z nich tworzyły Federację Ewangelickich Związków Wyznaniowych. Spośród 229 związków islamskich do Komisji Islamskiej należało 177. Zarejestrowanych judaistycznych związków wyznaniowych było 16, z tego 15 należało do Federacji Gmin Izraelskich (J. Mantecón Sancho, *Praxis administrativa y jurisprudencia en torno a la inscripción de las confesiones y entidades religiosas*, w: *Pluralismo religioso y Estado de derecho,* red. J.J. González Rivas, Madrid 2004, s. 300-301). W celu nabycia praw należnych członkom Federacji Ewangelickich Związków Wyznaniowych wstąpił do niej także Grecki Kościół Ortodoksyjny w Hiszpanii. C. López Lozano, M. Bálzquez Burgo, *Problemática jurídica general de las Iglesias Evangélicas españolas*, w: *Pluralismo religioso*, s. 167.

[57] I.C. Ibán, L. Prieto Sanchís, A. Motilla de la Calle, *Derecho eclesiástico*, s. 174. Ze wspomnianych powodów „religijny" sygnatariusz wszystkich trzech umów znajduje się w stanie ciągłych przemian, w zależności od woli poszczególnych związków wyznaniowych, chcących należeć bądź wystąpić z federacji lub komisji. Przystąpienie do FEREDE, FCI, CIE odnotowuje się w rejestrze związków wyznaniowych na podstawie zaświadczenia wydanego przez odpowiednią federację czy komisję. J. Martínez-Torrón, *Diez años después. Sugerencia sobre una posible revisión de los acuerdos de 1992 con las Federación Evangélica, Israelita e Islámica*, w: *Los acuerdos con las confesiones minoritarias: diez años de vigencia,* red. J. Mantecón Sancho, Madrid 2003, s. 98.

[58] Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, BOE 1992, nr 272 (z 12 listopada), s. 38209-38211.

2. Umowa o współpracy państwa hiszpańskiego z Federacją Wspólnot Izraelskich w Hiszpanii[59],
3. Umowa o współpracy państwa hiszpańskiego z Komisją Islamską w Hiszpanii[60].

Lektura wymienionych umów ukazuje paralelność wszystkich trzech tekstów[61]. Ta zbieżność redakcyjna świadczy o woli równego traktowania na forum prawa państwowego wszystkich wyznań, które mają podlegać unormowaniom zawartym w umowach[62].

4.1. Treść umów z niekatolickimi związkami wyznaniowymi

Podmiotami praw i obowiązków wynikających z umów zawartych pomiędzy hiszpańskim państwem a wyznaniami mniejszościowymi są islamskie, żydowskie i wywodzące się z protestanckiej tradycji religijnej kościoły i wspólnoty wyznaniowe, które – wpisane do Rejestru Związków Wyznaniowych – w momencie podpisania umów wchodziły w skład FERDE, FCI lub CIE. Wspomnianymi podmiotami umowy czynią także FEREDE, FCI i CIE. Umożliwiają one ponadto, aby podmiotami tymi stały się te wszystkie związki wyznaniowe, które po podpisaniu umów przystąpią do rzeczonych federacji lub komisji.

Umowy gwarantują nienaruszalność miejsc kultu w zakresie stanowionym przez prawo, jeśli zostały one uznane przez kościoły i wspólnoty wyznaniowe należące do FEREDE, FCI i CIE za miejsca o takim charakterze. Zapewniają także prawo posiadania własnych cmentarzy

---

[59] Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España, BOE 1992, nr 272 (z 12 listopada), s. 38211-38214.

[60] Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España, BOE 1992, nr 272 (z 12 listopada), s. 38214-38217.

[61] M.J. Ciáurriz, *El contenido del Derecho fundamental de libertad religiosa*, w: *Tratado de Derecho ecclesiástico*, Pamplona 1994, s. 452.

[62] Hiszpańska doktryna prawna podkreśla, że regulowane we wspomnianych tekstach normatywnych kwestie, stanowiące przedmiot każdej z umów, są wspólne dla nich wszystkich, chociaż „dostosowane do specyfiki każdej religii" (J.A. Souto Paz, *Derecho eclesiástico*, s. 543. Zob. także: M.J. Ciáurriz, *El contenido del Derecho*, s. 453). Z powodu ograniczeń redakcyjnych w niniejszym artykule zawarto jedynie zarys treści umów z niekatolickimi związkami wyznaniowymi (tak samo uczyniono w stosunku do treści umów z Kościołem Katolickim). W celu dokładniejszego zapoznania się z treścią wspomnianych umów zob. P. Ryguła, *Wolność religijna,* s. 352-406 (literatura hiszpańska dotycząca omawianych tutaj zagadnień: s. 421-448).

lub własnych parcel na cmentarzach komunalnych dla wyznawców judaizmu i islamu[63].

W odniesieniu do ministrów kultu umowy obejmują ich systemem ubezpieczeń społecznych[64]. Potwierdzają obowiązek służby wojskowej tychże, zaznaczając, że w czasie jej odbywania – na prośbę zainteresowanych – ministrom mogą zostać powierzone zadania odpowiadające charakterowi pełnionej przez nich posługi. Deklarują także ochronę prawną informacji, które wspomniani ministrowie uzyskali w ramach kierownictwa duchowego (*secreto ministerial*).

Wszystkie trzy umowy z niekatolickimi związkami wyznaniowymi uznają skutki cywilne małżeństwa zawartego zgodnie z formą religijną. W celu pełnego uznania skutków cywilnych zawartego związku stawiają wymóg wpisania go do właściwego Rejestru Cywilnego[65].

W celu umożliwienia korzystania z niekatolickiej opieki duszpasterskiej w wojsku umowy uznają prawo wszystkich osób pełniących służbę wojskową oraz wykonujących pracę dla wojska do kultu religijnego w dniach i porach dnia zgodnie z nakazami własnej wspólnoty wyznaniowej. Możliwość korzystania z tego prawa uzależniają jednak od zgody przełożonych. Umowy zobowiązują kościoły i gminy wyznaniowe wchodzące w skład FEREDE, CIE i FCI do zapewnienia ministrów mających ten kult sprawować, władze wojskowe zaś do zapewnienia miejsca i środków koniecznych do korzystania ze wspomnianego prawa. Umowy gwarantują także opiekę duszpasterską członkom niekatolickich związków wyznaniowych przebywającym w ośrodkach penitencjarnych[66] i w zakładach opieki zdrowotnej.

---

[63] Na temat cmentarzy i własnych parcel nic nie wspomina umowa z Federacją Ewangelickich Związków Wyznaniowych.

[64] Gwarantując niekatolickim ministrom kultu ubezpieczenie społeczne, umowy odwołują się do dekretu królewskiego 2398/1977 regulującego ubezpieczenie społeczne osób duchownych. Zob. Real decreto 2398/1977, de 27 de agosto, por el que se regula la Seguridad Social del Clero, BOE 1977, nr 224 (z 19 września), s. 20987.

[65] Powyższy wymóg pozostaje w zgodzie z art. 61 kodeksu cywilnego, który stanowi, że małżeństwo zawarte zgodnie z formą religijną „pociąga za sobą skutki cywilne od momentu jego zawarcia. W celu pełnego ich uznania niezbędne będzie dokonanie wpisu do Rejestru Cywilnego" (tłum. autora).

[66] Powyższa gwarancja pozostaje z zgodzie z art. 51 ustawy organicznej 1/1979, w którym „księżom i ministrom" religii wyznawanej przez odbywających karę gwarantuje się możliwość komunikowania się z tymi osobami w ośrodkach penitencjarnych, „jeśli wcześniej poproszono o taką wizytę". Ley orgánica 1/1979, de 25 de septiembre, de General Penitencia, art. 51 ust. 3. BOE 1979, nr 239 (z 5 października), s. 23184.

Umowy gwarantują uczniom prawo do nauki religii w przedszkolach, szkołach podstawowych i średnich zarówno państwowych, jak i dofinansowywanych przez państwo, natomiast rodzicom, prawnym opiekunom – prawo do decydowania o religijnym wychowaniu nieletnich zgodnie z przekonaniami osób sprawujących władzę rodzicielską. Związkom wyznaniowym należącym do FEREDE, FCI i CIE zapewniają możliwość zakładania i prowadzenia przedszkoli, szkół, seminariów o charakterze religijnym, a także ośrodków uniwersyteckich. Gwarantują możliwość prowadzenia kursów oraz innych form działalności religijnej w publicznych placówkach uniwersyteckich. Umowy z FCI i CIE zawierają także obustronne deklaracje dotyczące współpracy w dziedzinie ochrony materialnego dziedzictwa historycznego.

Regulacje dotyczące kwestii ekonomicznych we wszystkich trzech umowach oparte zostały na dwóch filarach: odrębnym systemie opodatkowania związków wyznaniowych i ich samofinansowania. Podmiotom należącym do FEREDE, FCI i CIE, a także samej CIE umowy gwarantują prawo do publicznych zbiórek, otrzymywania jałmużny, datków. Deklarują one współpracę pośrednią ze strony państwa, przejawiającą się m.in. w wielu ulgach i zwolnieniach podatkowych, paralelnych do zapisanych w umowie konkordatowej[67]. Nie przewidują natomiast możliwości bezpośredniej współpracy z władzami publicznymi w kwestiach ekonomicznych.

W celu zapewnienia niekatolikom możliwości spełniania praktyk religijnych poza dniami ustawowo wolnymi od pracy umowy gwarantują zwolnienie uczniów (na prośbę rodziców lub prawnych opiekunów) i studentów placówek publicznych oraz prywatnych dofinansowywanych przez państwo z obowiązków szkolnych i akademickich. Jeśli chodzi o osoby pracujące, umowy uzależniają możliwość spełniania praktyk religijnych we wspomnianym czasie od zgody pracodawcy.

---

[67] Zob. M.A. Puchades Navarro, *El régimen tributario de las confesiones religiosas en Espaňa*, w: *Régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas,* red. R.M. Ramírez Navalón, Valencia 2010, s. 143-178.

Agreements between the State and the Catholic Church as well as other Religious Denominations in Spain

Summary

The current Spanish constitution in its 16th article, 3rd subparagraph obliges State authorities to respect religious convictions of the society and "consequently maintain their cooperation with the Catholic Church and other denominations" The 7/1980 Organic Law on Religious Freedom of July 5, 1980 mentions two basic "instruments" through which this cooperation is to be conducted. First of these instruments is of a normative character and these are conventions or agreements between registered Churches, denominations, religious communities and the State, the second instrument of institutional character, is an advisory committee within the Ministry of Justice. The current concordat system co-creates five international agreements between the Holy See and Spain. These are: the so-called "basic agreement" signed on August 15, 1976 (*Acuerdo basico*), as well as four other concordat agreements, signed on January 3, 1979, regulating legal matters (*Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos*), economical (*Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos económicos*), matters regarding education and culture (*Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales*) and matters regarding pastoral assistence in military forces as well as military service of the clergy (*Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre la asistencia religiosa a las fuerzas armadas y servicio militar de clérigos y religiosos*).

Each of them is a formally individual, mutually independent legal instrument, regulating a specific area of the State-Church relationship. As a whole, though, they constitute one normative body, defined by authors specializing in Spanish religious law as the concordat system. Referring to international agreements regulating the State-Church relations in Spain, apart from the five concordat agreements, the convention of April 5, 1962 on Recognizing Civil Effects of Non-Religious Studies Completed at Catholic Universities should be mentioned, in addition to the agreement of December 21, 1994 (*Acuerdo sobre Asuntos de interés común en Tierra Santa*). The government of Spain signed three agreements on cooperation with non-Catholic religious denominations associated in the Federation of Evangelical Religious Denominations, Federation of Israeli Religious Communities and Islamic Committee. Each registered and belonging to the above-mentioned federations of committees denomination may resign from the federation or committee and thus not come under regulations included in the agreement. Each Church or Religious Commune may join a particular federation or committee and thus come under regulations

included in a particular agreement. Having been acquainted with the agreements we can see parallelity of the three documents. This editorial concurrence is proof of the willingness to equally treat in the national law forum all denominations which are to come under regulations included in these agreements.

Tłumaczenie własne autora

Mirosław Kosek*

Metody regulacji stosunków państwo-Kościół w Niemczech

Wprowadzenie

Zespół unormowań tworzących system niemieckiego prawa wyznaniowego i stanowiąca jego integralną część problematyka metod (sposobów) regulacji stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi jest, z jednej strony, konsekwencją federacyjnego charakteru państwa niemieckiego, z drugiej zaś strony (w sensie treściowym) jawi się jako wynik długiego i złożonego procesu, który co do zasad wieńczy Konstytucja Weimarska z 1919 r.

W zakresie źródeł system ten tworzą: unormowania Konstytucji federalnej oraz konstytucji krajowych, umowy zawierane przez kraje związkowe z kościołami i związkami wyznaniowymi oraz ustawy zwykłe[1]. Konstytucja federalna z 1949 r. nie zawiera nowych przepisów o charakterze wyznaniowym, a inkorporuje, na podstawie art. 140 GG, przepisy obowiązujące w omawianej materii w Konstytucji Weimarskiej. Dotyczą one przede wszystkim zasad systemowych, na których ukształtowane zostały wzajemne stosunki między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi (zasada wolności religijnej, autonomii związków wyznaniowych, oddzielenia państwa od Kościoła), statusu kościołów i związków wyznaniowych oraz możliwości pobierania przez te podmioty podatku kościelnego, jeżeli posiadają one status korporacji prawa publicznego[2]. Do przepisów tych nawiązują również konstytucje

---

* Ks. dr, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

1 Por. A.F. von Campenhausen, *Staatskirchenrecht*, München 1996, s. 49n.

2 Szerzej na ten temat por. M. Kosek, *Konstytucyjne zasady niemieckiego prawa wyznaniowego*, w: *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego*, red. A. Mezglewski, Lublin 2004, s. 103-114.

krajowe, szczególnie te, które zwierają unormowania o tym charakterze, np. Konstytucja Bawarii (art. 142n.) oraz Konstytucja Hesji (art. 48n.).

Wydaje się, że spośród wskazanych trzech podstawowych źródeł niemieckiego prawa wyznaniowego stosunkowo najmniejsze znaczenie pełni dzisiaj ustawodawstwo zwykłe jako forma jednostronnych, państwowych uregulowań w zakresie omawianej problematyki. Zachowało ono swe znaczenie najwyraźniej w obszarze unormowań dotyczących podatku kościelnego (chodzi o tzw. *Kirchensteuergesetze*, regulujące m.in. rodzaj podatku kościelnego, podmioty zobowiązane do jego uiszczania, sposób administrowania) oraz integralnie z nim związanej – również ustawowo uregulowanej – problematyki dotyczącej wystąpienia z Kościoła (tzw. *Kirchenaustrittsrecht*) jako podstawy prawnej uchylenia się od obowiązku uiszczania podatku kościelnego[3].

W omawianym systemie źródeł prawa wyznaniowego szczególne znaczenie posiadają niewątpliwie umowy zawierane przez kraje związkowe (lub federację)[4] z kościołami i związkami wyznaniowymi. Umowy te stanowią współcześnie podstawowe narzędzie regulacji stosunków między państwem oraz kościołami i związkami wyznaniowymi. Wielość tych umów decyduje o specyfice samego systemu. Niewątpliwie w żadnym innym kraju nie stworzono tak rozbudowanego (rozwiniętego) systemu umów zawieranych przez kraje związkowe z podmiotami o charakterze wyznaniowym, jak ma to miejsce w Niemczech. Warto w tym miejscu przywołać wypowiedź A. Hollerbacha, dla którego specyfika niemieckiego prawa wyznaniowego w tym aspekcie – poza normami konstytucyjnymi – wyraża się w postaci „gęstej sieci umów"[5] zawieranych z poszczególnymi związkami wyznaniowymi, oplatającej cały system.

1. Geneza i charakter prawny umów (Staatskirchenverträge)

Rozwój umów wyznaniowych w Niemczech, jako instrumentu regulacji wzajemnych stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi, przypada na okres międzywojenny. Punktem

---

[3] Szerzej na ten temat por. M. Kosek, *Podatek kościelny w niemieckim systemie prawnym*, Płock 2004, s. 31n.

[4] Por. np. konkordat z 20 lipca 1933 r., umowa zawarta między Republiką Federalną Niemiec a Centralną Radą Żydów w Niemczech z 27 stycznia 2003 r.

[5] Por. A. Hollerbach, *Grundlagen des Staatskirchenrechts*, w: *Handbuch des Staattsrechts des Bundesrepublik Deutschland*, red. J. Isensee, t. 6, Heidelberg 1989, s. 497.

odniesienia w genezie tego procesu jest zawarcie konkordatu między Stolicą Apostolską i Państwem Bawarii (29 marca 1924 r.) oraz korespondujących z nim umów z Kościołem Ewangelicko-Luterańskim oraz Zjednoczonym Kościołem Protestancko-Augsbursko-Chrześcijańskim na obszarze Palatynatu (*Vereinigten protestantisch-evangelisch-christlichen Kirche der Pfalz*) z 15 listopada 1924 r.[6] Co ciekawe, umowy te zostały ratyfikowane przez parlament Bawarii w ramach jednej ustawy (*uno acto*), uchwalonej 15 stycznia 1925 r. Podobna sytuacja zaistniała w innych krajach związkowych. Zawarcie konkordatu z Prusami (1931 r.) oraz Badenią-Wirtembergią (1932 r.) wywołało następstwo w postaci zawarcia przez te kraje związkowe podobnych umów z Kościołami Ewangelickimi (por. *Vertrag des Freistaates Preussen mit den Evangelichen Landeskirchen* z 11 maja 1931 r. oraz *Vertrag des Freistaates Baden mit der Vereinigten Evangelisch-protestantischen Landeskirche Baden* z 14 listopada 1932 r.). Wytworzył się w ten sposób oparty na zasadach parytetu system dwustronnych umów, porządkujących w ramach krajów związkowych sytuację prawnowyznaniową, postrzegany przez niektórych autorów jako swoista realizacja intencji twórców Konstytucji Weimarskiej[7]. System ten rozwinął się po II wojnie światowej, obejmując pozostałe kraje związkowe, a po 1991 r. również obszar byłej NRD[8].

W literaturze niemieckiej, dotyczącej genezy konsensualnego modelu relacji między państwem oraz kościołami i związkami wyznaniowymi, zwraca się uwagę na pewną istotną zmianę, jaka dokonała się w okresie powojennym w zakresie relacji między konkordatami a umowami zawieranymi z Kościołami Ewangelickimi. O ile tzw. *ewangelische Krichenvertäge* w okresie Republiki Weimarskiej były jedynie treściowym odwzorowaniem konkordatów – nie wykraczały w sensie treściowym poza unormowania w nich zawarte – o tyle w okresie powojennym rozwinęły się jako instrumenty niezależne od konkordatów, nadające dotychczasowemu systemowi pewne nowe rysy[9]. Wskazują na to pojawiające się w tych umowach nowe formuły na opisanie relacji między państwem a związkami wyznaniowymi. Jako przykład mogą posłużyć sformułowania występujące w preambule umowy obowiązującej w Dolnej Saksonii (podpisanej 19 marca 1955 r.), w któ-

---

6 Por. J. Listl, *Die Konkordate und Kirchenvertäge in der Bundesrepublik Deutschland*, t. 1, Berlin 1995, s. 15.

7 Por. A. Hollerbach, *Grundlagen*, s. 497.

8 Szerzej na temat ukształtowania się omawianego systemu na terenach byłej NRD por. H. Kremser, *Der Rechtsstatus der evangelischen Kirche in der DDR und die neue Einheit der EKD*, Tübingen 1993, szczególnie s. 235n.

9 Por. A. Hollerbach, *Grundlagen*, s. 500.

rych podkreśla się m.in. świadomość „wspólnej odpowiedzialności za ewangelicką część narodu" zamieszkującego Dolną Saksonię, „potrzebę umacniania i ochrony pełnych przyjaźni" relacji między stronami umowy[10] oraz zgodność stron co do społecznych zadań (znaczenia) Kościoła i jego niezależności[11]. Podobne sformułowania pojawiają się w preambułach umów zawieranych z Kościołami Ewangelickimi przez inne kraje związkowe, np. Hesję (*Kirchenvertrag* z 18 lutego 1960 r.) i Nadrenię-Palatynat (*Kirchenvertrag* z 31 marca 1962 r.).

W odniesieniu do podstaw prawnych omawianych umów stwierdzić należy, że Konstytucja federalna nie zawiera żadnego specyficznego upoważnienia do zawierania przez kraje związkowe umów wyznaniowych ani tym bardziej szczególnego zalecenia w tej materii. Niemniej możliwość tego typu umów i ich dopuszczalność wynika pośrednio – zgodnie z dominującym poglądem w niemieckiej literaturze przedmiotu – z wykładni art. 140 GG (138 Abs.1 WRV), odwołującego się do umów o charakterze wyznaniowym w kontekście uchylenia przepisów dotyczących państwowych świadczeń na rzecz związków wyznaniowych, oraz art. 123 Abs. 2 GG. Możliwość zawierania umów z kościołami i związkami wyznaniowymi jest gwarantowana również w niektórych konstytucjach krajów związkowych (np. Konstytucji Bawarii, Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Westfalii, Hesji)[12]. Umowy zawierane z kościołami i związkami wyznaniowymi (zarówno konkordaty, jak i tzw. *Kirchenverträge*) wymagają ratyfikacji w drodze ustawy.

Rozważając charakter prawny omawianych umów, należy odróżnić – co znajduje potwierdzenie w literaturze niemieckiej[13] – umowy zawierane z Kościołem Katolickim, mające formę konkordatu, od tzw. *Kirchenverträge,* umów zawieranych z innymi kościołami i związkami wyznaniowymi. Pod pojęciem konkordatu – zgodnie z doktryną kanoniczną – należy rozumieć umowę międzynarodową, której stronami są Stolica Apostolska oraz określone państwo jako podmiot prawa

---

[10] Por. *Vertrag des Landes Niedersachsen mit den Evangelischen Landeskirchen in Niedersachsen*, w: *Die Konkordate und Kirchenverträge in der Bundesrepublik Deutschland*, red. von J. Listl, t. 2, s. 109.

[11] Tamże, s. 110.

[12] Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na pewną osobliwość unormowania omawianej problematyki w Konstytucji Hesji. W art. 50 tej ustawy zasadniczej występuje termin *Vereinbarung* (porozumienie) w odróżnieniu od terminu *Vertrag* (umowa) występującego w innych przepisach. Por. Hollerbach, *Grundlagen,* s. 504.

[13] Por. np. A. Hollerbach, *Grundlagen*, s. 497; A.F. von Campenhausen, *Staatskirchenrecht*, s. 55.

międzynarodowego[14]. Przedmiotem tego typu umów są generalnie trzy kategorie spraw: relacje między danym państwem a Stolicą Apostolską na płaszczyźnie międzynarodowej, relacje między państwem jako stroną umowy a Kościołem Katolickim (partykularnym) działającym na jego terytorium oraz relacje między państwem a grupą jego obywateli przynależących w sensie wyznaniowym do Kościoła Katolickiego[15].

Odnośnie do celu i przedmiotu konkordatu wyróżnia się dwa okresy: okres konkordatów klasycznych (okres do Soboru Watykańskiego II) oraz okres konkordatów współczesnych (okres po Vaticanum II). W pierwszym z tych okresów celem umowy konkordatowej była ochrona interesów stron oraz wymiana wzajemnych przywilejów. Służyły one często łagodzeniu konfliktów między władzą duchowną i świecką wynikłych z nadawania beneficjów, mianowania biskupów oraz szeroko rozumianych problemów natury administracyjnej (np. konkordat wormacki z 1122 r.). W okresie posoborowym nastąpiła zasadnicza zmiana celu, a tym samym przedmiotu umowy, w kierunku gwarancji wolności religijnej oraz innych zasad systemowych[16]. Zmiana ta znajduje swe uzasadnienie w dokumentach soborowych (zwłaszcza w *Deklaracji o wolności religijnej* oraz *Konstytucji dogmatycznej o Kościele*). Znalazły się w nich pewne nowe postulaty co do wzajemnych stosunków między państwem i Kościołem. Podkreślono konieczność uznania i respektowania w systemach prawnych prawa poszczególnych obywateli i wspólnot religijnych do wolności religijnej oraz potrzebę rezygnacji przez Kościół z dotychczasowych przywilejów nadanych przez władzę świecką, „jeżeli korzystanie z nich podważa szczerość jego świadectwa albo gdy nowe warunki życia domagają się nowego układu stosunków”[17].

Konkordaty podpisane przez kraje związkowe w okresie międzywojennym (Bawarię, Badenię-Wirtembergię i Prusy) zawierają wiele unormowań, które są typowe dla współczesnych umów tego typu, jak np. gwarancje w zakresie swobodnego wykonywania wiary katolickiej (wolności religijnej) oraz nauki religii. Można je zatem zaliczyć – w tym aspekcie – do grupy tzw. konkordatów współczesnych, co oczywiście nie oznacza, że zawarte w nich uzgodnienia nie wymagały zmian (renegocjacji), wprost przeciwnie, czego najlepszym przykładem jest konkordat bawarski. Znamienna jest natomiast pewna zmiana terminologiczna, jaka dokonała się po Soborze Watykańskim II w umowach zawieranych przez Stolicę Apostolską z niemieckimi krajami związko-

---

[14] Por. J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2000, s. 83n.
[15] Tamże, s. 84-85.
[16] Tamże.
[17] Por. *Konstytucja dogmatyczna o Kościele*, nr 76.

wymi. Zmiana ta polega na zastąpieniu terminu „konkordat", występującego w tytule umów z okresu Republiki Weimarskiej, terminem *Vertag* (w wersji włoskiej umów zamiast terminu *Concordato* pojawia się termin *Accordo*).

Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na różny status prawny omawianych umów. W odróżnieniu od konkordatów (umów zawieranych ze Stolicą Apostolską) tzw. *Kirchenveträge* nie mają charakteru umów międzynarodowych, gdyż kościoły i związki wyznaniowe będące stronami tych umów nie są podmiotami prawa międzynarodowego. Umowy te klasyfikowane są jako umowy krajowe. W zakresie przedmiotowym natomiast, np. swobód i gwarancji państwowych, między wspomnianymi umowami nie ma zasadniczych różnic.

2. Przedmiot umów

Analiza obowiązujących w Niemczech umów wyznaniowych pozwala na wyróżnienie kilku zasadniczych wątków treściowych, stanowiących pewien standard uzgodnień w tego typu unormowaniach. Wymienić tu należy przede wszystkim: gwarancje dotyczące wolności religijnej oraz swobody jej wykonywania, autonomii związków wyznaniowych w zakresie tzw. własnych spraw, własności i innych praw majątkowych, nauczania religii w szkołach, kościelnych szkół wyższych i wydziałów teologicznych, opieki duszpasterskiej, a także unormowania statusu prawnego związków wyznaniowych i tzw. praw korporacyjnych, gwarancje w przedmiocie finansowania związków wyznaniowych (szczególnie podatku kościelnego i administrowania nim), ochrony miejsc kultu i pochówku oraz ochrony dóbr kultury o charakterze religijnym.

Wymienione treściowe obszary poddane umownej regulacji poprzedzone są zazwyczaj mniej lub bardziej rozbudowaną preambułą. Ma ona nie tylko charakter uroczystego wstępu, odwołania się do historii wzajemnych relacji, ale wskazuje również na pewne wartości, które legły u podstaw szczegółowych uregulowań. Jako przykład warto w tym miejscu przywołać fragment jednej z nich, tj. preambuły umowy zawartej w dniu 29 listopada 2005 r. między Wolnym Miastem Hamburg a Kościołem Ewangelicko-Luterańskim. W preambule tej umowy znajdujemy następujące sformułowania:

- kierowani pragnieniem umacniania i ochrony wzajemnych relacji,
- przekonani, że oddzielenie państwa i Kościoła oznacza w równej mierze dystans, jak i kooperację,
- uznając współodpowiedzialność Kościoła za życie społeczne,

– respektując wolność religii i wyznania w odniesieniu do jednostki, jak również prawo do samostanowienia Kościoła,
– świadomi specyfiki duchowych zadań Kościoła oraz świeckich zadań państwa, a także wspólnych zadań obu podmiotów dla dobra człowieka, zawieramy poniższą umowę[18].

Przywołane wyżej sformułowania pełnią rolę pewnego standardu w rozumieniu wzajemnych odniesień państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych, mającego swe umocowanie w niemieckim modelu relacji państwo-Kościół. Stanowią one również „klucz interpretacyjny" w odniesieniu do szczegółowych regulacji zawartych w omawianych umowach.

Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że konsensualna metoda regulacji wzajemnych stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi jest podstawową i zarazem najbardziej znaczącą metodą stosowaną w Niemczech. Stosowne umowy, poza wskazanymi w niniejszym artykule wyjątkami, zawierane są przez kraje związkowe.

Warto w ramach uwag końcowych szczególnie podkreślić jeden wniosek, jaki nasuwa się na kanwie omawianej problematyki. Niemiecki system relacji państwo-Kościół, mimo że zaliczany jest do tzw. systemów separacji, zawiera w sobie – na co wskazuje już liczba umów wyznaniowych, a przede wszystkim ich treść – wiele elementów ścisłej i przyjaznej kooperacji, przy jednoczesnym respektowaniu zasady wynikającej z art. 140 GG (137 Abs. 1 WRV – zakaz ustanawiania kościoła państwowego) oraz zasady autonomii państwa i Kościoła, każdego w swych sprawach. Ta charakterystyczna cecha niemieckiego modelu relacji państwo-Kościół jest bez wątpienia godna naśladowania, również, a może przede wszystkim, w polskich realiach.

[18] StKVHH 2.210-501 (GVOBl 2006 s. 181). Podobne sformułowania znaleźć można w innych umowach, np. między landem Berlin a Kościołem Ewangelickim z 20 lutego 2006 r., między Stolicą Apostolską a Wolnym Miastem Hamburg z 29 listopada 2005 r. Pewne odmienności wykazuje na tym tle preambuła umowy zawartej między państwem niemieckim a Centralną Radą Żydów w Niemczech, w której podkreśla się – ze zrozumiałych względów – szczególną historyczną odpowiedzialność narodu niemieckiego „w obliczu niewyobrażalnego cierpienia narodu żydowskiego w latach 1933-54".

Methods for regulating the relations between the state and the Church in Germany

Summary

The following article aims at presenting the methods for regulating the relations between the state and religious associations in German law, with particular consideration of one of them, which is an agreement. The substantial part of the reflections focuses on the genesis, the legal character of the so-called religious agreements as well as on their subject. The starting point for these reflections is an analysis of sources, taking into consideration the most recent agreements entered into by respective federal states and by the Catholic Church and by the Evangelical Church. The article ends with conclusions, where the author shows a considerable scope for cooperation between the state and the religious associations in Germany, which constitutes a characteristic trait of the German model of separation of powers.

Tłumaczenie własne autora

Paweł A. Leszczyński*

Układowe metody regulacji statusu prawnego związków wyznaniowych w postkomunistycznych państwach Europy Środkowej, Wschodniej, Południowej i w Gruzji[1]

Wprowadzenie

Przełom 1989 r. oznaczał dla państw postkomunistycznych wejście na drogę poszukiwań nowych form prawnych kształtowania relacji między jednostką a strukturami władzy z jednej strony, a z drugiej – między nimi a różnorodnymi zrzeszeniami ludzi, konstytuowanymi na podstawie określonych celów działania i sposobów ich urzeczywistniania. W tym kontekście należy postrzegać formułę układowego normowania relacji między państwem przechodzącym transformację społeczno-polityczno-ekonomiczną a związkami wyznaniowymi, poddanymi dotąd supremacji władzy państwowej. Różne stopnie układania się państwa ze związkami wyznaniowymi w procesie regulowania wzajemnych relacji znamionują przynajmniej częściowe odchodzenie od „wszechwiedzy" decydentów politycznych i upodobań do poddawania częstokroć drobiazgowej reglamentacji licznych dziedzin życia, w tym zorganizowanych form życia religijnego jednostek. To uznanie dla przejawów samoorganizacji społeczeństwa obywatelskiego, którego kościoły i inne związki wyznaniowe są istotnym składnikiem. Stosowanie w różnorodnym stopniu metod układowych może stanowić objaw zmiany optyki normowania relacji państw z podmiotami religijnymi w kierunku większego partnerstwa, jakkolwiek nie zawsze, niestety,

---

* Dr hab., Wydział Administracji i Bezpieczeństwa Narodowego, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim.

[1] Niniejszy artykuł stanowi zmodyfikowaną wersję rozdziału III z monografii autora *Regulacja stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi określona w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, Gorzów Wielkopolski 2012, s. 117-176.

oznacza to sposób postępowania państwa w odniesieniu do wszystkich związków wyznaniowych, niezależnie np. od liczby wyznawców czy czasookresu działalności na określonym terytorium. Dokonany przegląd dowiedzie, iż w wielu przypadkach – w tym spośród charakteryzowanych państw, gdzie elementy układowości występują – obejmują one częstokroć kontakty dwustronne i ich formuły prawne jedynie z największymi, relewantnymi społecznie związkami wyznaniowymi, co może niekiedy prowokować pytanie o możliwe występowanie przejawów dyskryminacji względem mniejszościowych związków wyznaniowych.

W niniejszym artykule zostaną scharakteryzowane państwa Europy Środkowej (poza Polską), które zaliczamy do grupy państw wyszehradzkich (Republika Czeska, Republika Słowacka, Węgry), trzy państwa nadbałtyckie zaanektowane w 1940 r. przez ZSRR i wchodzące w jego skład do 1990/1991 r. (Litwa, Łotwa i Estonia), dwa państwa słowiańskie postradzieckie (Federacja Rosyjska i Białoruś), jedno państwo kaukaskie o deklarowanych aspiracjach europejskich w wymiarze politycznym (Gruzja), jedno państwo Europy Wschodniej położone nad Morzem Czarnym (Rumunia), dwa państwa zachodniobałkańskie w Europie Południowej (Słowenia i Chorwacja) i jedno państwo południowobałkańskie (Albania). Wszystkie te państwa – z wyjątkiem Białorusi – należą do Rady Europy, wskutek przynajmniej deklaratywnego przyjęcia zasad rządów demokratycznych, państwa prawa i respektowania praw człowieka, m.in. na podstawie Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności[2]. Okoliczność ta – jak zostanie to wykazane w kontekście Gruzji – miała istotne znaczenie w aspekcie oceny przyjętych tam rozwiązań układowych z punktu widzenia europejskich standardów praw człowieka.

W artykule oprócz pojęcia „układowego" normowania relacji między państwem a związkami wyznaniowymi stosowane również będzie pojęcie „bilateralizm" na określenie relacji o charakterze dwustronnym między państwem a konkretnym związkiem wyznaniowym.

W przedstawionej grupie państw układowe metody normowania wzajemnych odniesień będą występowały na różnych podstawach prawnych. Źródłem tej formuły w odniesieniu do Albanii, Gruzji i Litwy są konstytucje tych państw, gdzie wprost zawarte są sformułowania, dające swoistą delegację do takich działań. W drugiej grupie znajdują się od 1 stycznia 2012 r. Węgry, w których Konstytucji odnajdujemy

[2] Por. M. Wyrzykowski, *Recepcja w prawie publicznym – tendencje rozwojowe konstytucjonalizmu w Europie Środkowej i Wschodniej,* „Państwo i Prawo" 1992, z. 11, s. 23-35.

ogólną podstawę dla form układowych, która może być wywiedziona – np. za wzorem hiszpańskim – z zasady współpracy władz publicznych ze związkami wyznaniowymi. Żadnych, nawet ogólnych sformułowań (klauzul kooperacji) nie sposób odnaleźć w konstytucjach Chorwacji, Estonii, Białorusi, Łotwy, Rumunii, Rosji, Republiki Czeskiej, Słowacji, Słowenii. W przypadku tych państw – co do układowych metod regulacji – można wyróżnić dwie kolejne grupy. W grupie trzeciej znajdują się te spośród nich, w których ustawy – regulujące w sposób jednolity status wszystkich związków wyznaniowych w danym państwie – zawierają mniej lub bardziej rozbudowane zapisy o dopuszczalności zawierania umów, konkretyzujących pewne kwestie interesujące obie strony. W grupie tej znajdują się Chorwacja, Estonia, Łotwa, Rumunia i Słowacja. Do grupy czwartej zaliczyć można takie państwa, jak Białoruś, Republika Czeska, Rosja, Słowenia, w których układowe formy wzajemnych odniesień występują bez szczególnej podstawy prawnej, np. w ustawach normujących status wyznań. Umowy takie występują w praktyce, obejmując różne aspekty stosunków państwa i związku wyznaniowego, względnie grupy tychże. Można je rozpatrywać jako umowy resortowe o charakterze politycznym (Federacja Rosyjska), a także jako umowy o dyskusyjnej naturze prawnej, zbliżone do umów na gruncie prawa administracyjnego.

1. Dywersyfikacja modeli układowych opisywanych państw

1.1. Bezpośrednie odniesienia układowe w konstytucjach

Albania

Odczytanie art. 10 ust. 3-5 Konstytucji Albanii z 21 października 1998 r. nasuwa refleksję o bliskości tych rozwiązań z art. 25 ust. 1, 3 i 5 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. W interesującym z punktu widzenia niniejszego opracowania art. 10 ust. 5 tamtejszej Konstytucji odnajdujemy następujące słowa – „Stosunki pomiędzy państwem a wspólnotami religijnymi są regulowane na podstawie umów zawieranych między ich przedstawicielami a Radą Ministrów. Umowy te są ratyfikowane przez Zgromadzenie”[3].

Ratyfikacyjna w istocie rola parlamentu tego państwa wobec umów zawieranych przez tamtejszy rząd ze związkami wyznaniowymi świadczy o dużej randze, jaką państwo albańskie – z zachowaniem

[3] *Konstytucja Albanii z 1998 roku*, Warszawa 2001, s. 32.

pryncypium neutralności światopoglądowej – obdarza zorganizowane społeczności religijne. Należy jednak mieć na uwadze, iż może to być wynikiem swoistej symbolicznej kompensacji, gdyż w 1976 r. Albania oznajmiła, że jest państwem ateistycznym i na mocy art. 55 jej ówczesnej Konstytucji zabroniono tworzenia organizacji religijnych na równi m.in. z organizacjami ... faszystowskimi![4] Żadne z ówcześnie czy dzisiaj prześladujących religię państw świata nie zdecydowało się na krok albański, co bynajmniej nie znaczyło i nie znaczy, że skala opresji była czy jest w nich mniejsza z tego tytułu.

W 2002 r. na podstawie art. 10 ust. 5 Konstytucji została podpisana umowa z Kościołem Katolickim, a 24 października 2008 r. podpisano umowy z Prawosławnym Autokefalicznym Kościołem Albanii, wspólnotą muzułmańską oraz z reprezentantami rodzimej o genezie islamskiej religii bektashi[5]. Została też zawarta umowa ze Stolicą Apostolską.

Gruzja

Konstytucja Gruzji została uchwalona 24 sierpnia 1995 r. W kwestii konstytucjonalizacji układowej zasady regulacji stosunków między państwem a największym z tamtejszych wyznań została poddana nowelizacji w dniu 30 marca 2001 r. Jej art. 9 ust. 2 brzmi: „Stosunki wzajemne pomiędzy państwem gruzińskim a Apostolskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym Gruzji określone są w drodze porozumienia konstytucyjnego. Porozumienie konstytucyjne powinno odpowiadać powszechnie uznanym zasadom i normom prawa międzynarodowego, przede wszystkim – w sferze praw i wolności człowieka”[6].

Jeszcze przed rzeczoną nowelizacją Konstytucji rozpoczęły się prace nad zredagowaniem owego porozumienia. Rząd Gruzji zwrócił się w tej sprawie o opinię prawną do Rady Europy w kontekście Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W tej materii zostały przygotowane dwa raporty – przez prof. Uniwersytetu

---

4 T. Czekalski, *Zarys dziejów chrześcijaństwa albańskiego w latach 1912-1993*, Kraków 1996, s. 103; zob. również E. Karandrea, *Church and state in Albania*, w: *Law and religion in post-communist Europe,* red. S. Ferrari, W. Cole Durham Jr, Leuven 2003, s. 26-27, 29, 30.

5 M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe. Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – próba interpretacji*, Warszawa 2010, s. 17-18.

6 W tłumaczeniu Tomasza J. Szyszlaka, *Stosunki państwa z Apostolskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym we współczesnej Gruzji*, w: *Badania wschodnie. Polityka wewnętrzna i międzynarodowa*, red. W. Baluk, Z.J. Winnicki, Wrocław 2008, s. 79.

w Leiden (Niderlandy) Ricka A. Lawsona i dra prawa z Uniwersytetu Łotewskiego w Rydze (Łotwa) Ringoldsa Balodisa[7].

R.A. Lawson zwrócił uwagę, iż stosunek między Konstytucją gruzińską a projektowanym „Porozumieniem konstytucyjnym" nie jest jasny, aczkolwiek w razie kolizji unormowań pierwszeństwo jako prawo podstawowe powinna mieć konstytucja. Skrytykował również zapis w preambule projektu porozumienia, iż światopogląd Gruzinów, tradycje, „psychologia etyczna" zostały przeniknięte przez prawosławie, gdyż w związku z potrzebą przestrzegania pluralizmu i z obowiązywaniem na terytorium Gruzji Europejskiej Konwencji Praw Człowieka państwo powinno powstrzymywać się od opinii dotyczących religii. Z kolei zwolnienie duchownych Kościoła gruzińskiego od służby wojskowej, tudzież dotyczące ich gwarancje tajemnicy spowiedzi czy ważności w państwowym porządku prawnym ślubów religijnych przez nich udzielanych, powinny być – zgodnie z zasadą niedyskryminacji – rozszerzone na osoby duchowne innych związków wyznaniowych funkcjonujących na obszarze Gruzji[8].

R. Balodis konstatował m.in., iż analizowane porozumienie konstytucyjne może prowadzić do uczynienia z Kościoła gruzińskiego kościoła państwowego, którego funkcjonowanie byłoby sprzeczne z Europejską Konwencją Praw Człowieka. Porozumienie konstytucyjne, jak twierdził Balodis, dokona zrównania rzeczonego Kościoła z podmiotem prawa publicznego, gdyż w jego zapisach Kościół został zrównany z państwem gruzińskim. Mankamentem tego dokumentu – według łotewskiego specjalisty – był także brak procedury rozstrzygania sporów, które są w przyszłości prawdopodobne. Porozumienie to – co do swojej natury – nie jest ani aktem prawa międzynarodowego z jednej strony, ani umową prawa cywilnego z drugiej[9]. R. Balodis podał w wątpliwość kompetencję prezydenta Gruzji do zawierania tego rodzaju porozumień. Tak jak R.A. Lawson, Balodis wyraził obawę o taki kierunek interpretacji preambuły porozumienia, który mógłby sugerować, iż Kościół Gruzji jest kościołem państwowym. W swoich zaleceniach proponował możliwość zawierania z państwem gruzińskim porozumień

---

[7] *Ekspertyza prawna projektu porozumienia konstytucyjnego między państwem Gruzji a Autonomicznym* [powinno być: Autokefalicznym – P.A.L.] *Apostolskim Kościołem Prawosławnym Gruzji. Raporty przygotowane przez: Profesora Ricka A. Lawsona Uniwerytet w Leiden, Niderlandy, Dr. prawa Ringoldsa Balodisa, Uniwersytet Łotewski, Łotwa,* HRCAD (2001) 3, Council of Europe/Conseil de l`Europe, Strasbourg, 28 maja 2001 r., s. 3-21; tekst w wersji polskiej w archiwum autora.

[8] *Ekspertyza prawna*, s. 6, 8, 9.

[9] Tamże, s. 15, 16.

także przez inne związki wyznaniowe i uchwalenie przez parlament tego państwa ogólnego prawa o organizacjach religijnych[10].

Dnia 14 października 2002 r. w historycznej katedrze w Mcchecie prezydent Eduard Szewardnadze i katolikos-patriarcha Eliasz II podpisali porozumienie konstytucyjne, które 22 października 2002 r. zostało zatwierdzone przez parlament i Święty Synod Gruzińskiego Apostolskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego.

Porozumienie zbudowane jest z preambuły i 12 artykułów. W preambule znajduje się m.in. sformułowanie o uznaniu na gruncie Konstytucji Gruzji szczególnej roli tego Kościoła w historii państwa i jego niezależności od niego. W art. 1 obie układające się strony potwierdziły gotowość do kooperacji, z uwzględnieniem wzajemnej niezależności, co może się wiązać z zawieraniem innych porozumień. Państwo uznało też osobowość publicznoprawną tego Kościoła i sposób reprezentacji tegoż. Zapewniono też katolikosowi-patriarsze immunitet nietykalności. W art. 2 strona państwowa zagwarantowała tajemnicę spowiedzi i tajemnicę kościelną, w art. 3 uznano skutki cywilnoprawne małżeństw zawieranych w formie wyznaniowej. W art. 4 zwolniono osoby duchowne z obowiązku służby wojskowej, ponadto strona państwowa zagwarantowała – w porozumieniu ze stroną kościelną – ustanowienie duszpasterstwa wojskowego i więziennego. W art. 5 ust. 1 potwierdzono dobrowolność nauki przedmiotu o wierze prawosławnej w zakładach oświatowych, jednak zatwierdzanie i zmienianie programów nauczania, a także wyznaczanie i zwalnianie nauczycieli zostawiono stronie kościelnej. Obie strony „na równych zasadach" uznawać mają dokumenty potwierdzające wykształcenie, jak również stopnie i tytuły naukowe. Państwo ma sprzyjać działalności kościelnych instytucji edukacyjnych. Artykuł 6 dotyczy ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych Kościoła, który – o czym stanowi art. 6 ust. 3 – „bezpośrednio nie prowadzi działalności przedsiębiorczej". Wymienione zostały także źródła finansowania Kościoła oraz zapowiedź zwolnienia od podatków wytwarzanych przez Kościół produktów wykorzystywanych podczas liturgii, a także ich produkcji, przywozu, dostawy i ofiar, ziemi i majątku niewykorzystywanych w celach ekonomicznych. Państwo w porozumieniu z Kościołem zadeklarowało wydawanie zezwoleń lub licencji na wykorzystywanie oficjalnej terminologii i symboliki kościelnej, jak również na wytwarzanie, wwóz i dostawę przedmiotów wykorzystywanych liturgicznie. W art. 7 ust. 1 strona państwowa uznała za własność Kościoła wszystkie położone na terytorium Gruzji prawosławne cerkwie, klasztory (te działające,

[10] Tamże, s. 16, 19, 20.

jak i niedziałające), ich ruiny wraz z działkami ziemi, na których są posadowione. W art. 8 państwo uznało za własność Kościoła całe jego dziedzictwo materialne, będące pod ochroną państwa (również w muzeach i magazynach), z wyłączeniem tej części, która stanowi własność prywatną. Dziedzictwo kościelne, będące częścią dziedzictwa ogólnonarodowego – zgodnie z art. 8 – będzie znajdować się we wspólnym zarządzie państwowo-kościelnym stosownie do odpowiednich unormowań, z wyjątkiem świętych relikwii. Artykuł 9 stanowi rozwinięcie art. 8 w aspekcie ochrony dóbr kultury. Interesujący jest art. 10, zawierający zobowiązanie Gruzji do prowadzenia rozmów z odpowiednimi państwami w przedmiocie ochrony wszystkich znajdujących się na ich terytorium gruzińskich prawosławnych cerkwi, klasztorów i ich ruin, innych budowli sakralnych, przedmiotów kościelnych, jak również ich konserwacji i zarządzania nimi. Artykuł 11 dotyczy kompensacji majątkowej dóbr kościelnych w sposób częściowy – za straty związane z okresem komunizmu i pozostawania Gruzji w latach 1921-1990 w ramach Rosji Radzieckiej, a następnie ZSRR. Strony zadeklarowały ustanowienie wspólnej komisji parytetowej dla szczegółowych ustaleń. W art. 12 ustalono, iż wniesienie poprawek i uzupełnień do treści porozumienia jest możliwe tylko na zasadzie wzajemnych uzgodnień, które będą podpisane przez obie strony, a także zatwierdzone przez parlament Gruzji i Święty Synod[11].

We wrześniu 2003 r. pod wpływem protestów ulicznych w stolicy kraju nie doszło do podpisania umowy międzynarodowej między Gruzją a Stolicą Apostolską, mimo iż była ona przygotowywana od wizyty papieża Jana Pawła II w tym państwie w 1999 r.[12]

Dnia 6 lipca 2011 r. weszła w życie nowelizacja tamtejszego kodeksu cywilnego, według której wszystkie funkcjonujące tam związki wy-

---

[11] Omawiając tekst porozumienia konstytucyjnego, autor opiera się na tłumaczeniu: *Badania wschodnie*, s. 361-364 (dział „Dokumenty"); zob. też omówienie porozumienia w: L. Abashidze, *Das Recht der Religionsgemeinschaften in Georgien*, w: *Das Recht der Religionsgemeinschaften in Mittel-, Ost- und Südosteuropa*, red. W. Lienemann, H.R. Reuter, I. Döring, Baden-Baden 2005, s. 196-197, 202-203. Porozumienie konstytucyjne jest wzmiankowane w: W. Baluk, G. Tarchan-Mouravi, *Gruzja*, w: *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, red. W. Baluk, A. Czajowski, Wrocław 2007, s. 156.

[12] T.J. Szyszlak, *Stosunki państwa*, 79, 84-85; A. Curanović, *Czynnik religijny w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2010, s. 262 (przyp. 127). W tym miejscu warto odnotować antyekumeniczne nastawienie Gruzińskiego Kościoła Prawosławnego, który jako jedyny z Kościołów członkowskich wystąpił ze Światowej Rady Kościołów, zrzeszającej ponad 350 Kościołów protestanckich, anglikańskich, prawosławnych i starokatolickich, pod koniec lat 90. XX w.

znaniowe mogą ubiegać się o status osoby prawnej prawa publicznego. Dotychczas posiadał go tylko Gruziński Kościół Prawosławny, który sprzeciwił się głosem katolikosa-patriarchy Eliasza II tej nowelizacji, przy okazji wnosząc o powołanie wspólnej państwowo-kościelnej komisji do nadzorowania zobowiązań państwa wynikających z porozumienia konstytucyjnego[13].

Układowa metoda regulacji stosunku państwa do związków wyznaniowych oznacza w Gruzji w praktyce bilateralizm preferencyjny, ponieważ dotyczy on dostrzeżenia i wyróżnienia formułą porozumienia konstytucyjnego wyłącznie tamtejszego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, przy pominięciu innych związków wyznaniowych.

Litwa

W myśl art. 43 zd. 5 Konstytucji Republiki Litewskiej, zaaprobowanej przez jej obywateli w referendum 25 października 1992 r., „Pozycję kościołów i organizacji religijnych w państwie określa porozumienie albo ustawa”[14].

Ustawa uchwalona 12 czerwca 1990 r. (a więc dwa miesiące po przyjęciu przez ówczesną Radę Najwyższą aktu restytucji niepodległości Litwy), a dotycząca statusu Kościoła Katolickiego, przewidywała zawarcie porozumienia z władzami w sprawie partnerskich stosunków i uwzględnienia m.in. potrzeb edukacyjnych Kościoła[15].

W dniu 5 maja 2000 r. Litwa podpisała trzy porozumienia ze Stolicą Apostolską o podstawach prawnych wzajemnych stosunków, opiece duszpasterskiej w siłach zbrojnych oraz o współpracy na polu edukacji i kultury. Po ratyfikacji weszły one w życie 16 września 2000 r.[16]

Swoiste porozumienia „sektorowe” przewiduje ustawa o narodowym radiu i telewizji Republiki Litewskiej, przewidująca udostępnianie czasu antenowego tradycyjnym oraz uznanym przez państwo związkom wyznaniowym celem emisji audycji religijnych – zgodnie z procedurą określoną w dwustronnych porozumieniach[17].

Mimo brzmienia art. 43 zd. 5 Konstytucji, jak dotąd tylko relacje państwa litewskiego z Kościołem Katolickim opierają się na porozu-

---

[13] W. Górecki, *Napięcie na linii państwo-Cerkiew w Gruzji,* „Nowa Europa Wschodnia” 2011, nr 5, s. 12.

[14] *Konstytucja Republiki Litewskiej*, Warszawa 1994, s. 35.

[15] J. Kuznecoviene, *Państwo i kościół na Litwie*, w: *Państwo i kościół w krajach Unii Europejskiej*, red. G. Robbers, Wrocław 2007, s. 217.

[16] R. Žiliukaité, D. Glodenis, *State and church in Lithuania*, w: *State and Church in the Baltic states*, red. R. Balodis, Riga 2001, s. 74 (wraz z treścią przyp. 18).

[17] J. Kuznecoviene, *Państwo i kościół na Litwie,* s. 223-224.

mieniach rangi prawnomiędzynarodowej ze Stolicą Apostolską[18]. Metoda układowa, o której mowa w Konstytucji Litwy, nie powinna być martwym zapisem, i to przez 20 lat, gdyż może to być interpretowane jako dyskryminacja pozostałych tamtejszych związków wyznaniowych, i to wielu „tradycyjnych", używając litewskiej terminologii. To ewokuje pytanie o poziom ochrony mniejszości wyznaniowych w tamtejszym systemie prawnym wobec realizowania wyłącznie wariantu bilateralizmu preferencyjnego.

1.2. Ogólna podstawa konstytucyjna wywiedziona ze sformułowań o obustronnej współpracy

Węgry

Po II wojnie światowej, a przed uchwaleniem Konstytucji w 1949 r. – w warunkach państwa komunistycznego – w 1948 r. zostały podpisane cztery umowy między władzami a związkami wyznaniowymi – 7 października z Kościołem Reformowanym (kalwińskim) i Kościołem Unitariańskim, 7 grudnia ze Związkiem Gmin Żydowskich, 14 grudnia z Kościołem Luterańskim; 30 sierpnia 1950 r. zostało podpisane porozumienie z Kościołem Katolickim[19].

Uchwalona w 1949 r. Konstytucja Węgier nie przewidziała – mimo podpisania porozumień – żadnych zapisów o możliwej bilateralnej formule relacji państwowo-kościelnych. Ich celem nie było zagwarantowanie rzeczywistej wolności religijnej w wymiarze indywidualnym

---

[18] Tamże, s. 218; por. także A. Baublys, *Das Verhältnis von Staat und Kirchen in Litauen,* „Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht" 2005, Bd. 50, 3 Heft, s. 511-512, 514.

[19] A. Antal, *La jurisprudence constitutionnelle hongroise en matière de libertè confessionnelle*, w: *Constitutional jurisprudence in the area of freedom of religion and belifes. XIth Conference of the European Constitutional Courts*, Warsaw 2000, s. 371-372; ponadto B. Harmati, *Die Evangelisch-Lutherische Kirche in Ungarn*, w: *Unterwegs nach Europa. Perspektiven evangelischer Kirchen. Ein Lesebuch*, red. H.J. Luibl, Ch.R. Műller, H. Zeddies, Frankfurt am Main 2001, s. 258, 259; Z. Michelis, *Ugoda Kościoła Luterańskiego na Węgrzech,* „Kościół Powszechny. Organ Rady Ekumenicznej w Polsce" 1949, nr 3, s. 6-8; M.T. Staszewski, *Kościoły i związki wyznaniowe w węgierskim systemie prawnym,* „Państwo i Prawo" 1991, z. 2, s. 55. Fragmenty porozumienia z Kościołem Katolickim zostały opublikowane w: H. Świątkowski, *Stosunek państwa do kościoła w różnych krajach*, Warszawa 1952, s. 151-152. Omówienie porozumień między państwem węgierskim a Kościołem Reformowanym i Kościołem Katolickim w: M.T. Staszewski, *Państwo a związki wyznaniowe w europejskich krajach socjalistycznych*, Warszawa 1976, s. 363-368.

i wspólnotowym, lecz dokonanie „lojalizacji" tych związków wyznaniowych, poddanie ich nadzorowi państwa i w konsekwencji ograniczenie możliwości działania.

Przemiany demokratyczne na Węgrzech lat 1988-1989 spowodowały powrót do rządów prawa, respektowania praw człowieka i systemu demokratycznego, co zaowocowało gruntowną rewizją Konstytucji z 1949 r. w latach 1989-1990. § 60 ust. 3 zmienionej ustawy zasadniczej utrzymywał zasadę rozdziału kościoła od państwa, ale w ust. 4 zapowiedział uchwalenie ustawy o wolności sumienia i wyznania[20]. Ustawa konstytucyjna nr 4 o wolności sumienia i wyznania oraz o kościołach została uchwalona 4 stycznia 1990 r.[21]

9 lutego 1990 r. została podpisana umowa między Republiką Węgierską a Stolicą Apostolską o przywróceniu stosunków dyplomatycznych[22].

Dnia 22 lipca 1991 r. parlament uchwalił ustawę nr XXXII o rozstrzygnięciu własności nieruchomości należących dawniej do kościołów i wspólnot wyznaniowych, mającej znaczenie w kontekście umów zawartych przez państwo z tzw. historycznymi związkami wyznaniowymi[23].

W dniu 10 stycznia 1994 r. w Budapeszcie została podpisana umowa między Republiką Węgierską a Stolicą Apostolską dotycząca opieki duszpasterskiej w armii węgierskiej i Straży Granicznej[24].

---

[20] *Konstytucja Republiki Węgierskiej*, Warszawa 1992, s. 52-53.

[21] M.T. Staszewski, *Kościoły i związki wyznaniowe w Republice Węgierskiej – kwestie ustrojowo-prawne,* „Studia Modreviana" 1993, t. 1, s. 103-107; tenże, *Państwo-kościół w Europie Środkowo-Wschodniej. Aspekty instytucjonalno-prawne*, Warszawa 1994, s. 72-78 (tekst ustawy w języku polskim, s. 83-89).

[22] Jej tekst w wersji angielskiej został opublikowany w oficjalnej publikacji tamtejszego byłego Ministerstwa Dziedzictwa Kulturowego: *Legislation on Church – State relations in Hungary*, red. B. Schanda, Budapest 2002, s. 97.

[23] T. Fedor, G. Galik, *Rozstrzygnięcie o prawie własności do nieruchomości będących dawniej w posiadaniu wspólnot wyznaniowych na Węgrzech*, w: *Dobra kultury i problemy własności. Doświadczenia Europy Środkowej po 1989 roku*, red. G. Czubek, P. Kosiewski, Warszawa 2005, s. 143-160.

[24] Tekst angielski: *Legislation on Church – State relations in Hungary*, s. 98-101. Warto odnotować, iż w 1964 r. Węgierska Republika Ludowa podpisała ze Stolicą Apostolską dokument o politycznym wymiarze, dotyczący procedury nominacji biskupów oraz ich i pozostałego duchowieństwa podległości Konstytucji i działalności Papieskiego Instytutu Węgierskiego („Hungaricum") w Rzymie. B. Schanda, *Religion and law in dialogue: covenantal and non – covenantal cooperation of state and religion in Hungary,* w: *Religion and law in dialogue: covenantal and non-covenantal cooperation between state and religion in Europe. Proceedings of the conference, Tübingen, 18-21 November 2004*, red. R. Puza, N. Doe, Leuven 2006, s. 79.

Z kolei w Watykanie w dniu 20 czerwca 1997 r. została podpisana trzecia umowa w sprawie finansowania służby publicznej i aktywności religijnej na Węgrzech Kościoła Katolickiego i o niektórych kwestiach natury finansowej[25]. Balazs Schanda podkreśla, iż te trzy umowy zawarte ze Stolicą Apostolską są natury technicznej i brakuje w nich rozwiązań generalnych znamionujących konkordaty[26]. Niemniej trzecia z tych umów miała charakter wzorcowy dla kościołów i wyznań objętych pojęciem „historyczne" w kwestii uregulowania kwestii roszczeń majątkowych za mienie odebrane im w okresie rządów komunistycznych.

Możliwość zawarcia umów celem stworzenia odpowiednich warunków materialnych dla działalności związków wyznaniowych w społeczeństwie węgierskim i ustalenia rekompensat za upaństwowione mienie została zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny ze względu na obawę o dyskrecjonalne finansowanie niektórych związków wyznaniowych[27]. Nową podstawę dla zawierania umów rządowo-wyznaniowych stworzyła ustawa nr CXXIV z 1997 r. o warunkach finansowania religii i publicznej działalności kościołów[28].

W dniu 1 października 1998 r. została podpisana umowa między rządem a Związkiem Gmin Żydowskich Węgier w sprawie restytucji mienia gmin żydowskich, 7 grudnia 1998 r. z Kościołem Luterańskim, dotycząca nie tylko kwestii majątkowych, 8 grudnia z Serbską Diecezją Prawosławną Budy co do kwestii majątkowo-finansowych, 10 grudnia 1998 r. z Kościołem Baptystów Węgier, także odnośnie do spraw majątkowo-finansowych. Z kolei dnia 22 grudnia 2000 r. została podpisana druga umowa między rządem a Związkiem Gmin Żydowskich Węgier – niedotycząca kwestii unormowanych już w umowie z 1 października 1998 r. – a wzorowana treściowo na umowie z Kościołem

---

[25] *Legislation on Church – State relations in Hungary*, s. 102-108.

[26] B. Schanda, *Państwo i kościół na Węgrzech,* w: *Państwo i kościół w krajach Unii Europejskiej*, s. 376-377.

[27] B. Schanda, *System finansowania Kościoła na Węgrzech,* w: *Systemy finansowania instytucji kościelnych w Europie. Materiały międzynarodowej konferencji, Sandomierz, 13-14 września 1999 r.,* red. J. Krukowski, Lublin 2000, s. 93; por. P. Erdő, *Die Entwicklung der rechtlichen Bedingungen des kirchlichen Lebens in Ungarn während des Pontifikates Johannes Pauls II*, w: *Ecclesia et Status. Księga Jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Józefa Krukowskiego*, red. A. Dębiński, K. Orzeszyna, M. Sitarz, Lublin 2004, s. 623-631; B. Schanda, *Finansowanie Kościołów na Węgrzech*, w: *Ecclesia et Status. Księga Jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Józefa Krukowskiego,* szczególnie s. 820-823.

[28] B. Schanda, *System finansowania*, s. 94.

Reformowanym z 8 grudnia 1998 r.[29] Umowy te zostały promulgowane jako rezolucje rządowe w urzędowym dzienniku praw. Ich natura jest dyskusyjna, ponieważ nie są one tylko natury politycznej, ale w pewien sposób zbliżone do porozumień administracyjnych, choć oprócz tej bliskości zawierają elementy cywilnoprawne i deklaracje natury politycznej[30].

Na uwagę zasługują dwie najobszerniejsze umowy – z Kościołem Reformowanym[31] z 30 grudnia 1998 r. i ze Związkiem Gmin Żydowskich z 22 grudnia 2000 r. Ta druga jest w wielu miejscach identyczna z pierwszą, oczywiście przy odpowiedniej zmianie strony podmiotowej. Identyczne w obu przypadkach są sformułowania art. 1, 2, 4, 7, 11, 13, 14, 18, a art. 21 i 22 drugiej umowy są identyczne z art. 23 i 24 pierwszej umowy. Bardzo zbliżone treściowo są także preambuły umów. W obu umowach jako ich podstawę przywołano m.in. § 60 Konstytucji, ustawę nr IV z 1990 r. o wolności sumienia i wyznania i kościołach, jak również ustawę „reprywatyzacyjną" nr XXXII z 1991 r. W obu preambułach rząd i strony wyznaniowe zadeklarowały układanie wzajemnych relacji na nowych podstawach w systemie państwa demokratycznego – partnerstwa, obustronnie odpowiedzialnej współpracy, opartej na gwarancjach wolności sumienia i wyznania i zasady rozdziału kościoła od państwa. W obu preambułach rząd wyraził wysoki respekt dla historycznych tradycji obu związków wyznaniowych i ich wpływu na promowanie moralnego i intelektualnego wzrastania narodu, ich uczestnictwa w walce o niepodległość Węgier i roli, jaką odgrywały w rozwoju klasy średniej, jak również związków z kulturą europejską i służby na rzecz ochrony i rozwoju tożsamości kulturowej narodu. W obu umowach znajdują się gwarancje dla autonomii obydwu wspólnot i rezygnacja z kontroli i nadzorowania ich przez rząd. Znajdują się tu gwarancje dla kultu publicznego w różnych przejawach, w tym duszpasterstwa wojskowego i więziennego. Istotny jest

---

[29] Teksty wszystkich umów w języku angielskim: *Legislation on Church – State relations in Hungary*, s. 112-147, stanowią podstawę charakterystyki niektórych z nich w niniejszym artykule.

[30] *Legislation on Church – State relations in Hungary*, s. 85; zob. też B. Schanda, *Państwo i kościół na Węgrzech*, s. 377.

[31] Kościół Reformowany odgrywał wraz z Kościołem Katolickim istotną rolę w systemie edukacyjnym Węgier aż do końca lat 40. XX w. Zajmował też istotną rolę w życiu politycznym. Wyznania ewangelicko-reformowanego był bohater walk o niepodległość Węgier doby Wiosny Ludów Lajos Kossuth. Członkami Kościoła Reformowanego są także prezydent Republiki Węgierskiej w latach 1990-2000 Arpad Gőncz i premier tego państwa w latach 1998-2002 i ponownie od 2010 r. Viktor Orbán.

zapis art. 3 zd. 2 umowy ze Związkiem Gmin Żydowskich, gdzie rząd bierze odpowiedzialność za upamiętnienie żydowskich miejsc pamięci o holokauście, a w myśl art. 5 będzie popierał przekazywanie informacji o historii religijnej judaizmu w możliwie najszerszy sposób. Z kolei jej art. 9 zd. 3 *in fine* zawiera zobowiązanie rządu do zwalczania antysemityzmu oraz poglądów negacjonistycznych i popierania prezentacji informacji o historycznych faktach holokaustu we wszelkich publicznych i niepublicznych instytucjach edukacyjnych. Obie umowy zawierają także m.in. poręczenie dla tworzenia i działalności przedszkoli, instytucji edukacyjnych wszystkich szczebli, jak również instytucji zdrowia i pomocy społecznej, ośrodków ochrony dzieci, młodzieży i rodziny jako wkładu w ochronę zdrowia fizycznego i duchowego. Jednocześnie rząd zadeklarował pomoc finansową dla aktywności tych podmiotów na takich samych warunkach jak dla instytucji państwowych i samorządowych. Analogiczna obligacja rządu dotyczy ochrony wyznaniowych dóbr kultury jako części węgierskiego dziedzictwa narodowego. Tu rząd zadeklarował coroczne ich wspieranie finansowe poprzez zapis odpowiednich sum w budżecie państwa na poziomie odpowiednim do zabytków będących w gestii instytucji publicznych. Interesujące jest brzmienie art. 11 w obu analizowanych umowach. Oba związki wyznaniowe zadeklarowały gotowość służenia dobrej reputacji Republiki Węgierskiej w stosunkach międzynarodowych, jak również dla ochrony i rozwoju tożsamości kulturowej Węgrów mieszkających poza granicami republiki[32]. W razie konieczności oba związki zadeklarowały gotowość pełnienia misji dobrej woli oraz roli mediatorów. Zapis ten zasługuje na komentarz, ponieważ wiąże się z uznaniem roli związków wyznaniowych w ramach tzw. dyplomacji społecznej przez państwo węgierskie. To oryginalny motyw tych umów. Oba dokumenty zawierają też postanowienia o zasadach kompensacji majątkowej za mienie upaństwowione wskutek przemian politycznych po II wojnie światowej, jak i wsparcia działalności obu związków (m.in. w ramach systemu podatkowego) na niwie ich służby dla społeczeństwa. Interesujące są zdania drugie art. 24 umowy z Kościołem Reformowanym i art. 22 umowy ze Związkiem Gmin Żydowskich, które stanowią, że oba związki nie będą inicjowały ani wspierały żadnych propozycji legislacyjnych, które pozostawałyby w sprzeczności z tymi umowami. Po-

[32] W przypadku Kościoła Reformowanego rola ta może być szczególnie istotna w Rumunii w odniesieniu do zamieszkujących w Siedmiogrodzie (Transylwanii) Węgrów, wszak jednym z przywódców rumuńskich przemian demokratycznych był kalwiński pastor (późniejszy biskup) Laszlo Tőkes, pełniący swoją posługę na terenie Timişoary.

prawki i uzupełnienia do tych umów są możliwe w postaci wspólnych pisemnych porozumień strony rządowej i wyznaniowej.

Dnia 25 kwietnia 2011 r. prezydent Węgier Pál Schmitt podpisał nową Konstytucję państwa, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. Proces ustrojotwórczy był niezwykle pospieszny i lekceważący zdania opozycji parlamentarnej i pozaparlamentarnej. Pominięte zostało stanowisko suwerena, gdyż nie odbyło się referendum, zatwierdzające przegłosowaną uprzednio (przy bojkocie opozycji) w parlamencie Konstytucję. Dokonano w niej m.in. zmiany urzędowej nazwy państwa na „Węgry", ograniczono kompetencje Trybunału Konstytucyjnego i niezależność banku centralnego[33].

Jednakże to, co istotne w związku z tym artykułem, to nowe „zaszeregowanie" Węgier w kontekście podstaw układowego normowania relacji między państwem a związkami wyznaniowymi. Dotąd ta możliwość wynikała z ustaw, w tym ustawy nr XXXII z 1991 r. W obecnej Konstytucji w jej art. VI ust. 2 (znajdującym się w rozdziale „Wolność i odpowiedzialność") w zd. 1 stwierdza się, iż na Węgrzech kościoły (a zatem nie ma zwrotu „związki wyznaniowe") i państwo działają oddzielnie. Zdanie 2 stwierdza, że kościoły na Węgrzech są niezależne, zd. 3, że państwo pragnie współpracować z kościołami w dążeniu do celów wspólnotowych[34]. To ostatnie stwierdzenie kreuje ogólną podstawę do bilateralnego podejścia w normowaniu relacji państwo-kościoły i inne związki wyznaniowe. Można tę zmianę odczytać jako konstytucjonalizację metody układowej w relacjach z tamtejszymi wyznaniami historycznymi. Dodać należy, iż w 2001 r. rząd podpisał umowy o dodatkach do dochodu duchownych i personelu kościelnego pracujących w środowisku wiejskim – na podstawie subsydiów budżetowych – z Kościołami: Katolickim, Reformowanym i Luterańskim. Dotyczy to obszarów administracyjnych zamieszkałych przez mniej niż 5 tys. mieszkańców. Z kolei ze Związkiem Gmin Żydowskich podpisano umowę o subsydiowaniu utrzymania żydowskich cmentarzy w środowiskach wiejskich. Wszystkie te umowy zaczęły obowiązywać od 2002 r.[35]

Nowe sformułowanie konstytucyjne w stosunku do poprzednich rozwiązań z 1949 r. (także po zrewidowaniu ich na przestrzeni

---

[33] K. Zuchowicz, *Orban zmienia konstytucję,* „Rzeczypospolita" z 4 stycznia 2011, s. A9; J. Pawlicki, *Konstytucja Węgier czy Orbána,* „Gazeta Wyborcza" z 29 marca 2011, s. 9.

[34] *Constitution/Basic Law of Hungary* (25 April 2011), www.fidesz.hu (dostęp: 26.04.2011).

[35] B. Schanda, *Religion and law in dialogue*, s. 86.

1989/1990) kreuje ogólną podstawę do zawierania nowych i zmieniania już zawartych umów. Obecne unormowanie węgierskie przypomina w tym punkcie zapis art. 16 ust. 3 zd. 2 Konstytucji hiszpańskiej o utrzymywaniu przez władze publiczne „stosunków współpracy" z Kościołem Katolickim i pozostałymi wyznaniami[36].

W dniu 11 lipca 2011 r. węgierski parlament uchwalił kontrowersyjną nową ustawę o prawie do wolności sumienia i wyznania oraz o kościołach, religiach i związkach wyznaniowych, która nakazała ponowną rejestrację prawie 350 związków wyznaniowych i organizacji międzyreligijnych.

Trybunał Konstytucyjny uznał wnioski licznych wspólnot religijnych i orzekł pod koniec grudnia 2011 r. jej niezgodność z Konstytucją z 1949 r. Jako powód wskazano sprzeczne z regulaminem parlamentarnym postępowanie ustawodawcze nad jej uchwaleniem. W finalnej fazie tych prac posłowie rządzącej partii wprowadzili zasadnicze zmiany do projektu, które przekazywały dotychczasową kompetencję rejestrowania związków wyznaniowych z sądów na parlament, który miałby dokonywać uznawania (a nie rejestrowania) tychże większością 2/3 głosów. Trybunał orzekł, iż niedopuszczalne jest zmienianie treści projektu ustawy dopiero między drugim a trzecim jego czytaniem, przy całkowitej bierności deputowanych na etapie pierwszego i drugiego czytania, gdyż oznacza to zignorowanie ustaleń zawartych w regulaminie parlamentu. Poprawki do projektu ustawy czynione w „ostatniej minucie" są niezgodne m.in. z powyższym aktem prawnym i naruszają także inne zasady ustrojowe[37].

1.3. Odniesienia do formuły układowej w ustawach o statusie związków wyznaniowych

Chorwacja

Państwo to podpisało ze Stolicą Apostolską cztery porozumienia, w tym trzy z datą 19 grudnia 1996 r., dotyczące kwestii prawnych, współpracy w sprawach edukacji i kultury, pieczy religijnej wiernych katolickich członków sił zbrojnych i policji. Z kolei 9 października

[36] Por. I.C. Ibán, *Państwo i kościół w Hiszpanii*, w: *Państwo i kościół w krajach Unii Europejskiej*, s. 167-168.

[37] W 2012 r. dokonano kolejnych kontrowersyjnych zmian w nowej już Konstytucji.

1998 r. zostało podpisane porozumienie dotyczące kwestii ekonomicznych[38].

Dnia 8 lipca 2002 r. została uchwalona ustawa o położeniu prawnym wspólnot religijnych, której art. 9 ust. 1 tworzy podstawę regulowania zagadnień obustronnie interesujących dla państwa i związków wyznaniowych w drodze odrębnych porozumień. W 2003 r. takie porozumienia zostały podpisane z Serbskim Kościołem Prawosławnym, Gminą Muzułmańską, z Kościołem Ewangelickim, Kościołem Ewangelii (Kościołem Zielonoświątkowym), Kościołem Chrześcijańsko-Adwentystycznym, Związkiem Kościołów Baptystycznych, Bułgarskim Kościołem Prawosławnym, Macedońskim Kościołem Prawosławnym, Kościołem Starokatolickim. Zostały one promulgowane w oficjalnym dzienniku praw „Narodne novine" (nr 196/2003) z dnia 15 grudnia 2003 r.[39] Przygotowywane są porozumienia z gminami wyznaniowymi żydowskimi[40].

W przypadku porozumienia z Serbskim Kościołem Prawosławnym zwraca uwagę wzajemny związek ochrony mniejszości wyznaniowej z mniejszością narodową Serbów zamieszkujących Chorwację. Ich ochrona, zgodna ze standardami europejskimi, stanowi – w przypadku państw, które kandydowały albo aktualnie kandydują do członkostwa w Unii Europejskiej – składnik tzw. kryteriów kopenhaskich, monitorujących państwa akcesyjne m.in. pod kątem ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych na ich terytorium. To szczególnie doniosłe w związku z tragedią (post)jugosłowiańską lat 1991-1995.

Estonia

W dniu 23 grudnia 1998 r. oraz 15 lutego 1999 r. zostało zawarte ze Stolicą Apostolską porozumienie w formie wymiany not werbalnych dotyczące statusu prawnego Kościoła Katolickiego w Estonii[41].

W 1993 r. została uchwalona ustawa o kościołach i związkach wyznaniowych, którą znowelizowano 12 lutego 2002 r., wprowadzając tym samym możliwość zawierania umów między rządem a władzami

---

38 G. Barberini, *Religious freedom in the process of democratization of Central and Eastern European states*, w: *Law and religion in post-communist Europe*, s. 20 (wraz z treścią przyp. 42).

39 N. Skalabrin, *Das Recht der Religionsgemeinschaften in Kroatien*, w: *Das Recht der Religionsgemeinsschaften*, s. 218, 221-222; zob. także I. Padjen, *Church and State in Croatia*, w: *Law and religion in post-communist Europe*, s. 57-80.

40 N. Skalabrin, *Das Recht*, s. 222.

41 G. Barberini, *Religious freedom*, s. 20 (wraz z treścią przyp. 44).

związków wyznaniowych[42]. Umowy te mogą mieć postać umów administracyjnych lub o współpracy w myśl prawa cywilnego. Ich cel może być różnorodny – od koordynacji i współpracy w szerszej liczbie zagadnień i większej liczby podmiotów wyznaniowych, po taką jej postać, która będzie się odnosiła do potrzeb jednego tylko związku wyznaniowego. Ich natura prawna jest przedmiotem dyskusji doktrynalnych[43]. Nie przewiduje się możliwości zawierania takich umów między rządem, z jednej strony, a pojedynczymi parafiami (zborami) czy też stowarzyszeniami o profilu religijnym. Umowy te – jako realizacja specyficznych potrzeb określonego związku wyznaniowego – mogą być postrzegane jako realizacja pozytywnych gwarancji wolności sumienia i wyznania[44].

Z końcem 2001 r. Estoński Apostolski Kościół Prawosławny oraz Kościół Prawosławny Patriarchatu Moskiewskiego podpisały protokół uzgodnień, na mocy którego ten pierwszy (obdarzony w 1920 r. przez patriarchę moskiewskiego autonomią, a w latach 1923-1945 pozostający w jurysdykcji Patriarchy Ekumenicznego w Konstantynopolu) zrzekł się roszczeń do 18 świątyń zarządzanych przez ten drugi[45].

W dniu 4 października 2002 r. zostały podpisane dwa protokoły między Republiką Estonii i Estońskim Apostolskim Kościołem Prawosławnym oraz między Republiką Estonii a Estońskim Kościołem Prawosławnym Patriarchatu Moskiewskiego, któremu to rząd zagwarantował wyłączne użytkowanie spornych obiektów sakralnych na okres 50 lat i zobowiązał się wypłacić jako rekompensatę sumę 35 mln koron. Z kolei na podstawie umowy z Estońskim Apostolskim Kościołem Prawosławnym rząd stał się właścicielem dwóch cerkwi, które zostały następnie wydzierżawione drugiemu, będącemu w jurysdykcji patriarchatu moskiewskiego[46].

Rozwiązanie sporu między oboma Kościołami Prawosławnymi w Estonii drogą układową miało również aspekt narodowościowy, gdyż większość wyznawców Kościoła Prawosławnego Patriarchatu Moskiewskiego to Rosjanie, osoby pochodzenia rosyjskiego i pozosta-

---

42 M. Kiviorg, *Państwo i kościół w Estonii*, w: *Państwo i kościół w krajach Unii Europejskiej*, s. 101; tenże, *Church and State in Estonia*, w: *Law and religion in post-communist Europe*, s. 107.

43 M. Kiviorg, *Państwo i kościół w Estonii*.

44 M. Kiviorg, *State and Church in Estonia*, w: *State and Church in the Baltic states*, s. 52; por. też J. Kiivit, *Das Verhältnis von Staat und Kirche in Estland,* „Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht" 2005, t. 50, z. 3, s. 497.

45 A. Curanović, *Czynnik religijny*, s. 259-260 (wraz z treścią przyp. 119).

46 M. Kiviorg, *Państwo i kościół w Estonii*, s. 108 (przyp. 39); A. Curanović, *Czynnik religijny*, s. 260 (wraz z treścią przyp. 122).

łych wschodnich narodowości słowiańskich zamieszkujących Estonię. W tym przypadku estoński bilateralizm pozostawał także w pewnym związku z tamtejszą polityką zagraniczną.

Telewizja estońska i radio estońskie zawarły umowy o produkcji i emisji audycji religijnych z estońską Radą Kościołów[47], która w 2001 r., reprezentując zrzeszone w niej kościoły, podpisała z rządem protokół o wspólnych celach działania[48].

Konstytucja Estonii, przyjęta w referendum 28 czerwca 1992 r., nie zawiera odniesień do statusu związków wyznaniowych poza recypowaniem w § 40 zd. 3 formuły znanej z Konstytucji Weimarskiej Niemiec z 1919 r. – „Kościół państwowy nie istnieje"[49].

Łotwa

Jest interesujące, iż w okresie odbudowy państwowości w latach 1990-1991 Łotwa powróciła do swojej pierwszej Konstytucji uchwalonej 12 lutego 1922 r., nie decydując się na rozpoczynanie nowego procesu ustrojotwórczego, a dokonując sukcesywnych nowelizacji rzeczonego aktu konstytucyjnego. Nie daje on – w zakresie opisywanego zagadnienia – nawet ogólnych (jak w przypadku Hiszpanii czy Węgier od 1 stycznia 2012 r.) podstaw do bilateralnej metody układania stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi. Tę odnajdujemy w ustawie z 7 września 1995 r. o organizacjach religijnych[50], a konkretnie w jej art. 7 ust. 5, zawierającym możliwość uchwalania przez parlament odrębnych ustaw dla związków wyznaniowych odnośnie do spraw dotyczących ich i ich wyznawców. Ustęp 5 został wprowadzony do tej ustawy 12 września 2002 r., wraz z ratyfikowaniem porozumień prawnomiędzynarodowych ze Stolicą Apostolską (o czym dalej), także wskutek obaw niektórych kościołów o naruszenie zasady równouprawnienia wyznań[51]. To istotny fakt w rozważaniach nad genezą bilateralizmu łotewskiego współcześnie. W toku tej noweliza-

---

47 M. Kiviorg, *Państwo i kościół w Estonii*, s. 105.

48 J. Kiivit, *Das Verhältnis*, s. 498.

49 *Konstytucja Estonii*, Warszawa 1997, s. 39.

50 Której fragmenty w języku polskim zostały opublikowane w: *Wybór dokumentów prawnych dotyczących mniejszości narodowych*, t. V: *Polacy na Łotwie*, oprac. M. Masłowski, Warszawa 2003, s. 79-82.

51 R. Balodis, *Państwo i kościół na Łotwie*, w: *Państwo i kościół w krajach Unii Europejskiej*, s. 247-248; tenże, *State and Church in Latvia*, w: *State and Church in the Baltic states*, s. 41; por. także tenże, *A religious Organisation in the Latvian state: its rights and obligations*, „Religion in Eastern Europe" 1999, nr 4, s. 1-8; zob. M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe*, s. 22.

cji nie dodano zapisu o możliwości zawierania przez Radę Ministrów umów z tymi podmiotami, co było dyskutowane w łotewskim Sejmie, przeważyła bowiem obawa o możliwe komplikacje prawne relacji państwowo-kościelnych[52]. R. Balodis zauważa, iż drogą tej nowelizacji z 2002 r. powrócono na Łotwie do międzywojennego modelu relacji państwowo-kościelnych, z obecną także wówczas zasadą rozdziału kościoła od państwa, lecz z możliwością uchwalania partykularnych ustaw wyznaniowych. Także i dziś za ich pomocą można uregulować pewne specyficzne dla danych związków wyznaniowych kwestie, które trudno byłoby w sensie praktycznym formułować w ogólnej ustawie o organizacjach religijnych z 1995 r. Do kwestii tych autor łotewski zalicza m.in. współpracę w ochronie dziedzictwa kulturowego, ochronę symboli religijnych i strojów osób duchownych, kult publiczny, łącznie z ewangelizacjami czy festiwalami pieśni religijnych, prawo do święcenia soboty w przypadku wyznawców judaizmu i Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego. Przyjęte rozwiązania czynią łotewską legislację podobną do modeli przyjętych we Włoszech, Hiszpanii i w Polsce[53].

Dnia 8 listopada 2000 r. Łotwa zawarła ze Stolicą Apostolską porozumienie dotyczące statusu prawnego Kościoła Katolickiego, edukacji katolickiej, działalności duszpasterskiej w siłach zbrojnych i wsparcia religijnego osób uwięzionych[54].

Zostało zawartych siedem umów ze związkami wyznaniowymi, z czego pięć stało się podstawą uchwalonych przez parlament pięciu ustaw, które weszły w życie 1 maja 2008 r., a w 2009 r. uchwalono ustawy indywidualizujące relację państwa do Kościoła Ewangelicko-Luterańskiego i Łotewskiego Kościoła Prawosławnego Patriarchatu Moskiewskiego[55].

Na podstawie wykładni historycznej prac nad nowelizacją ustawy o organizacjach religijnych[56] z 1995 r. można przyjąć – także w związku z zawarciem porozumienia ze Stolicą Apostolską – iż ustawodawca łotewski nie wykluczył opcji zawierania umów także z pozostałymi związkami wyznaniowymi. Zatem geneza i „duch" nowelizacji z 2002 r. (choć nie „litera") kreują po temu podstawę, co potwierdziła wzmiankowana wcześniej późniejsza praktyka w tym aspekcie[57].

---

52 R. Balodis, *Państwo i kościół na Łotwie*, s. 248.

53 R. Balodis, *Church and State in Latvia*, w: *Law and religion in post-communist Europe*, s. 174.

54 G. Barberini, *Religious freedom*, s. 20.

55 M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe*, s. 22-23.

56 Zob. R. Balodis, *Państwo i kościół na Łotwie*, s. 248.

57 Zob. M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe*, s. 22; por. także R. Balodis, *Kościół i państwo w krajach bałtyckich. Rejestracja i podstawowe zasady kształto-*

Rumunia

Bilateralizm w tym państwie zyskał umocowanie prawne w nowej – uchwalonej przez Izbę Deputowanych 13 grudnia 2006 r. – ustawie o wolności religijnej i ogólnym systemie wyznań (nr 489/2006). Jej projekt był konsultowany z ekspertami prawnymi Rady Europy z Komisji Weneckiej „Demokracja poprzez prawo". Artykuł 9 ust. 3 stanowi, iż władze publiczne współpracują z wyznaniami w obszarze interesu publicznego, a ust. 5, iż centralne władze publiczne utrzymują stosunki partnerskie z wyznaniami w interesie publicznym, także poprzez zawieranie porozumień dla uregulowania specyficznych aspektów związanych z tradycją wyznań, które będą aprobowane drogą ustawy[58]. Na podstawie regulacji tej patriarcha Rumuńskiego Kościoła Prawosławnego Daniel podpisał w 2007 r. z rządem umowę o współpracy w sferze pomocy socjalnej oraz wsparcia religijnego w instytucjach publicznych, a na początku 2008 r. drugą, zmienioną umowę w tych samych dziedzinach kooperacji[59].

W latach wcześniejszych zostało zawartych wiele porozumień „resortowych": z Ministrem Obrony Narodowej w sprawie duszpasterstwa w siłach zbrojnych, Ministrem Sprawiedliwości w sprawie opieki duszpasterskiej w zakładach karnych, Ministrem Edukacji Narodowej o nauczania religii w szkołach państwowych, Ministrem Zdrowia w kwestii duszpasterstwa w jednostkach służby zdrowia. Były one zawierane przez przedstawicieli różnych związków wyznaniowych[60].

Słowacja

Dnia 24 listopada 2000 r. Słowacja zawarła ze Stolicą Apostolską Porozumienie Podstawowe. Przewidywało ono zawarcie czterech

---

wania się organizacji religijnych, „Rocznik Teologiczny ChAT" 2002, z. 2, s. 147-162.

58 A. Lemeni, *L`administration des cultes en Roumanie,* w: *L`administration des cultes dans les pays de l`Union Européenne*, red. B. Basdevant-Gaudemet, Leuven 2008, s. 176-177 (tekst ustawy w języku francuskim, s. 184-195); zob. także F. Gunesch, *Das Verhältnis von Staat und Kirche im Lichte des neuen Kultusgesetzes*, w: *Lutherische Kirche in der Welt. Jahrbuch des Martin-Luther-Bundes* 2008*,* t. 55, s. 105-112.

59 I. Conovici, *Państwo i kościoły w Rumunii po 1989 roku,* w: *Dwie dekady zmian: Rumunia 1989-2009,* red. K.P. Marczuk, Warszawa 2009, s. 204.

60 *Rapport relatif á la jurisprudence constitutionnelle en matére confesionnelle*, w: *Constitutional jurisprudence in the area*, s. 630-631*;* I. Conovici*, Państwo i kościoły*, s. 193; zob. R.E. Iordache, *Church and State in Romania*, w: *Law and religion in post-communist Europe*, s. 239-260.

częściowych porozumień. Pierwsze z nich, odnoszące się do kwestii duszpasterstwa w siłach zbrojnych, zostało ratyfikowane w Watykanie 28 października 2002 r., a drugie – dotyczące wychowania i nauczania katolickiego – w dniu 4 czerwca 2004 r. w Watykanie[61].

Status związków wyznaniowych uregulowany został po Aksamitnej Rewolucji, jeszcze w ramach demokratycznej federacji czechosłowackiej ustawą nr 308/1991 o wolności wierzeń religijnych i statusie kościołów i związków wyznaniowych. Jej nowelizacja dokonana ustawą nr 394/2000 wprowadziła dla nierzymskokatolickich związków wyznaniowych możliwość zawierania umów z państwem[62]. Tym samym układowa metoda normowania statusu wspólnot religijnych na Słowacji zyskała podstawę w ustawie o ogólnym statusie wyznań wobec braku takowej w Konstytucji z 1992 r.

W dniu 11 kwietnia 2002 r. w Bratysławie doszło do podpisania bezprecedensowego – w kontekście zastosowania układowej formy relacji między państwem a związkami wyznaniowymi, i to nie tylko na skalę europejską – wydarzenia. Została podpisana umowa między Republiką Słowacji (a zatem nie tylko Radą Ministrów) a 11 zarejestrowanymi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Umowa została zawarta za zgodą rządu i parlamentu (Rady Narodowej). Nowatorski charakter tej umowy multilateralnej o charakterze wewnątrzpaństwowym polega, po pierwsze, na znaczącej i niespotykanej w innych państwach zawierających umowy ze związkami wyznaniowymi o charakterze multilateralnym (Hiszpania, Republika Czeska, niektóre kraje związkowe RFN jak Turyngia) liczbie jej sygnatariuszy po stronie wyznaniowej. Po drugie, na ich zróżnicowaniu religijnym, gdyż co prawda 10 spośród 11 związków – stron umowy słowackiej to wyznania chrześcijańskie, jednakże ważnym i godnym podkreślenia faktem jest to, iż jest tu reprezentowana także druga religia monoteistyczna, z której wywodzi się chrześcijaństwo, czyli judaizm. Współwystępowanie nierzymskokatolickich związków wyznaniowych wraz z tamtejszym Związkiem Gmin Wyznaniowych Żydowskich w ramach jednej umowy z państwem to wzorzec godny zastosowania również w innych państwach. Po trzecie, to pierwsza taka umowa, pod którą w imieniu Republiki Słowackiej podpisali się zarazem Prezydent Republiki Słowackiej, Przewodniczący Rady Narodowej i premier, dwóch przedstawicieli władzy wykonawczej i jeden władzy ustawodawczej, co najmocniej uwypukla konsens

---

[61] M. Moravćiková, *Państwo i kościół*, s. 328, 335.

[62] Tamże, s. 328. O stosunkach między państwem a związkami wyznaniowymi na Słowacji zob. J. Filo, *Das Verhältnis von Staat und Kirchen in der Slowakei,* „Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht" 2005, t. 50, z. 3, s. 527-552.

między najwyższymi władzami tego państwa i reprezentami owych 11 związków wyznaniowych. W innych państwach najczęściej przy umowach ze związkami wyznaniowymi stronę państwową reprezentują szefowie rządów oraz ministrowie właściwi w sprawach wyznań bądź w przypadku umów „resortowych" (np. dotyczących duszpasterstw specjalnych) właściwi ministrowie. W jednym tylko przypadku – poza Słowacją – występuje głowa państwa (i tylko ona), tj. w Gruzji, o czym była mowa.

Umowa ta była wzorowana na wspomnianym już Porozumieniu Podstawowym między Słowacją a Stolicą Apostolską z 2000 r.[63] Zatem geneza materialna tamtejszej metody układowej z pozostałymi związkami wyznaniowymi przypomina motyw obecny w Polsce – dążenie do równouprawnienia wszystkich wspólnot religijnych, chociaż dyskusyjne są słowackie wymogi dotyczące rejestracji nowych związków (m.in. warunek minimum 20 tys. pełnoletnich członków zamieszkałych w tym państwie) i niewielka liczba wszystkich związków wyznaniowych wskutek takich obostrzeń.

Jeden z sygnatariuszy umowy, luterański bp Julius Filo, stwierdził, iż umowę tę można też postrzegać w perspektywie wzrastającego ducha ekumenizmu[64].

Umowę z 11 kwietnia 2002 r. podpisało z Republiką następujących 11 związków: Kościół Ewangelicki Wyznania Augsburskiego, Reformowany Kościół Chrześcijański, Kościół Prawosławny, Ewangelicki Kościół Metodystyczny Okręg Słowacki, Unia Braci Baptystów, Kościół Braterski, Kościół Adwentystów Dnia Siódmego – Zrzeszenie Słowackie, Kościół Apostolski, Centralny Związek Żydowskich Gmin Religijnych, Kościół Starokatolicki i Czechosłowacki Kościół Husycki na Słowacji. Umowa zbudowana jest z preambuły i 25 artykułów. W preambule następuje odwołanie m.in. do Konstytucji Republiki, przyjętych w relacjach międzynarodowych zasad wolności religijnej, związanej z ochroną praw człowieka i podstawowych wolności, do dokumentów ONZ, odnoszących się do wolności wyznania, do uznania aktualnej roli zarejestrowanych kościołów i związków wyznaniowych (sygnatariuszy tej umowy) w dziedzinie moralnej, duchowej, socjalnej i kultury (i ich historycznych zasług), a ponadto wartości humanitaryzmu, demokracji, tolerancji i wspólnego dziedzictwa ducho-

---

63 M. Moravčiková, *Państwo i kościół*, s. 328.

64 *Slovak Republic: State – Church agreement guarantees religious bodies equal recognition,* „Lutheran World Information" 2002, nr 4-5, s. 5; zob. także P. Delinga, *Kirche und Staat in der Slowakei,* „Lutherischer Dienst – Sondernummer Slowakei" 2010, nr 2, s. 9.

wego oraz deklarując dążenie do realizacji pomyślności w wymiarze duchowym, materialnym oraz dobra wspólnego. Do najważniejszych jej postanowień należy m.in. uznanie osobowości prawnej, niezależności i autonomii związków wyznaniowych – sygnatariuszy (art. 1), ochrona przez państwo majątku i wolności działania wyznaniowych osób prawnych (art. 3 ust. 3), gwarancja wolności kontaktów międzynarodowych, w tym prowadzenia misji i pracy charytatywnej niebędącej w sprzeczności z porządkiem prawnym i interesami Republiki i otrzymywania z zagranicy personalnego, materialnego i finansowego wsparcia dla swej działalności bez uszczerbku dla porządku prawnego i interesów Republiki, jak również – na podstawie powyższych klauzul – udzielanie takowego związkom wyznaniowym za granicą (art. 4 ust. 1-3). Niezwykle interesujący i wart powielenia w innych systemach prawnych jest zapis art. 4 ust. 4 umowy, dotyczący powołania przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych dyplomaty w ramach Stałej Misji Słowacji przy ONZ w Genewie, który będzie wspierał związki wyznaniowe – sygnatariuszy w realizacji celów międzynarodowych organizacji kościelnych, do których one należą, a dotyczy to także innych centrów takich organizacji. Dyplomata ten będzie powołany po konsultacjach z tymi związkami. To wielce oryginalny zapis, a dotyczyć może obecności Kościołów słowackich w Światowej Radzie Kościołów, Światowej Federacji Luterańskiej, Światowej Wspólnocie Kościołów Reformowanych (wszystkie trzy mają siedzibę w Genewie). Artykuł 5 mówi o gwarancjach dla organizowania nabożeństw i nienaruszalności miejsc kultu religijnego. Artykuł 6 obejmuje wolność profilowania funkcji i urzędów w ramach związków i ustanawiania wewnętrznych praw ich dotyczących; jest to kolejny zapis związany z ich autonomią i niezależnością. Artykuł 7 odnosi się do uznania prawa każdego do zastosowania wypływającej z zasad wiary i nauczania moralnego klauzuli sumienia, której bliższe uregulowanie z mocy art. 7 ust. 2 pozostawiono do odrębnego porozumienia. Artykuł 8 zagwarantował tajemnicę spowiedzi i tajemnicę duszpasterską. Artykuł 10 dotyczy warunków nadania skutków cywilnoprawnych małżeństwom zawartym w formie wyznaniowej, natomiast rozwód małżeństwa odbywa się na podstawie przepisów państwowych. W art. 11 wprowadzono deklarację o współpracy strony państwowej i wyznaniowej przy ochronie i umacnianiu małżeństwa i rodziny. Najobszerniejszy treściowo jest art. 13, dotyczący edukacji i wychowania, poprzedzony art. 12, zawierającym prawo rodziców do religijnego wychowania dzieci, w zgodzie z religijnymi i moralnymi zasadami swojej religii. Artykuł 13 dotyczy m.in. wolności tworzenia i zarządzania szkołami o profilu konfesyjnym. Ważny jest tu np. ust. 8, zakładający oparcie przez związki wyznaniowe – sygnata-

riuszy umowy procesów edukacji i wychowania na zasadach tolerancji religijnej i ekumenizmu. Artykuły 14, 15 i 16 odnoszą się do ustanowienia duszpasterstw specjalnych, art. 17 odnosi się m.in. do aktywności diakonijnej, art. 18 dotyczy obecności związków wyznaniowych w mediach publicznych. Z kolei art. 20 w sposób ogólny odnosi się do zabezpieczenia finansowego sygnatariuszy „wyznaniowych" umowy, pozostawiając szczegóły do odrębnego porozumienia. Artykuł 21 dotyczy kwestii budowy, przebudowy i rekonstrukcji nieruchomości wyznaniowych, art. 23 ust. 2 stanowi o opublikowaniu tekstu umowy w oficjalnym Zbiorze Praw Republiki, art. 24 stanowi o możliwości zmian lub uzupełnień umowy na podstawie zgodnego stanowiska obu stron, co wymaga formy pisemnej. W art. 25 ust. 2 przewidziano możliwość zawierania oddzielnych porozumień (a zatem nie przez wszystkie zawierające tę umowę związki wyznaniowe) celem realizacji umowy. Do reprezentowania swoich interesów w dziele wypełnienia umowy związki wyznaniowe wyznaczyły Ekumeniczną Radę Kościołów na Słowacji – w myśl art. 25 ust. 4, co oznacza poniekąd jej polityczną rolę w kontaktach z tamtejszymi organami władzy publicznej. Jest to także przejaw pewnej instytucjonalizacji Rady w dialogu z władzami. Artykuł 25 ust. 5 umowy proklamuje jej otwarty dla przystąpienia ze strony pozostałych na Słowacji zarejestrowanych związków wyznaniowych charakter. Wymaga to pisemnego wniosku do organów statutowych tych wspólnot, które już są jej stronami i na który to wniosek wszystkie one muszą wyrazić zgodę. Z kolei na podstawie art. 25 ust. 6 związki wyznaniowe – sygnatariusze mają prawo pisemnie wypowiedzieć tę umowę, co może być przedmiotem oddzielnych porozumień[65].

Mankamentem umowy z 11 kwietnia 2002 r. jest jej ramowy w dużym stopniu charakter, wziąwszy pod uwagę znaczącą liczbę odesłań do odrębnych porozumień, z których zakres przedmiotowy dwóch z nich zaznaczono wcześniej. 13 maja 2004 r. zostało podpisane porozumienie między Republiką Słowacji a tymi samymi – jak już wspomniano – zarejestrowanymi związkami wyznaniowymi o religijnym wychowaniu i nauczaniu[66].

---

[65] Omówienie umowy zostało dokonane na podstawie jej tekstu w języku słowackim opublikowanego na stronie internetowej tamtejszego Ministerstwa Kultury, http://www.culture.gov.sk/main/file.php3?ida=439&file=file3295.html (dostęp: 12.2.2006). Jej tekst został opublikowany też m.in. w języku niemieckim – *Die Evangelische Diaspora. Jahrbuch des Gustav – Adolf-Werks*, 2003, s. 176-193; J. Filo, *Das Verhältnis*, s. 537-547.

[66] M. Moravčiková, *Państwo i kościół*, s. 335. Jego tekst opublikował J. Filo, *Das Verhältnis*, s. 548-552.

Odrębną kwestią było przygotowanie w 2005 r. – zapowiedzianej w Porozumieniu Podstawowym ze Stolicą Apostolską z 2000 r. – umowy w sprawie klauzuli sumienia. W art. 3 ust. 2 tego traktatu została zawarta jej definicja legalna jako „stanowisko sformułowane na podstawie zasady wolności sumienia, zgodnie z którym każdy może odmówić wykonania czynności, którą w swoim sumieniu uważa za niedozwoloną, według zasad religijnych i moralnych". Jej koncepcja odwołuje się także do art. 24 i 68-75 encykliki papieża Jana Pawła II *Evangelium vitae*. Została również przygotowana analogiczna umowa z zarejestrowanymi związkami wyznaniowymi[67]. W sprawie pierwszego projektu umowy dotyczącej klauzuli sumienia ze Stolicą Apostolską swoją sceptyczną opinię wyraziła sieć niezależnych ekspertów Unii Europejskiej do spraw praw fundamentalnych. W związku z powyższym, jak również wskutek rozbieżności zdań w ówczesnej koalicji rządowej umowy w tej materii nie zostały podpisane.

1.4. Metoda układowa w praktyce rządów, bez konstytucyjnej i ustawowej podstawy prawnej

Białoruś

Ani Konstytucja Republiki Białoruś z 15 marca 1994 r., ani też ustawa nr 2054-XII z 17 grudnia 1992 r. o wolności wyznania i organizacjach religijnych[68] nie zawierają żadnych podstaw układowej formuły wzajemnych odniesień między państwem a związkami wyznaniowymi. Nie zawiera jej także ustawa uchwalona w czerwcu 2002 r., nr 123/886, o wolności wyznania i organizacjach religijnych, której preambuła wyraźnie faworyzuje Kościół Prawosławny[69], stanowiący egzarchat w ramach Rosyjskiego Kościoła Prawosławnego.

---

[67] J. Daniška, *Wolność sumienia na Słowacji,* „Międzynarodowy Przegląd Polityczny" 2006, nr 13, s. 232, 233; zob. też T. Grabiński, *Słowackie prawo i sumienie,* „Gazeta Wyborcza" z 17 marca 2005, s. 8.

[68] Jej tekst w wersji polskiej: *Wybór dokumentów prawnych dotyczących mniejszości narodowych,* t. II: *Polacy na Białorusi*, oprac. A. Wierzbowska-Miazga, Warszawa 2001, s. 27-34; zob. również A.A. Gołowko, *Stosunki wzajemne pomiędzy państwem a kościołem w nowym ustawodawstwie Republiki Białoruś,* „Annales UMCS" 1994, nr 2, s. 13-23.

[69] J. Zaleśny, *System konstytucyjny Białorusi*, Warszawa 2011, s. 16; M. Tryc-Ostrowska, *Prymat Cerkwi zapewniony,* „Rzeczpospolita" z 29-30 czerwca 2002, s. A4.

Artykuł 16 Konstytucji mówi o wyłącznie ustawowej formule normowania stosunków państwa do związków wyznaniowych, z czym wiąże się wymóg uwzględnienia w tej regulacji ich wpływu na tworzenie duchowych, kulturowych i państwowych tradycji narodu białoruskiego[70].

Postanowienie rządu białoruskiego, precyzujące kwestie organizacji i kompetencji Komitetu do Spraw Religii i Narodowości przy Radzie Ministrów Republiki Białoruś, stwierdza, iż należy do niego również m.in. udzielanie pomocy w zawieraniu umów między państwem a organizacjami religijnymi[71].

W dniu 12 czerwca 2003 r. premier Białorusi Hienadź Nawicki oraz metropolita miński i słucki Filaret podpisali Porozumienie o współpracy między Republiką Białoruś a Białoruskim Kościołem Prawosławnym. Za najważniejszy cel uznano wzmacnianie społeczeństwa pod względem duchowo-moralnym. Artykuł 1 Porozumienia potwierdza uznanie państwa dla istotnej roli tego Kościoła jako instytucji społecznej, jego znaczenia historycznego, potencjału duchowego i wielowiekowego znaczenia dla rozwoju kultury i wpływu na kształtowanie duchowych i narodowych tradycji narodu białoruskiego. Współpraca z Kościołem została określona jako ważny składnik stabilności społecznej, jedności państwa i pokoju międzyreligijnego. Kościołowi zagwarantowano możliwości wykonywania posługi i jurysdykcji cerkiewnej na jego „terytorium kanonicznym"[72]. Ów termin wzbudza kontrowersje, ponieważ jest uzasadnieniem dla prób ograniczenia aktywności nieprawosławnych kościołów chrześcijańskich i innych religii na obszarach postradzieckich państw słowiańskich o większości prawosławnej w ramach tamtejszych ustawodawstw o statusie związków wyznaniowych i w praktykach administracyjnych.

Porozumienie to przewiduje ogólnie ułatwienia m.in. w kwestiach podatkowych i ubiegania się o zezwolenia na budowę obiektów sakralnych. Zarazem przewidziana w nim została współpraca z Mini-

---

70 J. Matwiejuk, *Zasady stosunku państwa do związków wyznaniowych w ustawach zasadniczych Rzeczypospolitej Polskiej oraz Republiki Białoruś,* w: *Konstytucyjno-ustawowa regulacja stosunków społecznych w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Białoruś,* red. J. Matwiejuk, Białystok 2009, s. 301.

71 J. Matwiejuk, *Sytuacja prawna wspólnot i związków religijnych w prawie białoruskim,* „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2005, t. 8, s. 123.

72 A. Danilov, G. Stricker, *Das Recht der Religionsgemeinschaften in Weißrussland*, w: *Das Recht der Religionsgemeinschaftenin Mittel-, Ost- und Südosteuropa*, s. 584; (agaw), *Białoruski „konkordat" z Cerkwią,* „Tydzień na Wschodzie – Biuletyn specjalny" 2003, nr 23(315), s. 12; A. Curanović, *Czynnik religijny,* s. 232, 233.

sterstwami Oświaty, Kultury, Zdrowia, Pracy, Spraw Wewnętrznych, Obrony i Informacji, która może przybrać formę odrębnych porozumień. Koncept podpisania Porozumienia z 12 czerwca 2003 r. wypływał z programu tzw. ideologii państwowej, narzuconej odgórnie przez prezydenta Aleksandra G. Łukaszenkę społeczeństwu białoruskiemu[73]. Ważnym jego motywem była podbudowa legitymizacji Łukaszenki do dalszego sprawowania władzy opartej na wyznaniu dominującym na Białorusi.

W wykonaniu wspomnianego Porozumienia w 2006 r. doszło do zawarcia porozumienia „sektorowego" między Kościołem Prawosławnym a Ministerstwem Obrony Republiki Białoruś[74].

Dotąd nie zostało zawarte żadne porozumienie z innymi wyznaniami. Pod koniec 2007 r. zwierzchnik Kościoła Katolickiego na Białorusi abp Tadeusz Kondrusiewicz opowiedział się za rozpoczęciem rozmów w sprawie zawarcia umowy z państwem[75]. Gdy Łukaszenka – po zniesieniu nałożonych na niego i innych ludzi reżimu sankcji[76] – został przyjęty na audiencji przez papieża Benedykta XVI w kwietniu 2010 r., szef Komitetu do Spraw Religii i Narodowości przy Radzie Ministrów Leanid Gulaka nie wykluczył rokowań nad zawarciem przez Białoruś umowy międzynarodowej ze Stolicą Apostolską.

Republika Czeska

Układowa metoda normowania relacji między państwem a związkami wyznaniowymi nie ma oparcia konstytucyjnego w Karcie Podstawowych Praw i Wolności, będącej od 1 stycznia 1993 r. częścią (obok Konstytucji uchwalonej w 1992 r.) czeskiego porządku konstytucyjnego. Odnosi się to również do brzmienia obu obowiązujących po Aksamitnej Rewolucji ustaw, normujących status wspólnot religijnych w państwie – pierwszej, obowiązującej w latach 1991-2002, i drugiej, ustawy nr 3/2002 o kościołach i związkach wyznaniowych, obowiązującej od 7 stycznia 2002 r.[77]

---

[73] *Białoruski „konkordat"*, s. 12.

[74] A. Curanović, *Czynnik religijny*, s. 141.

[75] *Arcybiskup Kondrusiewicz chce się układać z państwem,* „Rzeczpospolita" z 19 grudnia 2007, s. A14.

[76] Przywróconych ponownie po brutalnej pacyfikacji protestów opozycji, dotyczących kolejnych sfałszowanych wyborów prezydenckich w dniu 19 grudnia 2010 r., co znalazło potwierdzenie w raportach powyborczych m.in. obserwatorów z ramienia Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

[77] J. Tretera, *Concordatarian agreements and public agreements in the Czech state ecclesiastical law*, w: *Religion and law in dialogue: covenantal and non-*

Podpisano jednakże parę umów państwowo-kościelnych, mających – jak zaznacza Jiři Rajmund Tretera – charakter czeskiego prawa wewnętrznego. Należy do nich m.in. umowa o współpracy między Ministerstwem Obrony Czech a Ekumeniczną Radą Kościołów Czech i Czeską Konferencją Biskupów (Kościoła Katolickiego) z 3 czerwca 1998 r. Ekumeniczna Rada Kościołów zrzesza 11 Kościołów członkowskich: Czeskobraterski Kościół Ewangelicki, Śląski Kościół Ewangelicki Wyznania Augsburskiego, Kościół Braterski, Jednotę Braterską – Kościół Morawski, Ewangelicki Kościół Luterański Wyznania Augsburskiego, Kościół Baptystów, Kościół Metodystyczny, Czechosłowacki Kościół Husycki, Kościół Starokatolicki, Wschodni Kościół Prawosławny oraz Kościół Apostolski. Na mocy powyższej umowy zostało ustanowione duszpasterstwo w czeskich siłach zbrojnych o charakterze ekumenicznym; 2/3 kapelanów wojskowych stanowią duchowni katoliccy, a 1/3 duchowni innych wyznań. W 1996 r. na mocy nieformalnego porozumienia Kościoła Katolickiego z Ministrem Obrony zostało ustanowionych dwóch kapelanów, służących w ramach czeskiego kontyngentu wojskowego sił stabilizacyjnych w Bośni-Hercegowinie. W 1994 r. została podpisana umowa między Administracją Więzienną Republiki Czeskiej a Czeską Konferencją Biskupów i Ekumeniczną Radą Kościołów w sprawie ustanowienia duszpasterstwa więziennego. Nowa umowa w tej materii została podpisana 28 czerwca 1999 r. Dnia 19 grudnia 1995 r. została podpisana umowa między publicznym czeskim radiem a czeską Konferencją Biskupów i Ekumeniczną Radą Kościołów o współpracy, zastąpiona nową z dnia 29 czerwca 1999 r. W telewizji czeskiej „bezumownie" funkcjonuje redakcja programów religijnych, ale zgodnie kooperująca z Kościołami chrześcijańskimi. Z kolei 7 października 2002 r. te same podmioty wyznaniowe podpisały umowę o opiece posttraumatycznej w Policji[78].

---

covenantal cooperation between state and religion in Europe. Proceedings of the conference, Tübingen, 18-21 November 2004, s. 34-35; tenże, *Church and State in the Czech Republic,* w: *Law and religion in post-communist Europe*, 81-98; por. też V. Volný, *Das Verhältnis von Staat und Kirche in der Tschechischen Republik aus kirchlicher Sicht*, w: F. Ebeling, M. Ebeling, *Das Staat-Kirche-Verhältnis in den Adalbert-Ländern: Erfahrungen und Perspektiven, 16-19 Dezember 2001, 13. Leutherheider Forum*, Krefeld 2001, s. 45-47.

[78] J. Tretera, *Concordatarian agreements*, s. 35-36; tenże, *Państwo i kościół w Czechach*, w: *Państwo i kościół w krajach Unii Europejskiej*, s. 72-73, 79; por. też M. Brož, *Recht der Religionsgemeinschaften in Tschechien*, w: *Das Recht der Religionsgemeinschaften in Mittel-, Ost- und Südosteuropa*, s. 509-510.

W analizie umów zwraca uwagę ich multilateralny i ekumeniczny charakter, gdyż wiele z czeskich Kościołów chrześcijańskich występuje wspólnie wobec tamtejszych centralnych organów władzy. Te cechy charakteryzują czeski wariant układowości, mimo jego braku zakotwiczenia w prawie konstytucyjnym i ustawowym. W swej istocie układowa metoda była stosowana w praktyce we wszystkich podejmowanych w Republice Czeskiej od 1 stycznia 1993 r. do końca 2012 r. próbach rozwiązania wraz ze związkami wyznaniowymi kwestii restytucji ich majątku, znacjonalizowanego po przewrocie komunistycznym w lutym 1948 r.

Wskazane umowy mają charakter zbliżony do porozumień administracyjnych.

25 lipca 2002 r. w Pradze zostało podpisane porozumienie między Republiką Czeską a Stolicą Apostolską, jednakże w dniu 21 maja 2003 r. Izba Poselska odmówiła swojej zgody na ratyfikację tej umowy (na ogólną liczbę 200 posłów 110 głosowało „przeciw")[79].

Interesującą formą bilateralizmu jest podpisana 24 maja 2010 r. deklaracja prezydenta Republiki Czeskiej Václava Klausa i prymasa Czech metropolity praskiego Dominika Duki w sprawie użytkowania katedry św. Wita, Wojciecha i Wacława na Hradczanach w Pradze. Strona kościelna postanowiła w niej o wycofaniu skargi do Sądu Konstytucyjnego, a Kancelaria Prezydenta Republiki zobowiązała się przekazać w użytkowanie Kapitule Metropolitalnej dwa budynki, których miała pokrywać koszty utrzymania. Zgodnie z deklaracją pieczę nad katedrą ma wykonywać siedmioosobowa rada, do której wejdą: Prezydent Republiki, premier, Przewodniczący Izby Poselskiej i Senatu, arcybiskup Pragi, biskup pomocniczy, będący jednocześnie prepozytem kapituły metropolitalnej, oraz prezydent (*primátor*) Pragi. Rozwiązanie to ma zapewnić wspólne zarządzanie katedrą, służącą kultowi religijnemu, państwowym celom reprezentacyjnym i turystom[80]. Deklaracja położyła kres trwającym od początku lat 90. XX w. sporom państwowo-kościelnym o własność katedry.

W sposób godny cele kultu religijnego oraz państwowe cele reprezentacyjne w odniesieniu do katedry zostały zharmonizowane w dniu 23 grudnia 2011 r. w trakcie państwowych uroczystości pogrzebowych ostatniego prezydenta Czechosłowacji, a zarazem pierwszego prezydenta Republiki Czeskiej Václava Havla.

---

[79] J. Tretera, *Concordatarian agreements*, s. 37.

[80] (st), *Prezydent i prymas porozumieli się w sprawie katedry św. Wita,* „Wiadomości KAI" z 6 czerwca 2010, s. 28.

Rosja

W Konstytucji Federacji Rosyjskiej przyjętej w referendum 12 grudnia 1993 r. nie ma podstaw dla układowej formy stosunków państwowo-wyznaniowych. To samo wiąże się z treścią ustawy federalnej z 26 września 1997 r. o wolności sumienia i wyznania i o związkach wyznaniowych[81]. Preambuła do tejże ustawy (w tiret trzecim) uznaje szczególną rolę prawosławia w historii Rosji oraz w kształtowaniu i rozwijaniu jej życia duchowego i kultury[82].

W 2001 r. w rosyjskim Ministerstwie Sprawiedliwości opracowano dwa dokumenty, zakładające powstanie szczególnych relacji między państwem a Rosyjskim Kościołem Prawosławnym, jednakże nie nadano im dalszego biegu. Z kolei 21 marca 2002 r. w Dumie Państwowej deputowany Aleksander Czujew przedstawił inicjatywę „O partnerstwie społecznym państwa i tradycyjnych organizacji religijnych w Federacji Rosyjskiej", która zakładała m.in. ściślejszą współpracę władz państwowych z tzw. tradycyjnymi wyznaniami w rozumieniu ustawy z 1997 r.[83] w obszarze edukacji, mediów, umacniania bezpieczeństwa narodowego, praworządności i w dziedzinie polityki zagranicznej. Pojawiły się tu też propozycje podpisania umów z tradycyjnymi wyznaniami[84].

W przypadku Rosji można mówić o bilateralizmie „resortowym", polegającym na podpisywaniu umów z resortami przez Kościół Prawosławny. W 1997 r. została podpisana umowa o współpracy z Ministerstwem Obrony[85], jak również kolejne z Ministerstwami Zdrowia, Sprawiedliwości, Edukacji i Spraw Wewnętrznych[86]. W tej ostatniej umowie pojawił się termin „agresja duchowa", której celem miałoby być „obniżenie potencjału duchowo-moralnego społeczeństwa", jak również

---

[81] Ustawa ta została opublikowana w: *Rosyjskie prawo konstytucyjne: ustrojowe akty prawne*, t. II: *Polityczna organizacja społeczeństwa*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2005, s. 51-66 (s. 65-66 tabelaryczny wykaz chronologiczny zmian tej ustawy).

[82] J. Kowalski, *Konstytucja Federacji Rosyjskiej a rosyjska i europejska tradycja konstytucyjna*, Warszawa–Poznań 2009, s. 268.

[83] Do których zaliczyła ona prawosławie (odrębnie potraktowane i wymienione ogólnie), chrześcijaństwo, islam, buddyzm, judaizm.

[84] A. Curanović, *Czynnik religijny*, s. 118-119.

[85] Jakkolwiek dopiero od niedawna zostały podjęte kroki w kierunku utworzenia prawosławnego duszpasterstwa wojskowego w armii rosyjskiej, począwszy od dekretu prezydenta Dmitrija A. Miedwiediewa o wprowadzeniu „na okres próbny" prawosławnych kapelanów w jednym z okręgów wojskowych.

[86] A. Curanović, *Czynnik religijny*, s. 139, 141.

zamach na „duchowość państwa", która stanowi podstawę jego tożsamości[87]. Strony porozumiały się m.in. co do zwalczania owej agresji.

Dotąd wzorem Gruzji czy Białorusi nie została podpisana jedna umowa ramowa z Kościołem Prawosławnym ani z żadnym innym, uznanym za tradycyjne wyznaniem, tudzież religią.

Wydaje się, iż jednym ze źródeł rosyjskiego bilateralizmu może być czynnik legitymizacji władzy, ale również taka właśnie droga kompensacji prawosławiu jego zniszczonej pozycji społecznej przez prześladowania religijne lat 1917-1988 (do uroczystości 1000-lecia Chrztu Rusi) w państwie radzieckim, jakkolwiek nie było to jedyne prześladowane wyznanie, a represje dotykały również inne religie oraz w ogóle ludzi uznawanych za wrogów komunizmu.

Słowenia

Ani Konstytucja Słowenii z 1991 r., ani ustawa z 1976 r. (poddawana wielu zmianom) o statusie prawnym związków wyznaniowych nie zawierają odniesień układowych[88]. W drodze praktycznej w 1999 r. rząd podpisał porozumienia o pozycji prawnej Kościoła Katolickiego z Konferencją Biskupów Katolickich, a w 2000 r. o statusie prawnym Kościoła Ewangelickiego. Z kolei w 2001 r. została podpisana umowa międzynarodowa Słowenii ze Stolicą Apostolską o statusie prawnym Kościoła Katolickiego. Była ona przedmiotem badania przez Sąd Konstytucyjny, który 19 listopada 2003 r. orzekł o jej zgodności z Konstytucją. Przygotowywane jest podpisanie umów z Serbskim Kościołem Prawosławnym, Kościołem Adwentystów Dnia Siódmego i Islamską Wspólnotą Religijną[89].

W 2000 r. rząd podpisał porozumienia z Kościołami Katolickim i Ewangelickim, stanowiące podstawę do zmiany ustawy o zasadach służby wojskowej, w kierunku urzeczywistnienia wolności praktyk religijnych w armii[90].

---

87 Tamże, s. 218.

88 Na temat relacji państwowo-kościelnych w Słowenii zob. L. Šturm, *Church and state in Slovenia*, w: *Law and religion in post-communist Europe,* s. 327-354; A. Stres, *Kościół w państwie demokratycznym na przykładzie Słowenii,* „Przegląd Powszechny" 2000, nr 11 (specjalny), s. 49-63.

89 L. Šturm, *Religion and law in dialogue: Slovenia*, w: *Religion and law in dialogue: covenantal and non-covenantal cooperation between state and religion in Europe. Proceedings of the conference, Tübingen, 18-21 November 2004*, s. 193; zob. tenże, *Państwo i kościół w Słowenii*, w: *Państwo i kościół w krajach Unii Europejskiej*, s. 347-348.

90 Tamże, s. 358.

Podsumowanie

Układowa metoda normowania wzajemnych relacji między państwami a związkami wyznaniowymi przyjęła się nie tylko w państwach Europy Zachodniej i Południowej. Po przemianach demokratycznych w Europie Środkowej, Wschodniej czy na Bałkanach (tu po zakończeniu wojny w 1995 r.) bilateralizm znalazł uznanie w szeregu z nich. Różna była i jest w tym regionie motywacja, dla której decydowano się na drogę rokowań ze wspólnotami religijnymi. Wśród wskazujących na konieczność partnerstwa obu stron w procesach transformacyjnych, szczególnie w odniesieniu do sfery edukacyjnej, wychowawczej czy socjalnej, pojawiły się też motywacje polityczne. Ich założeniem było i jest gdzieniegdzie „wspieranie się" władzy na „religijnym ramieniu", np. w nadziei na efekt legitymizacji i przetrwania tych ekip rządzących, które nie posiadają mandatu demokratycznego do rządzenia państwem. Drogi zastosowań metody układowej warunkowane są okolicznościami miejsca i czasu, a nadto uwarunkowaniami historycznymi, strukturą wyznaniową ludności, nastawieniem opinii publicznej do tego rodzaju sformalizowanych kontaktów.

W scharakteryzowanych państwach tytułowa „układowość" często obejmuje jej węższy wymiar, dotyczący tylko największych związków wyznaniowych, jak np. w obecnej chwili w Rosji, na Białorusi, Litwie czy w Gruzji. W takim rozwiązaniu występuje swoisty podmiotowy deficyt regulacji, tzn. brakuje rokowań również z innymi związkami wyznaniowymi i objęcia także ich tymi gwarancjami, które przysługują temu największemu, czego wymaga respekt m.in. dla zasady niedyskryminacji i ochrony pluralizmu religijnego społeczeństw europejskich zakotwiczonych w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W innych opisywanych państwach funkcjonuje szeroka formuła układowości, rzec można inkluzywna, będąca przeciwieństwem tej ekskluzywnej, zarezerwowanej tylko dla jednego związku wyznaniowego. W tej grupie występują m.in. Węgry, Słowacja i Albania.

Można mówić o zastosowaniu bilateralizmu w wymiarze prawnomiędzynarodowym w odniesieniu do umów podpisywanych i ratyfikowanych przez te (i inne) państwa w relacjach ze Stolicą Apostolską. Można też wyodrębnić bilateralizm w wymiarze wewnętrznym, mający potencjalnie szeroki krąg podmiotowy, obejmujący bowiem wszystkie związki wyznaniowe, także partykularne Kościoły Katolickie we wszystkich obrządkach. W tym wariancie podpisywane umowy (porozumienia) mają charakter wewnątrzpaństwowy, aczkolwiek ich charakter prawny bywa dyskusyjny. Najczęściej są one uznawa-

ne za umowy publicznoprawne. Jednak zakres tego pojęcia w różny sposób jest implementowany w tych państwach, a skala zastosowań jest szeroka. Od „porozumienia konstytucyjnego" w Gruzji w wariancie „maksymalnym", poprzez np. multilateralną umowę słowacką, różne swoiste porozumienia administracyjne, jak umowy w sprawie duszpasterstwa więziennego w Czechach, aż do rosyjskich porozumień (np. z tamtejszym federalnym Ministerstwem Spraw Wewnętrznych) bardziej natury politycznej niż prawnej – w wariancie „minimalnym".

W omawianych systemach prawnych występują umowy aspirujące do całościowej regulacji wzajemnych relacji, jakkolwiek „ceną" za to podejście bywa ich niejednokrotnie ramowy, przynajmniej w części charakter (np. Gruzja, Węgry, Słowacja). Są też porozumienia o wąskim przedmiocie ustaleń, które można określić mianem „resortowych", gdyż są zawierane z poszczególnymi ministerstwami. W tej odmianie spotykamy zarówno multilateralne porozumienia resortowe (Republika Czeska), jak i bilateralne (np. Rosja).

Możliwy jest wzrost w omawianych regionach liczby państw, stosujących konsensualne metody tworzenia prawa w tym zakresie. Przykładem takiej ewentualności jest Gruzja. Należy także spodziewać się wzrostu liczby umów z mniejszościowymi związkami wyznaniowymi w tych państwach, które już stosują formę układową, a jednym z czynników temu służących mogą być powiązania kwestii ochrony mniejszości wyznaniowych i narodowych, z których np. znacząca część może deklarować przynależność do konkretnej mniejszości narodowej.

Bilateral Forms of Regulating the Legal Status of Religious Organizations in Post-Communists States of South and East-Central Europe and Georgia

Summary

The democratic transition of 1989 that swept across many European countries caused their departure from unilateral forms employed by the state to control the legal status of religious organizations towards bilateral ones. The article describes agreements governing the relations between the state and a religious organization concluded in some post-communist

states. The paper addresses three Visegrad states: the Czech Republic, Slovakia and Hungary, the Baltics: Lithuania, Latvia and Estonia, two post-Soviet Slavic states: Russia and Belarus, a state of the Caucasus region – Georgia, a state lying on the Black Sea – Romania, and the Balkan states: Slovenia, Croatia and Albania. The listed states use different legal basis for the application of bilateral forms.

Tłumaczenie: *Konrad Szulga*

Piotr Stanisz*

Wykorzystanie metod układowych przy regulowaniu sytuacji prawnej związków wyznaniowych w Republice Włoskiej

Obowiązek układowego regulowania stosunków między państwem a Kościołem Katolickim oraz innymi związkami wyznaniowymi jest jedną z ważniejszych zasad włoskiego prawa wyznaniowego[1], współdecydując o ostatecznej wymowie „naczelnej zasady świeckości państwa", którą – zgodnie ze stanowiskiem tamtejszego Sądu Konstytucyjnego[2] – zakodowano w przepisach Konstytucji Republiki Włoskiej z 22 grudnia 1947 r.[3] Celem niniejszego artykułu jest omówienie procesu realizacji tego obowiązku oraz przedstawienie zjawiska przeszczepiania zasady układowości na poziomy, które nie są objęte unormowaniami konstytucyjnymi[4].

1. Podstawy konstytucyjne

Formom regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi poświęcono dwa przepisy włoskiej ustawy zasadniczej (art. 7 ust. 2 i art. 8 ust. 3). Wyrażono w nich ideę, że wzajemne relacje wymienionych podmiotów powinny być określane w aktach mających podstawę układową. Reguła ta odnosi się zarówno do Kościoła Kato-

* Ks. dr hab., prof. KUL, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.

1 Zob. np. C. Cardia, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna 1996, s. 215; G. Dalla Torre, *Il fattore religioso nella Costituzione*, Torino 1988, s. 117.

2 Wyrok z 11-12 kwietnia 1989 r. (nr 203), w: *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunzie della Corte Costituzionale in materia ecclesiastica (1987-1998)*, oprac. S. Domianello, Milano 1999, s. 597-614.

3 „Gazzetta Ufficiale" nr 298 z 27 grudnia 1947 r.

4 Artykuł uwzględnia stan na dzień 15 kwietnia 2012 r.

lickiego, jak i do niekatolickich związków wyznaniowych. W doktrynie bywa ona nazywana zasadą bilateralności (*principio di bilateralità*) lub zasadą układową (*principio pattizio*)[5].

Formułując przepisy dotyczące formy regulacji stosunków między państwem a Kościołem Katolickim, uwzględniono zarówno szczególny status Stolicy Apostolskiej, jak i fakt obowiązywania Paktów Laterańskich. W art. 7 ust. 2 ustawy zasadniczej przyjęto, że Pakty te pozostaną w mocy i postanowiono, że ich modyfikacja, zaakceptowana przez obie strony, nie wymaga zachowania procedur stosowanych przy zmianie konstytucji.

Zaakceptowane przez ustrojodawcę sformułowania stały się przyczyną szeregu wątpliwości, dotyczących relacji postanowień zawartych w Paktach Laterańskich (a następnie również w konkordacie z 1984 r.) do unormowań konstytucyjnych. Wątpliwości te zdominowały dyskusję, którą prowadzono w doktrynie w odniesieniu do unormowania zawartego w art. 7 ust. 2 Konstytucji[6]. Nie można jednak zapominać, że podstawowym celem, którego realizacji miało ono służyć, było pełne zagwarantowanie w stosunkach pomiędzy państwem i Kościołem Katolickim zasady układowej[7].

Formułując treść art. 8 ust. 3 włoskiej Konstytucji, zdecydowano o objęciu omawianą zasadą niekatolickich związków wyznaniowych. Powołany przepis jest niewątpliwie jednym z najważniejszych unormowań, decydujących o nowości przyjętego w 1947 r. kierunku polityki wyznaniowej[8]. W przeciwieństwie do poprzednio stosowanej jednostronnej metody regulacji sytuacji prawnej niekatolickich związków wyznaniowych obecnie obowiązująca ustawa zasadnicza stanowi, że

---

[5] Zob. np. C. Cardia, *Manuale*, s. 215; A. Vitale, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Milano 1996, s. 147-189; R. Botta, *Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e società civile*, Torino 1988, s. 66-69; S. Lariccia, *Diritto ecclesiastico*, Padova 1986, s. 131.

[6] Zob. F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico*, Bologna 2003, s. 123-127.

[7] Wyraźne odwołanie do Paktów Laterańskich było konsekwencją stanowiska, które podczas prac nad Konstytucją prezentowali przedstawiciele Chrześcijańskiej Demokracji. Obawiali się oni, że ograniczenie się do generalnego zagwarantowania zasady układowości może umożliwić uchylenie unormowań zawartych w Paktach na forum wewnątrzpaństwowym bez jednoczesnego zawarcia nowego układu. Zob. L. Musselli, *Chiesa e stato all'Assemblea Costituente: le origini dell'art. 7 della Costituzione italiana*, w: *Studi in memoria di Mario Petroncelli*, vol. II, Napoli 1989, s. 467-511; F. Finocchiaro, *Art. 7*, w: *Commentario della Costituzione. Art. 1-12*, red. G. Branca, Bologna–Roma 1975, s. 345-346.

[8] P. Gismondi, *Le confessioni acattoliche nell'ordinamento costituzionale vigente*, w: *Libertà religiosa e trasformazioni della società*, Roma 1966, s. 140.

„ich stosunki z państwem są regulowane przez ustawę na podstawie porozumień zawartych z ich właściwymi przedstawicielstwami”[9].

Przytoczone unormowanie zostało przyjęte w celu zapewnienia równowagi pomiędzy formami regulacji sytuacji prawnej Kościoła Katolickiego oraz pozostałych związków wyznaniowych. Odmiennie niż w przypadku konkordatów porozumienia, o których mowa w art. 8 ust. 3, nie mają – z oczywistych względów – charakteru umów międzynarodowych. Jednak zgodna wola obu układających się stron również w tym przypadku odgrywa decydującą rolę w procesie kształtowania statusu prawnego związku wyznaniowego wchodzącego w relacje z państwem[10].

2. Proces realizacji unormowań konstytucyjnych

Wejście w życie włoskiej Konstytucji z 1947 r., wraz z jej przepisami odnoszącymi się do układowych metod regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi, nie spowodowało bezpośrednich zmian w tamtejszym ustawodawstwie wyznaniowym. Przez długi czas nie podejmowano żadnych poważniejszych prac, które miałyby prowadzić do zapowiedzianej modyfikacji konkordatu laterańskiego oraz do uchwalenia ustaw na podstawie porozumień zawartych z niekatolickimi związkami wyznaniowymi.

Negocjacje w sprawie dokonania zmian w reżimie konkordatowym podjęto w październiku 1976 r. Dopiero rosnąca pewność rewizji konkordatu laterańskiego spowodowała, że otwarto również rokowania, zmierzające do realizacji art. 8 ust. 3 Konstytucji. Prowadzone były one ze Stołem Waldensów, czyli wspólną reprezentacją wspólnot religijnych waldensów oraz metodystów[11].

Do podpisania nowego konkordatu doszło w dniu 18 lutego 1984 r. Wkrótce potem, 21 lutego 1984 r., podpisano również porozumienie między Radą Ministrów a Stołem Waldensów. Na podstawie porozumienia rząd przygotował projekt ustawy, która została uchwalona

---

[9] *Konstytucja Republiki Włoskiej*, tłum. Z. Witkowski, Warszawa 2004, s. 59.

[10] Zob. P. Stanisz, *Porozumienia w sprawie regulacji stosunków między państwem i niekatolickimi związkami wyznaniowymi we włoskim porządku prawnym*, Lublin 2007, s. 149-215; O. Fumagalli-Carulli, *„A Cesare ciò che è di Cesare, a Dio ciò che è di Dio”. Laicità dello Stato e libertà delle Chiese*, Milano 2006, s. 94-95; C. Cardia, *Manuale*, s. 224-227.

[11] Zob. G. Long, *La legge di approvazione dell’intesa con la Tavola Valdese*, „Quaderni Costituzionali” 1985, nr 1, s. 185.

w dniu 11 sierpnia 1984 r.[12] Natomiast ustawa ratyfikująca konkordat i wprowadzająca jego postanowienia do wewnętrznego prawa włoskiego została uchwalona 25 marca 1985 r.[13]

Zawarcie przez Radę Ministrów porozumienia ze Stołem Waldensów oraz ustawowa aprobata tego aktu stworzyły korzystne warunki dla dwustronnego regulowania sytuacji prawnej kolejnych związków wyznaniowych. W dniu 29 grudnia 1986 r. Rada Ministrów zawarła dwa porozumienia, którego stronami były Włoska Unia Chrześcijańskich Kościołów Adwentystów Dnia Siódmego oraz Zgromadzenia Boże we Włoszech. Po upływie następnych dwóch lat (22 listopada 1988 r.) na podstawie tych porozumień uchwalono stosowne ustawy[14]. Już wcześniej jednak, w dniu 27 lutego 1987 r., Rada Ministrów zawarła kolejne porozumienie, którego stroną był Związek Włoskich Gmin Żydowskich. Na tej podstawie dnia 8 marca 1989 r. uchwalono ustawę, regulującą stosunki między państwem a tą grupą religijną[15]. Następnie, już w latach 90. XX w., doprowadzono do zawarcia porozumień i uchwalenia ustaw dotyczących Chrześcijańskiej Unii Ewangelicko-Baptystycznej Włoch (odpowiednio: 29 marca 1993 r. i 12 kwietnia 1995 r.[16]) oraz Kościoła Ewangelicko-Luterańskiego (29 kwietnia 1993 r. i 29 listopada 1995 r.[17]).

Ustawa dotycząca Kościoła Ewangelicko-Luterańskiego jest ostatnim aktem, który został przyjęty przez włoski parlament w celu całościowego uregulowania stosunków między państwem a określoną wspólnotą religijną. W dniach 20 marca 2000 r. i 4 kwietnia 2007 r. doszło jeszcze, co prawda, do zawarcia kilku porozumień, które miały się stać podstawą takich aktów[18]. Dotychczasowe prace parlamentar-

---

12 „Gazzetta Ufficiale" nr 222 z 13 sierpnia 1984 r.

13 „Gazzetta Ufficiale" nr 85 z 10 kwietnia 1985 r. (dodatek zwykły).

14 „Gazzetta Ufficiale" nr 283 z 2 grudnia 1988 r. (dodatek zwykły).

15 „Gazzetta Ufficiale" nr 69 z 23 marca 1989 r. (dodatek zwykły).

16 „Gazzetta Ufficiale" nr 94 z 22 kwietnia 1995 r. (dodatek zwykły).

17 „Gazzetta Ufficiale" nr 286 z 7 grudnia 1995 r. (dodatek zwykły).

18 W dniu 20 marca 2000 r. Rada Ministrów zawarła porozumienia z Chrześcijańską Kongregacją Świadków Jehowy oraz Włoską Unią Buddyjską (teksty: *Il Codice di diritto ecclesiastico*, red. P. Moneta, Piacenza 2002, s. 262-272). Natomiast 4 kwietnia 2007 r., oprócz ponownego podpisania niemal dosłownych kopii dokumentów dotyczących stosunków państwa z tymi dwoma podmiotami wyznaniowymi, zawarto również całościowe porozumienia z Kościołem Jezusa Chrystusa Świętych Dni Ostatnich, Świętą Archidiecezją Prawosławną we Włoszech i Egzarchatem dla Europy Południowej, Kościołem Apostolskim we Włoszech oraz Włoską Unią Hinduistyczną (teksty: „Diritto Ecclesiastico" 2006, cz. I, s. 228-260).

ne nad sporządzonymi na tej podstawie projektami ustaw nie przyniosły jednak efektów[19].

Oprócz porozumień całościowych, które mają się stać podstawą ustaw określających całokształt stosunków między państwem a określonym związkiem wyznaniowym, w praktyce włoskiej zawierane są również porozumienia parcjalne, które można podzielić na uzupełniające oraz modyfikujące. Większość tych aktów dotyczy udziału poszczególnych związków wyznaniowych w systemie finansowania opartym na tzw. asygnacie (asygnacji) podatkowej[20].

Celem porozumień, które można określić jako uzupełniające, jest rozszerzenie zakresu unormowań dwustronnych na materie, które do tej pory nie były nimi objęte. Taki charakter ma porozumienie, które rząd zawarł ze Stołem Waldensów 25 stycznia 1993 r. Zawierając to porozumienie, nie zdecydowano się na doprowadzenie do zmiany brzmienia aktu kompleksowo normującego stosunki państwa z tą formacją religijną. Ustawa z dnia 5 października 1993 r., która została uchwalona na podstawie porozumienia uzupełniającego[21], pełni samodzielną rolę w systemie źródeł prawa.

Odmienne zadanie realizują porozumienia modyfikujące. Dotyczą one materii już objętych unormowaniami dwustronnymi. Pierwsze tego typu porozumienie zostało zawarte przez Radę Ministrów z Unią Chrześcijańskich Kościołów Adwentystów Dnia Siódmego w dniu 6 listopada 1996 r. Na jego podstawie uchwalono ustawę (20 grudnia 1996), która zawiera jedynie unormowania, zmieniające niektóre przepisy uchwalonej kilka lat wcześniej ustawy, normującej wzajemne relacje państwa oraz Kościołów należących do Unii[22]. W dniu 23 kwietnia 2004 r. Włoska Unia Chrześcijańskich Kościołów Adwentystów Dnia Siódmego doprowadziła do podpisania drugiego porozumienia modyfikującego[23]. Z kolei 27 maja 2005 r. zawarto kolejne porozumienie ze Stołem Waldensów. Specyfika tego ostatniego aktu polega na tym, że zawiera on postanowienia, których celem jest zmiana reguł ustalonych

---

[19] Większość omawianych porozumień (z wyjątkiem aktu dotyczącego Kongregacji Świadków Jehowy) została zaaprobowana ustawowo w ciągu kilku miesięcy po złożeniu niniejszego opracowania do druku. Zob. ustawy z dnia 30 lipca 2012 r., nr 126-128, oraz z 31 grudnia 2012 r., nr 245-246.

[20] Zob. H. Misztal, P. Stanisz, *Włoski model finansowania związków wyznaniowych*, w: *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, red. P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński, Warszawa 2009, s. 342-355.

[21] „Gazzetta Ufficiale" nr 239 z 11 października 1993 r.

[22] „Gazzetta Ufficiale" nr 299 z 21 grudnia 1996 r.

[23] Tekst w: „Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica" 2004, nr 2, s. 555-556.

w porozumieniu uzupełniającym z 1993 r.[24] Rząd wywiązał się z obowiązku sporządzenia na podstawie obu tych porozumień odpowiednich projektów ustaw, jednakże nie zostały one uchwalone do końca parlamentarnej kadencji, w trakcie której zostały wniesione. W związku z tym 4 kwietnia 2007 r. (po dokonaniu w nich drobnych zmian natury formalnej) omawiane porozumienia podpisano na nowo. Na ich podstawie uchwalono dwie ustawy z 8 czerwca 2009 r.[25] Ostatnie – jak dotąd – porozumienie modyfikujące zostało zawarte przez Radę Ministrów i Chrześcijańską Unię Ewangelicko-Baptystyczną Włoch w dniu 16 lipca 2010 r. W dniu 12 marca 2012 r. zgodnie z tym porozumieniem dokonano nowelizacji ustawy o stosunkach między państwem a tą grupą religijną[26].

Cechy charakterystyczne dla obu omówionych typów posiada natomiast porozumienie, które zostało zawarte przez rząd ze Związkiem Włoskich Gmin Żydowskich w dniu 6 listopada 1996 r. Do jego ustawowej aprobaty doszło 20 grudnia 1996 r.[27] Porozumienie to zawiera zarówno postanowienia, dotyczące zmiany niektórych przepisów ustawy kompleksowo normującej wzajemne relacje państwa oraz tej grupy religijnej, jak i normy, mające na celu uzupełnienie wcześniej uzgodnionego reżimu prawnego.

3. Umowy i porozumienia zawarte zgodnie z konkordatem z 1984 r.

Jedną z konsekwencji zawarcia konkordatu z 1984 r. stało się podporządkowanie regule bilateralności sposobu wykonania zawartych w nim unormowań. Podpisując tę umowę, układające się strony zobowiązały się bowiem do wspólnego opracowywania treści aktów służących realizacji i konkretyzacji jej postanowień[28].

Pierwszym (i od razu bardzo spektakularnym) owocem takiego współdziałania było opracowanie nowych unormowań, odnoszących się do kościelnych jednostek organizacyjnych oraz dóbr kościelnych, ze szczególnym uwzględnieniem nowego systemu finansowania Ko-

---

[24] Tekst w: „Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica" 2005, nr 2, s. 588-589.

[25] „Gazzetta Ufficiale" nr 140 z 19 czerwca 2009 r.

[26] „Gazzetta Ufficiale" nr 80 z 4 kwietnia 2012 r.

[27] „Gazzetta Ufficiale" nr 299 z dnia 21 grudnia 1996 r.

[28] Zob. A. Nicora, *La Chiesa Cattolica e l'attuazione dell'Accordo del 1984*, w: *Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, red. A. Nardini, G. di Nucci, Roma 2001, s. 165-166.

ścioła Katolickiego oraz utrzymania duchowieństwa. Zgodnie z art. 7 ust. 6 konkordatu zadanie przygotowania norm odnoszących się do tej sfery relacji państwo-Kościół powierzono specjalnej, państwowo-kościelnej komisji parytetowej. Protokół stanowiący owoc jej prac został zaakceptowany przez strony 15 listopada 1984 r., a zawarte w nim rozwiązania zostały wprowadzone do włoskiego porządku prawnego na podstawie dwóch ustaw z 20 maja 1985 r.[29]

Kilka innych postanowień konkordatu zostało skonkretyzowanych bądź wykonanych z wykorzystaniem not wymienionych przez Stolicę Apostolską oraz działającą przy niej Ambasadę Włoch. W tym trybie, w dniu 23 grudnia 1985 r., ustalono sposób informowania władz państwowych o nominacjach na urzędy kościelne, o których mowa w art. 3 ust. 2 konkordatu[30]. Wymiana not stała się następnie podstawą dla rozporządzenia Prezydenta Republiki z 28 grudnia 1985 r., wydanego w związku z art. 6 umowy z 1984 r., w sprawie określenia świąt religijnych będących dniami wolnymi od pracy[31]. Dzięki ustaleniom dokonanym w omawianym trybie 25 stycznia 1994 r. na podstawie art. 10 ust. 2 konkordatu określono dyscypliny, w których wydziały zaaprobowane przez Stolicę Apostolską mogą nadawać tytuły akademickie uznawane przez państwo[32]. W drodze wymiany not (w pierwszym przypadku poprzedzonej ustaleniami dokonanymi w ramach specjalnie powołanej komisji parytetowej, zgodnie z art. 14 konkordatu) uzgodniono ponadto wiążącą strony interpretację niektórych unormowań protoko-

---

[29] Przy uchwalaniu pierwszej z nich (nr 206) wykorzystano procedury stosowane przy ratyfikacji umów międzynarodowych, a sam protokół został dołączony do ustawy. Treść tego protokołu włączono jednak również do ustawy nr 222. Jednoczesne zastosowanie obu tych mechanizmów budzi dość powszechną krytykę, jednak wnioski dotyczące wzajemnej relacji omawianych ustaw nie są jednolite. F. Finocchiaro twierdzi np., że rozwiązania opracowane przez komisję parytetową obowiązują dziś jednocześnie na podstawie obu ustaw (*Diritto*, s. 13). Natomiast w opinii S. Berlingò jedyną podstawę obowiązywania tych rozwiązań we włoskim porządku prawnym stanowi dziś ustawa nr 222, do której wydania zobowiązywała ustawa nr 206 (*Fonti del diritto ecclesiastico*, w: S. Berlingò, G. Casuscelli, S. Domianello, *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, Torino 2000, s. 29). Podobnego zdania jest – jak się wydaje – M. Rivella, zob. *Enti e beni*, w: *Le confessioni religiose nel diritto dell'Unione europea*, red. L. De Gregorio, Bologna 2012, s. 122.

[30] Teksty w: *Dall'Accordo del 1984*, s. 231.

[31] „Gazzetta Ufficiale" nr 306 z 31 grudnia 1985 r.; zob. A. Nicora, *La Chiesa Cattolica*, s. 165.

[32] Zob. rozporządzenie Prezydenta Republiki z dnia 2 lutego 1994 r., „Gazzetta Ufficiale" nr 62 z 16 marca 1994 r.

łu z 15 listopada 1984 r. (noty z 10 kwietnia i 30 kwietnia 1997 r.[33] oraz 11 lipca i 27 października 1998 r.[34]).

Znaczącą rolę w procesie realizacji postanowień konkordatu z 1984 r. przypisano również Konferencji Episkopatu Włoch. W pkt 5 protokołu dodatkowego, który został przyjęty i ratyfikowany przez strony wraz z konkordatem z 1984 r., została ona wyraźnie upoważniona do dokonania z właściwymi władzami oświatowymi uzgodnień dotyczących nauczania religii w szkołach publicznych. Realizacja tego postanowienia przybrała postać kilku porozumień, które przez ten podmiot zostały zawarte z Ministrem Edukacji Publicznej[35]. Konferencja Episkopatu Włoch stała się ponadto stroną porozumień zawartych w wykonaniu art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 1 konkordatu, chociaż w powołanych przepisach nie została do tego wyraźnie upoważniona (mówi się tam o bliżej niesprecyzowanej władzy kościelnej). W ten sposób z Ministrem Spraw Wewnętrznych uzgodniono organizację opieki duszpasterskiej nad osobami pełniącymi służbę w policji[36], a z Ministrem Dóbr i Działalności Kulturalnej ustalono szczegółowe zasady ochrony i udostępniania kościelnych dóbr kultury[37]. Analizując rolę Konferen-

---

[33] Teksty w: *Dall'Accordo del 1984*, s. 215-223.

[34] Teksty tamże, s. 225-226.

[35] Postanowieniom tych porozumień nadano charakter prawa powszechnie obowiązującego na podstawie rozporządzeń Prezydenta Republiki. Zob. w szczególności następujące rozporządzenia: z 16 grudnia 1985 r., „Gazzetta Ufficiale" nr 299 z 20 grudnia 1985 r.; z 24 czerwca 1986 r., „Gazzetta Ufficiale" nr 210 z 10 września 1986 r.; z 8 maja 1987 r., „Gazzetta Ufficiale" nr 119 z 25 maja 1987 r.; z 21 lipca 1987 r., „Gazzetta Ufficiale" nr 187 z 12 sierpnia 1987 r.

[36] Zob. porozumienie z 9 września 1999 r. (którym zastąpiono poprzednie, z 21 grudnia 1990 r.). Obowiązywalność jego postanowień we włoskim porządku prawnym została zapewniona zgodnie z rozporządzeniem Prezydenta Republiki z dnia 27 października 1999 r. („Gazzetta Ufficiale" nr 268 z 15 listopada 1999 r.).

[37] W dniu 26 stycznia 2005 r. Minister Dóbr i Działalności Kulturalnej oraz Przewodniczący Konferencji Episkopatu Włoch zawarli porozumienie dotyczące ochrony kościelnych dóbr kultury (zastępując poprzednie, z 13 września 1996 r.). Realizacja tego porozumienia we włoskim porządku prawnym została zapewniona przez rozporządzenie Prezydenta Republiki Włoskiej z dnia 4 lutego 2005 r. („Gazzetta Ufficiale" nr 103 z 5 maja 2005 r.). W dniu 18 kwietnia 2000 r. te same podmioty zawarły także porozumienie dotyczące utrzymania i udostępniania archiwów i bibliotek kościelnych, które stało się następnie podstawą dla rozporządzenia Prezydenta Republiki Włoskiej z 16 maja 2000 r. („Gazzetta Ufficiale" nr 159 z 10 lipca 2000 r.). Z kolei 8 kwietnia 2002 r. doszło do zawarcia umowy pomiędzy Centralnym Instytutem do spraw Katalogowych i Dokumentacyjnych w Ministerstwie Dóbr i Działalności Kulturalnej oraz Konferencją Episkopatu Włoch. Przedmiotem tej umowy uczyniono

cji Episkopatu Włoch jako podmiotu uczestniczącego w kształtowaniu unormowań stanowiących realizację konkordatu z 1984 r., trzeba wziąć pod uwagę również jego art. 13 ust. 2, zgodnie z którym nieuregulowane w tej umowie sprawy, wymagające współdziałania pomiędzy Kościołem i państwem, mogą być regulowane za pomocą układów, które zostaną zawarte przez strony konkordatu, lub z wykorzystaniem porozumień, których stronami będą właściwe władze państwowe oraz Konferencja Episkopatu Włoch[38].

Warto ponadto zwrócić uwagę – chociaż kwestia ta nie ma aktualnie praktycznego znaczenia – że w ustawach uchwalonych na podstawie porozumień zawieranych w sprawie regulacji stosunków między państwem a niekatolickimi związkami wyznaniowymi, nie przyjęto rozwiązania konkordatowego, polegającego na licznych odesłaniach do kolejnych umów bądź porozumień, koniecznych do uregulowania poszczególnych kwestii. Nie znaczy to jednak, że stosowanie procedur układowych przy przygotowywaniu aktów o charakterze wykonawczym w ogóle nie jest przewidziane. W omawianych ustawach (oraz w będących ich podstawą porozumieniach) zawarte jest zazwyczaj rozwiązanie o charakterze generalnym. Zgodnie z nim kompetentne władze państwowe, przygotowując przepisy wykonujące ustawę aprobującą porozumienie, powinny wziąć pod uwagę postulaty przedstawione przez reprezentantów grupy religijnej, a na ich wniosek są zobowiązane również do formalnego wszczęcia stosownych konsultacji[39].

4. Regionalne prawo wyznaniowe pochodzenia układowego

Dalsze rozszerzanie się systemu układowego znalazło impuls w przepisach konstytucyjnych, które przyjęto 18 października 2001 r. Zgodnie z dokonaną wówczas nowelizacją ugruntowano i rozszerzono prawotwórcze kompetencje regionów. Jako zasadę generalną przyjęto,

---

zasady współpracy dotyczącej inwentarza i katalogu ruchomych dóbr kultury, należących do podmiotów kościelnych. Zob. A. Roccella, *I beni culturali ecclesiastici*, „Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiatica" 2004, nr 1, s. 212-222.

[38] Zob. G. Feliciani, *Il ruolo della Conferenza Episcopale Italiana nell'attuazione dell'Accordo del 1984*, w: *Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertá religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, s. 177-178.

[39] Mniej elastyczne rozwiązanie zastosowano jedynie w ustawie regulującej relacje państwa oraz Kościołów reprezentowanych przez Stół Waldensów. Zob. C. Cardia, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, Bologna 1995, s. 387-388; P. Stanisz, *Porozumienia*, s. 210-214.

że do regionów należą kompetencje we wszystkich sprawach, których wyraźnie nie zarezerwowano państwu. Regulowanie stosunków pomiędzy Republiką Włoską i związkami wyznaniowymi wyraźnie poddano wyłącznej kompetencji państwa, rezerwując mu także określanie podstawowego poziomu świadczeń odnoszących się do praw obywatelskich i politycznych (a więc również do wolności religijnej, o której mowa w art. 19 włoskiej Konstytucji). Szereg jednak spraw, związanych z sytuacją prawną formacji religijnych, zostało poddanych tzw. kompetencji konkurencyjnej państwa i regionów. Do tej kategorii zaliczono m.in. ochronę zdrowia, waloryzację dóbr kultury oraz promocję i organizację działalności kulturalnej. Poddanie tych materii kompetencji konkurencyjnej oznacza, że w odniesieniu do nich do państwa należy jedynie określanie fundamentalnych zasad, a ich szczegółowa realizacja pozostawiona została regionom[40].

Wykonując należne im kompetencje, władze regionalne coraz częściej odwołują się do instrumentów o charakterze układowym. W odniesieniu do dóbr kultury o charakterze religijnym obowiązuje dziś ponad dwadzieścia protokołów uzgodnień, podpisanych przez władze różnych regionów z regionalnymi konferencjami biskupów. Znacząca jest również liczba protokołów, których przedmiotem uczyniono organizację katolickich posług duszpasterskich w zakładach opieki zdrowotnej. Porozumienia pomiędzy władzami regionalnymi a regionalnymi konferencjami biskupów coraz częściej odnoszą się do innych materii, do których – oprócz minionego Jubileuszu roku 2000 – należą m.in. opieka nad niezdolnymi do samodzielnej egzystencji osobami w podeszłym wieku oraz funkcjonowanie katolickich oratoriów (stanowiących lokalne centra o charakterze opiekuńczo-wychowawczym)[41].

Instrumenty o charakterze układowym wykorzystywane są również do uzgadniania zasad współpracy regionów oraz niekatolickich związków wyznaniowych. Wchodzeniu w tego rodzaju relacje nie służy jednak ani bardzo zróżnicowana struktura tych wspólnot, ani stosunkowo niewielka liczba porozumień zawartych z ich reprezentacjami na szczeblu centralnym. Szczególną aktywność w układowym okre-

---

[40] Zob. G. Pastori, *Regioni e confessioni religiose nel nuovo ordinamento costituzionale*, „Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica" 2003, nr 1, s. 3-12; P. Consorti, *Nuovi rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose? Sui riflessi ecclesiastici della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione*, „Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica" 2003, nr 1, s. 13-36; A. Mangia, *Stato e confessioni religiose dopo la riforma del Titolo V*, „Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica" 2002, nr 2, s. 343-360.

[41] Szczegółowe omówienie tych porozumień zawiera praca I. Bolgiani, *Regioni e fattore religioso. Analisi e prospettive normative*, Milano 2012, s. 139-160.

ślaniu zasad współpracy z władzami regionalnymi przejawiają gminy wyznaniowe żydowskie. Są one stronami regionalnych protokołów uzgodnień, które dotyczą ochrony żydowskich dóbr kultury i zagwarantowania posług religijnych wyznawcom religii mojżeszowej, którzy przebywają w zakładach opieki zdrowotnej[42].

Charakter prawny porozumień zawieranych przez władze lokalne z przedstawicielami odpowiadających im terytorialnie jednostek organizacyjnych Kościoła Katolickiego i innych związków wyznaniowych nie jest jednolity i nadal budzi wątpliwości przedstawicieli doktryny prawa. Dominujące w praktyce akty, które mają za przedmiot ochronę religijnych dóbr kultury oraz organizację posług duszpasterskich w zakładach opieki zdrowotnej, można jednak – pomimo wątpliwości, dotyczących zwłaszcza niektórych kwestii szczegółowych – uznać za mające charakter normatywny. Do takiego wniosku prowadzi uwzględnienie zarówno treści przyjmowanych dwustronnie postanowień, jak i zakresu kompetencji, jakimi dysponują władze regionalne, decydujące o podpisaniu danego aktu[43].

Podsumowanie

Ustanowienie obowiązku układowego regulowania stosunków między państwem a Kościołem Katolickim i innymi związkami wyznaniowymi słusznie uznawane jest za jedną z najważniejszych nowości unormowań wyznaniowych włoskiej ustawy zasadniczej z 1947 r. Po (z pewnością zbyt długim) okresie potrzebnej refleksji dotyczące tych kwestii rozwiązania konstytucyjne zostały docenione również w praktyce. Na ich podstawie nie tylko zawarto nowy konkordat, ale także uregulowano stosunki między państwem a kilkoma niekatolickimi związkami wyznaniowymi, kontynuując prace nad podobnym określeniem statusu prawnego dalszych grup religijnych. Odwoływanie się do metod układowych przyjęto również jako regułę przy opracowywaniu aktów wykonujących postanowienia konkordatu. Szczególnym znakiem użyteczności instrumentów o charakterze układowym jest natomiast wykorzystywanie ich do określania zasad współpracy pomiędzy społecznościami cywilnymi i wspólnotami religijnymi na poziomie regionów.

---

[42] Zob. tamże, s. 134-139.
[43] Tamże, s. 160-166.

The use of agreement-based methods in the regulation of the legal status of religious denominations in the Italian Republic

Summary

Establishing the obligation to regulate the relations between the state and religious denominations on the basis of agreements is one of the more important novelties regarding church-state provisions of the Constitution of the Italian Republic of 1947. After a (far too long) period of necessary reflection, the relevant constitutional solutions were appreciated in practice as well. In addition to concluding a new Concordat (1984), the relations between the state and several non-Catholic religious denominations were regulated on the basis of agreements. The work on defining the legal status of other religious groups, despite ongoing difficulties, has also been conducted. Moreover, the reference to agreement-based methods was adopted as a principle underlying the preparation of regulations implementing the provisions of the Concordat. What specially corroborates the utility of agreement-based instruments, however, is their application in determining the terms of cooperation between civil societies and religious communities on the level of the regions.

Tłumaczenie własne autora

Część III

Prace nad realizacją art. 25 ust. 5 Konstytucji RP

Mariusz Radajewski*

Charakterystyka wspólnot religijnych, które wystąpiły od 2008 r. o uregulowanie stosunków z państwem w drodze umów z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł poświęcony jest charakterystyce formalnoprawnej związków wyznaniowych, które począwszy od 2008 r., złożyły wnioski do Rady Ministrów o uregulowanie stosunków z Rzeczypospolitą Polską w drodze ustawy. Materiały i źródła, które stały się podstawą tego artykułu, zostały zaczerpnięte głównie z zasobów byłego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. W szczególności są to akta rejestrowe rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych[1], gdyż na 21 wspólnot wyznaniowych, których charakterystyka została poniżej przedstawiona, 19 jest wpisanych do tego rejestru, natomiast pozostałe 2 mają uregulowaną sytuację prawną w ustawach indywidualnych. Są to Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP oraz Muzułmański Związek Religijny w RP.

W artykule zostały również wykorzystane dane statystyczne, dotyczące przedmiotowych wspólnot religijnych, które pochodzą z opracowania Głównego Urzędu Statystycznego[2]. Informacje tam zawarte pochodzą z ankiet statystycznych, które są wypełnianie i dostarczane do GUS przez wspólnoty wyznaniowe.

---

* Mgr, naczelnik Wydziału Rejestru oraz Obsługi Organizacyjno-Administracyjnej w Departamencie Wyznań Religinych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

1 Rejestr działa na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., Nr 231, poz. 1965 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 1999 r. w sprawie rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych (Dz.U. Nr 38, poz. 374).

2 *Wyznania religijne. Stowarzyszenia narodowościowe i etniczne w Polsce 2006-2008*, red. G. Gudaszewski, M. Chmielewski, Warszawa 2010.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[3] w art. 53 gwarantuje wolność sumienia i religii, a równocześnie w art. 25 w sposób generalny określa zasady relacji między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Ustęp 5 art. 25 stanowi, iż „Stosunki między Rzecząpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami"[4].

Z wnioskami o uregulowanie sytuacji prawnej w przedmiotowym trybie wystąpiło 21 kościołów i innych związków wyznaniowych:

1. Muzułmański Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej (data wpływu wniosku do MSWiA – 27 maja 2008 r.).
2. Kościół Nowoapostolski w Rzeczypospolitej Polskiej (data wpływu wniosku do MSWiA – 14 października 2008 r.).
3. Kościół Ewangelicznych Chrześcijan w Rzeczypospolitej Polskiej (data wpływu wniosku do MSWiA – 22 września 2009 r.).
4. Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu w Rzeczypospolitej Polskiej (data wpływu wniosku do MSWiA – 27 października 2009 r.).
5. Kościół Chrześcijan Wiary Ewangelicznej w Rzeczypospolitej Polskiej (data wpływu wniosku do MSWiA – 8 stycznia 2010 r.).
6. Kościół Wolnych Chrześcijan w Rzeczypospolitej Polskiej (data wpływu wniosku do MSWiA – 18 stycznia 2010 r.).
7. Kościół Boży w Chrystusie (data wpływu wniosku do MSWiA – 28 stycznia 2010 r.).
8. Centrum Chrześcijańskie „Kanaan", Centrum Chrześcijańskie „Miecz Ducha", Wspólnota Chrześcijańska „Wrocław dla Jezusa", Kościół Chrześcijański „Wieczernik", Kościół Chrześcijański „Arka", Kościół Chrześcijański „Słowo Wiary", Kościół „Chrystus Dla Wszystkich", Chrześcijański Kościół Reformacyjny, Kościół Boży w Polsce (data wpływu wniosku do MSWiA – 18 lutego 2010 r.).
9. Wspólnota Kościołów Chrystusowych – obecnie Kościół Chrystusowy w Rzeczypospolitej Polskiej (data wpływu wniosku do MSWiA – 26 lutego 2010 r.);
10. Chrześcijańska Wspólnota Zielonoświątkowa (data wpływu wniosku do MSWiA – 12 marca 2010 r.).
11. Ewangeliczna Wspólnota Zielonoświątkowa (data wpływu wniosku do MSWiA – 12 marca 2010 r.).

---

[3] Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

[4] Zob. D. Walencik, *Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP,* „Państwo i Prawo" 2010, z. 6, s. 42-54.

12. Kościół Ewangelicko-Augsburski w Rzeczypospolitej Polskiej (data wpływu wniosku do MSWiA – 30 kwietnia 2010 r.).
13. Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt (data wpływu wniosku do MSWiA – 10 listopada 2010 r.).

1. Charakterystyka poszczególnych związków wyznaniowych

1.1. Muzułmański Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej

Sytuacja prawna Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP (MZR) jest określona w ustawie z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej[5]. W wykonaniu tej ustawy zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu Statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej[6], do którego był dołączony statut MZR. Mimo iż formalnie oba akty prawne obowiązują, niektóre zapisy tam zawarte nie odpowiadają aktualnym uregulowaniom, dotyczącym stosunku państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych. Interesującym przykładem takiego stanu rzeczy jest § 49 statutu MZR[7].

MZR, tak jak inne wspólnoty religijne, mające uregulowany stosunek z państwem w ustawach indywidualnych, nie ma obowiązku informować o swoim prawie wewnętrznym, w przeciwieństwie do wspólnot religijnych wpisanych do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych. W dokumentach dotyczących MZR, które znajdują się w zasobach ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych[8] (obecnie Ministra Administracji i Cyfryzacji[9]), nie ma aktualnego Statutu MZR, który został uchwalony

---

5 Dz.U. Nr 30, poz. 240 ze zm.

6 Dz.U. Nr 72, poz. 517.

7 Zob. § 49 statutu: „(1) Duchowni i wierni Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej podczas nabożeństw zanoszą do Najwyższego modły za pomyślność Rzeczypospolitej i Jej Prezydenta. (2) W dni świąt państwowych we wszystkich meczetach będą odprawiane uroczyste modły za pomyślność Rzeczypospolitej, Jej Prezydenta, Rządu i Wojska i wypowiedziane odpowiednie przemówienia".

8 Zob. art. 30 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. Nr 141, poz. 943 ze zm.).

9 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji (Dz.U.

28 lutego 2009 r. w Białymstoku przez XVII Nadzwyczajny Wszechpolski Kongres Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej[10].

Na podstawie powyższego Statutu strukturę organizacyjną MZR stanowią: gminy muzułmańskie, Imamat Polowy Wojska Polskiego[11], szkoły muzułmańskie oraz stowarzyszenia muzułmańskie[12]. Natomiast organami MZR jako całości są:

1) Wszechpolski Kongres Muzułmańskiego Związku Religijnego;
2) Najwyższe Kolegium Muzułmańskiego Związku Religijnego;
3) Główna Komisja Rewizyjna Muzułmańskiego Związku Religijnego[13].

Najwyższym organem stanowiącym MZR jest Wszechpolski Kongres Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP, w skład którego wchodzą delegaci z poszczególnych gmin i stowarzyszeń, członkowie Najwyższego Kolegium, imamowie, przewodniczący poszczególnych gmin, przewodniczący Głównej Komisji Rewizyjnej oraz mufti jako przewodniczący Najwyższego Kolegium[14]. Osobami duchownymi w MZR są: mufti, imamowie i muezini[15]. Według danych GUS w 2008 r. w MZR było 16 imamów, natomiast liczba wiernych – według danych – z 6 spośród 8 ogólnej liczby gmin wynosiła 1000 osób[16].

Związek prowadzi punkty nauczania religii muzułmańskiej w gminach Bohoniki, Warszawa, Białystok, Bydgoszcz i Gdańsk (w 2008 r. 8 placówek, do których uczęszczało 139 uczniów). Związek prowadzi także domy modlitwy i centra islamskie, w których odbywają się modlitwy oraz prowadzona jest działalność informacyjna. Cmentarze muzułmańskie (mizary) znajdują się w Bohonikach, Kruszynianach, Warszawie, Lebiedziewie i Studziance. Związek posiada trzy mecze-

Nr 248, poz. 1479) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (Dz.U. Nr 250, poz. 1501).

10 http://www.mzr.pl/pl/pliki/statut.pdf (dostęp: 3.12.2011).

11 Nie ma odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawnych dotyczących MZR.

12 Statut MZR z dnia 28 lutego 2009 r., § 7.

13 Tamże, § 8, ust. 1.

14 Tamże, § 9, ust. 1.

15 Zob. art. 24 ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej.

16 *Wyznania*, s. 106.

ty: zabytkowe w Bohonikach i Kruszynianach oraz nowo wybudowany w Gdańsku – otwarty w 1990 r.[17]

1.2. Kościół Nowoapostolski w Rzeczypospolitej Polskiej

Kościół Nowoapostolski w Rzeczypospolitej Polskiej został wpisany do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych na podstawie decyzji Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów dnia 15 stycznia 1990 r. pod pozycją 14[18].

Kościół Nowoapostolski jest częścią Międzynarodowego Kościoła Nowoapostolskiego z siedzibą w Zurychu w Szwajcarii[19].

Kościół posiada jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, którymi są zbory i placówki. Do utworzenia zboru wymagana jest liczba co najmniej 15 wyznawców zamieszkałych w danej miejscowości bądź w jej pobliżu. Jeśli w danej miejscowości liczba wyznawców wynosi od 3 do 14 osób, może być utworzona placówka podległa najbliżej położonemu zborowi[20]. Obecnie Kościół posiada 4 placówki i 9 zborów[21].

Według danych GUS za 2008 r. Kościół Nowoapostolski liczy około 5000 wiernych oraz niemal 60 duchownych[22], którymi są: Biskup Kościoła i słudzy religijni. Biskup Kościoła jest powoływany i odwoływa-

---

17 Tamże.

18 Rejestr kościołów i innych związków wyznaniowych, dział A, akta rejestrowe nr 14, t. I, teczka „Decyzja o wpisie do rejestru". W tym miejscu należy zaznaczyć, iż rejestr składa się z dwóch działów: A – zawierających rejestr kościołów i innych związków wyznaniowych (aktualnie wpisanych jest 173) oraz B – zawierający rejestr organizacji międzykościelnych (aktualnie – 5). Rejestr jest prowadzony w postaci elektronicznej oraz ksiąg rejestrowych dla każdego działu. W danym dziale znajdują się akta rejestrowe, które zawierają akta postępowania rejestrowego, dołączane na bieżąco akta postępowań o dokonaniu dalszych wpisów w rejestrze, a także wszystkie dokumenty stanowiące podstawę dokonania wpisu. Akta rejestrowe dzielą się tematycznie na teczki o określonej zawartości: „wpis do rejestru", „powiadomienia", „decyzje o zmianie statutu". Karty w poszczególnych teczkach nie są numerowane. Zob. również M. Piszcz-Czapla, *Rejestr kościołów i innych związków wyznaniowych*, w: *Prawo państwowe a prawo wewnętrzne związków wyznaniowych*, red. K. Krasowski, M. Materniak-Pawłowska, M. Stanulewicz, Poznań 2010, s. 151-166; por. M. Winiarczyk-Kossakowska, *Państwowe prawo wyznaniowe w praktyce administracyjnej*, Warszawa 1999, s. 10.

19 Rejestr kościołów i innych związków wyznaniowych, dział A, akta rejestrowe nr 14, t. I, teczka „Zmiana statutu".

20 Tamże.

21 Tamże, teczka „Powiadomienia".

22 *Wyznania*, s. 75.

ny przez Głównego Apostoła Prezydenta Międzynarodowego Kościoła Nowoapostolskiego[23].

Kościół prowadzi 52 punkty nauczania religii. Wydaje dwa miesięczniki – „Nasza Rodzina" i „Chleb Żywota", oba w nakładzie 2000 egz., oraz szereg pism i biuletynów religijnych[24].

1.3. Kościół Ewangelicznych Chrześcijan w Rzeczypospolitej Polskiej

Kościół Ewangelicznych Chrześcijan w Rzeczypospolitej Polskiej został wpisany do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych na podstawie decyzji Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów dnia 22 stycznia 1990 r. pod pozycją 27[25].

Kościół jest członkiem Aliansu Ewangelicznego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Międzynarodowej Federacji Wolnych Ewangelicznych Kościołów[26]. Organami Kościoła jako całości są Synod, Rada Kościoła, Kolegium Pastorów oraz Kościelna Komisja Kontrolująca[27].

Jednostkami organizacyjnymi Kościoła posiadającymi osobowość prawną są: zbory (35) oraz agendy ogólnokościelne (2). Osobami duchownymi w Kościele są prezbiterzy, kaznodzieje, ewangeliści oraz diakoni[28].

Kościół czynnie działa w około 100 miejscowościach. Obecnie liczy ok. 2500 wiernych oraz niemal 70 duchownych, posiada 38 kaplic i domów modlitw oraz 48 punktów katechetycznych, do których uczęszcza 500 uczniów. Prowadzi działalność charytatywno-społeczną, profilaktykę uzależnień, poradnictwo przedmałżeńskie, małżeńskie, warsztaty edukacyjne oraz letni wypoczynek dla dzieci i młodzieży[29]. Kościół wydaje czasopismo „Głos Ewangeliczny" w nakładzie 800 egz., a także publikacje książkowe i broszury informacyjne[30].

1.4. Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu w Rzeczypospolitej Polskiej

Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu w Rzeczypospolitej Polskiej został wpisany do rejestru kościołów i innych

---

23 Rejestr, dział A, akta rejestrowe nr 14, t. I, teczka „Zmiana statutu".
24 *Wyznania*, s. 75.
25 Rejestr, dział A, akta rejestrowe nr 27, t. I, teczka „Wpis do rejestru".
26 Rejestr, dział B, akta rejestrowe nr 5, teczka „Wniosek o wpis do rejestru".
27 Tamże, teczka „Zmiana statutu".
28 Tamże.
29 Tamże, s. 51; por. http://www.kech.pl/historia.php (dostęp: 25.11.2011).
30 *Wyznania*, s. 85.

związków wyznaniowych na podstawie decyzji Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów dnia 7 kwietnia 1990 r. pod pozycją 15[31].

Organami Związku są: Zgromadzenie Przedstawicieli Ośrodków, Rada Nadzorcza Związku oraz Zarząd Związku[32]. Statut Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu wprowadza dwie kategorie osób duchownych: wzorowo praktykujący dharmę oraz nauczyciel dharmy, których według danych GUS za 2008 r. było 10[33].

Obecnie w Związku zrzeszonych jest 49 ośrodków medytacyjnych działających w całej Polsce, które nie posiadają osobowości prawnej[34]. W 1998 r. liczba członków wynosiła 1020[35].

1.5. Kościół Chrześcijan Wiary Ewangelicznej w Rzeczypospolitej Polskiej

Kościół Chrześcijan Wiary Ewangelicznej w Rzeczypospolitej Polskiej został wpisany do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych na podstawie decyzji Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów dnia 31 stycznia 1990 r. pod pozycją 25[36]. Kościół jest członkiem Aliansu Ewangelicznego w Rzeczypospolitej Polskiej[37].

Kościół liczy 35 zborów, które posiadają osobowość prawną. Skupiają one 2000 wyznawców i sympatyków. Kościół prowadzi działalność misyjno-ewangelizacyjną, charytatywną oraz wydawniczą[38]. Duchownymi Kościoła Chrześcijan Wiary Ewangelicznej w Rzeczypospolitej Polskiej są: apostołowie (misjonarze), prorocy, ewangeliści, pastorzy, nauczyciele (kaznodzieje), prezbiterzy (starsi), diakoni[39].

1.6. Kościół Wolnych Chrześcijan w Rzeczypospolitej Polskiej

Kościół Wolnych Chrześcijan w Rzeczypospolitej Polskiej został wpisany do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych na podstawie decyzji Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów dnia 11 stycznia 1990 r. pod pozycją 11[40].

---

31 Rejestr, dział A, akta rejestrowe nr 15, teczka „Wpis do rejestru".
32 Tamże, teczka „Zmiana statutu".
33 *Wyznania*, s. 139.
34 Rejestr, Wyciąg z rejestru – dział A, poz. 15 (dostęp: 15.11.2011].
35 *Wyznania*, s. 75.
36 Rejestr, dział A, akta rejestrowe nr 25, teczka „Wpis do rejestru".
37 Rejestr, dział B, akta rejestrowe nr 5, teczka „Wniosek o wpis do rejestru".
38 *Alians Ewangeliczny w RP*, red. W. Dwulat, Warszawa 2009, s. 47.
39 Rejestr, dział A, akta rejestrowe nr 25, teczka „Decyzje o zmianie statutu".
40 Rejestr, dział A, akta rejestrowe nr 11, teczka „Wpis do rejestru".

Jednostką organizacyjną Kościoła Wolnych Chrześcijan w Rzeczypospolitej Polskiej mającą osobowość prawną jest zbór. Obecnie kościół liczy 43 zbory[41]. Wszystkie zbory są autonomiczne, a łączą ich jedynie doroczne konferencje i piśmiennictwo[42]. Duchownymi Kościoła są przełożeni zborów, kaznodzieje, misjonarze, ewangeliści, diakoni i diakonisy[43], których w 2008 r. było około 75[44].

Kościół wydaje kwartalnik „Łaska i Pokój" w nakładzie 900 egz., broszury i publikacje o tematyce religijnej. Prowadzi 31 punktów nauczania religii, zaoczne seminarium biblijne, świetlicę dla dzieci, a także kuchnię i punkt wydawania żywności dla ubogich. Kościół pomaga osobom bezdomnym, niepełnosprawnym oraz dzieciom z rodzin ubogich i domów dziecka[45].

1.7. Kościół Boży w Chrystusie

Kościół Boży w Chrystusie został wpisany do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych na podstawie decyzji Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów dnia 31 stycznia 1990 r. pod pozycją 28[46]. Jest on członkiem organizacji międzykościelnej Alians Ewangeliczny w Rzeczypospolitej Polskiej[47]. Organami Kościoła są Konferencja Pastorów, Rada Kościoła oraz Prezbiter Naczelny[48].

Kościół Boży w Chrystusie może tworzyć – jako jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną – zbory, seminaria i szkoły biblijne, przedszkola i szkoły, instytuty naukowe, naukowo-dydaktyczne i wydawnicze; misje, ośrodki pomocy, ośrodki wypoczynkowo-rekreacyjne, zakłady produkcyjno-usługowe lub handlowe, fundacje, agencje oraz diakonaty[49].

Zgodnie z powiadomieniami nadesłanymi do organu rejestrowego Kościół liczy 65 jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, w tym 60 zborów[50]. Kościół Boży w Chrystusie – według danych GUS za 2008 r. – liczy około 3500 wiernych oraz 192 duchow-

---

41 Tamże, teczka „Powiadomienia – zbory".
42 *Wyznania*, s. 80.
43 Rejestr, dział A, akta rejestrowe nr 11, teczka „Decyzje o zmianie statutu".
44 *Wyznania*, s. 80.
45 Tamże.
46 Rejestr, dział A, akta rejestrowe nr 28, teczka „Wpis do rejestru".
47 Rejestr, dział B, akta rejestrowe nr 5, teczka „Wniosek o wpis do rejestru".
48 Rejestr, dział A, akta rejestrowe nr 28, teczka „Zmiana statutu".
49 Tamże.
50 Rejestr, dział A, akta rejestrowe nr 28. Teczki opisane są nazwami poszczególnych jednostek organizacyjnych.

nych. Duchownymi Kościoła – powoływanymi na czas nieokreślony – są starsi i diakoni[51]. Kościół prowadzi nauczanie religii w 40 punktach katechetycznych (w 2008 r. – 683 osoby) oraz szeroką działalność charytatywną, obejmującą osoby ubogie (przede wszystkim dzieci), dzieci z domów dziecka, osoby uzależnione od narkotyków i ich rodziny. Kościół posiada trzy instytuty wydawnicze: W Wyłomie, Drzewo Oliwne i Słowo Życia[52].

1.8. Centrum Chrześcijańskie „Kanaan", Centrum Chrześcijańskie „Miecz Ducha", Wspólnota Chrześcijańska „Wrocław dla Jezusa", Kościół Chrześcijański „Wieczernik", Kościół Chrześcijański „Arka", Kościół Chrześcijański „Słowo Wiary", Kościół „Chrystus Dla Wszystkich" w Rzeczypospolitej Polskiej, Chrześcijański Kościół Reformacyjny, Kościół Boży w Polsce

Charakterystyka tych wspólnot przedstawiona jest razem, ponieważ wspólnie złożyły wniosek do Rady Ministrów o uregulowanie stosunków z RP.

1. Centrum Chrześcijańskie ,,Kanaan" zostało wpisane do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych na podstawie decyzji Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów dnia 10 października 1996 r. pod pozycją 119[53]. Organem Centrum Chrześcijańskiego „Kanaan" jest Rada Kościoła. Duchownymi Centrum są starsi i diakoni, których według danych GUS za 2008 r. było 18. Jednostkami organizacyjnymi Centrum Chrześcijańskiego „Kanaan" mającymi osobowość prawną są kościoły lokalne (zbory). Skupiają one około 250 wiernych[54].
2. Centrum Chrześcijańskie „Miecz Ducha" zostało wpisane do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych na podstawie decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dnia 14 stycznia 1998 r. pod pozycją 142[55]. Organem Centrum jest Rada Kościoła, która jest najwyższą władzą Centrum Chrześcijańskiego „Miecz Ducha". Jednostkami organizacyjnymi Centrum mającymi osobowość prawną są kościoły lokalne[56], które skupiają około 250

---

51 Tamże.
52 *Wyznania*, s. 65.
53 Rejestr, dział A, akta rejestrowe nr 119, teczka „Wpis do rejestru".
54 *Wyznania*, s. 100.
55 Rejestr, dział A, akta rejestrowe nr 142, teczka „Wpis do rejestru".
56 Tamże, teczka „Zmiany statutu".

osób. Duchownymi w Centrum są starsi i diakoni. Według danych GUS za 2008 r. było ich 3[57].

3. Wspólnota Chrześcijańska „Wrocław dla Jezusa" została wpisana do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych na podstawie decyzji Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów dnia 30 listopada 1995 r. pod pozycją 102[58]. Organem Wspólnoty jest Rada Kościoła, natomiast jednostkami organizacyjnymi mającymi osobowość prawną są zbory i misje. Zgodnie z powiadomieniami, które zostały złożone do organu rejestrowego, Wspólnota posiada obecnie dwa zbory[59]. Duchownymi Wspólnoty są starsi i diakoni. Według danych GUS w 2001 r. Wspólnota liczyła 160 członków[60].
4. Kościół Chrześcijański „Wieczernik" został wpisany do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych na podstawie decyzji Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów dnia 1 lutego 1996 r. pod pozycją 107[61]. Organami Kościoła są Pastor, Rada Starszych oraz Rada Pastorów. Duchownymi w Kościele Chrześcijańskim „Wieczernik" są pastor, starsi oraz pastorzy wspólnot. Jednostkami organizacyjnymi Kościoła mającymi osobowość prawną są wspólnoty[62], których według powiadomień złożonych do organu rejestrowego jest 2[63]. Według danych GUS za 2008 r. Kościół liczył 165 wiernych oraz 5 duchownych[64].
5. Kościół Chrześcijański „Arka" został wpisany do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych na podstawie decyzji Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów dnia 24 lutego 1992 r. pod pozycją 67[65]. Organami Kościoła są Zebranie Członkowskie oraz Rada Starszych, natomiast osobami duchownymi Kościoła są starsi Kościoła, diakoni (diakonise) oraz misjonarze (misjonarki) Kościoła[66]. Kościół posiada punkt nauczania religii, do którego w 2005 r. uczęszczało 18 uczniów. Obejmuje wsparciem dzieci z rodzin patologicznych, byłych więźniów oraz osoby najuboższe i bezdomne. Według danych GUS za 2005 r. Kościół liczył 76 wiernych oraz 3 duchownych[67].

---

57 *Wyznania*, s. 150.
58 Rejestr, dział A, akta rejestrowe nr 102, teczka „Wpis do rejestru".
59 Tamże, teczka „Powiadomienia".
60 *Wyznania*, s. 136.
61 Rejestr, dział A, akta rejestrowe nr 107, teczka „Wpis do rejestru".
62 Tamże, teczka „Zmiana statutu".
63 Tamże, teczka „Powiadomienia".
64 *Wyznania*, s. 102.
65 Rejestr, dział A, akta rejestrowe nr 67, teczka „Wpis do rejestru".
66 Tamże.
67 *Wyznania,* s. 159.

6. Kościół Chrześcijański „Słowo Wiary" został wpisany do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych na podstawie decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dnia 4 sierpnia 2003 r. pod pozycją 156[68]. Organami Kościoła jako całości są Kolegium Pastorów i Naczelna Rada Biskupów. Kościół ma osoby duchowne, którymi według statutu są pastor, asystent pastora, misjonarz, ewangelista oraz nauczyciel[69]. Według prawa wewnętrznego Kościół może tworzyć jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną w postaci kościołów lokalnych, których obecnie działa 3. Z momentem wpisu do rejestru osobowość prawną uzyskały również Szkoła Biblijna oraz Agencja Telewizyjna „Wszystko Jest Możliwe"[70]. Według danych GUS za 2008 r. Kościół skupia 170 wiernych oraz 11 duchownych[71].
7. Kościół „Chrystus Dla Wszystkich" w Rzeczypospolitej Polskiej został wpisany do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych na podstawie decyzji Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów dnia 3 listopada 1993 r. pod pozycją 80[72]. Organami Kościoła są Synod, Rada Kościoła oraz Prezbiter Naczelny. Osobami duchownymi Kościoła są pastor, zastępca pastora oraz diakon zboru. Jednostkami organizacyjnymi Kościoła mającymi osobowość prawną są Szkoła Biblijna oraz zbory, których obecnie Kościół posiada 6. Według danych GUS za 2005 r. gromadziły one 327 osób oraz 19 duchownych[73].
8. Chrześcijański Kościół Reformacyjny został wpisany do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych na podstawie decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dnia 10 października 2003 r. pod pozycją 157[74]. Organami Kościoła są Rada Kościołów oraz Przewodniczący Rady Kościołów. Według statutu Kościół posiada osoby duchowne, takie jak: pastorzy, pastorzy pomocniczy, kaznodzieje, misjonarze oraz diakoni[75]. Jednostkami organizacyjnymi Chrześcijańskiego Kościoła Reformacyjnego posiadającymi osobowość prawną są: kościoły lokalne, których obecnie Kościół posiada 2[76], oraz seminaria i agendy.
9. Kościół Boży w Polsce został wpisany do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych na podstawie decyzji Ministra-Szefa

---

68 Rejestr, dział A, akta rejestrowe nr 156, teczka „Wpis do rejestru".
69 Tamże, teczka „Zmiany statutu".
70 Tamże.
71 *Wyznania*, s. 154.
72 Rejestr, dział A, akta rejestrowe nr 80, teczka „Wpis do rejestru".
73 *Wyznania,* s. 160.
74 Rejestr, dział A, akta rejestrowe nr 157, teczka „Wpis do rejestru".
75 Tamże, teczka „Zmiany statutu".
76 Tamże, teczka „Powiadomienia".

Urzędu Rady Ministrów dnia 12 stycznia 1996 r. pod pozycją 105[77]. Organem Kościoła jest Kolegium Pastorów, natomiast duchownymi są pastorzy, starsi, diakoni, misjonarze. Jednostkami organizacyjnymi Kościoła Bożego w Polsce mającymi osobowość prawną są: a) kościoły lokalne, których jest obecnie 13[78]; b) Seminarium Teologiczne, Szkoła Biblijna „Jozue"; c) Instytut Wydawniczy „Compassion"; d) Biuro Misyjne Kościoła Bożego w Polsce; e) Centrum Pomocy Humanitarnej „Compassion"; f) Misja wśród Romów[79].

1.9. Wspólnota Kościołów Chrystusowych – od 31 sierpnia 2011 r. Kościół Chrystusowy w Rzeczypospolitej Polskiej

Kościół został wpisany do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych na podstawie decyzji Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów dnia 1 lutego 1990 r. pod pozycją 24[80]. Kościół jest członkiem Aliansu Ewangelicznego w Rzeczypospolitej Polskiej[81].

Organami Kościoła Chrystusowego w Rzeczypospolitej Polskiej są Konferencja Krajowa, Rada Krajowa, Prezbiter Naczelny oraz Komisja Kontrolna. Prezbiter Naczelny jest zwierzchnikiem Kościoła, a jego kadencja trwa pięć lat.

Duchownymi Kościoła, według statutu, są prezbiterzy, pastorzy, ewangeliści, misjonarze, katecheci i diakoni[82]. Dane GUS za 2008 r. podają 102 duchownych i 4825 wiernych[83].

Jednostkami organizacyjnymi Kościoła mającymi osobowość prawną są zbory, których według zawiadomień złożonych do organu rejestrowego istnieje 31[84], agendy (8) oraz seminaria.

1.10. Chrześcijańska Wspólnota Zielonoświątkowa

Wspólnota została wpisana do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych na podstawie decyzji Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów dnia 1 lutego 1990 r. pod pozycją 18[85].

---

77 Rejestr, dział A, akta rejestrowe nr 105, teczka „Wpis do rejestru".
78 Tamże, teczka „Powiadomienia".
79 Tamże, teczka „Zmiana statutu".
80 Rejestr, dział A, akta rejestrowe nr 24, teczka „Wpis do rejestru".
81 Rejestr, dział B, akta rejestrowe nr 5, teczka „Wniosek o wpis do rejestru".
82 Rejestr, dział A, akta rejestrowe nr 24, teczka „Zmiany statutu".
83 *Wyznania*, s. 76.
84 Rejestr, dział A, akta rejestrowe nr 24, teczka „Powiadomienia".
85 Rejestr, dział A, akta rejestrowe nr 18, teczka „Wpis do rejestru".

Organami Wspólnoty są Synod Wspólnoty, Rada Naczelna Wspólnoty, Prezydium Rady Naczelnej oraz Prezbiter Naczelny, który kieruje pracą Prezydium Rady Naczelnej. Osobami duchownymi Chrześcijańskiej Wspólnoty Zielonoświątkowej są prezbiter, pastor, I zastępca pastora, II zastępca pastora oraz pastor senior[86].

Jednostkami organizacyjnymi Wspólnoty mającymi osobowość prawną są zbory (27) oraz Szkoła Biblijna[87]. Wspólnota prowadzi Duszpasterstwo Dzieci i Młodzieży w Zabrzu jako jednostkę nieposiadającą osobowości prawnej oraz wydaje dwumiesięcznik „Droga, Prawda, Życie"[88].

1.11. Ewangeliczna Wspólnota Zielonoświątkowa

Wspólnota została wpisana do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych na podstawie decyzji Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów dnia 11 stycznia 1990 r. pod pozycją 10[89]. Wspólnota jest członkiem Aliansu Ewangelicznego w Rzeczypospolitej Polskiej[90].

Organami Wspólnoty są Synod, Rada Naczelna oraz Prezbiter Naczelny, natomiast osobami duchownymi Wspólnoty, których według danych GUS za 2008 r. było 77[91], są: Prezbiter Naczelny, pastorzy zborów, członkowie rad zborów oraz diakoni i diakonise.

Wspólnota liczy 6 zborów posiadających osobowość prawną[92], zrzeszających 572 wiernych[93].

1.12. Kościół Ewangelicko-Augsburski w Rzeczypospolitej Polskiej

Sytuacja prawna i majątkowa Kościoła jest uregulowana w ustawie z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej[94]. Artykuł 1 ust. 2 ustawy stanowi, iż „Kościół rządzi się w swoich sprawach wewnętrznych przepisami Zasadniczego Prawa Wewnętrznego, uchwalanego przez Synod Kościoła". W dokumentach dotyczących Kościoła, które znajdują się

---

86 Tamże, teczka „Zmiany statutu".
87 Tamże, teczka „Powiadomienia".
88 Tamże.
89 Rejestr, dział A, akta rejestrowe nr 10, teczka „Wpis do rejestru".
90 Rejestr, dział B, akta rejestrowe nr 5, teczka „Wniosek o wpis do rejestru".
91 *Wyznania*, s. 68.
92 Rejestr, dział A, akta rejestrowe nr 10, teczka „Powiadomienia".
93 *Wyznania,* s. 68.
94 Dz.U. Nr 73, poz. 323 ze zm.

w zasobach ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, nie ma aktualnego Zasadniczego Prawa Wewnętrznego Kościoła[95], które to zostało uchwalone dnia 26 października 1996 r. wraz z późniejszymi poprawkami[96].

Pod względem administracyjnym Kościół dzieli się na diecezje, z których każda obejmuje parafie znajdujące się na jej terenie[97]. Kościół jako całość oraz jego jednostki organizacyjne – diecezje, parafie oraz diakonaty posiadają osobowość prawną[98].

Organami Kościoła jako całości są Synod Kościoła, Rada Synodalna, Konsystorz oraz Biskup Kościoła[99]. Kościół Ewangelicko-Augsburski ma jeden urząd duchowny, który posiada trzy posługi o nazwach: 1) biskup – „episkopos"; 2) prezbiter (ksiądz) – „presbiteros"; 3) diakon – „diakonos"[100].

Najwyższą władzę w Kościele stanowi Synod[101]. Składa się on z duchownych i świeckich przedstawicieli poszczególnych diecezji. Władzę wykonawczą sprawuje Konsystorz[102], na czele którego stoi Biskup Kościoła. Obecnie na terenie Polski istnieje 6 diecezji[103] (cieszyńska, katowicka, mazurska, pomorsko-wielkopolska, warszawska i wrocławska) oraz Ewangelickie Duszpasterstwo Wojskowe.

Według danych GUS za 2008 r. Kościół Ewangelicko-Augsburski liczy 75 tys. wyznawców oraz 201 duchownych zgromadzonych w 134 parafiach[104].

1.13. Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt

Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt zostało wpisane do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych na podstawie decyzji Mi-

---

95 http://www.luteranie.pl/pl/files/file/zpw.pdf (dostęp: 3.12.2011).

96 Poprawki zostały dokonane na: 3. Sesji X Synodu Kościoła – 18.04.1998 r.; 4. Sesji X Synodu Kościoła – 21.11.1998 r., 5. Sesji X Synodu Kościoła – 10.04.1999 r.; 6. Sesji X Synodu Kościoła – 6.11.1999 r.; 4. Sesji XI Synodu Kościoła – 26.10.2003 r.; 5. Sesji XI Synodu Kościoła – 18.04.2004 r.; 9. Sesji XI Synodu Kościoła – 23.04.2006 r.; 10. Sesji XI Synodu Kościoła – 5.11.2006 r.; 4. Sesji XII Synodu Kościoła – 18.10.2008 r.; 9. Sesji XII Synodu – 9.04.2011 r.

97 Zasadnicze Prawo Wewnętrzne, § 1 ust. 2.

98 Tamże, § 3 ust. 1.

99 Tamże, § 10, ust. 4.

100 Tamże, § 18, ust. 1.

101 Tamże, § 58, ust. 1.

102 Tamże, § 66, ust. 1.

103 Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Załącznik: Wykaz Diecezji, Parafii i Diakonatów Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

104 *Wyznania,* s. 53.

nistra-Szefa Urzędu Rady Ministrów dnia 17 grudnia 1990 r. pod pozycją 53[105].

Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt jako część składowa światowej wspólnoty szyickiej jest członkiem Zgromadzenia Ahl-ul-Bayt w Europie (Ahl-ul Bayt Assembly in Europe), Światowego Zgromadzenia Ahl-ul Bayt (Ahl-ul Bayt World Assembly) i Światowej Ligi Islamskiej Ahl-ul Bayt (World Ahl-ul Bayt Islamic League), zachowując z nimi jedność w sprawach doktrynalnych, ideologicznych i praktyki religijnej[106].

Organami Islamskiego Zgromadzenia Ahl-ul-Bayt są Naczelny Imam Polski i Najwyższa Rada Islamska.

Duchowni powoływani i odwoływani są przez Naczelnego Imama Polski, który jako najwyższy duchowny jest zwierzchnikiem wszystkich duchownych, kieruje ich przygotowaniem religijnym i naukowym oraz sprawuje pieczę i nadzór nad ich działalnością[107].

Jednostkami organizacyjnymi Islamskiego Zgromadzenia Ahl-ul-Bayt mającymi osobowość prawną są gminy wyznaniowe, szkoły oraz instytuty[108]. Według danych GUS za 2008 r. Zgromadzenie obejmowało 62 wyznawców oraz 2 duchownych[109].

Podsumowanie

Reasumując, należy zaznaczyć, iż większość z opisanych związków wyznaniowych, gdyż aż 18, wywodzi swoją doktrynę religijną z chrześcijaństwa. Dwa reprezentują doktrynę muzułmańską, z tym że Muzułmański Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej jest częścią wspólnoty sunnickiej, a Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt wspólnoty szyickiej. Natomiast Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu w Rzeczypospolitej Polskiej jest przedstawicielem doktryny buddyzmu.

---

105 Rejestr, dział A, akta rejestrowe nr 53, teczka „Wpis do rejestru".
106 Tamże.
107 Rejestr, dział A, akta rejestrowe nr 53, teczka „Zmiany statutu".
108 Tamże.
109 *Wyznania,* s. 108.

Characteristics of religious associations which have applied with petitions to regulate their relations with the State on the basis of Article 25(5) of The Constitution of the Republic of Poland since 2008

Summary

The article concerns formal and legal characteristics of religious associations which have applied to the Council of Ministers with petitions to regulate their relations with the Republic of Poland since 2008. All the resources which are the basis for the article have been obtained mainly from the sources of former Ministry of the Interior and Administration, particularly registration files of Registry of churches and other religious associations, since out of 21 religious associations which have applied, 19 are enlisted in the aforementioned registry while the other remaining 2 have their legal status regulated by individual acts. These are Evangelical Church of the Augsburg Confession in Poland and Islamic Religious Association in Poland.

Additionally, the article contains statistical data from the Central Statistical Office. This data comes from statistical polls filled by religious associations and delivered to Central Statistical Office.

On the whole, it should be noted that most of the aforementioned religious associations (18 of them) have their origins in Christianity. Two of them represent Islamic doctrine, Islamic Religious Association in Poland being a part of Sunni community while Islamic Association Ahl-ul-Bayt Shiite community. The remaining Karma Kagyu Buddhist Association is a representative of Buddhist doctrine.

Tłumaczenie własne autora

Ewa Ignaciuk*

Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP w praktyce Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

Przepis art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[1] stanowi, że stosunki między Rzecząpospolitą Polską a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Przepis ten stanowi istotne novum, dotyczące trybu i formy regulacji stosunków państwowo-kościelnych i wymaga nowego podejścia do wniosków kościołów i innych związków wyznaniowych o wydanie odrębnej ustawy określającej ich stosunki z państwem. Taka procedura zapewnia im autonomię. Konstytucja RP ani żaden inny akt prawny nie precyzują trybu przygotowania i zawierania umów, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, na podstawie których uchwalane są ustawy określające stosunek państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych. Nadto nie wskazują żadnych wymogów, od których uzależniona jest zgoda Rady Ministrów na zawarcie z danym kościołem lub związkiem wyznaniowym umowy, natomiast przepis art. 40 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania[2] stanowi, że stosunki państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, działającymi na podstawie wpisu do rejestru kościołów i związków wyznaniowych, mogą (a więc nie muszą) być uregulowane w drodze odrębnej ustawy[3]. Ustawodaw-

* Mgr, główny specjalista w Wydziale Regulacji Prawnych i Funduszu Kościelnego w Departamencie Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

1 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

2 Tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., Nr 231, poz. 1965 ze zm.

3 Zob. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Projekt z dnia 18 lipca 2000 r. Akta Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (dalej: Akta DWRMNiE).

stwo przewiduje bowiem zróżnicowanie form regulacji statusu prawnego kościołów i innych związków wyznaniowych. Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 3 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania gwarancjami wolności sumienia i wyznania w stosunkach państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi jest m.in. równouprawnienie wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych bez względu na formę uregulowania ich sytuacji prawnej[4].

Istnieją następujące formy i podstawy regulacji statusu prawnego kościołów i innych związków wyznaniowych:

1) umowa międzynarodowa;
2) ustawa o stosunku państwa do danego kościoła lub innego związku wyznaniowego;
3) wpis do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych na podstawie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

Według stanu na koniec 2011 r. 173 kościoły i inne związki wyznaniowe posiadały uregulowany status prawny, przy czym:

1) Kościół Katolicki w Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy międzynarodowej – konkordatu między Rzecząpospolitą Polską a Stolicą Apostolską oraz ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej;
2) 14 kościołów i innych związków wyznaniowych działa na podstawie odrębnych ustaw regulujących ich stosunki z państwem;
3) 158 kościołów i innych związków wyznaniowych wpisanych jest do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych[5].

Konstytucja RP i obowiązujące ustawodawstwo wyznaniowe wyodrębniły dwa etapy normowania sytuacji prawnej kościołów i innych związków wyznaniowych. Pierwszy etap polega na rejestrowaniu nowo powstających kościołów i związków wyznaniowych według procedur określonych w dziale III ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Wpisanie do rejestru, które kończy procedurę powstania, oznacza uzyskanie osobowości prawnej, nabycie wszystkich uprawnień i podleganie obowiązkom określonym w ustawie (art. 34 ust. 2),

---

[4] Zob. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Projekt z dnia 4 października 2000 r., Akta DWRMNiE.

[5] Dane pochodzą z rejestru kościołów i związków wyznaniowych prowadzonego przez ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych. http://www.msw.gov.pl/portal/pl/92/9108/Koscioly_i_zwiazki_wyznaniowe_wpisane_do_rejestru_kosciolow_i_innych_związkow_wy.html (dostęp: 31.12.2011).

a także zrównanie w prawach z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi mającymi odrębną regulację ustawową[6]. Drugi etap, o którym mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, polega na określeniu stosunku państwa do istniejących prawnie kościołów i innych związków wyznaniowych w trybie tam określonym. Użyte w tym artykule określenie „inne kościoły i związki wyznaniowe" dotyczy bowiem m.in. kościołów i innych związków wyznaniowych wpisanych do rejestru. Przed wpisaniem można mówić jedynie o wspólnotach religijnych jako tworach społecznych. Przymiot kościoła lub innego związku wyznaniowego, będącego podmiotem uczestniczącym w życiu prawnym państwa, uzyskują one z chwilą wpisania do rejestru. Przez uzyskanie odrębnej regulacji ustawowej wzrasta niewątpliwie prestiż kościoła lub innego związku wyznaniowego wobec pozostałych wpisanych do rejestru. Niewątpliwie wzrasta jego bezpieczeństwo prawne przez trwałość regulacji ustawowej[7].

Podkreślić należy, iż ewentualne umowy zawarte na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP nie zastępują ustaw, które – zgodnie z art. 87 Konstytucji RP – stanowią źródło powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. Kościoły i inne związki wyznaniowe mają prawo zarówno do składania wniosków o zawarcie umowy z Radą Ministrów, której celem jest uchwalenie ustawy regulującej stosunek państwa do danego kościoła lub innego związku wyznaniowego, jak również do wystąpienia z wnioskiem o zawarcie umowy, mającej na celu nowelizację obowiązującej ustawy[8].

Relacje państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi – zgodnie z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – oparte są na umowie zakładającej równość stron. Wykluczają suwerenną władzę państwa w zakresie regulacji objętej umową. Państwo nie rości sobie prawa do ingerowania w sferę wykonywanych przez kościoły i inne związki wyznaniowe specyficznych zadań o charakterze religijnym i tym samym wydaje się, iż nie istnieje problem zaakceptowania treści umów w zakresie zapewnienia związkom wyznaniowym praw i wolności związanych z wykonywaniem funkcji religijnych[9].

---

[6] M. Pietrzak, *Opinia w sprawie interpretacji art. 25 ust. 5 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.,* Warszawa 1999, s. 4-5; Akta DWRMNiE.

[7] Tamże.

[8] Odpowiedź Tomasza Siemoniaka, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji na interpelację nr 2025 w sprawie podpisania umowy regulującej stosunki pomiędzy Rzecząpospolitą Polską a Muzułmańskim Związkiem Religijnym z dnia 21 kwietnia 2008 r., http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/560DEO00 (dostęp: 8.12.2011).

[9] Tamże.

Istnieją jednakże obszary stosunków państwowo-kościelnych, które wykraczają poza dziedzinę funkcji religijnych. Określenie możliwej do zaakceptowania przez Radę Ministrów treści umowy wymaga przedstawienia przedmiotowej kwestii w kontekście generalnej dyrektywy kształtowania stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, zawartej w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z nią stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie. Państwo zatem w relacjach ze związkami wyznaniowymi dysponuje sferą, której związki wyznaniowe nie mogą naruszać i która nie może podlegać regulacjom wyłączającym suwerenne kompetencje państwa. Podstawy do określenia zakresu tego wyłączenia wynikają z całokształtu przepisów regulujących stosunki państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi[10].

Należy zauważyć, że art. 25 ust. 5 Konstytucji RP dotyczy wyłącznie istniejących *de iure* związków wyznaniowych innych niż Kościół Katolicki. Chodzi tutaj o związki wyznaniowe zarejestrowane lub związki wyznaniowe o uregulowanej sytuacji prawnej w drodze ustawy partykularnej. Przepis ten nie stwarza po stronie państwa obowiązku regulacji stosunków między nim a danym związkiem wyznaniowym na drodze umowy i partykularnej ustawy, lecz jedynie stwarza taką możliwość[11].

W latach 2000-2002 w Departamencie Wyznań Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji trwały prace nad przygotowaniem projektu ustawy o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Wspomniany projekt był wcześniej konsultowany z Ministrem Sprawiedliwości, Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Sekretarzem Rady Ministrów. Po konsultacjach zostało przyjęte założenie, iż zagadnienie realizacji dyspozycji art. 25 ust. 5 Konstytucji RP z braku w obowiązującym ustawodawstwie jakichkolwiek kryteriów oceny omawianych wniosków oraz trybu postępowania z nimi wymaga doprecyzowania w formie uregulowania ustawowego, polegającego na nowelizacji ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania zmierzał do dostosowania do wymagań Konstytucji RP trybu postępowania w sprawach związanych z negocjowaniem z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi umów w przedmiocie stosunków

---

[10] Tamże.

[11] W. Uruszczak, *Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP. Opinia prawna,* Kraków, 31 marca 1999 r., s. 16-17, Akta DWRMNiE.

pomiędzy nimi a państwem oraz uchwalaniem partykularnych ustaw wyznaniowych. Wspomniany projekt określał zarówno przesłanki merytoryczne, jak i tryb postępowania związany z negocjowaniem i zawieraniem umów pomiędzy rządem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w sprawie ich stosunków z państwem[12]. Zgodnie ze wspomnianą regulacją możliwość ubiegania się o odrębną ustawę miał każdy kościół i inny związek wyznaniowy wpisany do rejestru, z tą różnicą, że wniosek kościoła posiadającego osobowość prawną nieprzerwanie od lat 50 nie wymagał opinii ministra właściwego w sprawach wyznań religijnych odnośnie do stosunków pomiędzy państwem a tym związkiem wyznaniowym, uwzględniającej w szczególności historię dotychczasowej działalności tego związku wyznaniowego w Polsce oraz liczbę wyznawców i kościelnych osób prawnych. Kryterium to miało być dla rządu zasadnicze w zestawieniu z faktem, że wszystkie kościoły i inne związki wyznaniowe, które uzyskały w latach 1992-1997 odrębną ustawę, posiadały osobowość prawną od okresu międzywojennego lub pierwszych lat po II wojnie światowej[13].

Projektowana regulacja miała zapewnić stabilność i przejrzystość stanowiska rządu wobec wniosków kościołów i innych związków wyznaniowych o regulację ich statusu prawnego w drodze odrębnej ustawy.

Wspomniany projekt był przekazany do uzgodnień wewnątrzresortowych i międzyresortowych. W trakcie konsultacji zostały złożone uwagi przez Rządowe Centrum Legislacji i Radę Legislacyjną, w których wskazano m.in., że niedopuszczalne jest ustanowienie specjalnych kryteriów, którym powinny odpowiadać kościoły i inne związki wyznaniowe działające na podstawie wpisu do rejestru, a ubiegające się o zawarcie umowy z Radą Ministrów, ponieważ z art. 25 ust. 1 Konstytucji RP jednoznacznie wynika nakaz równego traktowania wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych w sferze ich praw i obowiązków, bez względu na to, w jakiej formie regulowana jest ich sytuacja prawna i jakie może to wywołać negatywne dla państwa konsekwencje. Wskazano również, że we wspomnianej regulacji powinien być dodany przepis, który stanowiłby, że odstępstwa od uzgodnionych istotnych elementów treści umowy w projekcie wnoszonym do Sejmu są niedopuszczalne, gdyż treść umowy należy uznać za wiążącą dla każdego podmiotu wykonującego inicjatywę ustawodawczą. Sugero-

[12] Zob. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Projekt z dnia 18 lipca 2000 r., Akta DWRMNiE.

[13] Tamże.

wano również, że umowa zawarta przez kościoły i inne związki wyznaniowe z Radą Ministrów mogłaby zawierać klauzulę o dopuszczalności zmian techniczno-legislacyjnych, tzn. takich, które nie naruszają żadnych istotnych treści umowy oraz uzyskują zgodę właściwych i upełnomocnionych przedstawicieli kościołów i innych związków wyznaniowych w toku postępowania legislacyjnego[14].

Wobec powyższego Departament Wyznań MSWiA przygotował nową wersję projektu o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, który nie różnicował postępowania z wnioskami kościołów i innych związków wyznaniowych o zawarcie umowy z Radą Ministrów w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, w zależności od kryterium posiadania osobowości prawnej nieprzerwanie od lat 50. Projekt przewidywał możliwość ubiegania się o odrębną ustawę dla każdego kościoła lub innego związku wyznaniowego wpisanego do rejestru, o ile uzasadniał to wskazany we wniosku obecny stan stosunków między państwem a danym kościołem lub innym związkiem wyznaniowym. Wniosek taki, według projektu, powinien zawierać w szczególności historię dotychczasowej działalności tego związku wyznaniowego w Polsce jako osoby prawnej oraz informacje o liczbie wyznawców i kościelnych osób prawnych. Nadto przewidywał, że Rada Ministrów podejmować będzie decyzję co do zawarcia umowy, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw wyznań religijnych. Ocenie ministra miały podlegać przedstawione we wniosku, a wymagane przez ustawę, informacje, zwłaszcza historia działalności kościoła lub innego związku wyznaniowego posiadającego osobowość prawną[15]. Do uchwalenia projektu ustawy jednak nie doszło.

W 2005 r. Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (DWRMNiE) opracował projekt Stanowiska Rady Ministrów w sprawie zakresu oraz trybu zawierania umowy określonej w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP. Projekt stanowiska określał strony umowy, treść umowy oraz tryb przygotowywania i zawierania umowy[16].

---

[14] Zob. Pismo Rządowego Centrum Legislacji z dnia 21.02.2001 r., RCL 10-7/01, Akta DWRMNiE.

[15] Zob. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Projekt ustawy z 12 kwietnia 2001 r., Akta DWRMNiE.

[16] Zob. Projekt Stanowiska Rady Ministrów w sprawie zakresu i trybu zawierania umowy określonej w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP z marca 2005 r., Akta DWRMNiE.

Jako strony umowy z Radą Ministrów zostały wskazane:

1) kościoły i inne związki wyznaniowe wpisane do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych – w przypadku ubiegania się danego kościoła lub innego związku wyznaniowego o określenie stosunków z państwem w drodze odrębnej ustawy;
2) kościoły i inne związki wyznaniowe działające na podstawie odrębnych ustaw – w przypadku ubiegania się danego kościoła lub innego związku wyznaniowego o nowelizację ww. ustawy bądź uchwalenie nowej ustawy.

Treść umowy Rady Ministrów z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi miała obejmować sferę wolności i praw kościołów i innych związków wyznaniowych w zakresie funkcji religijnych, co oznaczało, że nie obejmowała ona zwłaszcza spraw finansowych, podatkowych i rewindykacji majątkowych kościelnych osób prawnych[17].

Natomiast tryb przygotowania i zawierania umowy, który przewidywał, że:

1) minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych upoważniony był w imieniu Rady Ministrów do przyjęcia wniosku kościoła lub innego związku wyznaniowego o zawarcie umowy, prowadzenia z władzami zainteresowanego kościoła lub innego związku wyznaniowego negocjacji i dokonywania uzgodnień w przedmiocie szczegółowej treści projektu umowy, powołania przedstawicieli strony rządowej w skład rządowo-kościelnego zespołu redakcyjnego do opracowania umowy i organizacji prac tego zespołu;
2) projekt ustawy o stosunkach między państwem a zainteresowanym kościołem lub innym związkiem wyznaniowym miał stanowić załącznik do projektu umowy, natomiast przepisy niebędące przedmiotem umowy mogły być zamieszczane w projekcie ustawy po uzyskaniu opinii zainteresowanego kościoła lub innego związku wyznaniowego;
3) tryb postępowania z projektem umowy uzgodnionym w ramach zespołu redakcyjnego, o którym mowa w pkt 1, oraz wewnątrz urzędu obsługującego właściwego ministra określić miała uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów[18], z tym że:
   a) właściwy minister przedkładał Radzie Ministrów projekt umowy i ustawy wraz z projektem pełnomocnictwa do podpisania umowy;

[17] Tamże.
[18] M.P. Nr 13, poz. 221 ze zm.

b) dokonanie przez Radę Ministrów zmian przedłożonego projektu umowy wymagały uzgodnienia, o którym mowa w pkt 1;
c) niezwłocznie po podpisaniu umowy właściwy minister miał przekazać ją wraz z projektem ustawy Prezesowi Rady Ministrów, który przedkładał ją Marszałkowi Sejmu[19].

W październiku 2005 r. projekt został przekazany do uzgodnień międzyresortowych. W trakcie tych uzgodnień zostały zgłoszone uwagi przez Rządowe Centrum Legislacji, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Edukacji Narodowej. Rządowe Centrum Legislacji wskazało m.in., że z uwagi na to, że jest to istotne zagadnienie w zakresie określenia stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami religijnymi, a projekt został przekazany w końcowym okresie kadencji Rady Ministrów, właściwe byłoby w pierwszej kolejności przedstawienie do rozważenia projektu nowo powołanemu ministrowi właściwemu do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, który następnie mógłby przedłożyć projekt Radzie Ministrów. Ponadto wskazano na konieczność skonsultowania projektu z przedstawicielami nauki w dziedzinie prawa konstytucyjnego i prawa wyznaniowego, a w szczególności zasięgnięcia opinii Rady Legislacyjnej.

Prace nad projektem Stanowiska Rady Ministrów w sprawie zakresu oraz trybu zawierania umowy określonej w art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zakończyły się jednak na etapie uzgodnień międzyresortowych i nie były potem kontynuowane.

W 2008 r. DWRMNiE opracował projekt trybu przygotowania i zawierania umów, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP. W dniu 16 października 2008 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wystąpił z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o wyrażenie akceptacji dla projektowanego trybu przygotowania i zawierania umów oraz uchwalania ustaw, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP[20]. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pismem z dnia 30 czerwca 2009 r. powiadomił Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, że procedura została zaakceptowana przez Prezesa Rady Ministrów[21].

---

[19] Zob. Projekt Stanowiska Rady Ministrów w sprawie zakresu i trybu zawierania umowy określonej w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP z marca 2005 r.

[20] Zob. Pismo do Wiceprezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2008 r., DWRMNiE-0230-10/08/MPC, Akta DWRMNiE.

[21] Zob. Pismo Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2009 r., SDT-261-20(I)09/DS, Akta DWRMNiE.

Wspomniana procedura przewiduje, że umowa zawarta między stroną rządową a kościołem lub innym związkiem wyznaniowym powinna prowadzić do uchwalenia ustawy regulującej stosunki między państwem a kościołem lub innym związkiem wyznaniowym. Uchwalenie tej ustawy ma nastąpić na podstawie umowy. Zakres umowy i przyszłej ustawy powinien mieścić się w granicach przedmiotu regulacji obowiązujących ustaw dotyczących stosunku państwa do poszczególnych kościołów i innych związków wyznaniowych. Ostateczna treść umowy może być jednak kształtowana przez jej strony w sposób swobodny, w granicach określonych prawem, a jej zawarcie zależeć ma od zgodnej woli stron na jej postanowienia[22].

Należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02[23], stwierdził, iż istotną wskazówkę interpretacyjną zawiera art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji RP, który wyraża zasadę uregulowania stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w drodze dwustronnej umowy. Konstytucja RP gwarantuje kościołom i innym związkom wyznaniowym równe prawa do zawarcia umów w sprawie unormowania ich stosunków z państwem, a w szczególności równość w prowadzeniu negocjacji, w trakcie których dochodzi do wspólnych ustaleń co do ukształtowania wzajemnych relacji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego jednym z celów omawianej regulacji konstytucyjnej, stwierdzającej obowiązek negocjowania rozwiązań prawnych odnoszących się do danego kościoła lub związku wyznaniowego z jego przedstawicielami, jest dostosowanie treści ustawodawstwa dotyczącego spraw wyznaniowych do specyfiki poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych, co wyklucza zatem identyczność przyjmowanych rozwiązań. Ustawodawca zakłada tym samym różnicowanie regulacji prawnych w tym zakresie, w jakim jest to uzasadnione odmienną sytuacją faktyczną poszczególnych kościołów i innych związków wyznaniowych. Zasada równouprawnienia realizuje się w konsekwencji również przez uzgodnienie – w wyniku negocjacji – regulacji prawnych, uwzględniających historyczne ukształtowanie sytuacji kościołów i innych związków wyznaniowych[24].

Zgodnie ze wspomnianą procedurą projekt umowy i ustawy powinien być uzgadniany w trybie określonym w uchwale nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, a projekt ustawy dodatkowo z uwzględnieniem warunków określonych w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. –

---

22 Zob. Pismo do Wiceprezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2008 r.

23 OTK-A 2003, nr 4, poz. 28.

24 Zob. tamże.

Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej[25]. Ponadto umowa może zawierać podstawowe elementy dotyczące relacji państwa z kościołem lub innym związkiem wyznaniowym oraz zobowiązanie stron do wspólnego przygotowania projektu ustawy, może też ograniczyć się tylko do wyrażenia woli uregulowania stosunku państwa do kościoła lub związku wyznaniowego, jednak w każdym przypadku projekt uzgodnionej ustawy powinien stanowić załącznik do umowy[26].

Szczegółowy tryb postępowania z projektami uzgodnionymi w ramach zespołu redakcyjnego powołanego do opracowania projektu umowy oraz wewnątrz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji określała wspomniana uchwała Rady Ministrów, z tym że:

1) Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji przedkłada Radzie Ministrów projekt umowy i ustawy;
2) dokonanie przez Radę Ministrów zmiany przedłożonego projektu umowy wymaga uzgodnienia z władzami właściwego kościoła lub związku wyznaniowego;
3) niezwłocznie po podpisaniu umowy minister przekazuje ją wraz z projektem ustawy Prezesowi Rady Ministrów, który przedkłada ją Marszałkowi Sejmu[27].

Zgodnie z art. 5 pkt 25 oraz art. 30 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[28] działem wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych kierował Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Obecnie na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów[29], § 1 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji[30] oraz § 1 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji[31] ministrem właściwym do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych jest Minister Administracji i Cyfryzacji.

Minister Administracji i Cyfryzacji jest więc upoważniony do przyjmowania w imieniu Rady Ministrów wniosków kościołów lub innych związków wyznaniowych o zawarcie umów, prowadzenia z władzami

---

25 Tekst jedn. M.P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.
26 Zob. Pismo do Wiceprezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2008 r.
27 Tamże.
28 Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437 ze zm.
29 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 392.
30 Dz.U. Nr 250, poz. 1501.
31 Dz.U. Nr 248, poz. 1479.

zainteresowanych kościołów lub innych związków wyznaniowych negocjacji i dokonywania uzgodnień dotyczących szczegółowej treści projektu umowy i ustawy oraz powołania zespołu redakcyjnego. Ponadto nadzoruje również pracę rządowego składu zespołu redakcyjnego[32].

Jednocześnie z uwagi na ograniczony skład osobowy Wydziału Regulacji Prawnych[33] DWRMNiE (dalej – Wydział), zajmującego się m.in. prowadzeniem prac legislacyjnych w zakresie stosunków między państwem a kościołami lub związkami wyznaniowymi, a także dla zapewnienia odpowiedniego poziomu realizacji powołanych zadań Wydziału, ówczesny sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Tomasz Siemoniak zaakceptował w dniu 2 marca 2010 r. następujące zasady[34]:

1) w skład zespołu redakcyjnego wchodzą, na zasadzie parytetu, dwaj przedstawiciele ministra wyznaczeni spośród pracowników Wydziału oraz w tej samej liczbie przedstawiciele kościoła lub związku wyznaniowego;
2) z uwagi na konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu realizacji zadań Wydziału w zakresie wyznań religijnych prace nad uregulowaniem stosunków między państwem a kościołem lub związkiem wyznaniowym mogą być prowadzone jednocześnie z przedstawicielami czterech kościołów lub innych związków wyznaniowych;
3) w związku z brakiem kryteriów oceny omawianych wniosków pod względem ich „pierwszeństwa" kryterium tym jest data wpływu projektu wniosku;
4) obsługę organizacyjno-techniczną zespołów redakcyjnych zapewnia każdorazowo DWRMNiE;
5) zespoły redakcyjne obradują na posiedzeniach, które odbywają się w siedzibie DWRMNiE;
6) w pracach zespołów redakcyjnych, w związku z koniecznością uwzględnienia w regulacjach prawnych specyficznej sytuacji faktycznej i prawnej kościołów lub innych związków wyznaniowych, z głosem doradczym mogą uczestniczyć eksperci zaproszeni na posiedzenie przez przedstawicieli właściwego ministra, kościoła lub związku wyznaniowego;
7) przebieg posiedzenia zespołów redakcyjnych protokołowany jest przez protokolanta wyznaczonego każdorazowo przez Dyrektora DWRMNiE spośród pracowników Wydziału;

---

[32] Zob. Pismo do Wiceprezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2008 r.

[33] Obecnie Wydział Regulacji Prawnych i Funduszu Kościelnego.

[34] Pismo Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 lutego 2010 r., DWRMNiE-0230-3/10/MPC, Akta DWRMNiE.

8) protokoły sporządzane z przebiegu posiedzeń zespołów redakcyjnych są podpisywane przez członków tych zespołów;
9) prace zespołów redakcyjnych zakończone są podpisaniem protokołu o przyjęciu jako uzgodniony opracowanego wspólnie projektu umowy w sprawie określenia stosunków między Rzecząpospolitą Polską a kościołem lub związkiem wyznaniowym oraz projektu ustawy o stosunku państwa do kościoła lub związku wyznaniowego;
10) protokół, o którym mowa w pkt 9, jest doręczany ministrowi oraz właściwej władzy kościoła lub związku wyznaniowego;
11) tryb postępowania z projektami, o których mowa w pkt 9, określa zarządzenie nr 9 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 marca 1999 r. w sprawie opracowywania, uzgadniania, wydawania i ogłaszania aktów normatywnych w resorcie Spraw Wewnętrznych i Administracji[35], które jednak – w związku z powstaniem Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji – nie będzie miało zastosowania[36].

Ze względu na szczególną sytuację faktyczną i prawną Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Kościoła Nowoapostolskiego w Polsce, jeszcze przed akceptacją przez Prezesa Rady Ministrów wymienionej procedury, powołane zostały w DWRMNiE zespoły redakcyjne, mające na celu wstępne uzgodnienie projektów ustaw o stosunku państwa do tych wspólnot religijnych.

Odnosząc się do sytuacji Kościoła Nowoapostolskiego w Polsce (zwanego dalej Kościołem), należy podkreślić, że Kościół ten na mocy ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania wpisany został do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych pod pozycją nr 14 na podstawie decyzji Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 1990 r. Należy zauważyć, że już w 1990 r. Kościół wystąpił do Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z wnioskiem o wszczęcie postępowania legislacyjnego w sprawie uregulowania stosunku państwa do Kościoła w drodze odrębnej ustawy. Mając powyższe na względzie, powołano zespół redakcyjny złożony z przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Kościoła, który przyjął w 1997 r. projekt stosownej ustawy. W związku z wejściem w życie Konstytucji RP dalsze prace nad uchwaleniem przez Sejm ustawy zostały jednakże

[35] Dz.Urz. MSWiA Nr 2, poz. 18 ze zm.
[36] Pismo Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 lutego 2010 r.

przerwane[37]. Od 1998 r. Kościół podejmował w dalszym ciągu starania o zawarcie stosownej umowy z Radą Ministrów. Prace nad projektem regulacji zostały ponownie podjęte w październiku 2008 r. przez członków zespołu redakcyjnego, powołanego w celu wstępnego uzgodnienia projektu ustawy o stosunku państwa do Kościoła. Zespół obradował na 10 posiedzeniach. 4 marca 2010 r. w siedzibie DWRMNiE został przyjęty projekt umowy w sprawie określenia stosunków między Rzecząpospolitą Polską a Kościołem Nowoapostolskim w Rzeczypospolitej Polskiej oraz załącznik do umowy w postaci projektu ustawy o stosunku państwa do Kościoła Nowoapostolskiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Wspomniany projekt był przedmiotem uzgodnień wewnątrzresortowych. Projekt Oceny Skutków Regulacji był opiniowany przez Stały Komitet Rady Ministrów i uzupełniony zgodnie z jego zaleceniami, nadto projekt był przedmiotem uzgodnień międzyresortowych oraz (w lipcu 2011 r.) międzyresortowej konferencji uzgodnieniowej. Zgodnie z obecnym stanowiskiem Ministerstwa Finansów projekt ustawy nie powinien być przyjęty przez Radę Ministrów do czasu uchylenia zaleceń Rady ECOFIN, o których mowa w art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczących objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu (zob. art. 112c ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[38]), w związku z czym przedstawiciele MSWiA proponowali Kościołowi uregulowanie w ustawie jedynie jego sytuacji prawnej, informując, że sytuacja majątkowa Kościoła będzie mogła zostać uregulowana po uchyleniu wskazanych zaleceń. Propozycja MSWiA nie spotkała się z akceptacją Kościoła[39].

Muzułmański Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej w 2008 r. wystąpił do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o zawarcie umowy, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP. W ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wniosek ten zasługiwał na uwzględnienie, ponieważ większość przepisów ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku

---

[37] Zob. Notatka Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie projektu Umowy w sprawie określenia stosunków między Rzecząpospolitą Polską a Kościołem Nowoapostolskim w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 marca 2011 r., DWRMNiE-0232-42/11/MPC, Akta DWRMNiE.

[38] Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

[39] Zob. Notatka Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie projektu Umowy w sprawie określenia stosunków między Rzecząpospolitą Polską a Kościołem Nowoapostolskim w Rzeczypospolitej Polskiej.

Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej[40] nie ma obecnie zastosowania – w związku z zasadniczą zmianą realiów społeczno-politycznych i prawnych – oraz charakteryzuje się przyznaniem państwu szeregu uprawnień nadzorczych wobec Związku[41]. Muzułmański Związek Religijny dnia 4 marca 2008 r. wystąpił do Prezesa Rady Ministrów RP z wnioskiem o zawarcie umowy, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, przedkładając projekt tej umowy oraz projekt ustawy dotyczący uregulowania stosunków między państwem a Muzułmańskim Związkiem Religijnym. Do zespołu roboczego do prac nad projektem umowy między Radą Ministrów a Związkiem, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, jako przedstawicieli Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zostało wyznaczonych dwóch pracowników DWRMNiE. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zwrócił się także do Związku z prośbą o wyznaczenie dwóch osób, które wezmą udział w przedmiotowych pracach w charakterze przedstawicieli Związku. Do chwili obecnej odbyło się 6 posiedzeń zespołu redakcyjnego. Większość przepisów została uzgodniona. W związku z wprowadzeniem do ustawy o finansach publicznych art. 112c do czasu uchylenia decyzji Rady ECOFIN dotyczącej objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu, Rada Ministrów nie może przyjmować projektów ustaw, których skutkiem finansowym może być zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych, część przepisów projektu ustawy wymagała więc wprowadzenia zmian[42].

Od dnia 30 czerwca 2009 r., tj. od dnia zaakceptowania przez Prezesa Rady Ministrów wspomnianej procedury, do dnia 8 grudnia 2011 r. wnioski w sprawie zawarcia umów pomiędzy Radą Ministrów a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP złożyły:

1) Kościół Ewangelicznych Chrześcijan w Rzeczypospolitej Polskiej (data wpływu wniosku – 22 września 2009 r.);
2) Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu w Rzeczypospolitej Polskiej (data wpływu wniosku – 27 października 2009 r.);
3) Kościół Chrześcijan Wiary Ewangelicznej w Rzeczypospolitej Polskiej (data wpływu wniosku – 8 stycznia 2010 r.);

---

40 Dz.U. Nr 30, poz. 240 ze zm.

41 Zob. Notatka Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie projektu umowy określającej stosunki pomiędzy Rzecząpospolitą Polską a Muzułmańskim Związkiem Religijnym w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 marca 2011 r., DWRMNiE-0232-43/11/MPC, Akta DWRMNiE.

42 Tamże.

4) Kościół Wolnych Chrześcijan w Rzeczypospolitej Polskiej (data wpływu wniosku – 8 stycznia 2010 r.);
5) Kościół – Ewangeliczna Wspólnota Zielonoświątkowa (data wpływu wniosku – 18 stycznia 2010 r.);
6) Kościół Boży w Chrystusie (data wpływu wniosku – 28 stycznia 2010 r.);
7) Centrum Chrześcijańskie „Kanaan", Centrum Chrześcijańskie „Miecz Ducha", Wspólnota Chrześcijańska „Wrocław dla Jezusa", Kościół Chrześcijański „Wieczernik", Kościół Chrześcijański „Arka", Kościół Chrześcijański „Słowo Wiary", Kościół „Chrystus Dla Wszystkich", Chrześcijański Kościół Reformacyjny, Kościół Boży w Polsce (data wpływu wniosku – 18 lutego 2010 r.);
8) Wspólnota Kościołów Chrystusowych – obecnie Kościół Chrystusowy w Rzeczypospolitej Polskiej (data wpływu wniosku – 26 lutego 2010 r.);
9) Chrześcijańska Wspólnota Zielonoświątkowa (data wpływu wniosku –12 marca 2010 r.);
10) Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP (data wpływu wniosku – 30 kwietnia 2010 r.);
11) Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt (data wpływu wniosku – 10 listopada 2010 r.).

Obecnie funkcjonują, oprócz zespołów redakcyjnych z Muzułmańskim Związkiem Religijnym w Rzeczypospolitej Polskiej i Kościołem Nowoapostolskim w Polsce, także zespoły redakcyjne z Kościołem Ewangelicznych Chrześcijan, Buddyjskim Związkiem Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu, Kościołem Chrześcijan Wiary Ewangelicznej, Kościołem Wolnych Chrześcijan, Ewangeliczną Wspólnotą Zielonoświątkową, Kościołem Bożym w Chrystusie, Kościołem Chrystusowym i Chrześcijańską Wspólnotą Zielonoświątkową.

W maju 2010 r. na skutek wniosku Sekretarza Generalnego Aliansu Ewangelicznego w RP – złożonego w imieniu Kościoła Chrześcijan Wiary Ewangelicznej w RP, Kościoła Wolnych Chrześcijan w RP, Ewangelicznej Wspólnoty Zielonoświątkowej w RP, Kościoła Bożego w Chrystusie w RP, Wspólnoty Kościołów Chrystusowych w RP (obecnie Kościół Chrystusowy w RP) oraz Chrześcijańskiej Wspólnoty Zielonoświątkowej w RP – zwrócono się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o powołanie jednego zespołu redakcyjnego do procedowania projektów umów i ustaw o stosunku państwa dla wspomnianych sześciu Kościołów w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP.

Nadto w ramach oddzielnego zespołu redakcyjnego od 2010 r. prowadzone były prace nad projektem umowy oraz ustawy regulującej stosunki pomiędzy państwem a Kościołem Ewangelicznych Chrześcijan

w RP. W lipcu 2011 r. Kościół ten wyraził wolę procedowania projektu umowy i ustawy, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, w ramach zespołu redakcyjnego, na co *de facto* Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyraził zgodę, powołując w skład zespołu redakcyjnego powołanego do opracowania projektów umów i ustaw o stosunku państwa do ww. kościołów tych samych pracowników, którzy zostali wyznaczeni do reprezentowania strony rządowej w pracach nad projektami dotyczącymi sześciu wymienionych wcześniej kościołów.

W dniach 28-29 lipca 2011 r. protokołami przyjęcia dokumentów legislacyjnych zostały przyjęte przez zespoły redakcyjne wszystkie projekty umów i załączniki do nich w postaci projektów ustaw regulujących stosunki pomiędzy państwem a kościołami. Projekty były przedmiotem uzgodnień wewnątrzresortowych oraz wewnątrzresortowej konferencji uzgadniającej. Projektowane ustawy regulują jedynie sytuację prawną wspomnianych kościołów z uwagi na wskazane wyżej zalecenia Rady ECOFIN. Przyjęto, że sytuacja majątkowa tych kościołów będzie mogła zostać uregulowana po uchyleniu wskazanych zaleceń.

Natomiast zespół redakcyjny powołany do przygotowania projektu umowy w sprawie określenia stosunków państwa z Buddyjskim Związkiem Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu w Rzeczypospolitej Polskiej spotkał się na jednym posiedzeniu, które odbyło się w styczniu 2010 r.

Implementation of Article 25(5) of the Constitution of the Republic of Poland in the practice of the Department for Denominations and National and Ethnic Minorities of the Ministry of Interior and Administration

Summary

The paper addresses the question of implementation of Article 25(5) of the Constitution of the Republic of Poland by the Department for Denominations and National and Ethnic Minorities of the Ministry of Interior and Administration. Among the issues covered, there is the drafting of the law amending the Act on Guarantees of Freedom of Conscience and Religion, as well as the procedure of drawing up and concluding agreements and enacting laws referred to in Article 25(5) of the Polish Constitution.

Tłumaczenie: *Konrad Szulga*

Monika Piszcz-Czapla*

Uregulowanie własności pounickich nieruchomości oraz finansowanie Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie w świetle art. 25 ust. 5 Konstytucji RP

Wprowadzenie

Artykuł 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[1] stanowi, że stosunki między Rzecząpospolitą Polską a innymi niż Kościół Katolicki kościołami oraz innymi związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Mając na względzie fakt, że żaden akt prawny nie precyzuje trybu przygotowania i zawierania umów, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP[2], i uchwalania ustaw wyznaniowych, przepis ten przez ponad dekadę nie doczekał się realizacji. Dlatego w związku z precedensowym charakterem ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego[3] (dalej: Kościół Prawosławny) oraz ustawy z dnia 13 maja 2011 r. o finanso-

---

* Mgr, naczelnik Wydziału Regulacji Prawnych i Funduszu Kościelnego w Departamencie Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

1 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

2 P.A. Leszczyński wskazuje, że umowę z art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej można nazwać: partykularną umową wyznaniową, umową wyznaniową, publicznoprawną umową wyznaniową, publicznoprawną instytucjonalną umową wyznaniową bądź umową prawnowyznaniową. Zob. P.A. Leszczyński, *Implementacja art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – przegląd wybranych problemów*, w: *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, red. P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński, Warszawa 2009, s. 444.

3 Dz.U. z 2010 r., Nr 7, poz. 43.

waniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa[4] wymagają one omówienia w świetle art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, gdyż przyjęte rozwiązania prawne mogą mieć wpływ na realizowanie w praktyce ustawodawczej zasady bilateralności.

1. Ustawa o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego

Uchwalenie ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. realizuje dyspozycję wyrażoną w art. 49 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego[5] (dalej: ustawa

---

[4] Dz.U. Nr 144, poz. 849.

[5] Dz.U. Nr 66, poz. 287 ze zm. Należy wskazać, że przed likwidacją Urzędu do Spraw Wyznań w listopadzie 1989 r. rozpoczął pracę mieszany państwowo-kościelny zespół redakcyjny, powołany do opracowania projektu ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. Projekt ten opierał się na projekcie opracowanym przez przedstawicieli strony prawosławnej. Po zakończeniu w dniu 28 maja 1990 r. prac zespołu odpowiedzialny za sprawy wyznaniowe Minister-Szef Urzędu Rady Ministrów uznał, że z wniesieniem projektu ustawy do Sejmu należy się wstrzymać do czasu uchwalenia nowej konstytucji. Poseł Eugeniusz Czykwin po uzyskaniu podpisów 22 posłów w dniu 11 października 1990 r. wniósł opracowany przez powołany zespół projekt ustawy pod obrady Sejmu jako projekt poselski. Poselski projekt ustawy wniesiony pod obrady Sejmu X kadencji przyjmował analogicznie do przepisów pozostałych ustaw partykularnych – regulujących stosunek państwa do związków wyznaniowych uchwalonych po 1989 r. w sprawach majątkowych – zasadę *status quo*. W trakcie prac parlamentarnych nad regulacją statusu prawnego byłych cerkwi greckokatolickich zrodziło się wiele kontrowersji. Posłowie z różnych opcji politycznych podnosili, że sprawa jest skomplikowana, ponieważ każde jej rozwiązanie prowadzić będzie do poczucia pokrzywdzenia. Zatem w toku prac parlamentarnych nad projektem ustawy o stosunku państwa do Kościoła Prawosławnego nie zdołano merytorycznie rozwiązać tego problemu (zob. M. Winiarczyk-Kossakowska, *Ustawy III Rzeczypospolitej o stosunku Państwa do kościołów chrześcijańskich*, Warszawa 2004, s. 108-122; M. Winiarczyk-Kossakowska, *Droga do chrześcijańskich ustaw wyznaniowych (Węzłowe problemy),* Warszawa 2007, s. 37-40 (Zeszyty Naukowe Instytutu Badań Społecznych i Międzynarodowych Fundacji im. Kazimierza Kelles-Krauza, 9); W. Bendza, *Regulacja kościelnych spraw majątkowych na przykładzie Kościoła prawosławnego w Polsce,* Warszawa 2009, s. 50-108; D. Walencik, *Ścieżka legislacyjna projektu ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego*, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2007, nr 10, s. 181-200). Przedstawiciele Kościoła Prawosławnego i Kościoła Greckokatolickiego w listopadzie 2002 r. powołali zespół

prawosławna), zgodnie z którym uregulowanie stanu prawnego nieruchomości lub ich części, które przeszły na własność państwa na podstawie dekretu z dnia 5 września 1947 r. o przejściu na własność państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR[6], a były własnością diecezji, parafii, klasztorów lub innych instytucji greckokatolickich (unickich) diecezji przemyskiej obrządku greckokatolickiego oraz administracji apostolskiej Łemkowszczyzny i pozostawały we władaniu prawosławnych kościelnych osób prawnych, określić miała odrębna ustawa (art. 49 ust. 1). „Tymczasowe" rozwiązanie, przyjęte w art. 49 ustawy prawosławnej, stanowiło wyjątek od zasady *status quo* w sprawach majątkowych wspólnot religijnych, tj. uznania za własność kościelnych osób prawnych posiadanego przez nie majątku nieruchomego – wyrażonej w pozostałych ustawach partykularnych uchwalonych po 1989 r., regulujących stosunek państwa do poszczególnych wspólnot religijnych[7] – i przez prawie dwie dekady nie mogło doczekać się pozytywnego rozstrzygnięcia, pomimo m.in. zgłaszanych inicjatyw legislacyjnych w tym zakresie[8]. Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. przewidziała, że z dniem jej wejścia w życie 21 nieruchomości zabudowanych cerkwiami, które przeszły na własność Skarbu Państwa na podstawie dekretu z dnia 5 września 1947 r. i pozostają w faktycznym, wyłącznym władaniu osób prawnych Kościoła Prawosławnego, stanie się z mocy prawa nieodpłatnie i w stanie wolnym od obciążeń – z wyjątkiem służebności gruntowych ujawnionych w księdze wieczystej w dniu wejścia w życie ustawy – własnością tych osób prawnych (art. 1). Nieruchomość w Bielance, pozostająca w dniu wejścia w życie ustawy w faktycznym wyłącznym władaniu parafii prawosławnej Opieki Matki Bożej w Bielance, staje się z mocy prawa własnością archidiecezji przemysko-warszawskiej obrządku greckokatolickiego (bizantyjsko-ukraińskiego) (art. 2). Stwierdzenie przejścia prawa własności następuje w drodze decyzji wojewody wydanej na wniosek właściwych kościelnych osób prawnych (art. 3). Artykuły 4-7 określają zasady wy-

---

do rozstrzygnięcia kwestii spornych nieruchomości, jednakże odbyło się tylko jedno posiedzenie w styczniu 2003 r., które nie przyniosło żadnych rezultatów. Zob. M. Winiarczyk-Kossakowska, *Ustawy III Rzeczypospolitej,* s. 125.

6 Dz.U. Nr 59, poz. 318 ze zm.

7 O uwłaszczeniu wyznaniowych osób prawnych zob. bliżej m.in. A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2006, s. 228-232.

8 Zob. poselski projekt ustawy o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego z dnia 23 stycznia 2004 r. (druk nr 2867), http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/%28$vAllByUnid%29/EF82FE04E9BE5DFCC1256E7B004D5FEB/$file/2867.pdf (dostęp: 6.08.2013).

płaty odszkodowań przez Skarb Państwa za nieruchomości położone w Przemyślu oraz w Wysowej-Zdroju na rzecz archidiecezji przemysko-warszawskiej obrządku greckokatolickiego oraz za nieruchomość położoną w Bielance na rzecz diecezji przemysko-nowosądeckiej Kościoła Prawosławnego.

Przepis art. 49 ustawy prawosławnej był przedmiotem rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny na skutek skargi Kościoła Prawosławnego[9]. Trybunał na rozprawie w dniu 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, orzekł m.in., że przepis ten nie narusza konstytucyjnej zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych[10]. Uznał też, że zaskarżony przepis nie spowodował braku uregulowania statusu prawnego wymienionych w nim nieruchomości, gdyż – w związku z jego wejściem w życie – nieruchomości pozostały własnością Skarbu Państwa do czasu wydania odrębnej ustawy, natomiast Kościół Prawosławny zachował prawo ich użytkowania; nadto ustawa przewiduje możliwość wspólnego użytkowania świątyń przez Kościół Prawosławny i Kościół Katolicki obrządku greckokatolickiego (dalej Kościół Greckokatolicki) na mocy porozumienia biskupów diecezjalnych[11].

W dniu 30 września 2003 r. Kościół Prawosławny wniósł skargę przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (ETPC), w której zarzucił Rzeczypospolitej Polskiej naruszenie m.in. art. 9 i 14 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności[12], w związku z potraktowaniem dóbr Kościoła Prawosławnego w sposób odmienny od dóbr innych związków wyznaniowych, oraz art. 1 Protokołu 1, w związku z nieprzyznaniem temu Kościołowi własności nieruchomości, które posiadał i którymi zarządzał. W dniu 25 listopada 2005 r. po wstępnym przeanalizowaniu pozwu ETPC zdecydował o zawiadomieniu o pozwie Radę Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej, prosząc o wniesienie uwag do pozwu i wyznaczając termin rozprawy na dzień 17 czerwca 2008 r.[13]

---

[9] Kościół Prawosławny w dniu 15 lutego 2002 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o rozstrzygnięcie zgodności przepisu art. 49 ustawy prawosławnej z art. 25 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

[10] OTK-A 2003, nr 4, poz. 28.

[11] Zob. m.in. G. Kuprianowicz, *Prawosławie w Polsce od 1918 r. do współczesności*, w: *Prawosławie. Światło ze Wschodu*, red. K. Leśniewski, Lublin 2009, s. 827-828.

[12] Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284.

[13] Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefaliczne-

Obradujący w dniu 17 marca 2008 r.[14] Wspólny Zespół Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Świętego Soboru Biskupów[15] uzgodnił powstanie Grupy Roboczej, która miała się zająć rozwiązaniem stanu prawnego nieruchomości[16]. Grupa Robocza spotkała się w dniach 4, 11 i 18 kwietnia 2008 r.[17] Kluczowe znaczenie dla uchwalenia przyszłej regulacji miało posiedzenie Grupy Roboczej w dniu 11 kwietnia 2008 r. poświęcone wypracowaniu porozumienia – poprzedzonego rozmowami Kościoła Prawosławnego, Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rady Ministrów – na podstawie którego miała zostać uchwalona ustawa regulująca stan prawny spornych nieruchomości. Nadto strona kościelna przedstawiła pięć różnych wariantów propozycji rozwiązania omawianego problemu: „pełny", „quasi-słowacki", „cząstkowy", „hłomczański" i „zerowy"[18].

---

go Kościoła Prawosławnego (druk sejmowy nr 2060), http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/7C5EE741AAB65837C12575D700318D4C/$file/2060.pdf (dostęp: 6.08.2013).

[14] Protokół z I posiedzenia Wspólnego Zespołu Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Świętego Soboru Biskupów z dnia 17 marca 2008 r., Akta Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (dalej: Akta DWRMNiE).

[15] Wspólny Zespół Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Świętego Soboru Biskupów działa na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy prawosławnej i porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Świętym Soborem Biskupów z dnia 26 września 2007 r.

[16] W skład Grupy Roboczej miało wejść po 3 osoby ze strony rządowej i kościelnej (prawnik, historyk i przedstawiciel odpowiednio rządu i Kościoła). Zob. Protokół z I posiedzenia Wspólnego Zespołu Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Świętego Soboru Biskupów.

[17] Protokół z I, II i III posiedzenia Grupy Roboczej, Akta DWRMNiE.

[18] Wariant „pełny" miałby polegać na uchwaleniu ustawy ustanawiającej prawa własności Kościoła Prawosławnego do spornych nieruchomości, zgodnie z zasadą wypracowaną w 1989 r. przy opracowywaniu ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Wariant „cząstkowy" polegałby na przekazaniu przez Kościół Prawosławny osobom prawnym Kościoła Katolickiego kilku z będących we władaniu Kościoła Prawosławnego świątyń w zamian za przekazanie przez Kościół Katolicki na własność osób prawnych Kościoła Prawosławnego kilku obiektów, należących w przeszłości do Kościoła Prawosławnego, natomiast pozostałe świątynie stałyby się własnością Kościoła Prawosławnego. Wariant „hłomczański" miałby być podobny do poprzedniego, przy uwzględnieniu faktu przekazania w przeszłości Kościołowi Greckokatolickiemu przez Kościół Prawosławny świątyń w Hłomczy i Wielopolu, a także plebanii w Hłomczy. „Wariant zerowy" oznaczałby powrót do początku rokowań z 1989 r. w sprawie własności świątyń, będących we władaniu osób prawnych Kościoła Prawosławnego i Kościoła Katolickiego, a w przeszłości należących do drugiego Kościoła. Takie rozwiązanie oznaczałoby „uznanie

Grupa Robocza zarekomendowała Wspólnemu Zespołowi konieczność podjęcia rozmów przez Kościół Katolicki i Kościół Prawosławny, przy udziale przedstawicieli rządu, celem wypracowania rozwiązań spornego zagadnienia. W dniu 13 maja 2008 r. odbyło się spotkanie hierarchów Kościoła Prawosławnego, Kościoła Katolickiego i przedstawicieli rządu. Na spotkaniu ustalono powołanie Grupy Ekspertów, która miała się zająć wypracowaniem szczegółów porozumienia, dotyczącego uregulowania stanu prawnego nieruchomości, o których mowa w art. 49 ustawy prawosławnej[19]. Porozumienie miało zostać wypracowane na podstawie tzw. wariantu słowackiego. A zatem w stosunku do nieruchomości, do których nie było zgody Kościołów Prawosławnego i Greckokatolickiego na przekazanie do nich prawa własności jednemu z nich, Skarb Państwa miał zapewnić środki finansowe na pokrycie kosztów zakupu nieruchomości i wzniesienie obiektu sakralnego, odpowiadającego wartości nieruchomości i posadowionego na niej obiektu sakralnego temu Kościołowi, który nie uzyska prawa własności do spornej nieruchomości[20]. Efekty prac Grupy Ekspertów, która spotykała się trzykrotnie w dniach 21 i 29 maja oraz 10 czerwca 2008 r., znalazły swoje odzwierciedlenie w protokole ustaleń przyjętym i podpisanym przez tę Grupę w dniu 10 czerwca 2008 r.[21] Protokół stanowił podstawę zawarcia przez przedstawicieli Kościoła Greckokatolickiego,

---

rokowań z 1989 r. za niebyłe i podważenie przez Kościół Prawosławny praw własności Kościoła Katolickiego do dawnych cerkwi prawosławnych na terenie Chełmszczyzny i Podlasia, które stały się własnością Kościoła Katolickiego na mocy ustawy z 1989 r.". Szerzej: M. Piszcz-Czapla, *Proces uchwalania ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego,* „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2010, nr 13, s. 283-285.

[19] W pracach Grupy Ekspertów wzięło udział po 3 przedstawicieli Kościołów i administracji rządowej. Zob. Notatka służbowa z dnia 3 czerwca 2008 r., DWRMNiE-6711-22/2008, Akta DWRMNiE; Protokół z II posiedzenia Wspólnego Zespołu Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Świętego Soboru Biskupów z dnia 8 maja 2008 r.; Wersja robocza protokołu ze spotkania przedstawicieli Kościoła Prawosławnego, Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej i przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 13 maja 2008 r., DWRMNiE-6711-18/2008, Akta DWRMNiE.

[20] Notatka służbowa z dnia 3 czerwca 2008 r.

[21] Protokół ustaleń Grupy Ekspertów powołanej na podstawie ustaleń przyjętych przez uczestników spotkania w dniu 13 maja 2008 r. z udziałem przedstawicieli Kościoła Prawosławnego, Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej obrządku rzymskokatolickiego oraz Kościoła Greckokatolickiego, przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 10 czerwca 2008 r., Akta DWRMNiE.

Kościoła Prawosławnego oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w obecności sekretarza generalnego Konferencji Episkopatu Polski porozumienia z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie uregulowania stanu prawnego niektórych nieruchomości, o których mowa w art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. Strony powołanego porozumienia uzgodniły regulacje, które w przypadku rozpoczęcia prac nad projektem ustawy, o której mowa w art. 49 ustawy prawosławnej, powinna ona zawierać, oświadczając, że „zawarcie [...] porozumienia i ewentualne uchwalenie ustawy, o której w nim mowa nie wymaga zawarcia odrębnej umowy, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej"[22]. Na marginesie należy wskazać, że warunek *sine qua non* zawarcia porozumienia stanowiło podpisanie przez przedstawicieli Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i Kościoła Greckokatolickiego porozumienia, w którym uzgodniono m.in., że minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych będzie wspierał merytorycznie uzasadnione i spełniające wymogi formalne wnioski składane przez osoby prawne Kościoła, rozpatrywane przez właściwe instytucje, na dofinansowanie różnego rodzaju zadań społecznie użytecznych[23].

Zawarcie porozumienia z dnia 16 grudnia 2008 r. umożliwiło procedowanie projektu ustawy realizującej podjęte ustalenia[24]. Przyjęty

---

[22] Zob. Porozumienie z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie uregulowania stanu prawnego niektórych nieruchomości, o których mowa w art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz.U. Nr 66, poz. 287 z późn. zm.), Akta DWRMNiE.

[23] Zob. Porozumienie pomiędzy ministrem właściwym do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych a Kościołem Katolickim w Rzeczypospolitej Polskiej obrządku bizantyjsko-ukraińskiego z dnia 16 grudnia 2008 r., Akta DWRMNiE.

[24] Rządowy proces legislacyjny projektu ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. odbywał się w trybie określonym uchwałą nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221 ze zm.). Uzgodniony w MSWiA projekt ustawy po ostatecznym zaakceptowaniu przez właściwe władze obu Kościołów skierowany został do uzgodnień międzyresortowych, w toku których uwagi zgłosiły: Stały Komitet Rady Ministrów, Rządowe Centrum Legislacji, Ministerstwo Sprawiedliwości i Ministerstwo Finansów. W dniu 17 kwietnia 2009 r. w MSWiA odbyła się konferencja uzgodnieniowa dotycząca wspomnianego projektu ustawy. Poprawiony projekt ustawy MSWiA przekazał Sekretarzowi Stałego Komitetu Rady Ministrów z wnioskiem o skierowanie do rozpatrzenia na najbliższym posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów. Komitet ten na posiedzeniu w dniu 14 maja 2009 r. rozpatrzył i rekomendował Radzie Ministrów projekt ustawy o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we

przez Radę Ministrów projekt ustawy o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego został przedłożony Marszałkowi Sejmu w dniu 5 czerwca 2009 r. (druk sejmowy nr 2060)[25]. W dniu 24 czerwca 2009 r. na 44. posiedzeniu Sejmu odbyło się pierwsze czytanie projektu ustawy, w trakcie którego uzyskano poparcie wszystkich klubów i kół poselskich dla kontynuowania dalszych prac w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych[26].

Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych w dniu 23 września 2009 r. powołała podkomisję nadzwyczajną do rozpatrzenia projektu omawianej ustawy[27]. W trakcie kolejnego posiedzenia w dniu 8 października 2009 r. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych rozpatrzyła sprawozdanie podkomisji z dnia 7 października 2009 r. o projekcie ustawy[28]. Podkomisja przyjęła projekt ustawy bez poprawek merytorycznych, proponując jedynie wprowadzenie drobnych korekt legislacyjnych (tzn. podział jednostek redakcyjnych i w konsekwencji zmiana ich numeracji). W efekcie Komisja jednogłośnie przyjęła projekt ustawy[29].

---

władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, z zaleceniem uwzględnienia uwag Ministra Infrastruktury, Ministra Finansów oraz Rządowego Centrum Legislacji przyjętych przed posiedzeniem Komitetu Rady Ministrów. W dniu 25 maja 2009 r. projekt był przedmiotem posiedzenia Komisji Prawniczej. Następnie w dniu 27 maja 2009 r. został rozesłany członkom Rady Ministrów do rozpatrzenia w trybie obiegowym z prośbą o zgłaszanie ewentualnych uwag. W związku z brakiem uwag projekt, zgodnie z § 36 ust. 3 uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów został uznany za przyjęty przez Radę Ministrów. Szerzej o rządowym procesie legislacyjnym M. Piszcz-Czapla, *Proces uchwalania ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r.*, s. 303-312.

25 http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/2060.htm (dostęp: 6.08.2013).

26 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja VI, Sprawozdanie Stenograficzne z 44. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 24 czerwca 2009 r. (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2009, s. 120-126.

27 Zob. Biuletyn z posiedzenia z dnia 23 września 2009 r. nr 154 Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, nr 2740/VI, Wydawnictwo Sejmowe, s. 3-5.

28 Zob. Sprawozdanie Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (druk nr 2060) z dnia 7 października 2009 r., http://orka.sejm.gov.pl/opinie6.nsf/nazwa/spr_2060/$file/spr_2060.pdf (dostęp: 6.08.2013).

29 Zob. Biuletyn z posiedzenia z dnia 8 października 2009 r. nr 156 Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, nr 2817/VI, Wydawnictwo Sejmowe, s. 3-5.

Drugie i trzecie czytanie projektu ustawy miało miejsce na 53. posiedzeniu Sejmu w dniach 4 i 5 listopada 2009 r. Po złożeniu oświadczeń klubów i kół poselskich oraz dyskusji nad projektem ustawy, w której nie zgłoszono poprawek, przystąpiono do trzeciego czytania. Tematem głosowania na posiedzeniu Sejmu była całość projektu ustawy, która w dniu 5 listopada 2009 r. ostatecznie została uchwalona (w głosowaniu wzięło udział 417 posłów; za oddano 345 głosów, przeciw – 1, 71 osób się wstrzymało)[30].

Ustawa była rozpatrywana na 45. posiedzeniu Senatu RP, które miało miejsce w dniach 2 i 3 grudnia 2009 r. Senatorowie uchwalili jedynie wprowadzenie do ustawy skrótu legislacyjnego[31], na co wyraził zgodę obecny na posiedzeniu przedstawiciel Kościoła Prawosławnego. Sejmowa Komisja Spraw Wewnętrznych i Administracji na posiedzeniu w dniu 15 grudnia 2010 r. postanowiła rekomendować Sejmowi przyjęcie senackich poprawek. Zauważono jednak, że poprawki mają charakter legislacyjny i Senat słusznie podniósł, że w przypadku wprowadzenia do ustawy określenia złożonego, czyli wielowyrazowego, można wprowadzić skrót, ale nie jest to obligatoryjne[32]. Na 56. posiedzeniu Sejmu w dniu 17 grudnia 2009 r. przyjęto poprawki Senatu[33]. Przyjęte rozwiązania legislacyjne przyczyniły się do wycofania skargi złożonej przez Kościół Prawosławny do ETPC.

---

30 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja VI, Sprawozdanie Stenograficzne z 53. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 4 listopada 2009 r. (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2009, s. 76-83; Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja VI, Sprawozdanie Stenograficzne z 53. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 4 listopada 2009 r. (drugi dzień obrad), Warszawa 2009, s. 232-233.

31 Senat wprowadził do tekstu uchwalonej przez Sejm ustawy następujące poprawki: w art. 4 w ust. 2 po wyrazach „ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych" dodano wyrazy „zwanego dalej „ministrem" i w konsekwencji stosowne zmiany wprowadzono w całym projekcie. Zob. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawie ustawy o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, http://ww2.senat.pl/k7/dok/uch/045/700uch.pdf (dostęp: 6.08.2013).

32 Zob. Biuletyn z posiedzenia z dnia 8 października 2009 r. nr 168 Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, nr 3126/VI, Wydawnictwo Sejmowe, s. 3-4.

33 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja VI, Sprawozdanie Stenograficzne z 56. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 17 grudnia 2009 r., Warszawa 2009, s. 263-265.

2. Ustawa o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa

Status Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie reguluje ustawa prawosławna. Jak stanowi art. 19 ust. 4, seminarium jest wyższą szkołą teologiczną uprawnioną do nadawania absolwentom tytułu zawodowego licencjata teologii prawosławnej. Tytuł ten jest równoważny z tytułem zawodowym licencjata nadawanym przez publiczne szkoły wyższe. Studia w seminarium mogą podjąć wyznawcy prawosławia – na studiach stacjonarnych jedynie mężczyźni, na niestacjonarnych zaś również kobiety[34].

Inicjatywa ustawodawcza, zmierzająca do finansowania seminarium, podjęta została już w styczniu 2006 r., kiedy grupa posłów złożyła do laski marszałkowskiej projekt ustawy o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa (druk nr 283)[35]. Ustawa nie została jednak uchwalona i Kościół Prawosławny czekał ponad pięć lat na zmianę tego stanu.

W dniu 6 kwietnia 2011 r. Rada Ministrów reprezentowana przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Jego Eminencja Sawa, Prawosławny Metropolita Warszawski i całej Polski, reprezentujący Kościół Prawosławny, podpisali Umowę w sprawie Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie[36]. Podstawę prawną Umowy z dnia 6 kwietnia 2011 r. stanowi art. 25 ust. 5 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym[37]. Ten ostatni przepis stanowi, że prawo o szkolnictwie wyższym nie stosuje się do szkół wyższych i wyższych seminariów duchownych prowadzonych przez związki wyznaniowe, z wyjątkiem Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, chyba że ustawa lub umowa między rządem a władzami związków wyznaniowych stanowi inaczej[38].

---

[34] Zob. Uzasadnienie do umowy w sprawie Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie, Akta DWRMNiE.

[35] http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/E101001E9CA0D137C125710D002EC36A/$file/283.pdf (dostęp: 6.08.2013).

[36] Umowa w sprawie Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie, Akta DWRMNiE.

[37] Dz.U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.

[38] Z budżetu państwa finansowanych było dotąd pięć kościelnych szkół wyższych: Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II (ustawa z 14 czerwca 1991 r. o finansowaniu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego z budżetu państwa, Dz.U. Nr 61, poz. 259 ze zm.) oraz Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie (ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o finansowaniu Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie z budżetu państwa, Dz.U. Nr 103,

Umowa z dnia 6 kwietnia 2011 r. składa się z trzech paragrafów, w których strony oświadczają, że słuchaczom seminarium przysługują prawa studentów określone w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz że seminarium może otrzymywać dotacje i inne środki z budżetu państwa, z wyjątkiem finansowania kosztów realizacji inwestycji budowlanych, na zasadach określonych w projektowanej jeszcze wówczas ustawie – uchwalonej w dniu 13 maja 2011 r. – o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa (§ 1), którą strony zaakceptowały (§ 2).

Przyznanie słuchaczom seminarium praw studentów określonych w prawie o szkolnictwie wyższym było skutkiem ustaleń podjętych na spotkaniu przedstawicieli Kościoła Prawosławnego z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego we wrześniu 2008 r. w wyniku uzgodnień podjętych przez Wspólny Zespół[39]. W trakcie spotkania strona rządowa pozytywnie odniosła się do kwestii ewentualnego przyznania osobom

poz. 650 ze zm.) – w odniesieniu do ww. katolickich szkół wyższych w art. 15 ust. 3 konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską państwo zobowiązało się udzielać dotacji na ich finansowanie; Papieski Wydział Teologiczny w Warszawie (ustawa z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie z budżetu państwa, Dz.U. Nr 94, poz. 648), Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu (ustawa z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu z budżetu państwa, Dz.U. Nr 94, poz. 649), Wyższa Szkoła Filozoficzno-Pedagogiczna „Ignatianum" w Krakowie (ustawa z 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum" w Krakowie z budżetu państwa, Dz.U. Nr 94, poz. 650) – ww. trzy szkoły wyższe są finansowane z budżetu państwa na podstawie ustaw przygotowanych przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej jako realizacja zobowiązań przyjętych na forum Rządowej i Kościelnej Komisji Konkordatowych, które w dniu 29 lipca 2005 r. opowiedziały się za „[...] finansowaniem trzech uczelni papieskich wymienionych w Umowie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski z dnia 29 lipca 1999 roku". Ze wspomnianego uzasadnienia do ustawy z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum" w Krakowie z budżetu państwa wynika zatem, że szkoła ta została objęta finansowaniem na podstawie ustawy opracowanej w wyniku porozumienia Rządu RP i Kościoła Katolickiego na forum Komisji Konkordatowych w celu „wypełnienia [...] Konkordatu" oraz Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski w sprawie statusu prawnego szkół wyższych zakładanych i prowadzonych przez Kościół Katolicki... . Zob. Uzasadnienie do Umowy w sprawie Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie, Akta DWRMNiE.

[39] Protokół z I posiedzenia Wspólnego Zespołu, Protokół z IV posiedzenia Wspólnego Zespołu z dnia 9 września 2008 r. oraz Protokół z V posiedzenia Wspólnego Zespołu z dnia 23 grudnia 2008 r., Akta DWRMNiE.

uczącym się w seminarium praw studentów uczelni utworzonych na podstawie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym.

Należy zauważyć, że § 1 pkt 1 Umowy jest tożsamy treściowo z § 5 Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski w sprawie statusu prawnego szkół wyższych zakładanych i prowadzonych przez Kościół Katolicki, w tym uniwersytetów, odrębnych wydziałów i wyższych seminariów duchownych, oraz w sprawie trybu i zakresu uznawania przez państwo stopni i tytułów nadawanych przez te szkoły wyższe, stanowiącej załącznik do obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 lipca 1999 r. o wykonaniu konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską[40], na mocy której studentom katolickich szkół wyższych przyznano prawa studentów uczelni działających na podstawie przepisów prawa o szkolnictwie wyższym. Mając na uwadze fakt, że osoby kształcące się w seminarium nie posiadały uprawnień przysługujących studentom uczelni działających na podstawie przepisów powołanej ustawy, konieczne było zawarcie podobnej umowy. Należy jednak wskazać, że wspomniany § 5 w odniesieniu do osób kształcących się w katolickich kościelnych szkołach wyższych posługuje się określeniem „studenci", natomiast § 1 pkt 1 Umowy z dnia 6 kwietnia 2011 r. używa określenia „słuchacze"[41].

Poselski projekt ustawy o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa wpłynął do laski marszałkowskiej w dniu 4 listopada 2008 r. Zawarte w nim rozwiązania były wcześniej zaaprobowane przez Kościół Prawosławny[42]. Istotą projektu, składającego się z dwóch artykułów[43], było umożliwienie

---

[40] Dz.U. Nr 63, poz. 727. Zgodnie z § 5 studentom kościelnych szkół wyższych przysługują prawa studentów uczelni utworzonych na podstawie ustawy, o której mowa w § 4, oraz na podstawie ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych (Dz.U. Nr 96, poz. 590 ze zm.).

[41] Pierwotny projekt umowy w odniesieniu do określenia osób uczących się w seminarium posługiwał się określeniem „studenci", które zostało zmienione na określenie „słuchacze" w wyniku przyjęcia stanowiska w tym zakresie zaprezentowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Zob. Pismo Podsekretarza Stanu w MNiSW do MSWiA z dnia 1 września 2009 r., MNiSW-DNS-WUN-1221-506-15/AW/09; Notatka służbowa z dnia 24 września 2009 r., Akta DWRMNiE.

[42] Por. Biuletyn z posiedzenia z dnia 26 sierpnia 2009 r. nr 132 Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, nr 2605/VI, Wydawnictwo Sejmowe, s. 15.

[43] „Art. 1. Prawosławne Seminarium Duchowne w Warszawie otrzymuje dotacje i inne środki z budżetu państwa na zasadach określonych dla uczelni publicznych, z wyjątkiem finansowania kosztów realizacji inwestycji budowlanych.

seminarium otrzymywania dotacji i innych środków z budżetu państwa na zasadach określonych dla uczelni publicznych, z wyjątkiem finansowania kosztów realizacji inwestycji budowlanych, już od roku budżetowego 2010.

Rada Ministrów w dniu 21 kwietnia 2009 r. zajęła stanowisko, zgodnie z którym, co do zasady, nie była przeciwna wprowadzeniu regulacji zaproponowanej w poselskim projekcie. Jednocześnie wyraziła pogląd, że należy kontynuować prace legislacyjne nad projektem, ale wprowadzenie projektowanej regulacji winno być poprzedzone zawarciem odpowiedniej umowy pomiędzy Rządem RP a Świętym Soborem Biskupów Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego[44]. Zatem treść Umowy musiała wynikać również ze stanowiska Rady Ministrów wobec poselskiego projektu ustawy o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa.

Mając powyższe na uwadze, 26 sierpnia 2009 r. na posiedzeniu sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży odbyło się pierwsze czytanie projektu ustawy, który został przyjęty bez poprawek[45]. Członkowie Komisji mieli jednak świadomość, że ewentualne zakończenie prac legislacyjnych nad projektem ustawy przed zawarciem stosownej umowy z właściwymi władzami Kościoła Prawosławnego może spowodować niezgodność przyjętych rozwiązań z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP[46].

Komitet Rady Ministrów na posiedzeniu w dniu 14 grudnia 2009 r. przyjął i rekomendował Radzie Ministrów projekt umowy[47], który jednak nie został zaakceptowany przez Kościół Prawosławny m.in. dlatego, że posługiwał się innymi niż wcześniej przyjęte określeniami. Zdaniem metropolity Sawy „[...] sprawa dofinansowania [...] Seminarium [...] wymaga dalszych uzgodnień. Ewentualne dofinansowanie

---

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia i ma zastosowanie poczynając od roku budżetowego 2010".

44 Stanowisko Rady Ministrów wobec poselskiego projektu ustawy o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa (druk nr 1411), http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/D3B798507E4C1F9FC12575A20036F3D6/$file/1411-s.pdf (dostęp: 6.08.2013).

45 Sprawozdanie Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży o poselskim projekcie ustawy o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa (druk nr 1411), http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/2263/$file/2263.pdf (dostęp: 6.08.2013).

46 Biuletyn z posiedzenia z dnia 26 sierpnia 2009 r. nr 132 Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży, s. 16.

47 Zob. Pismo Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów do Sekretarza Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2009 r., KRM-24-195-09, Akta DWRMNiE.

nie może negatywnie wpłynąć na całokształt działalności Seminarium. Proponuję, by sprawą zajął się Zespół Państwowo-Kościelny"[48].

W związku z podniesioną potrzebą przeprowadzenia dalszych uzgodnień kwestia finansowania seminarium z budżetu państwa powróciła podczas VIII posiedzenia Wspólnego Zespołu w dniu 16 listopada 2010 r., kiedy to obydwie strony uzgodniły kontynuowanie prac nad podpisaniem umowy i uchwaleniem stosownej ustawy w sprawie finansowania seminarium. Efektem tych prac było przyjęcie przez Radę Ministrów w dniu 1 marca 2011 r. projektu Umowy w sprawie finansowania seminarium, zawarcie tej Umowy w dniu 6 kwietnia 2011 r. i wreszcie kontynuowanie prac parlamentarnych nad poselskim projektem ustawy[49]. Ustawa została uchwalona na 92. posiedzeniu Sejmu w dniu 13 maja 2011 r.[50] (w głosowaniu wzięło udział 412 posłów; za oddano 407 głosów, przeciw – 3, 2 osoby wstrzymały się)[51].

Wskutek przyjętych uregulowań legislacyjnych w 2011 r. wysokość środków, które mogły być wykorzystane przez seminarium po wejściu w życie ustawy o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa, wynosiła 450 tys. zł i pochodzi-

---

[48] Pismo Prawosławnego Metropolity Warszawskiego i całej Polski z dnia 6 stycznia 2010 r.; pismo Prawosławnego Metropolity Warszawskiego i całej Polski z dnia 29 stycznia 2010 r., Akta DWRMNiE.

[49] Projekt był przedmiotem obrad 92. posiedzenia Sejmu w dniu 12 maja 2011 r. Sejm skierował ponownie projekt ustawy do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży w celu rozpatrzenia poprawki zgłoszonej w drugim czytaniu. Komisja po rozpatrzeniu poprawki wniosła o nadanie art. 2 brzmienia: „Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia i ma zastosowanie poczynając od roku budżetowego 2011". Zob. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja VI, Sprawozdanie Stenograficzne z 92. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 13 maja 2011 r. (drugi dzień obrad), s. 138-144; Dodatkowe sprawozdanie Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży o poselskim projekcie ustawy o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa (druk nr 1411), http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/10DD468CBAAF8836C125788F0022EB87/$file/2263-A.pdf (dostęp: 6.08.2013).

[50] Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja VI, Sprawozdanie Stenograficzne z 92. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 13 maja 2011 r. (trzeci dzień obrad), s. 218-210. Marszałek Senatu skierował ustawę do Komisji Nauki, Edukacji i Sportu, która na posiedzeniu w dniu 26 maja 2011 r. wniosła o przyjęcie ustawy bez poprawek *(*druk nr 1224 A). Zob. Notatka z posiedzenia Komisji Nauki, Edukacji i Sportu, http://ww2.senat.pl/k7/kom/knes/2011/112.pdf (dostęp: 6.08.2013). Prezydent podpisał ustawę w dniu 1 lipca 2011 r.

[51] http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&92&157 (dostęp: 6.08.2013).

ła z rezerwy celowej budżetu państwa. Od roku budżetowego 2012 seminarium było dofinansowywane przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego ze środków zarezerwowanych na szkolnictwo wyższe[52].

3. Ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. i 13 maja 2011 r. a realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Na wstępie należy wskazać, że zarówno porozumienie z dnia 16 grudnia 2008 r., jak też Umowa z dnia 6 kwietnia 2011 r. mają charakter porozumienia publicznoprawnego. Mając na względzie ich naturę prawną, należy je uznać za umowy, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP. Powyższa konstatacja wynika m.in. z faktu, że Rada Legislacyjna już w 2002 r. zajęła stanowisko, zgodnie z którym termin „umowa" z art. 25 ust. 5 Konstytucji nie pokrywa się z cywilistycznym pojęciem umowy, lecz odpowiada publicznoprawnemu pojęciu „porozumienia". Podczas prac w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nad redakcją omawianego przepisu ustawy zasadniczej używano zamiennie określeń „porozumienie" i „umowa". Zatem *ratio legis* regulacji konstytucyjnej stanowi zdefiniowanie zasady bilateralności za pomocą instytucji odpowiadającej publicznoprawnemu czy nawet politycznemu pojęciu porozumienia. Niektórzy przedstawiciele doktryny prawa wyznaniowego podnoszą jednak, że wspomniane stanowisko Rady Legislacyjnej nie znajduje uzasadnienia w wykładni językowej. Skoro bowiem racjonalny ustrojodawca posługuje się terminem „umowa", to należy domniemywać, że było to działanie świadome i celowe[53].

---

[52] Środki przeznaczone bezpośrednio na wykonywanie przepisów Umowy są ujmowane w części 38. budżetu państwa – Szkolnictwo wyższe, w rozdziale 80306 – Działalność dydaktyczna oraz w rozdziale 80309 – Pomoc materialna dla studentów i doktorantów. Dotacje podmiotowe w obszarze działalności dydaktycznej oraz dotacja na pomoc materialną dla studentów określane są zgodnie z rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie zasad podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych (Dz.U. Nr 89, poz. 544 ze zm.).

[53] Z. Witkowski, *Opinia w sprawie zagadnień wynikających z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Legislacyjny" 2000, nr 2, s. 100; A. Lichorowicz, *Opinia o projekcie ustawy o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego z dnia 20 kwietnia 2009 r.*, kserokopia w posiadaniu autora; M. Olszówka, *Zawieranie umów i uchwalanie ustaw, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy" 2010, nr 6, s. 50-51; tenże, *Ustawy wyznaniowe. Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – próba interpretacji*, Warszawa 2010,

Z ostrożności należy jednak wskazać, że – jak już podniesiono – porozumienie z 16 grudnia 2008 r. przewidywało, że jego „zawarcie [...] i ewentualne uchwalenie ustawy, o której w nim mowa, nie wymaga zawarcia odrębnej umowy, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP". Zapis ten wzmacnia argumentację, przemawiającą za stanowiskiem, że porozumienie z 16 grudnia 2008 r. powinno się traktować jako taką umowę.

Uznanie zarówno porozumienia z 16 grudnia 2008 r. jak też Umowy z 6 kwietnia 2011 r. za umowy, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, uzasadnia także fakt, że udział w ich wypracowywaniu brali zarówno przedstawiciele Rady Ministrów, jak też zainteresowanych Kościołów. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu omawianego już wyroku z 2 kwietnia 2003 r., Konstytucja gwarantuje kościołom i innym związkom wyznaniowym równość w prowadzeniu negocjacji, w których dochodzi do wspólnych ustaleń co do ukształtowania wzajemnych stosunków. Takie ustalenia przedstawiciele Rady Ministrów i Kościołów wypracowywali w trakcie pertraktacji m.in. na forum Wspólnego Zespołu i zespołów eksperckich. Ustalenia były podstawą rozwiązań przyjętych w omawianych porozumieniu i Umowie, stanowiących zgodne oświadczenia woli stron, a następnie uchwalonych na ich podstawie aktach prawnych.

Kolejną istotną z punktu widzenia art. 25 ust. 5 Konstytucji jest kwestia strony podmiotowej zawartego porozumienia i Umowy. Otóż nie powinny one budzić zastrzeżeń w świetle zgodności ze wspomnianym przepisem ustawy zasadniczej, gdyż przedstawiciele obu Kościołów legitymowali się prawem zawarcia umów wyznaniowych z Radą Ministrów, z tym jednak zastrzeżeniem, że Kościołowi Greckokatolickiemu, będącemu jednym z obrządków Kościoła Katolickiego, wspomniane prawo przysługuje w ramach Kościoła Katolickiego[54]. Natomiast ze strony Rady Ministrów porozumienia i Umowę zawarł Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, którego upoważnienie do ich negocjowania i podpisania wynikało, jak wskazywało Rządowe Centrum Legislacji, z art. 5 pkt 25 oraz art. 30 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[55], ponieważ dział wyznań religijnych był wówczas przypisany temu ministrowi[56]. Nadto

---

s. 46-50; P.A. Leszczyński, *Implementacja art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 445.

[54] D. Walencik, *Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo" 2010, z. 6, s. 52.

[55] Dz.U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437 ze zm.

[56] Pismo Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2009 r., SDT-261-20(1)/09/DS, do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji,

okoliczność, że porozumienie z 16 grudnia 2008 r. jest porozumieniem trójstronnym i zawiera w sobie element porozumienia nie tylko pomiędzy Radą Ministrów a zainteresowanymi Kościołami, lecz także bezpośredniego porozumienia pomiędzy tymi Kościołami, nie pozbawia go charakteru umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji[57]. Istotne jest także stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 2 kwietnia 2003 r. podkreślił, że w sytuacji gdy dana sprawa dotyczy dwóch lub więcej kościołów i innych związków wyznaniowych, niezbędne jest porozumienie ze wszystkimi zainteresowanymi wspólnotami religijnymi.

Odnosząc się do zakresu przedmiotowego porozumienia z dnia 16 grudnia 2008 r. i Umowy z 6 kwietnia 2011 r. oraz zawartych na ich podstawie ustaw, należy wskazać, że są nim zagadnienia majątkowo-finansowe. Stanowi to ważną wskazówkę dla uchwalania w przyszłości ustaw wyznaniowych, ponieważ już pod reżimem obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalonych zostało szereg ustaw, regulujących kwestie finansowe i majątkowe wspólnot religijnych z pominięciem zachowania trybu art. 25 ust. 5 Konstytucji RP; np. ustawa z 30 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania[58], ustawy dotyczące finansowania katolickich kościelnych szkół wyższych oraz regulacje dotyczące kwestii podatkowych i zwolnień celnych. Na marginesie należy wskazać, że sama doktryna prawa wyznaniowego nie jest zgodna co do faktu, czy projekty ustaw wyznaniowych dotyczących spraw majątkowo-finansowych wspólnot religijnych powinny być jedynie opiniowane przez ich przedstawicieli[59], czy też regulacja wymaga przestrzegania zasady bilateralności[60]. Wynika to m.in. z faktu, że samo brzmienie

---

Akta DWRMNiE. W odniesieniu do porozumienia z dnia 16 grudnia 2008 r. D. Walencik wyraził pogląd, że brak było wyraźnego upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do: przyjęcia w imieniu Rady Ministrów wniosku związku wyznaniowego o zawarcie umowy, prowadzenia ze stosownymi władzami negocjacji i dokonywania uzgodnień w przedmiocie szczegółowej treści projektu umowy i ustawy, powołania zespołu redakcyjnego do opracowania projektu umowy i organizacji pracy tego zespołu. Twierdzi, że wspomnianej kompetencji ministra nie można domniemywać z faktu, że odpowiadał on za dział administracji rządowej – wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne. Zob. D. Walencik, *Realizacja art. 25 ust. 5*, s. 53.

57 A. Lichorowicz, *Opinia o projekcie ustawy.*

58 Dz.U. Nr 145, poz. 1534.

59 Tak np. P. Borecki, *Głosa do uchwały całej Izby Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2005 r.*, sygn. akt FPS 5/04, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2005, nr 2-3, s. 156-157.

60 Zob. D. Walencik, *Formalnoprawne uwarunkowania stanowienia regulacji prawnych dotyczących finansowania związków wyznaniowych w Rzeczypo-*

art. 25 ust. 5 Konstytucji, zgodnie z którym „stosunki między Rzecząpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi", jest nieostre[61].

Normy art. 25 ust. 5 Konstytucji nie narusza także zawarty w porozumieniu i uchwalonej na jego podstawie ustawie cząstkowy charakter regulacji, wynikający z tego, że część nieruchomości podpadających pod działanie art. 49 ustawy prawosławnej nie była – za zgodą stron – nią objęta. Konkluzja wynika z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 maja 1998 r., K 35/97[62], w którym Trybunał wskazał, że „sfera uprawnień poszczególnych kościołów nie musi być wyczerpująco uregulowana ustawami o stosunku państwa do poszczególnych kościołów"[63].

W kontekście omawianego zakresu przedmiotowego na uwagę zasługuje również precedensowe rozwiązanie przyjęte w Umowie z 6 kwietnia 2011 r., polegające na zamieszczeniu w niej spraw o charakterze „mieszanym". Otóż, jak już podniesiono, Umowa z jednej strony stanowiła podstawę do uchwalenia w przyszłości ustawy o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa, o której mowa w § 2 Umowy, co pozwala zakwalifikować tę Umowę do umów, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji, z drugiej zaś strony § 1 pkt 2 Umowy wypełnia swoistą delegację z art. 1 ust. 2 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym.

Umowa z art. 25 ust. 5 Konstytucji nie ma charakteru samoistnego źródła prawa, dlatego konieczne jest uchwalenie na jej podstawie właściwej ustawy partykularnej[64], co przesądza o wzajemnej zależności między podpisaną umową a złożonym do laski marszałkowskiej projektem ustawy[65].

Doktryna prawa wyznaniowego nie jest zgodna co do kręgu podmiotów uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą legislacyjną usta-

---

spolitej Polskiej, w: *Finansowanie Kościołów i innych związków wyznaniowych*, red. P. Sobczyk, K. Warchałowski, Warszawa 2013, s. 50-51; P. Stanisz, *Perspektywy zmian systemu finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych w Polsce*, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2009, t. 12, s. 15; P. Stanisz, *Sprawy majątkowe jako element stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi*, w: *Finansowanie Kościołów i innych związków wyznaniowych*, s. 31-32.

61 W. Uruszczak, *Art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Problemy interpretacyjne*, w: *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, s. 480.

62 OTK-A 1998, nr 3, poz. 32

63 A. Lichorowicz, *Opinia o projekcie ustawy.*

64 W. Uruszczak, *Art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 485.

65 M. Olszówka, *Zawieranie umów i uchwalanie ustaw,* s. 55.

wy wyznaniowej. Należy jednak zgodzić się poglądem, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi jedynie, że umowę zawiera Rada Ministrów, nie odnosząc się do jej wyłączności w zakresie wszczynania ścieżki legislacyjnej[66]. Wskazują na to inicjatywy ustawodawcze ustawy z 17 grudnia 2009 r., stanowiącej inicjatywę rządową, i ustawy z 13 maja 2011 r., będącej inicjatywą poselską. Tryb legislacyjny ostatniej ustawy wskazuje również, że w praktyce tworzenia prawa nie jest właściwe wyrażone w literaturze prawa wyznaniowego twierdzenie, że inne niż Rada Ministrów podmioty mogą wystąpić z inicjatywą legislacyjną ustawy wyznaniowej dopiero po podpisaniu umowy przez Radę Ministrów[67]. W doktrynie prawa wyznaniowego wyrażono jednak pogląd, że inicjatywa taka, zakładając wcześniejsze podpisanie odpowiedniej umowy między Radą Ministrów a przedstawicielami związku wyznaniowego, nie byłaby wadliwa pod względem formalnym, jednakże naruszałaby ducha art. 25 ust. 5 Konstytucji, przewidującego zgodne działanie stron umowy aż do zakończenia procesu legislacyjnego[68].

Warto również wskazać na rolę parlamentu w procesie uchwalania ustawy wyznaniowej w świetle ustawy z 17 grudnia 2009 r. i ustawy z 13 maja 2011 r. Prace w parlamencie nad powołanymi regulacjami wskazują, że za właściwe należy uznać twierdzenie, że choć art. 25 ust. 5 Konstytucji ogranicza kompetencje ustawodawcze parlamentu, to jednak ich nie znosi. Sejm i Senat mogą zatem wprowadzić zmiany redakcyjne do projektu ustawy i przeprowadzać dyskusję nad projektowanymi uregulowaniami[69]. Omawiane prace nie dają jednak odpowiedzi, czy i ewentualnie w jakiej formie parlament mógłby wprowadzać poprawki merytoryczne do procedowanych projektów. Wydaje się jednak, że wyrażony w doktrynie prawa wyznaniowego pogląd, że zgłaszanie poprawek merytorycznych na omawianym etapie byłoby dopuszczalne, jeśli pozytywnie odnieśliby się do tego przedstawiciele

---

[66] Art. 118 Konstytucji jako podmioty wyposażone w prawo zgłaszania projektów ustaw wymienia posłów, Senat, Prezydenta RP, Radę Ministrów oraz grupę co najmniej 100 000 obywateli. Zob. Z. Witkowski, *Opinia w sprawie zagadnień wynikających z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, s. 103; M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe*, s. 66-71 (tam powołana literatura); D. Walencik, *Realizacja art. 25 ust. 5*, s. 47-48.

[67] M. Olszówka, *Zawieranie umów i uchwalanie ustaw*, s. 58.

[68] Z. Witkowski, *Opinia w sprawie zagadnień prawnych*, s. 103; D. Walencik, *Realizacja art. 25 ust. 5*, s. 47-48; P.A. Leszczyński, *Implementacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, s. 447.

[69] D. Walencik, *Realizacja art. 25 ust. 5*, s. 48.

kościołów i innych związków wyznaniowych, jest właściwy[70]. Pogląd ten wydaje się tym bardziej uzasadniony, że do prac parlamentarnych nad omawianymi ustawami byli zapraszani i brali w nich udział przedstawiciele strony kościelnej.

Podsumowanie

Uchwalenie ustawy o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego i ustawy o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa stanowi realizację ducha art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, mimo że w doktrynie wyrażony został pogląd, iż spośród wspomnianych regulacji jedynie ustawa z 13 maja 2011 r. stanowi pierwszą realizację art. 25 ust. 5 Konstytucji[71]. Wydaje się jednak, że przedstawione argumenty wskazują, że pierwszą realizację zasady bilateralności w polskim porządku prawnym, wyrażonej w omawianym przepisie ustawy zasadniczej, stanowi ustawa z 17 grudnia 2009 r., której uchwalenie ma doniosłe znaczenie nie tylko z punktu widzenia przedmiotu regulacji w tak skomplikowanej i historycznie bolesnej sprawie jak własność pounickich obiektów sakralnych, ale też przyczynia się do przecięcia tego „węzła gordyjskiego", jakim było zastosowanie omawianego przepisu ustawy zasadniczej w praktyce.

Wydaje się również, że dla tak postawionej tezy bez znaczenia prawnego jest fakt, że prace nad wspomnianymi regulacjami zostały podjęte jeszcze przed wyrażeniem przez Prezesa Rady Ministrów 30 czerwca 2009 r. akceptacji dla projektowanego trybu przygotowania i zawierania umów, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji, o którą w dniu 16 października 2008 r. wnioskował Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji i która, jak się wydaje, w znacznej mierze ułatwi realizację w praktyce art. 25 ust. 5 Konstytucji[72].

---

[70] M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe*, s. 72; Z. Witkowski, *Opinia w sprawie zagadnień*, s. 104; P.A. Leszczyński, *Implementacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, s. 450.

[71] Stanowisko takie zajął D. Walencik, *Formalnoprawne uwarunkowania stanowienia regulacji prawnych*, s. 51.

[72] Pismo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 października 2008 r. do Prezesa Rady Ministrów, DWRMNiE-0230-10/08/MPC, Akta DWRMNiE, oraz pismo Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2009 r.

Settlement of the ownership of Byzantine-Ukrainian property and financing of the Orthodox Theological Seminary in Warsaw in the light of Article 25(5) of The Constitution of the Republic of Poland

Summary

According to Article 25(5) of The Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, relations between the State and churches other than the Catholic Church as well as other religious communities are determined by Acts enacted pursuant to agreements concluded by the Council of Ministers and their appropriate representatives. It should however be indicated that neither The Constitution of the Republic of Poland nor any other legal act define precisely the procedure for preparing and concluding the agreements referred to in Article 25(5) of The Constitution of the Republic of Poland or enacting denominational acts on their basis. It was not until The Act of 17 December 2009 on regulating the legal status of some property in possession of the Autocephalous Orthodox Church of Poland and the 13 May 2011 Act on financing Orthodox Theological Seminary in Warsaw from the state budget were enacted that the intentions of the Article 25(5) of The Constitution of the Republic of Poland have been brought to a close which may have an impact on implementing the legislative principle of bilaterality.

It also seems justified to claim that both the agreement of 16 December 2008 on regulating the legal status of some property referred to in Article 49 (1) of the Act of 4 July 1991 on the relationship between the State and the Autocephalous Orthodox Church of Poland and the 6 April 2011 agreement on the Orthodox Theological Seminary in Warsaw which are the basis for the aforementioned Acts should be considered to be the agreements referred to in Article 25(5) of The Constitution of the Republic of Poland. It is justified among others by the fact that both representatives of the Council of Ministers and concerned Churches participated in reaching the consensus on the aforementioned cases. This resulted in religious communities' viable influence on establishing regulations regarding their financial situation. No aspect of both the agreements or the legislative procedures of the Acts of 17 December 2009 and 13 May 2011 should raise objections in the light of Article 25(5) of The Constitution of the Republic of Poland.

Tłumaczenie własne autora

Część IV

Umowa z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP

Andrzej Czohara*

Zakres podmiotowy art. 25 ust. 5 Konstytucji RP

Art. 25 ust. 4 Konstytucji RP stanowi, że „Stosunki między Rzecząpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy", zgodnie zaś z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP „Stosunki między Rzecząpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami". W stosunkach tych występują zatem dwie kategorie podmiotów, którymi są strona państwowa i strona wyznaniowa.

Ustalenie podmiotów reprezentujących stronę państwową nie nastręcza trudności. Są nimi: 1) Rada Ministrów – jako wymieniony wprost organ władzy wykonawczej właściwy do zawarcia umowy rządowo-wyznaniowej oraz 2) niewymieniony z nazwy, ale niezbędny do uchwalenia na podstawie tych umów stosownych ustaw, organ władzy ustawodawczej, którym jest Sejm i Senat. Znacznie trudniej przedstawia się sprawa określenia drugiej strony, czyli kręgu podmiotów, które jako wymienione w artykule „kościoły i związki wyznaniowe" stanowią stronę wspomnianych relacji i w konsekwencji mają prawo do uregulowania tych relacji na podstawie indywidualnej ustawy. Określenie tych podmiotów ma kluczowe, niejako „wyjściowe" znaczenie w dyskusji nad wyjaśnieniem całości omawianego przepisu.

Ponieważ znajomość historii – jak wiadomo – bywa przydatna do rozumienia współczesności, należy pamiętać, iż dyskusja nad kwestią zasad wyboru związków wyznaniowych uprawnionych do odrębnej ustawy ma swoją długą historię, która bynajmniej nie zaczyna się od

---

* Dr, radca prawny, dyrektor Departamentu Wyznań Religijnych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w latach 1997-2006.

uchwalonej w 1997 r. Konstytucji RP. Kwestia ta była przedmiotem kontrowersji od początku lat 90. w związku z ówczesnym brzmieniem art. 8 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, stanowiącym, że stosunki między państwem a związkami wyznaniowymi regulują „odrębne" ustawy. Norma ta mogła być interpretowana jako podstawa, uzasadniająca wnioski poszczególnych kościołów i innych związków wyznaniowych wpisanych do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych (działających nie na mocy odrębnej ustawy, lecz w myśl przepisów ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania) o uchwalenie dla nich indywidualnej ustawy.

Na forum sejmowym podczas 80. posiedzenia Sejmu II kadencji w dniu 31 maja 1996 r. – przy okazji debaty nad poselskim projektem ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w RP, sekretarz stanu URM Grzegorz Rydlewski pytał: „gdzie należy postawić kropkę w wykazie związków wyznaniowych, które mają prawo do odrębnej ustawy", poseł Tadeusz J. Zieliński zaś, zabierając głos w imieniu klubu Unii Wolności, zwracał uwagę, że powinno być ustalone jednoznaczne kryterium dopuszczenia wniosków związków wyznaniowych o uregulowanie ich sytuacji prawnej w drodze ustawy[1].

W ramach przygotowanej przez administrację rządową nowelizacji ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 1997 r. Sejm uchwalił m.in. nowe brzmienie art. 8, zgodnie z którym sytuację prawną i majątkową związków wyznaniowych regulują przepisy rangi ustawowej[2]. Tym samym ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania została uznana przez ustawodawcę za podstawę unormowania sytuacji prawnej związków wpisanych do rejestru. Postanowienie art. 25 ust. 5 Konstytucji w odniesieniu do związków wyznaniowych wpisanych do rejestru jest nieskorelowane z tą nowelizacją, przewiduje bowiem wyłącznie regulację ich statusu prawnego w państwie na podstawie odrębnej ustawy.

Należy ubolewać nad tym, że w pracach nad art. 25 nowej Konstytucji nie uwzględniono dokonywanych w Sejmie w tym samym czasie ustaleń dotyczących podstawowych zagadnień polskiego prawa wyznaniowego określanych ustawą o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

Wróćmy jednak do głównego celu artykułu, którym jest przedstawienie stanowiska w sprawie wymienionego w tytule zakresu podmio-

---

1 M. Winiarczyk-Kossakowska, *Ustawy III Rzeczypospolitej o stosunku Państwa do kościołów chrześcijańskich*, Warszawa 2004, s. 528.

2 Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1998 r., Nr 59, poz. 375).

towego art. 25 ust. 5 Konstytucji i w którym należy odpowiedzieć na zasadnicze pytanie, czy treść artykułu pozwala ustalić krąg tych podmiotów. Jak zaznaczono na wstępie, problem czy trudność dotyczy określenia związków wyznaniowych jako stron umów, o których mowa w artykule.

Realizacja zamierzonego celu wymaga oczywiście interpretacji przepisu. Interpretacja ta jako przejaw wykładni doktrynalnej, czyli mającej posiadać walory opracowania naukowego, zostanie przeprowadzona zgodnie z powszechnie przyjętą koncepcją klaryfikacyjną wykładni tekstu prawnego, że istotą wykładni jest ustalenie znaczenia przepisu i występujących w nim pojęć.

Doktryna i judykatura sformułowała regułę, określającą „następującą kolejność różnych sposobów wykładni: wykładnia językowa, wykładnia systemowa, wykładnia funkcjonalna", przy czym każda wykładnia powinna mieścić się w granicach możliwego znaczenia językowego słów zawartych w tekście prawnym[3].

Znaczenie językowe przepisu wskazuje, że podmiotem, a dokładniej podmiotami, gdyż Konstytucja używa liczby mnogiej, o których mowa w art. 25 ust. 5, są wszystkie – oprócz Kościoła Katolickiego (którego dotyczy art. 25 ust. 4 Konstytucji) – kościoły i inne związki wyznaniowe. Pojęciem kościołów i innych związków wyznaniowych zdefiniowanym w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (art. 2 pkt 1) oznacza się wspólnoty religijne, posiadające własny ustrój, doktrynę i obrzędy religijne. Ich celem jest wyznawanie i szerzenie wiary religijnej, przy czym za funkcje religijne nie uznaje się oddziaływania poprzez badania i eksperymenty psychologiczne (art. 19 ust. 3). Są one podmiotem relacji z państwem na zasadach równouprawnienia, niezależnie od formy regulacji ich statusu prawnego.

Czytając tekst literalnie, zważywszy jego stanowcze brzmienie, wszystkie kościoły i związki wyznaniowe w Polsce (w tym jak wyżej wspomniałem także wpisane do rejestru) powinny swój status prawny opierać na odrębnej ustawie poprzedzonej umową. Inną sprawą jest, że żaden ze związków wyznaniowych w Polsce (wyłączając Kościół Katolicki) nie spełnia stawianych przez Konstytucję warunków związanych z koniecznością zawarcia tej umowy.

Omówienie znaczenia językowego przepisu wymagałoby odrębnego potraktowania, jednak ze względu na ramy artykułu temat ten nie będzie pogłębiony. Dla celów niniejszego artykułu musi wystarczyć

---

[3] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 1998 r., I CKN 664/97, OSNC 1999/1/7; zob. L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 26-29, 136-137.

stwierdzenie, iż wykładnia językowa przepisu prowadzi do irracjonalnych wniosków, polegających na oczywistej jego kolizji z zasadą domniemania konstytucyjności obowiązujących norm prawa wyznaniowego, określonych w szczególności w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Trudno jednak oprzeć się refleksji nad ogólną oceną jakości i wartości omawianej normy konstytucyjnej dla systemu prawa wyznaniowego w Polsce. W świetle podstawowej wykładni, jaką jest wykładnia językowa, ustawy wyznaniowe są niedostosowane do omawianego przepisu Konstytucji, a zatem powinny zostać poddane rewizji i odpowiedniej modyfikacji według tego przepisu. W sytuacji dotyczącej w szczególności rozbieżności między postanowieniem Konstytucji a sytuacją prawną związków wyznaniowych, opartą na ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (związaną z nieprzewidzianym w Konstytucji działaniem organu administracji publicznej w sprawie regulowania sytuacji prawnej tych związków), należałoby oczekiwać wykładni omawianego przepisu od Trybunału Konstytucyjnego, jednakże Trybunał – jak się wydaje – unika zajęcia w tej sprawie stanowiska.

Wykładnia systemowa ujmuje badany przepis w szerokim kontekście obowiązującego prawa. W interpretacji art. 25 ust. 5 Konstytucji – według reguł wykładni systemowej – trzeba przyjąć założenie, że pojęcie kościołów i innych związków wyznaniowych oznacza wszystkie – niezależnie od form regulacji ich statusu prawnego – podmioty, a więc zarówno działające na podstawie indywidualnych ustaw, jak i na mocy ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tj. wpisane do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych) oraz że podmioty te są równouprawnione zgodnie z art. 25 ust. 1 Konstytucji. Na gruncie tych założeń zarysowały się w doktrynie dwa stanowiska, zróżnicowane ze względu na odmienne w kontekście zasady równouprawnienia podejście do umowy rządowo-wyznaniowej, tzn. czy jej zawarcie przez Radę Ministrów ma charakter bezwzględnie, czy też względnie obowiązujący. Zdaniem Rady Legislacyjnej, wyrażonym w opinii z 1999 r., „z art. 25 ust. 5 wypływa nakaz równego czy jednakowego traktowania wszystkich kościołów i związków wyznaniowych w sferze ich praw i obowiązków, bez względu na to, w jakiej formie regulowana jest ich sytuacja prawna, oraz bez względu na to, jakie wywołać to może wszelkie niedogodne konsekwencje dla Państwa. Oznacza to, że wszystkie uprawnienia przyznane kościołom i związkom wyznaniowym posiadającym ustawy partykularne winny być rozszerzone na związki wpisane do rejestru. W konsekwencji należy uznać za niedopuszczalne ustanawianie jakichś szczególnych kryteriów, którym winny odpowiadać kościoły i inne związki wyznaniowe ubiegające się o zawarcie umowy

z rządem na podstawie art. 25 ust. 5 nowej konstytucji"[4]. Według tej opinii Rada Ministrów ma obowiązek przystąpienia do negocjowania umowy z władzami każdego z kościołów i związków wyznaniowych, który wyrazi takie życzenie.

Interpretację tę – w myśl drugiego przeważającego w literaturze stanowiska – należy odrzucić, gdyż „z góry nie nadaje się do realizacji w odniesieniu do najmniejszych wspólnot religijnych i w tym sensie jest nierealistyczna i nieracjonalna"[5]. Względy racjonalności zatem dyktują konieczność ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do odrębnych umów z Radą Ministrów i następnie na tej podstawie uchwalenia przez Sejm dotyczącej ich ustawy. Trudno bowiem oczekiwać od Rady Ministrów zgody na podpisanie umowy ze wszystkimi podmiotami określanymi w Polsce mianem kościołów i innych związków wyznaniowych. W tej sytuacji konieczne jest ustalenie przesłanek, które nie naruszając zasady równouprawnienia, pozwoliłyby obiektywnie uzasadnić ograniczenie kręgu związków wyznaniowych uprawnionych do umów z Radą Ministrów. Rozumowanie to znalazło wsparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który zasadę równości wobec wszelkich podmiotów prawa uwarunkował posiadaniem przez te podmioty tzw. wspólnej cechy istotnej. Zatem jeżeli charakteryzują się one daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo, tj. bez różnicowań zarówno faworyzujących, jak i dyskryminujących. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych oznacza, że wszystkie kościoły i związki wyznaniowe posiadające wspólną cechę istotną powinny być traktowane równo", przy czym „badając zgodność regulacji prawnej z konstytucyjną zasadą równości, należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo określonych podmiotów, a więc czy możliwe jest wskazanie wspólnej cechy istotnej lub faktycznej uzasadniającej równe traktowanie tych podmiotów"[6]. Według Trybunału Konstytucyjnego prawodawca konstytucyjny, przewidując w art. 25 ust. 5 Konstytucji negocjowanie rozwiązań prawnych z władzami poszczególnych

---

[4] Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów nt. stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie określenia kryteriów, którym powinny odpowiadać kościoły i inne związki wyznaniowe ubiegające się o zawarcie umowy z rządem na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji, „Przegląd Legislacyjny" 1999, nr 4, s. 155.

[5] T.J. Zieliński, *Mankamenty układowego regulowania sytuacji prawnej związków wyznaniowych*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego" 2009, t. 1, s. 37; zob. także J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s. 81.

[6] Uzasadnienie do wyroku TK z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 28.

kościołów i związków wyznaniowych, wykluczył identyczność rozwiązań, założył tym samym różnicowanie dotyczących tych wspólnot regulacji prawnych w takim zakresie, w jakim jest to uzasadnione ich odmienną sytuacją faktyczną.

Stanowisko Trybunału ma doniosłą wagę. Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z prawem dywersyfikację formy regulacji statusu prawnego związków wyznaniowych. Stanowcze zatem sformułowanie, że ich stosunki z państwem muszą być regulowane ustawą poprzedzoną zawarciem stosownej umowy z Radą Ministrów, nie ma charakteru bezwzględnego (w ujęciu tym pojęcie umowy Trybunał potraktował zamiennie z pojęciem porozumienia). Po drugie, Trybunał nie podjął się jednak bliższego wyspecyfikowania istotnych cech wspólnych jako kryterium zróżnicowania. W efekcie sformułowaną w sposób niedookreślony zasadę równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych zastąpił również niedookreśloną formułą istotnych cech wspólnych. Pozostawił zatem otwartą kwestię skonkretyzowania związków jako podmiotów stanowiących stronę umów rządowo-wyznaniowych.

W sytuacji braku w polskim prawie (zarówno w Konstytucji RP, jak i w ustawie zwykłej) kryteriów, który ze związków wyznaniowych ma mieć status uregulowany w formie indywidualnej ustawy, nasuwa się pogląd, że rozwiązanie tego problemu, czyli ustalenia listy owych cech oraz ich oceny względem poszczególnych związków wyznaniowych, leży w gestii organów władzy wykonawczej i ustawodawczej[7]. Propozycje ustawowego przyjęcia określonych przepisów, w postaci np. liczebności wyznawców czy też długości trwania danego związku na ziemiach polskich jako przesłanek kwalifikacji związków wyznaniowych do umów z rządem, wywołują jednak w doktrynie wątpliwości co do zgodności z Konstytucją oraz możliwości zachowania obiektywizmu mierników tych cech[8]. Podsumowując ten fragment, należy skonstatować, że interpretacja omawianego art. 25 ust. 5 w myśl wykładni systemowej, choć niewątpliwie przyczynia się do pewnego sprecyzowania i wyjaśnienia kwestii jego zakresu podmiotowego, jednakże nie przynosi pełnej jasności i może budzić kontrowersje ze względu na wynikający z tej wykładni (w wersji omawianej w drugiej kolejności) pewien woluntaryzm w uprawnieniach władz państwowych w określa-

---

[7] Zob. T.J. Zieliński, *Mankamenty*, s. 42; M. Winiarczyk-Kossakowska, *Ustawy*, s. 634.

[8] Zob. M. Winiarczyk-Kossakowska, *Ustawy*, s. 634; J. Sobczak, *Podstawy wiedzy o państwie*, Poznań 2000, s. 121.

niu związków wyznaniowych stanowiących stronę umów rządowo-wyznaniowych.

Pozostaje do rozpatrzenia trzeci rodzaj wykładni, rzadko stosowanej w literaturze przedmiotu, a mianowicie – wykładnia funkcjonalna. Wykładnia funkcjonalna to taki sposób interpretacji tekstu prawnego, w którym bierze się pod uwagę jego kontekst funkcjonalny. W skład tego kontekstu wchodzą wszystkie fakty, które wpływają na rozumienie tekstu prawnego, jak racje i uwarunkowania ekonomiczne, moralne czy polityczne. Jak podkreśla doktryna, wykładnia funkcjonalna odgrywa szczególną rolę w interpretacji przepisów prawa konstytucyjnego, które często używają pojęć niedookreślonych, klauzul generalnych[9].

Analizując art. 25 ust. 5 Konstytucji, w myśl reguł wykładni funkcjonalnej, należy zauważyć, że kwestię instytucjonalnych stosunków państwa do związków wyznaniowych Konstytucja umieściła w rozdziale I „Rzeczpospolita", w którym zawarto przewodnie zasady ustrojowe państwa[10]. Kościoły i inne związki wyznaniowe Konstytucja uznaje zatem za podmioty należące do sfery ustroju politycznego państwa. Jego komponentem jest tzw. reżim polityczny, który obejmuje metody działania organów władzy, zasady funkcjonowania w państwie wszelkich ważnych organizacji oraz relacje państwa do nich. Istniejący kształt stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi stanowi element tak rozumianego reżimu politycznego. Realnie rzecz biorąc, nie sposób zresztą odmówić zwłaszcza Kościołowi Katolickiemu cech ważnej instytucji życia publicznego, wywierającej znaczny wpływ na kierunki polityki państwa w różnych dziedzinach.

Całość art. 25 Konstytucji można ująć jako przejaw dążenia ustrojodawcy do oparcia tych stosunków na modelu wzorca kultury politycznej, nazywanego konsensualnym, który jest przeciwieństwem modelu konfliktowego. Model ten opisują nienadające się do bezpośredniego stosowania klauzule generalne i pojęcia niedookreślone, jak przede wszystkim współdziałanie państwa i wspólnot wyznaniowych, ich równouprawnienie, bezstronność państwa w kwestiach światopoglądowych, autonomia i niezależność państwa i związków wyznaniowych w sobie właściwych zakresach. W ust. 5 art. 25 państwo postanowiło regulować swe stosunki ze związkami wyznaniowymi w formie

---

[9] Zob. L. Morawski, *Wykładnia*, s. 202, 203.

[10] Instytucjonalnych relacji państwa ze związkami wyznaniowymi nie można oczywiście separować od związanej genetycznie sfery wolności religii, której poświęcony jest art. 53 Konstytucji w rozdziale II „Wolności, prawa, obowiązki człowieka i obywatela".

ustaw poprzedzonych stosowną umową między rządem a danym związkiem i uczyniło to przepisem noszącym wszelkie cechy klauzuli generalnej. W klauzuli tej pozostawiono niedookreślony zakres podmiotowy (jak i przedmiotowy) tych umów, przejawiający się w braku wskazań co do kręgu podmiotów (i treści) umów objętych dyspozycją omawianego artykułu. Jak stwierdza się w doktrynie zajmującej się dyrektywami interpretacji prawa, w niektórych sytuacjach – wyrażanych najczęściej w formie wspomnianych klauzul generalnych i zwrotów niedookreślonych – normodawca świadomie formułuje przepisy w sposób niejasny lub niepełny w płaszczyźnie językowej, pozostawiając organom stosującym prawo pewien margines swobody po to, by mogły elastycznie podejmować decyzje. Przepisy te znamionują tzw. zamierzone luzy decyzyjne[11]. Wprowadza się je do porządku prawnego w tym celu, by ich treść doprecyzowana była dopiero na gruncie konkretnych przypadków w drodze wykładni samego organu stosującego prawo, czyli w drodze tzw. wykładni operatywnej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, gdy w tekście prawnym znajdują się tzw. zamierzone luzy decyzyjne, ich interpretacja powinna nastąpić wyłącznie w konkretnym procesie stosowania prawa w drodze wykładni operatywnej. Należy przy tym unikać formułowania kategorycznych wskazań interpretacyjnych[12]. Jeżeli zatem klauzula generalna, jaką stanowi art. 25 ust. 5 Konstytucji, jest wynikiem racjonalnego działania ustrojodawcy, a innego założenia nie można przyjąć, interpretacja jej treści odbywa się w myśl wykładni operatywnej dokonywanej przez organ stosujący prawo, w tym przypadku Radę Ministrów, i odpowiadający za stanowienie prawa, tj. Sejm i Senat.

Reasumując, z interpretacji przepisu dokonanej według reguł wykładni funkcjonalnej, uwzględniając stanowisko Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 r., wynika, że wybór podmiotów określanych mianem kościołów i innych związków wyznaniowych, stanowiących stronę umów z art. 25 ust. 5 Konstytucji, należy do samodzielnej decyzji Rady Ministrów, podjętej na podstawie ustalonych przez siebie kryteriów, które powinny zawierać tzw. istotne cechy wspólne tych podmiotów. Wniosek ten pozostaje w zgodności z przedstawianą wcześniej – przy omawianiu przepisu na gruncie wykładni systemowej – tezą o pozostawieniu samodzielnej decyzji organów państwa kwestii ustawowego uznania podmiotów uprawnionych do omawianych umów. Ze względu na niedookreśloność owych istotnych cech

[11] Zob. L. Morawski, *Wykładnia*, s. 70-71.

[12] Zob. tamże, s. 72-73 (przytoczone stosowne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego).

wspólnych decyzja ta z natury rzeczy będzie w praktyce odzwierciedlać subiektywne stanowisko obozu sprawującego władzę w danym czasie. Kryterium przyjęte w decyzji Rady Ministrów formalnie nie wiąże innego jej składu, aczkolwiek stwarza precedens, który w stosunkach państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi – ze względu na zasadę równouprawnienia – ma istotne znaczenie w kształtowaniu polskiego prawa wyznaniowego. Można oczywiście ubolewać, że przedmiotowa klauzula prowadzi do sytuacji, która – na co zwraca uwagę Tadeusz J. Zieliński – „skutkować będzie arbitralnym dobieraniem przez państwo kontrahentów, preferuje najsilniejsze wspólnoty religijne, utrzymuje rozwarstwienie związków wyznaniowych według stopnia uznania przez państwo", powoduje również „rodzącą poważne wątpliwości nadmierną polityzację relacji między państwem a związkami wyznaniowymi"[13], relacji uzależnionych od ukształtowanej w danym czasie sceny politycznej. W świetle przeprowadzonej interpretacji artykułu na gruncie wykładni funkcjonalnej nie można jednak mówić o „nadmiernej" polityzacji tych relacji. Należy dostrzec, że stanowią one immanentny składnik sfery politycznoustrojowej państwa i podlegają wszelkim regułom i konsekwencjom wynikającym z tego faktu.

Zdaniem autora artykułu omawiany przepis nie kreuje – w ramach sformułowanego w nim modelu konsensualnego relacji państwa ze związkami wyznaniowymi – bliżej skonkretyzowanego kierunku działań państwa w aspekcie podmiotowym (i również przedmiotowym) tych relacji i legitymizuje niejako inercję państwa w tej dziedzinie. Wieloletni impas w realizacji umów, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji, można ujmować nie bez racji jako wyraz bezczynności rządu, ale w kontekście interpretacji artykułu według wykładni funkcjonalnej można go przedstawić i zrozumieć jako świadectwo określonej (inna rzecz: świadomej czy nieświadomej) polityki wyznaniowej państwa. Związek art. 25 ust. 5 Konstytucji ze sferą polityki oznacza, że każda jego interpretacja, zawierająca postulaty pod adresem organów państwa, powinna się liczyć z wydźwiękiem o charakterze politycznym. Na tym tle, pomijając wnioski wypływające z poruszonej na wstępie artykułu wykładni językowej przepisu, można wyrazić sceptycyzm co do zasadności rozpatrywania kwestii zakresu podmiotowego, jak i w ogóle problemu implementacji art. 25 ust. 5 Konstytucji na gruncie wyłącznie prawnym. Co więcej, wydaje się, że takie podejście – sugerując, że prawnicza egzegeza tekstu Konstytucji jest wystarczająca – zaciemnia zrozumienie istoty tego problemu. Z samego założenia bowiem nie sposób go oderwać od uwarunkowań należących do sfery

[13] T.J. Zieliński, *Mankamenty*, s. 42.

polityki. Specyfika tej sfery nie poddaje się dążącym do obiektywizacji rozważaniom naukowym.

The Personal Scope of Article 25(5) of the Constitution of the Republic of Poland

Summary

Article 25(5) of the Polish Constitution reads, „The relations between the Republic of Poland and other churches and religious organizations shall be determined by statutes adopted pursuant to agreements concluded between their appropriate representatives and the Council of Ministers". Consequently, these relations identify two categories of parties, namely the state and a religious organization.

To determine the persons or entities representing the state party is not difficult. By contrast, it is much more demanding to establish the group of persons or entities which have the right, as "churches and religious organizations" named in the article, to regulate their relations with the state through individual statutes. The identification of these persons and entities is crucial for the discussion aimed to understand the nature of this entire provision. This paper presents the author's opinion on this matter along with his interpretation of the said regulations against the rules of legal interpretation adopted in the doctrine.

Tłumaczenie: *Konrad Szulga*

Dariusz Walencik*

Zakres przedmiotowy umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP

Wprowadzenie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.[1] uregulowała status wspólnot religijnych w sposób szczególny, różny od innych podmiotów prawa, ustanawiając specyficzne gwarancje ich praw. Zgodnie z jej przepisami relacje między państwem a związkami wyznaniowymi winny opierać się na następujących zasadach:

1) poszanowania autonomii oraz wzajemnej niezależności „w swoim zakresie" państwa oraz związków wyznaniowych (art. 25 ust. 3 *in principio*);
2) współdziałania państwa ze związkami wyznaniowymi dla dobra człowieka i dobra wspólnego (art. 25 ust. 3 *in fine*);
3) układowej (bilateralnej) metody regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4 i 5).

Ta ostatnia zasada składa się z dwóch części składowych: wyodrębnionej formy i metody regulacji stosunków Rzeczypospolitej Polskiej z Kościołem Katolickim oraz wyodrębnionej formy i metody kształtowania relacji państwa polskiego z pozostałymi związkami wyznaniowymi. Wymienione wcześniej zasady wzajemnie na siebie oddziałują i przenikają się. Ponadto przepisy art. 25 Konstytucji ustanawiają jeszcze dwie inne zasady: równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1) oraz bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych (art. 25 ust. 2), które również nie pozostają bez wpływu na praktyczne

* Ks. dr hab., prof. UO, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Opolski.
1 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

stosowanie układowej metody regulacji stosunków państwo-związki wyznaniowe[2].

Przepis art. 25 ust. 5 Konstytucji został, jak dotąd, zastosowany w praktyce tylko raz, mianowicie w trakcie prac nad ustawą o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa[3]. Wprawdzie procedura uchwalenia tej ustawy pozostawia jeszcze wiele do życzenia (był to poselski projekt ustawy, któremu co do zasady nie był przeciwny rząd, a umowę, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji, zawarto dopiero po pierwszym czytaniu w wyniku zgłoszonych zastrzeżeń co do zachowania wymaganego przepisami Konstytucji trybu uchwalenia tej ustawy i umowa ta jest *de facto* kompilacją dwóch umów opartych na różnych podstawach prawnych), ale pomimo tych niedociągnięć „natury technicznej" zrealizowano główny zamysł ustrojodawcy[4]. Próbując zatem ustalić zakres przedmiotowy umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji, należy się odwołać do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego[5], projektów umów wyznaniowych z 2002 r.[6], dotychczasowej praktyki legislacyjnej oraz wypowiedzi doktryny.

1. Linie delimitacyjne

Dzięki zasadzie bilateralności związki wyznaniowe uzyskały gwarancję udziału w tworzeniu prawa regulującego ich status prawny.

---

[2] Szerzej na ten temat zob. M. Olszówka, *Interferencja zasad prawa wyznaniowego instytucjonalnego*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego" 2010, t. 2, s. 63-86.

[3] Dz.U. Nr 144, poz. 849.

[4] Por. D. Walencik, *Formalnoprawne uwarunkowania stanowienia regulacji prawnych dotyczących finansowania związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych*, red. P. Sobczyk, K. Warchałowski, Warszawa 2013, s. 50-51.

[5] Zob. zwłaszcza wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 28 wraz z glosą P. Boreckiego i M. Pietrzaka opublikowaną w „Przeglądzie Sejmowym" 2003, nr 5, s. 96-113; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2009 r., U 10/07, OTK-A 2009, nr 11, poz. 163 wraz z glosą W. Brzozowskiego opublikowaną w „Przeglądzie Sejmowym" 2010, nr 4, s. 196-206; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2009 r., K 55/07, OTK-A 2009, nr 11, poz. 167 wraz z glosą W. Brzowskiego opublikowaną w „Państwie i Prawie" 2010, z. 5, s. 126-131.

[6] Zob. D. Walencik, *Projekty umów wyznaniowych z 2002 roku. Wybór i opracowanie materiałów źródłowych*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego" 2009, t. 1, s. 149-201; P. Borecki, *Uchwalanie ustawy dla związku wyznaniowego,* http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,2547/q,Uchwalenie.ustawy.dla.zwiazku.wyznaniowego (dostęp: 5.12.2011).

Wyłączono tym samym możliwość, aby kształt tych relacji był określany w sposób jednostronny, arbitralny przez państwo. Zawarcie umowy pomiędzy Radą Ministrów i reprezentantami danego związku wyznaniowego stanowi warunek *sine qua non* uchwalenia ustawy, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji. Przyjmuje się ponadto, że treść ustawy musi pozostawać w ścisłej zależności od postanowień umowy. Fraza, zgodnie z którą ustawy mają być uchwalone na podstawie umów, „[…] sugeruje ścisłą zależność i bliskość treściową obu aktów. Można nawet przyjąć, że idzie tutaj o tożsamość substancjalną, merytoryczną ustawy i umowy […]”[7]. W praktyce włoskiej przyjęto, że ustawa winna stanowić ścisłe odwzorowanie umowy, której tekst publikuje się w organie promulgacyjnym obok ustawy[8]. Dopuszczalne jest również rozwiązanie – praktykowane głównie przed uchwaleniem Konstytucji z 1997 r.[9] i w trakcie próby realizacji jej art. 25 ust. 5 podjętej w 2002 r., przyjęte w przygotowanej przez Departament Wyznań Religijnych, Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji procedurze zawierania umów wyznaniowych, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji[10] – zgodnie z którym projekt ustawy stanowi załącznik do umowy. W tym drugim przypadku należy raczej mówić o zakresie przedmiotowym projektu ustawy, ponieważ zakres przedmiotowy umowy zasadniczo będzie się ograniczał do lapidarnej wzmianki, iż układające się strony akceptują projekt ustawy, który stanowi załącznik do umowy.

Niezależnie od przyjętego wariantu, należy podkreślić, że umowa zawarta zgodnie z art. 25 ust. 5 Konstytucji nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego, lecz jedynie konieczną przesłanką uchwalenia ustawy, która jest jedyną formą regulacji przewidzianą w tym

---

7 T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 7, s. 53.

8 Por. P. Stanisz, *Porozumienia w sprawie regulacji stosunków między państwem i niekatolickimi związkami wyznaniowymi we włoskim porządku prawnym*, Lublin 2007, s. 182.

9 Por. M. Winiarczyk-Kossakowska, *Ustawy III Rzeczypospolitej o stosunku państwa do kościołów chrześcijańskich*, Warszawa 2004, s. 108, 167, 210, 253, 303, 348-349, 409, 457, 484, 525; D. Walencik, *Rewindykacja nieruchomości Kościoła katolickiego w postępowaniu przed Komisją Majątkową*, Lublin 2008, s. 76-87; tenże, *Regulacja spraw majątkowych związków wyznaniowych jako przejaw zasady bilateralności?*, w: *Bilateralizm w stosunkach państwowo-kościelnych*, red. M. Bielecki, Lublin 2011, s. 211-235.

10 Por. Pismo ministra spraw wewnętrznych i administracji Grzegorza Schetyny z dnia 16 października 2008 r. do prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, DWRMNiE-0230-10/08MPC, kserokopia w posiadaniu autora.

przepisie[11]. Zasadniczym celem umów, które mają być zawierane przez Radę Ministrów z właściwymi przedstawicielami związków wyznaniowych, jest bowiem zdeterminowanie treści ustawy, określającej stosunki między państwem a związkiem wyznaniowym. Zawarcie umowy określić więc można jako „konieczną przesłankę konstytucyjności ustawy określającej stosunki między Rzecząpospolitą Polską i danym związkiem wyznaniowym"[12].

Zasada bilateralności zapewnia związkom wyznaniowym współudział w wypracowywaniu odnoszącego się do nich prawodawstwa. To umowy, na podstawie których winny być uchwalane lub nowelizowane ustawy, decydują *de facto* o kształcie stosunków pomiędzy państwem a związkami wyznaniowymi. Udział związków wyznaniowych we wskazanych formach w wypracowywaniu odnoszącego się do nich prawodawstwa odnosi się do kształtowania treści aktów normatywnych na etapie prac przygotowawczych jeszcze przed uchwaleniem danej ustawy. Zakłada on przeprowadzenie dyskusji o merytorycznej treści projektu takiej ustawy, możliwość prezentowania różnych stanowisk, próby ich ujednolicania i wzajemnego dostosowywania do oczekiwań partnerów tej dyskusji, wreszcie wypracowanie ostatecznej, wspólnej i optymalnej wersji projektu ustawy. Jeżeli udział związków wyznaniowych ma w konsekwencji doprowadzić do uzyskania ich akceptacji dla treści aktu normatywnego, a następstwem braku akceptacji ma być to, że taki akt nie dochodzi do skutku, to na Radzie Ministrów ciąży nie tyle obowiązek zebrania informacji i wymiany poglądów o stanowiskach związków wyznaniowych, ile obowiązek uzyskania ich zgody na kształt ich stosunków z państwem[13].

Wreszcie linie delimitacyjne dla merytorycznej treści umowy, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji, wyznaczają zasady: autonomii i niezależności, współdziałania państwa i związków wyznaniowych, a także zasada swobody umów. W tym kontekście szczególne znaczenie posiada występujący w tekście przepisu art. 25 ust. 3 Konstytucji

---

[11] Por. T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi*, s. 51; M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe. Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – próba interpretacji*, Warszawa 2010, s. 50, 52; tenże, *Zawieranie umów i uchwalanie ustaw, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy" 2010, nr 6, s. 55.

[12] P. Stanisz, *Źródła prawa wyznaniowego*, w: *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały I Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 14-16 stycznia 2003 r.)*, red. A. Mezglewski, Lublin 2004, s. 317.

[13] Por. D. Walencik, *Konsensualna regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Kościół a polityka*, red. M. Worbs, Opole 2011, s. 111.

niedookreślony zwrot „każdego w swoim zakresie". Skoro teoretycznie relacje instytucjonalne państwa i związków wyznaniowych mogą dotyczyć każdej kwestii związanej z funkcjonowaniem podmiotów religijnych, w zależności od przyjętego modelu stosunków państwo-związki wyznaniowe, spróbujmy zatem odpowiedzieć na pytanie: co w polskiej praktyce składa się na zakres spraw własnych („swój zakres") związków wyznaniowych? Tym samym punktem wyjścia dalszych analiz jest sklasyfikowanie działalności związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej Polskiej. W doktrynie prawa wyznaniowego przedstawiono, zwłaszcza na podstawie treści przepisu art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania[14], kilka propozycji takiej klasyfikacji[15]. Dokonując ich syntezy, możemy wyróżnić: działalność religijną *sensu stricto* (sprawy dogmatyczne, doktrynalne, kultowe i propagowanie wyznawanej wiary), uprawnienia organizacyjno-samorządowe i majątkowo-finansowe (zarząd i organizacja związków wyznaniowych, tworzenie materialnych warunków działalności religijnej) oraz wykonywanie funkcji religijnych *sensu largo* (działalność oświatowo-wychowawcza, charytatywno-opiekuńcza, kulturalna, czyli prowadzenie działalności społecznie użytecznej wynikającej z przyjmowanej doktryny).

Powszechnie akceptuje się, iż zarówno działalność religijna *sensu stricto*, jak i kwestie organizacyjno-samorządowe stanowią zakres spraw własnych związków wyznaniowych. Jako zagadnień „wewnętrznych" związków wyznaniowych państwo nie jest władne ich regulować – zarówno samodzielnie, jak i na podstawie umowy, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji – w tym sensie, że niedopuszczalne jest, aby organy władzy publicznej zapewniły sobie w drodze ustawowej wiążący wpływ, np. na obsadę organów związku wyznaniowego, na jakiekolwiek kompetencje w zakresie sprawowania kultu, określania doktryny bądź dyscypliny wewnętrznej. Nie oznacza to jednak, że kwestie te w ogóle pozostają poza zainteresowaniem ustawodawcy, w treści umowy (projektu ustawy) bowiem mogą znaleźć się stosowne gwarancje autonomii i niezależności danego związku wyznaniowego, np. gwarancje swobodnego wykonywania władzy jurysdykcyjnej czy organizowania kultu w miejscach publicznych. W treści takiej umowy

---

[14] Tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., Nr 231, poz. 1965 ze zm.

[15] Por. H. Misztal, *Wolność religijna*, w: *Prawo wyznaniowe*, red. H. Misztal, Lublin 2000, s. 220-223; M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005[3], s. 241; P. Stanisz, *Naczelne zasady instytucjonalnych relacji państwo-kościół*, w: A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011[3], s. 80-83; B. Rakoczy, *Komentarz do ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 42-48.

(projektu ustawy) winny natomiast znaleźć się obowiązkowo przepisy o sposobach nadawania czy uznawania osobowości prawnej wszelkich terytorialnych i personalnych wyznaniowych jednostek organizacyjnych na forum państwowym z chwilą powiadomienia właściwego organu administracji państwowej o ich utworzeniu przez władze związku wyznaniowego, nazewnictwie oraz zakresie reprezentacji ich organów. Winny się także znaleźć przepisy, ustanawiające obowiązek notyfikacji zmian personalnych czy organizacyjnych wewnątrz związku wyznaniowego, co jest szczególnie ważne ze względu na bezpieczeństwo i jawność obrotu prawnego[16].

Inaczej przedstawia się zagadnienie zakresu przedmiotowego umowy (projektu ustawy) w kontekście pozostałych aspektów działalności związków wyznaniowych, czyli wykonywania funkcji religijnych *sensu largo* oraz uprawnień majątkowo-finansowych. Związki wyznaniowe, podejmując działalność oświatowo-wychowawczą, charytatywno-opiekuńczą, kulturalną, w zakresie ochrony oraz udostępniania dóbr kultury i dziedzictwa narodowego itp., działają na rzecz dobra człowieka i dobra wspólnego. Jest to zatem działalność społecznie użyteczna. Przepisy Konstytucji obligują państwo – poprzez sformułowanie zasady współdziałania – do wspierania przejawów takiej działalności, pod warunkiem że spełniają one wyznaczony ustawą zasadniczą cel. I właśnie ten cel zakreśla bardzo szeroko zakres przedmiotowy umowy (projektu ustawy). W konsekwencji umowa (projekt ustawy) może w swej treści potwierdzać prawo do prowadzenia przez związki wyznaniowe działalności społecznie użytecznej. Nie jest to jednak konieczne ze względu na konstytucyjną zasadę równości i gwarancje prawne zawarte w innych aktach normatywnych, np. w ustawie z dnia 7 stycznia 1991 r. o systemie oświaty[17], ustawie z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[18], ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[19], ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej[20] czy ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[21]. Umowa (projekt ustawy) winna raczej określać szczegółowe rozwiązania, na jakich ma się ona odbywać, w tym uprawnienia i obowiązki

---

16 Por. D. Walencik, *Opinia prawna w sprawie nabycia osobowości prawnej przez dom zakonny Zgromadzenia Sióstr Najświętszej Rodziny z Nazaretu z siedzibą w Żarkach*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego" 2011, t. 3, s. 259-268.

17 Tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.

18 Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., Nr 234, poz. 1536.

19 Tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362 ze zm.

20 Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., Nr 13, poz. 123 ze zm.

21 Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

prowadzących ją podmiotów wyznaniowych, ewentualnych zwolnień podatkowych czy możliwości otrzymywania przez nie dotacji i subwencji z budżetu państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego[22].

Największy spór w doktrynie prawa wyznaniowego wywołuje kwestia, czy sprawy majątkowo-finansowe związków wyznaniowych wchodzą w zakres przedmiotowy umowy, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji. Zdaniem części przedstawicieli doktryny prawa wyznaniowego projekty regulacji prawnych dotyczących uprawnień majątkowo-finansowych związków wyznaniowych mogą być opiniowane jedynie przez przedstawicieli tychże związków[23]. Potwierdzeniem słuszności tego stanowiska miałoby być brzmienie pkt 6 deklaracji rządu polskiego z 15 kwietnia 1997 r. ogłoszonej w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzecząpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie 28 lipca 1993 r.[24], w którym stwierdzono, że „Konkordat[25] uznaje określone ustawodawstwem polskim kompetencje organów państwowych do regulowania kwestii finansowych i podatkowych kościelnych osób prawnych i fizycznych […]", a strona państwowa przed uregulowaniem tych kwestii ma jedynie obowiązek zapoznania się z opinią strony kościelnej w gronie specjalnej komisji, o której mowa w art. 22 ust. 2 konkordatu. Należy jednak zauważyć, że jest to regulacja rangi podkonstytucyjnej, a więc w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego w RP zajmująca niższą pozycję niż przepisy Konstytucji[26]. Tym samym przepis art. 22 ust. 2 konkordatu nie ogranicza kompetencji państwa do wprowadzania niezbędnych zmian w systemie prawnym, niemniej muszą one być zgodne z konstytucyjnymi zasadami regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi, w tym z zasadą dwustronności. Nie można także wymagać, aby przepisy Konstytucji – najwyższego

---

22 Por. M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe*, s. 84.

23 Por. P. Borecki, *Glosa do uchwały całej Izby Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2005 r., FPS 5/04*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2005, nr 2-3, s. 156-157. M. Winiarczyk-Kossakowska, *Państwowe prawo wyznaniowe w praktyce administracyjnej*, Warszawa 1999, s. 37, pisze, że „tylko istotne zmiany ustaw o stosunku Państwa do poszczególnych związków wyznaniowych i tylko te dotyczące jego specyfiki powinny być poprzedzone umową zawartą przez Radę Ministrów z przedstawicielami tego związku".

24 M.P. z 1998 r., Nr 4, poz. 51.

25 Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską podpisany w Warszawie 28 lipca 1993 r. (Dz.U. z 1998 r., Nr 51, poz. 318).

26 Por. T.J. Zieliński, *Klauzule prawno-wyznaniowe jednolitego projektu konstytucji RP (Uwagi de lege fundamentale ferenda)*, „Państwo i Prawo" 1997, z. 2, s. 95-96.

aktu prawnego w państwie – były zgodne z dokumentem, który nawet nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego, a zgodnie z Konwencją Wiedeńską o prawie traktatów z 23 maja 1969 r.[27] stanowi jedynie kontekst wykładni tej konkretnej umowy międzynarodowej, czyli konkordatu (art. 31 ust. 2). Użyte zaś w Konstytucji pojęcie „stosunki" obejmuje również kwestie związane z finansowym aspektem działalności związków wyznaniowych. Przekonuje o tym chociażby treść obowiązujących dziś ustaw o stosunku państwa do poszczególnych związków wyznaniowych, jak też teza, że od dnia wejścia w życie Konstytucji polski parlament uchwalił szereg ustaw fragmentarycznie regulujących sytuację majątkową związków wyznaniowych – bez zawarcia stosownych umów pomiędzy Radą Ministrów a ich przedstawicielami, a tym samym stosowana od wielu lat praktyka legislacyjna nie odpowiada rzeczywistości. Do tej pory zawarto bowiem jedną umowę, a drugą błędnie za taką uznano[28], o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji, i na ich podstawie uchwalono dwie ustawy, które regulują wyłącznie kwestie finansowe działalności związków wyznaniowych. Są to ustawy o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego[29] i o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa. W innych przypadkach odmówiono dalszego procedowania nad projektem ustawy właśnie ze względu na brak umowy bądź wymóg jej zawarcia obchodzono „kuchennymi schodami" albo wręcz ignorowano[30]. Innymi słowy, praktyka Rady Ministrów i polskiego parlamentu w kwestii stosowania zasady bilateralności w odniesieniu do spraw majątkowo-finansowych związków wyznaniowych jest niespójna, niekonsekwentna i zbyt mocno uzależniona od bieżących uwarunkowań politycznych. Po dokonaniu jej głębszej analizy należy stanowczo stwierdzić, że nie ukształtował się jakikolwiek jednolity *usus* ustawodawczy, wyłączający spod obowiązywania zasady układowej regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w ogóle sprawy majątkowo-finansowe tychże związków. Wręcz przeciwnie, możemy mówić o cha-

---

[27] Dz.U. z 1990 r., Nr 74, poz. 439.

[28] Por. D. Walencik, *Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo" 2010, z. 6, s. 53-54.

[29] Dz.U. z 2010 r., Nr 7, poz. 43.

[30] Np. uchwalając ustawę z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2011 r., Nr 18, poz. 89). Por. D. Walencik, *Nowelizacja ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w kontekście zasady bilateralności*, „Forum Prawnicze" 2011, z. 2, s. 36-48.

osie i przechodzeniu ze skrajności w skrajność[31]. Taką praktykę natomiast wypracowano w odniesieniu do prawnych regulacji kwestii szczegółowych (takich jak: skale, stawki, podstawa wymiaru, terminy, wymagana dokumentacja, sposoby płatności), dotyczących zwolnień podatkowych i celnych wyznaniowych osób prawnych oraz opodatkowania i ubezpieczenia osób duchownych[32]. Należy wreszcie wspomnieć o wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 kwietnia 2003 r., K 13/02. W uzasadnieniu wyroku Trybunał wyraźnie stwierdził, że „w świetle art. 25 Konstytucji, uregulowanie spraw majątkowych wymaga porozumienia między Radą Ministrów a zainteresowanym kościołem lub związkiem wyznaniowym"[33]. Stanowisko takie zajęła także Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów w swojej opinii z 19 listopada 2010 r.[34] oraz część doktryny prawa wyznaniowego[35].

---

[31] Por. D. Walencik, *Formalnoprawne uwarunkowania stanowienia regulacji prawnych*, s. 54.

[32] Np. ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.); ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. Nr 144, poz. 930 ze zm.); ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.); ustawa z dnia 18 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 117, poz. 756); ustawa z dnia 11 stycznia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 8, poz. 64); ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 88, poz. 961); ustawa z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz.U. Nr 45, poz. 391 ze zm.); ustawa z dnia 12 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 202, poz. 1956); ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. Nr 228, poz. 2255 ze zm.); ustawa z dnia 19 marca 2004 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo celne (Dz.U. Nr 68, poz. 623); ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 210, poz. 2135 ze zm.); ustawa z dnia 18 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 263, poz. 2619); ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 143, poz. 1199); ustawa z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo celne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 106, poz. 673).

[33] Uzasadnienie wyroku TK z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, pkt III.1.

[34] http://radalegislacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-19-listopada-2010-r-w-sprawie-niektorych-konstytucyjnych-problemow-postepowania-w (dostęp: 7.12.2011).

[35] Por. B. Witkowska, *Problemy dotyczące nowelizacji obowiązujących ustaw wyznaniowych (w zakresie odnoszącym się do ich spraw majątkowych) w kontek-*

Podsumowując, należy stwierdzić, że umowa (projekt ustawy), której celem jest określenie statusu prawnego konkretnego związku wyznaniowego, powinna w swej merytorycznej treści zawierać wykaz rodzajów i nazw osób prawnych tego związku wyznaniowego wraz z organami je reprezentującymi i zakresem reprezentacji tychże organów oraz określać zasady nabywania/uznawania osobowości prawnej na forum państwowym. Zasadne jest zamieszczenie w umowie (projekcie ustawy) przepisów gwarantujących działalność religijną *sensu stricto* i potwierdzających uprawnienia organizacyjno-samorządowe tego związku wyznaniowego. Natomiast w odniesieniu do wykonywania przez niego funkcji religijnych *sensu largo* tylko (by nie mnożyć niepotrzebnych bytów) takich rozwiązań, które w przypadku uznania tego przez państwo za pożądane – ze względu na dobro człowieka i dobro wspólne – zagwarantują dodatkowe rozwiązania, nieprzewidziane wcześniej innymi przepisami. Koniecznym elementem umowy (projektu ustawy) winno być określenie ogólnych zasad zwolnień podatkowych i celnych wyznaniowych osób prawnych oraz statusu prawnego osób duchownych na forum państwowym, w tym ogólnych reguł dotyczących ich opodatkowania i ubezpieczenia, przy jednoczesnym zastosowaniu odesłań dynamicznych (czyli odesłań do obowiązujących przepisów prawnych w brzmieniu, jakie będą one miały każdorazowo w czasie obowiązywania przepisu odsyłającego) do aktów prawnych normujących szczegółowo te kwestie. Wreszcie, uwzględniając sprawiedliwość transformacyjną, elementem umowy (projektu ustawy) winny być zagadnienia związane ze zwrotem majątku zagrabionego związkom wyznaniowym w przeszłości, w tym ewentualnej likwidacji komisji regulacyjnych czy Funduszu Kościelnego.

2. Elastyczność kształtowania zakresu przedmiotowego

Katalog zagadnień składających się na zakres materialny umowy (projektu ustawy) aktualizuje się oczywiście dopiero w momencie uchwalenia ustawy wyznaniowej. Niewątpliwie nie wszystkie wymienione wcześniej zagadnienia muszą obligatoryjnie znaleźć się w tek-

---

ście brzmienia art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz" 2005, nr 3, s. 155-160; J. Krukowski, *Realizacja Konkordatu z 1993 r. w polskim porządku prawnym*, w: *Konkordat polski w 10 lat po ratyfikacji*, red. J. Wroceński, H. Pietrzak, Warszawa 2008, s. 128-129; P. Stanisz, *Perspektywy zmian systemu finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych w Polsce*, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2009, t. 12, s. 15; M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe*, s. 85-86.

ście stosownego aktu normatywnego. W ramach umowy (projektu ustawy) mogą zostać zawarte postanowienia dotyczące także i innych kwestii, wychodzących poza „rdzeń" klasycznej ustawy wyznaniowej. Wobec tego można mówić o elastyczności zakresu przedmiotowego umowy (projektu ustawy). O ostatecznej treści umowy, biorąc pod uwagę wcześniejsze zastrzeżenia, zadecyduje wola układających się stron. Otóż Konstytucja gwarantuje związkom wyznaniowym prawo do zawarcia umów w sprawie unormowania ich stosunków z państwem, a w szczególności równość w prowadzeniu negocjacji, w wyniku których dochodzi do wspólnych ustaleń co do ukształtowania wzajemnych stosunków. Natomiast nie wyklucza ona różnic w kształtowaniu stosunków państwa z poszczególnymi związkami wyznaniowymi, chociażby ze względu na brak cechy relewantnej. Zezwala także na odmienne, dowolne kształtowanie wybranych aspektów statusu prawnego danego związku wyznaniowego w drodze negocjacji, z zastrzeżeniem zgodnej woli układających się stron.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 2 grudnia 2009 r., U 10/07, zwrócił uwagę, że zasadę równouprawnienia związków wyznaniowych, o której mowa w art. 25 ust. 1 Konstytucji, należy interpretować w kontekście przepisów ust. 4 i 5 tegoż artykułu oraz że art. 25 ust. 4 (również ust. 5 – D.W.) Konstytucji stanowi „swoistą *lex specialis* wobec pozostałych przepisów art. 25 Konstytucji, a zwłaszcza wobec art. 25 ust. 1 Konstytucji"[36]. Akceptując to twierdzenie TK, należy zauważyć, że zasada bilateralności oznacza indywidualny i w pełni konsensualny model kształtowania stosunków państwa z konkretnym związkiem wyznaniowym. Ustawy indywidualnie, normujące stosunek państwa do danego związku wyznaniowego, mają charakter aktów prawnych, przyznających bezterminowo określone uprawnienia imiennie wskazanym podmiotom prawnym. Taki charakter zbliża te akty prawne do aktów stosowania prawa. Za dopuszczalnością takiego rodzaju regulacji dotyczących związków wyznaniowych przemawia właśnie wymóg regulowania ich statusu w drodze konsensualnej na podstawie umów zawieranych przez Radę Ministrów z przedstawicielami tychże związków. Co więcej, przepis art. 25 ust. 5 zakłada, że po zawarciu umowy między Radą Ministrów a przedstawicielami danego związku wyznaniowego nastąpi uchwalanie ustawy dotyczącej tegoż imiennie określonego związku wyznaniowego, co z kolei powoduje, że trudno zaakceptować w pełni pogląd, iż zasada bilateralności jest jedy-

[36] Uzasadnienie wyroku TK z dnia 2 grudnia 2009 r., pkt V, 5-6.

nie materialną gwarancją formalnej zasady równouprawnienia[37]. Również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 grudnia 2009 r., K 55/07, opowiedział się za dopuszczalnością różnicowania związków wyznaniowych. Zdaniem TK przemawia za tym m.in. fakt, iż „stosunki między nimi a państwem mają regulować ustawy uchwalane na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z przedstawicielami tych podmiotów. Prawodawca konstytucyjny zakłada zatem daleko idącą indywidualizację ustaw wyznaniowych i dostosowanie treści zawieranych umów, a w konsekwencji i ustanawianych ustaw do specyficznej sytuacji poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych"[38]. Zatem można przyjąć że zasada bilateralności jest specyficzną korektą zasady równouprawnienia, a prawidłowa wykładnia obu zasad jest możliwa jedynie poprzez zastosowanie reguły kolizyjnej: *lex specialis derogat legi generali*[39]. W konsekwencji należy stwierdzić, iż związki wyznaniowe posiadające konsensualnie uregulowane stosunki z państwem są w ograniczonym zakresie wyłączone spod obowiązywania zasady równouprawnienia związków wyznaniowych.

Podsumowanie

Przepis art. 25 ust. 5 Konstytucji wyraża zasadę uregulowania stosunków miedzy państwem a związkami wyznaniowymi w drodze dwustronnej. Jednym z celów tej konstytucyjnej regulacji, stwarzającej obowiązek negocjowania rozwiązań prawnych dotyczących danego związku wyznaniowego z jego przedstawicielami, jest dostosowanie treści ustawodawstwa do specyfiki poszczególnych związków wyznaniowych. Tym samym organy władzy publicznej nie mogą jednostronnie regulować spraw wchodzących w zakres stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi. Taka jednostronna regulacja godzi w autonomię związków wyznaniowych i narusza przepisy dotyczące formy i metody kształtowania relacji państwa polskiego ze związkami wyznaniowymi.

Przepisy Konstytucji nie dają jednak jasnej odpowiedzi na pytania o zakres spraw, których uregulowanie w ustawie wyznaniowej lub jej

---

[37] P.A. Leszczyński, *Implementacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – przegląd wybranych problemów*, w: *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, red. P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński, Warszawa 2009, s. 442.

[38] Uzasadnienie wyroku TK z dnia 14 grudnia 2009 r., pkt III, 7.

[39] M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe*, s. 35.

nowelizacji wymaga uprzedniego porozumienia się między Radą Ministrów a przedstawicielami danego związku wyznaniowego oraz o stopień szczegółowości takiej umowy. Wydaje się zatem, że zakres przedmiotowy umowy między Radą Ministrów a przedstawicielami danego związku wyznaniowego pozostawiony jest, uwzględniając omówione linie delimitacyjne, ostatecznie uznaniu układających się stron. Przy czym „[...] zagadnienie raz unormowane – w myśl zasady bilateralności – zostaje na trwale włączone w zakres treściowy ustawy wyznaniowej (w perspektywie indywidualnej), przynajmniej dopóki związek wyznaniowy i Rada Ministrów wspólnie nie zadecydują inaczej. Wyjątki od tej reguły są raczej nieliczne i wiążą się albo ze zmianami ustawy partykularnej niemodyfikującymi materialnie wzajemnych relacji, albo podyktowane są obowiązkiem przestrzegania wiążącego Polskę prawa międzynarodowego”[40]. Umowa może zaś przybrać formę zarówno akceptacji ogólnych kierunków proponowanych zmian, jak i uzgodnienia konkretnych treści propozycji legislacyjnych. Przy czym to drugie rozwiązanie wydaje się pożądane. W związku z tym unormowania określające szczegółowy tryb realizacji przepisu art. 25 ust. 5 Konstytucji winny znaleźć się w odpowiedniej ustawie, np. w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, bezpośrednio po dziale III, dotyczącym rejestracji kościołów i innych związków wyznaniowych.

The objective scope of the agreement from art. 25 para. 5 of the Constitution of the Republic of Poland

Summary

The regulation of art. 25 para. 5 of the Constitution has been put into practice only once to date. Thus, attempting to define the objective scope of the agreement from art. 25 para. 5 of the Constitution, one ought to refer to the judicature of the Constitutional Tribunal, bills concerning church-state relations of 2002, the legislative practice to date and the opinions of the doctrine. An agreement or an attached bill whose aim is to determine the legal status of a particular religious denomination should contain the list of types and names of legal persons of this denomination, together

[40] M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe*, s. 86-87; tenże, *Zawieranie umów i uchwalanie ustaw*, s. 56-57; por. także P.A. Leszyński, *Implementacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, s. 447.

with their representative bodies and the scope of representation of these bodies. It also ought to define the principles of gaining/acknowledging legal personhood according to the law of the state. It is recommended that an agreement (a bill) includes the regulations that guarantee religious activity *sensu stricto* and confirm the organizational and self-governing rights of this religious denomination. As far as its religious functions *sensu largo* are concerned, only such solutions are recommended (in order not to multiply redundant entities) which will guarantee some additional solutions absent from any previous regulations, when the state considers them as appropriate in view of the common good and the good of man. An indispensible part of an agreement (a bill) should be the general principles of tax and customs exemptions for ecclesiastical legal persons and the legal status of the clergy according to the law of the state, including the general principles on taxing and insuring clergymen, with dynamic references to legal acts that specifically regulate these issues (that is, references to current regulations as they will be stated each time a given referencing regulation is in effect). Finally, taking into account transformational justice, an agreement (a bill) should include the issues connected with the return of property seized from religious denominations in the past.

Tłumaczenie własne autora

Paweł Sobczyk*

Negocjacje i zawarcie umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP[1]

Wprowadzenie

Z art. 25 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. wynika, jak orzekł Trybunał Konstytucyjny, wiążący organy władzy publicznej „obowiązek poszukiwania w sferze stosunków z kościołami i związkami wyznaniowymi rozwiązań prawodawczych o charakterze konsensualnym, które znajdują akceptację adresatów"[2]. Obowiązek ten ma swoje podstawy nie tylko w poszanowaniu przez organy państwa autonomii i niezależności kościołów i innych związków wyznaniowych oraz współdziałania z nimi dla dobra człowieka i dobra wspólnego (art. 25 ust. 3 Konstytucji), ale przede wszystkim w konstytucyjnej koncepcji wolności religijnej w wymiarze indywidualnym i wspólnotowym, a zwłaszcza w tzw. konstytucyjnym modelu relacji między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, na który – obok wspomnianej zasady – składają się równouprawnienie kościołów i innych związków wyznaniowych, bezstronność organów władzy publicznej w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych oraz formy określania relacji między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi.

Jednym ze sposobów poszukiwania rozwiązań prawodawczych o charakterze konsensualnym w sferze stosunków wyznaniowych

---

* Dr, Wydział Prawa Kanonicznego, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

1 Artykuł przygotowany na podstawie: P. Sobczyk, *Konstytucyjna zasada konsensualnego określania stosunków między Rzecząpospolitą Polską a Kościołem katolickim*, Warszawa 2013, s. 337-344.

2 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 28.

jest określanie statusu nierzymskokatolickich kościołów oraz innych związków wyznaniowych w drodze tzw. indywidualnych ustaw wyznaniowych uchwalanych na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Stąd na Radzie Ministrów, która jest konstytucyjnie uprawnionym podmiotem do zawarcia umowy i wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą w zakresie ustawy wyznaniowej, „ciąży obowiązek dołożenia najwyższej staranności w dążeniu do zawarcia, przed uchwaleniem ustawy kościelnej, umowy z odpowiednim organem kościoła lub związku wyznaniowego co do proponowanych treści normatywnych”[3].

W związku z brakiem konstytucyjnych i ustawowych przepisów dotyczących procedury, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji, za obowiązującą regulację prawną należy uznać zaproponowany 16 października 2008 r. przez ministra spraw wewnętrznych i administracji Grzegorza Schetynę „Tryb przygotowywania i zawierania umów, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP”, zaakceptowany pismem z 30 czerwca 2009 r. przez prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska[4], a także opracowane przez Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA „Zasady prowadzenia negocjacji przez Wydział Regulacji Prawnych i Funduszu Kościelnego DWRMNiE”, które zostały zaakceptowane 2 marca 2010 r. przez sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Tomasza Siemoniaka[5].

---

[3] Rada Legislacyjna, *Opinia w sprawie niektórych konstytucyjnych problemów w sprawie realizacji inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w sprawie zmiany ustawy regulującej stosunek państwa do kościoła lub związku wyznaniowego,* 19 listopada 2010 r., RL-0303-34/10 (dalej: *Opinia*). Jednocześnie Rada wskazała, że dopuszczalne jest uchwalenie ustawy kościelnej bez zawarcia umowy jedynie w „sytuacjach zupełnie skrajnych”, gdy mimo należytego prowadzenia rozmów nie udało się uzgodnić stanowiska.

[4] Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Wiceprezes Rady Ministrów Grzegorz Schetyna, Pismo do Pana Donalda Tuska Prezesa Rady Ministrów. Tryb przygotowywania i zawierania umów, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, 16 października 2008 r., DWRMNiE-0230-10/08/MPC (dalej: Tryb przygotowywania i zawierania umów).

[5] Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Dyrektor Departamentu Józef Różański, Pismo do Pana Tomasza Siemoniaka Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zasady prowadzenia negocjacji przez Wydział Regulacji Prawnych i Funduszu Kościelnego DWRMNiE, 26 lutego 2010 r., DWRMNiE-0230-3/10/MPC (dalej: Zasady prowadzenia negocjacji).

1. Negocjacje – procedura

Negocjacje, poprzedzające zawarcie umowy między Radą Ministrów a właściwymi przedstawicielami kościoła lub innego związku wyznaniowego, należy zakwalifikować do czynności o charakterze prelegislacyjnym, które z formalnego punktu widzenia nie są przedmiotem zainteresowania zarówno ustrojodawcy, jak i ustawodawcy[6]. Czynności prelegislacyjne poprzedzają postępowanie legislacyjne, którego podstawowe założenia zostały określone w art. 118-123 Konstytucji oraz w uchwałach Sejmu i Senatu, nazywanych regulaminami izb. Cezurą wyznaczającą granicę czynności prelegislacyjnych i legislacyjnych jest wystąpienie – uprawnionego na mocy art. 118 Konstytucji – podmiotu z inicjatywą ustawodawczą w zakresie uchwalenia lub zmiany tzw. indywidualnej ustawy wyznaniowej.

Prowadzenie negocjacji z władzami zainteresowanego kościoła lub innego związku wyznaniowego i dokonywanie uzgodnień w przedmiocie szczegółowej treści projektu umowy i ustawy należy do kompetencji ministra właściwego do spraw religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych (obecnie Minister Administracji i Cyfryzacji). Wniosek kościoła lub innego związku wyznaniowego o prowadzenie negocjacji przyjmuje właściwy minister, który w ocenie Rządowego Centrum Legislacji, wbrew stanowisku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, nie potrzebuje dodatkowego upoważnienia do prowadzenia prac związanych z przygotowaniem umowy, gdyż upoważnienie takie wynika z obowiązujących uregulowań prawnych, tzn. art. 5 pkt 25 oraz art. 30 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[7].

---

[6] Prelegislacyjny charakter posiada także umowa zawarta między Radą Ministrów a właściwymi przedstawicielami kościoła lub innego związku wyznaniowego. Świadczyć o tym powinny następujące elementy umowy: preambuła, sformułowanie o wynegocjowaniu parafowanego przez obie strony projektu ustawy, postanowienie o ewentualnym wyrażeniu zgody na zmiany w projekcie zaproponowane podczas procesu legislacyjnego oraz zobowiązanie Rady Ministrów do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą dotyczącą projektu ustawy. Por. P.A. Leszczyński, *Dualny (umowny i ustawowy) tryb regulacji stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi wspólnotami religijnymi na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP,* w: *Bilateralizm w stosunkach państwowo-kościelnych,* red. M. Bielecki, Lublin 2011, s. 263.

[7] Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.; por. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Tomasz Arabski, Pismo do Pana Grzegorza Schetyny Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Akceptacja przez Prezesa Rady Ministrów trybu postępowania przewidzianego w piśmie DWRMNiE-0230-10/08/MPC, 30 czerwca 2009 r., SDT-261-20(1)/09/DS;

Właściwy minister powołuje zespół redakcyjny do opracowania projektu umowy, który składa się z przedstawicieli strony rządowej i kościelnej. Minister jest odpowiedzialny za organizację pracy zespołu, który tworzą na zasadzie parytetu dwaj przedstawiciele Ministra Administracji i Cyfryzacji, wyznaczeni przez ministra spośród pracowników Wydziału Regulacji Prawnych i Funduszu Kościelnego MAiC, oraz dwaj przedstawiciele kościoła lub związku wyznaniowego[8]. Parytetowe określenie składu zespołu redakcyjnego jest niewątpliwie przejawem równorzędności stron prowadzących negocjacje, mimo iż państwo, a właściwie organy Rady Ministrów jako podmiotu będącego gospodarzem negocjacji, należy uznać za podmiot silniejszy, który decyduje m.in. o przystąpieniu do negocjacji oraz tempie ich prowadzenia[9]. W pracach zespołu redakcyjnego mogą uczestniczyć z głosem doradczym eksperci zaproszeni na posiedzenie przez przedstawicieli właściwego ministra albo właściwego kościoła lub związku wyznaniowego, przez co przyjętą zasadę czteroosobowego składu zespołu redakcyjnego wspieranego ekspertami stron należy uznać za słuszną. Postanowienie to wynika z konieczności uwzględnienia w negocjowanej umowie i ustawie specyficznej sytuacji prawnej kościoła lub związku wyznaniowego[10].

Zespół obraduje na posiedzeniach, które odbywają się w siedzibie departamentu, są protokołowane przez protokolanta wyznaczonego każdorazowo przez dyrektora DWRMNiE, a następnie podpisywane przez członków zespołu[11].

Należy odnotować, iż ze względu na ograniczone możliwości personalne ministerstwa oraz konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu realizacji zadań Wydziału w zakresie wyznań religijnych prace mogą być prowadzone jednocześnie jedynie z czterema kościołami lub związkami wyznaniowymi, a o podjęciu negocjacji decyduje kolejność daty wpływu projektu wniosku[12]. Postanowienie to należy uznać za racjonalne ze względu na możliwości strony rządowej, z drugiej na-

---

Rządowe Centrum Legislacji Wiceprezes dr Jacek Krawczyk, Pismo do Pana Donalda Tuska Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Pana Tomasza Arabskiego Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Stanowisko w sprawie zawarcia umowy między Radą Ministrów i Muzułmańskim Związkiem Religijnym, dotyczącej stosunków między Rzecząpospolitą a tym związkiem wyznaniowym, 12 czerwca 2009 r., RCL-1602-271/08.

8 Zasady prowadzenia negocjacji, pkt 1.

9 Por. M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe. Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – próba interpretacji,* Warszawa 2010, s. 63.

10 Zasady prowadzenia negocjacji, pkt 6.

11 Zasady prowadzenia negocjacji, pkt 5, 7 i 8.

12 Zasady prowadzenia negocjacji, pkt 2 i 3.

tomiast strony ogranicza ono konstytucyjnie zagwarantowane prawo kościołów i innych związków wyznaniowych do prowadzenia negocjacji, których efektem będzie zawarcie umowy i przygotowanie tekstu ustawy. Przedstawicielom kościołów i innych związków wyznaniowych przysługuje w tym zakresie skarga do sądu administracyjnego. Wyrok w takiej sprawie jeszcze nie zapadł, chociaż toczy się postępowanie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie.

Zwrócić należy uwagę, iż z obowiązujących przepisów nie wynika jednoznacznie możliwość ani tym bardziej brak możliwości prowadzenia negocjacji multilateralnych. Biorąc pod uwagę wspomniane ograniczone możliwości Departamentu Wyznań w zakresie prowadzenia negocjacji z więcej niż czterema kościołami lub innymi związkami wyznaniowymi jednocześnie oraz zgodę zainteresowanych podmiotów, rozwiązanie takie należy uznać za dopuszczalne[13].

2. Zawarcie umowy – procedura

Prace zespołu redakcyjnego kończą się podpisaniem protokołu o przyjęciu jako uzgodniony opracowanego wspólnie projektu umowy dotyczącej określenia stosunków między Rzecząpospolitą Polską a kościołem lub związkiem wyznaniowym prowadzącym negocjacje. Zgodnie z trybem przygotowywania i zawierania umów, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, „projekt ustawy o stosunkach pomiędzy Państwem a zainteresowanym kościołem lub innym związkiem wyznaniowym powinien stanowić załącznik do projektu umowy”[14], przy czym przepisy, które nie są przedmiotem umowy, mogą być zamieszczone w projekcie ustawy po uzyskaniu opinii zainteresowanego kościoła lub innego związku wyznaniowego.

Projekt umowy i ustawy przygotowany przez zespół redakcyjny podlega następnie procedurze przewidzianej przez uchwałę nr 49 Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów[15] oraz zarządzenie nr 9 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 30 marca 1999 r. w sprawie opracowywania, uzgadniania, wydawania i ogłaszania aktów normatywnych w resorcie Spraw Wewnętrznych

---

[13] Por. P.A. Leszczyński, *Implementacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – przegląd wybranych problemów,* w: *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka,* red. P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński, Warszawa 2009, s. 448. Argumentem przemawiającym za prowadzeniem negocjacji multilateralnych są także rozwiązania hiszpańskie, niemieckie i słowackie.

[14] Tryb przygotowywania i zawierania umów.

[15] M.P. Nr 13, poz. 221 ze zm.

i Administracji[16]. Wynika z niej, jak również z trybu przygotowywania i zawierania umów, że właściwy minister przedkłada Radzie Ministrów projekt umowy i ustawy wraz z projektem pełnomocnictwa do podpisania umowy. W przypadku dokonania przez Radę Ministrów zmian w przedłożonym projekcie umowy niezbędne jest uzgodnienie z władzami właściwego kościoła lub innego związku wyznaniowego[17]. Niezwłocznie po podpisaniu umowy właściwy minister przekazuje ją wraz z projektem ustawy Prezesowi Rady Ministrów, który przedkłada ją Marszałkowi Sejmu[18].

3. Negocjacje i zawarcie umowy – problemy prawne

Konsensualny, czyli ugodowy (bilateralny, układowy) sposób określenia relacji między państwem a danym kościołem czy innym związkiem wyznaniowym oznacza w aspekcie pozytywnym, iż Rada Ministrów oraz właściwi przedstawiciele związku wyznaniowego podejmują trud uzgodnienia stanowiska, które zostanie sformułowane w postaci umowy poprzedzającej uchwalenie ustawy o stosunku państwa do danego związku wyznaniowego. W aspekcie negatywnym zasada ta oznacza możliwość uchwalenia ustawy kościelnej bez zawarcia umowy, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji, jedynie w sytuacjach zupełnie wyjątkowych, gdy układającym się stronom nie udało się uzgodnić stanowiska, a uchwalenie ustawy jest niezbędne ze względu na konieczność dostosowania ustawy do zmienionych przepisów konstytucyjnych, stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów ustawy uchwalonej na podstawie umowy przez Trybunał Konstytucyjny lub w przypadku konieczności zapewnienia realizacji konstytucyjnej zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1)[19].

---

16 Dz.Urz. MSWiA Nr 2, poz. 18 ze zm.

17 P.A. Leszczyński określa umowę zawartą przez Radę Ministrów z przedstawicielami kościoła lub innego związku wyznaniowego jako „kwalifikowaną formę prelegislacji". Por. P.A. Leszczyński, *Dualny (umowny i ustawowy)*, s. 262.

18 Tryb przygotowywania i zawierania umów; por. D. Walencik, *Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP,* „Państwo i Prawo" 2010, z. 6, s. 6-7. Zawarcie umowy między Radą Ministrów a właściwymi przedstawicielami kościoła lub innego związku wyznaniowego pełni dla strony nierządowej przede wszystkim funkcję kompensacyjną, konfirmacyjną i stabilizacyjną. Por. P.A. Leszczyński, *Dualny (umowny i ustawowy),* s. 264-266n.

19 Por. Rada Legislacyjna, *Opinia,* s. 2. Odmiennie D. Walencik, który stwierdził: „W myśl art. 25 ust. 5 Konstytucji, nie jest możliwe wydanie ustawy

Wątpliwości, które powstają na kanwie prowadzonych rozważań na temat umowy między Radą Ministrów a przedstawicielami kościoła lub innego związku wyznaniowego, dotyczą m.in. charakteru negocjacji. Czy w świetle obowiązujących przepisów udział Rady Ministrów należy uznać za potencjalny, czy obligatoryjny? Innymi słowy, czy Rada Ministrów może, czy też musi prowadzić negocjacje poprzedzające zawarcie umowy?[20]

Z Konstytucji RP wynika, że podstawą uchwalenia ustawy jest uprzednie zawarcie umowy, przy czym w art. 25 ust. 5 Konstytucji ustrojodawca nie przesądził, „czy warunkiem realizacji już samej inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w omawianym tu zakresie jest zawarcie umowy, czy też wystarcza, by taka umowa została zawarta przed uchwaleniem ustawy przez Sejm"[21].

W tym kontekście należy uznać za zasadne szersze niż cywilistyczne postrzeganie umowy i poprzedzających ją negocjacji, według którego umowa dochodzi do skutku, gdy obydwie umawiające się strony wyraziły jednocześnie wolę jej zawarcia. Przyjmując koncepcję racjonalnego ustrojodawcy oraz mając na uwadze przebieg procesu tworzenia art. 25 Konstytucji w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego[22], należy podzielić pogląd wyrażony przez Z. Witkowskiego, że użyte pojęcie „umowy" „raczej odpowiada szerszemu publicznoprawnemu, czy nawet politycznemu pojęciu „porozumienia"[23]. Przykładem tego typu koncepcji porozumienia jest art. 8 ust. 3 Konstytucji Repu-

---

partykularnej bez uprzedniej umowy. Umowa natomiast może zaistnieć tylko wówczas, jeśli jej strony wyrażą na nią zgodę, na podstawie pełnej swobody". D. Walencik, *Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP,* s. 3; T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP,* „Państwo i Prawo" 2003, z. 7, s. 51.

20 Nie jest przedmiotem niniejszego artykułu analiza aspektu podmiotowego, tzn. stron umowy, o której mowa w art. 25 Konstytucji, gdyż tym zagadnieniem w niniejszej publikacji zajmuje się A. Czohara.

21 Rada Legislacyjna, *Opinia.*

22 W pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego prof. M. Pietrzak zamiennie używał określenia „porozumienie" i „umowa". Przywołać należy posiedzenie Komisji z 26 stycznia 1995 r., podczas którego ekspert mówił m.in.: „Skoro istnieje akceptacja zasady, że Kościół katolicki ma umowę międzynarodową, to w stosunku do pozostałych kościołów można przyjąć zasadę uchwalania ustaw na podstawie porozumienia z właściwymi władzami kościelnymi. […] Kościół katolicki ma swoją umowę międzynarodową, a inne kościoły mają swoje umowy uchwalane w formie ustaw". M. Pietrzak, *Wypowiedź,* „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn", t. XII, Warszawa 1995, łam 58.

23 Z. Witkowski, *Opinia w sprawie zagadnień prawnych wynikających z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP,* „Przegląd Legislacyjny" 2000, nr 2(24), s. 99.

bliki Włoskiej, gdzie określono, że stosunki związków wyznaniowych z państwem „regulowane są przez ustawę na podstawie porozumień (*di intese*) z odpowiednimi reprezentacjami władz kościelnych”[24]. Przyjmując koncepcję umowy, która jest wyrazem porozumienia, między Radą Ministrów a przedstawicielami kościoła lub innego związku wyznaniowego, dochodzi się do wniosku, iż Rada Ministrów ma obowiązek przystąpienia do negocjacji treści umowy z właściwymi przedstawicielami kościołów i innych związków wyznaniowych.

Prowadzenie negocjacji przez Radę Ministrów i właściwych przedstawicieli kościołów i innych związków wyznaniowych jest wyrazem realizacji konstytucyjnej koncepcji równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych. Skoro ustrojodawca uznał, że stosunki między Rzecząpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określa umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską ze względu na jej podmiotowość publicznoprawną na arenie międzynarodowej, w stosunku do pozostałych kościołów i związków wyznaniowych zastosował taką samą procedurę, tyle że w ramach krajowego porządku prawnego, a nie międzynarodowego. Stąd w art. 25 ust. 5 mowa o umowach zawartych przez Radę Ministrów z właściwymi przedstawicielami kościołów i innych związków wyznaniowych.

Należy zwrócić uwagę, iż kluczowy dla realizacji koncepcji równouprawnienia w odniesieniu do kościołów i innych związków wyznaniowych jest nie tylko przedmiotowy zakres przepisów, które określają ich położenie, lecz także forma regulowania tego położenia[25]. Stąd analizując charakter negocjacji prowadzonych przez Radę Ministrów w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, należy uwzględnić szczególne znaczenie sformułowania „zawarcie umowy” – już nie tylko cywilistyczne, publicznoprawne, polityczne, ale wręcz analogiczne do prawnomiędzynarodowego. Jak wiadomo, w prawie międzynarodowym przez zawarcie umowy *sensu largo* rozumie się proces (procedurę, tryb), prowadzący

---

[24] Na temat negocjacji i zawarcia umowy we włoskim porządku prawnym m.in.: F. Del Giudice, F. Mariani, *Diritto ecclesiastico,* Napoli 2011, s. 256-259; P. Stanisz, *Porozumienia w sprawie regulacji stosunków między państwem i niekatolickimi związkami wyznaniowymi we włoskim porządku prawnym,* Lublin 2007; P. Stanisz, *Proceduralne aspekty układowego regulowania stosunków między państwem a niekatolickimi związkami wyznaniowymi w Republice Włoskiej*, w: *Bilateralizm w stosunkach państwowo-kościelnych,* s. 315-332, a zwłaszcza 315-324.

[25] Por. J. Krukowski, *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską podpisany 28 lipca 1993 r. – zagadnienia prawnoustrojowe,* w: *Nowy konkordat a prawo polskie,* Warszawa 1994, s. 56; M. Pietrzak, *Wypowiedź*, łam 58.

do ustalenia przez podmioty prawa międzynarodowego umowy międzynarodowej, która określa prawa i obowiązki, przez co wpływa na powstanie w sferze międzynarodowej norm stanowiących treść umowy. Zawarcie umowy *sensu stricto* oznacza natomiast moment kończący cały proces zawierania umowy w szerokim znaczeniu, czyli uprawomocnienie się umowy[26]. Tryb zawierania umowy jest procesem ukształtowanym w wyniku wielowiekowej praktyki, niepotwierdzonej w sposób jednoznaczny na gruncie Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. ani Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodowymi lub organizacjami międzynarodowymi z dnia 21 marca 1986 r., które zostawiły tym samym podmiotom prawa międzynarodowego pełną swobodę w zakresie określenia procedury zawierania umowy[27]. Niezależnie od trybu zawarcia umowy, na pojęcie to składają się negocjacje, czyli rokowania, przyjęcie tekstu i ustalenie jego autentyczności.

Podsumowanie

Prowadzenie negocjacji i zawarcie umowy między Radą Ministrów i właściwymi przedstawicielami kościołów i innych związków wyznaniowych jest podbudową normy prawnej z której wynika konsensualny sposób (inaczej: tryb) regulowania stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 5)[28].

Z przywołanych w niniejszym artykule przepisów wynika obowiązek Rady Ministrów prowadzenia negocjacji z właściwymi przedstawicielami kościołów i innych związków wyznaniowych, które taką wolę wyrażają, zmierzających do zawarcia umowy poprzedzającej uchwalenie ustawy o stosunku państwa do danego kościoła lub innego związku wyznaniowego.

---

[26] M. Frankowska, *Prawo traktatów,* Warszawa 2007, s. 69.

[27] Por. L. Gelberg, *Zarys prawa międzynarodowego*, Warszawa 1979, s. 60.

[28] Potwierdzeniem konsensualnego sposobu regulowania stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi jest m.in. konsensualny charakter umowy między Radą Ministrów a właściwymi przedstawicielami kościoła lub innego związku wyznaniowego. Konsensualny charakter umowy oznacza, iż jej celem jest ułożenie stosunków między Rzecząpospolitą Polską a danym kościołem lub innym związkiem wyznaniowym w sposób konsensualny oraz że umowa nie może być uzupełniona protokołem rozbieżności czy też innymi postanowieniami, które osłabiałyby jej treść. Por. P.A. Leszczyński, *Implementacja art. 25 ust. 5*, s. 445; T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków*, s. 52.

Ze względu na obowiązujące przepisy oraz charakter negocjacji na Radzie Ministrów, jak i na właściwych przedstawicielach kościoła lub innego związku wyznaniowego nie ciąży bezwzględny obowiązek zawarcia umowy.

Ratio legis art. 25 ust. 5 wyraża się zatem w dążeniu polskiego ustrojodawcy do zagwarantowania wpływu kościołów i innych związków wyznaniowych na treść dotyczącego ich prawa przez daleko idącą indywidualizację ustaw wyznaniowych, co z kolei prowadzi do stabilizacji statusu prawnego związków wyznaniowych w Polsce jako podmiotów autonomicznych i niezależnych[29].

Ponadto art. 25 ust. 5 jest wyrazem realizacji – już na płaszczyźnie konstytucyjnej – zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych poprzez zagwarantowanie im, niezależnie od pozycji międzynarodowej, możliwości konsensualnego regulowania stosunków z państwem poprzez „zawarcie umowy".

Przechodząc do uwag *de lege ferenda*, należy postulować zastąpienie „wewnętrznej korespondencji" między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji z Prezesem Rady Ministrów, dotyczącej podstaw prawnych procedury negocjacji i zawarcia umowy, nowelizacją ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania o przepisy dotyczące negocjacji i zawierania umowy, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji[30]. Wydaje się także niezbędne rozszerzenie uchwały – Regulamin pracy Rady Ministrów o postanowienia, które były przedmiotem wspomnianej w przedłożeniu korespondencji.

Warto w tym miejscu poczynić uwagę, dotyczącą oceny wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 kwietnia 2003 r. przez jednego z autorów, który uważa, że polski sąd konstytucyjny, negując jednoznaczne rezultaty wykładni literalnej i systemowej podyktowanej chęcią równouprawnienia Kościoła Katolickiego, uznał, że ustawy dotyczące Kościoła Katolickiego powinny być poprzedzane umowami. W mojej

---

[29] Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2009 r., K 55/07, OTK-A 2009, nr 11, poz. 167.

[30] Uchwalenie ustawy określającej m.in. procedurę negocjacji i zawarcia umowy postulowali wcześniej m.in.: P.A. Leszczyński, *Implementacja art. 25 ust. 5*, s. 446-447; W. Uruszczak, *Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP. Problemy interpretacyjne,* w: *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka,* s. 486; D. Walencik, *Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji,* s. 26. P.A. Leszczyński postuluje ponadto (s. 447) rozważenie ustanowienia „drogą np. rozporządzenia Rady Ministrów – na podstawie delegacji zawartej w znowelizowanej wspomnianej wyżej ustawie – wzorcowej tudzież ramowej umowy na gruncie art. 25 ust. 5 Konstytucji (schemat), który unifikowałby przyszłą praktykę w tym względzie".

ocenie to właśnie z pozytywnego stosowania wykładni funkcjonalnej i systemowej, w ramach poszanowania standardów demokratycznego państwa prawa, zasady równouprawnienia i ochrony wolności religijnej – zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i wspólnotowym – wynika wymóg poprzedzenia uchwalenia lub zmiany ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego umową[31].

Podsumowując, należy zaznaczyć, iż szczególna procedura uchwalania tzw. ustaw wyznaniowych – obejmująca negocjacje i zawarcie umowy – nie dotyczy tylko i wyłącznie uchwalania nowego aktu normatywnego, ale także ustawy nowelizującej ustawę, zarówno całościowo, jak i częściowo. Zgodnie bowiem ze stanowiskiem Rady Legislacyjnej oraz przedstawicieli doktryny, za którym autor również się opowiada, procedura podpisania umowy poprzedzającej proces legislacyjny powinna być stosowana także w odniesieniu do ustaw nowelizujących, na mocy których ustawodawca zamierza wprowadzić zmiany do ustaw uchwalonych przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r.[32]

Negotiation and Conclusion of Agreements under Article 25(5) of the Constitution of the Republic of Poland

Summary

Pursuant to Article 25 of the Polish Constitution, in relations with churches and other religious organizations, public authorities are bound

[31] Por. M. Olszówka, *Zawieranie umów i uchwalanie ustaw, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP,* „Przegląd Sejmowy" 2010, nr 6, s. 49. Rada Legislacyjna w odniesieniu do nowelizacji ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 maja 1989 r. stwierdziła jednoznacznie: „Powinno dojść do zawarcia umowy (na zasadach przyjętych w praktyce i akceptowanych przez strony) między rządem a Konferencją Episkopatu Polski" (Rada Legislacyjna, *Opinia).* Podobnie w odniesieniu do ustawy uchwalonej dnia 16 grudnia 2010 r. pisał D. Walencik: „bez uprzedniej umowy Rady Ministrów z przedstawicielami Kościoła katolickiego nie jest możliwe uchwalenie nowelizacji ustawy o stosunku państwa do tegoż Kościoła, która odpowiadałaby standardom Konstytucji RP i konkordatu". D. Walencik, *Likwidacja Komisji Majątkowej: wyszło jak zwykle,* „Rzeczpospolita" z dnia 7 maja 2011 r., www.rp.pl/artykul/654166.html (dostęp: 14.04.2012).

[32] Por. H. Misztal, A. Mezglewski, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe,* Warszawa 2011, s. 85-88; M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe,* s. 76-77.

to seek legislative measures of contractual nature that are accepted by their respective addressees. However, no constitutional or statutory instruments are available that would govern the procedure of concluding the agreements referred to in Article 25(5) of the Constitution. Instead, such a procedure is laid down in the 2008 Regulation of the Minister of Interior and Administration on the Procedure of Drawing up and Concluding Agreements under Article 25(5) of the Constitution of the Republic of Poland.

Tłumaczenie: *Konrad Szulga*

Marcin Olszówka*

Charakter prawny umowy, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP

1. Od „porozumienia się" do „umowy"

Poszukiwanie konsensu przy regulacji stosunków państwa ze związkami religijnymi posiada wcale niekrótką historię, aczkolwiek na przestrzeni wieków przybierało różne formy prawne, implikujące *eo ipso* odmienne skutki normatywne. W Polsce po 1918 r. jurydyczny wymiar uzyskała – nazwana tak nieco później – zasada bilateralności (dwustronności)[1], w ujęciu deskryptywnym zakładająca zawsze konsensualność kształtowania relacji państwo-Kościół. Naturalnie, Konstytucja RP z 17 marca 1921 r.[2] nie przewidywała zastosowania tej zasady względem wszystkich podmiotów konfesyjnych. Artykuł 115 precyzował, że stosunek kościołów mniejszości religijnych i innych prawnie uznanych wyznań (związków religijnych) do państwa będzie ustalony w drodze ustawowej po porozumieniu się z ich reprezentacjami. Natomiast art. 114 Konstytucji marcowej stanowił, że stosunek państwa do Kościoła Katolickiego określi układ ze Stolicą Apostolską. *Expressis verbis* ustrojodawca nie użył zatem terminu „umowa", lecz posłużył się wyrazami zbliżonymi znaczeniowo: „porozumienie się"[3], „układ".

---

* Mgr, Wydział Prawa i Administracji, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie; Instytut Nauk Prawnych, Polska Akademia Nauk; Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski.

1 P. Stanisz, w: *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały I Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 14-16 stycznia 2003)*, red. A. Mezglewski, Lublin 2004, s. 67-68.

2 Dz.U. RP Nr 44, poz. 267.

3 Warto zaznaczyć, że w zgodnej opinii komentatorów Konstytucji marcowej z okresu międzywojnia „porozumienie się" nie stanowiło warunku *sine qua non* ustawowej regulacji stosunków państwa z kościołami mniejszości religijnych

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. rezygnowała z zasady bilateralności, co nie powinno dziwić w warunkach państwa totalitarnego. Niemniej nie zawierała przepisów *explicite* zakazujących wprowadzenia do porządku prawnego konsensualnych metod kształtowania relacji państwo-Kościół. Uchwalone 17 maja 1989 r. ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej[4] oraz ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania[5] zawierały pewne elementy konsensualności w kształtowaniu relacji państwa ze związkami religijnymi. W pierwszym z wymienionych aktów normatywnych były to przede wszystkim umowy regulujące wybrane kwestie szczegółowe[6]. Za wyraz bilateralności można też uznać powstanie Komisji Wspólnej przedstawicieli Rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Konferencji Episkopatu Polski, składającej się z ich upoważnionych przedstawicieli (w uzgodnionej liczbie na zasadzie parytetu), zajmującej się rozpatrywaniem problemów związanych z rozwojem stosunków między oboma podmiotami oraz sprawami interpretacji ustawy i jej wykonywania[7]. W drugim akcie normatywnym swoistym surogatem zasady bilateralności okazał się art. 8, który stanowił, że sytuację prawną i majątkową związków religijnych regulują odrębne ustawy. Choć nie wynikało to wprost z przepisów obowiązującego prawa, w praktyce stosowne akty nor-

---

i innych prawnie uznanych związków religijnych (J. Sawicki, *Studia nad położeniem prawnym mniejszości religijnych w państwie polskim*, Warszawa 1937, s. 128), aczkolwiek takie porozumienie miało miejsce w odniesieniu do rządowych projektów ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego i ustawy o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego (tamże, s. 182, 200; por. także K. Krasowski, *Związki wyznaniowe w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Warszawa–Poznań 1988, s. 166-174, 192, 198-200, 205, 219-231, 262-263, gdzie autor opisuje działania państwa, zmierzające do uregulowania sytuacji prawnej, odpowiednio, Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, Muzułmańskiego Związku Religijnego, Karaimskiego Związku Religijnego, Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego oraz Ewangelickiego Kościoła Unijnego na Górnym Śląsku). Należy także odnotować stanowisko wyrażone w nauce prawa państwowego (konstytucyjnego) w omawianym okresie, stwierdzające, że „stosunek Państwa do kościołów mniejszości religijnych i innych prawnie uznanych związków religijnych, określany będzie w drodze ustawy, a więc jednostronnie, aczkolwiek po porozumieniu się z ich prawnemi reprezentacjami, czyli po wysłuchaniu ich dezyderatów" (W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937 [reprint: Kraków 2006], s. 429).

4 Dz.U. Nr 29, poz. 154.

5 Dz.U. Nr 29, poz. 155.

6 Art. 23 ust. 2, art. 32 ust. 4.

7 Art. 4.

matywne były przyjmowane po osiągnięciu konsensusu z właściwymi przedstawicielstwami podmiotów konfesyjnych[8].

Dopiero Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. proklamowała zasadę bilateralności, formułując ją odmiennie w odniesieniu do 1) Kościoła Katolickiego i 2) innych kościołów oraz związków wyznaniowych. Niezależnie od pewnych różnic – w tym pominięcia wymogu uchwalenia ustawy o stosunku Rzeczypospolitej Polskiej do Kościoła Katolickiego na podstawie umowy – w rodzimym porządku konstytucyjnym normatywny sens zasady bilateralności można zinterpretować jako model indywidualnego i w pełni konsensualnego kształtowania stosunków państwa z konkretnym związkiem religijnym.

Stosunki Rzeczypospolitej Polskiej z podmiotami konfesyjnymi, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji – nazwanych przez ustrojodawcę „kościołami oraz związkami wyznaniowymi"[9] – określa ustawa, uchwalana na podstawie umowy zawieranej przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Tym samym ustrojodawca uczynił instytucję umowy kluczowym elementem polskiego wariantu zasady bilateralności. Właściwego jej znaczenia w polskim prawie wyznaniowym instytucjonalnym nie sposób zrozumieć bez przybliżenia zagadnienia natury prawnej umowy, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP. W tym kontekście można uznać postawiony w tytule problem badawczy za prymarny i w pewnym sensie rudymentarny.

2. Umowa jako źródło prawa?

Teoretycznie umowa może stanowić źródło prawa w sensie formalnym. W pierwszej kolejności należy zatem rozważyć, czy umowa z art. 25 ust. 5 Konstytucji jest źródłem prawa w rozumieniu ustawy zasadniczej. Jak wiadomo, aktualny ustrojodawca uporządkował polski system źródeł prawa i ustanowił zamknięty podmiotowo i przedmiotowo katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, czyli mogącego regulować postępowanie wszelkich kategorii adresatów. W konsekwencji Konstytucja zawiera enumeratywne wyliczenie wszystkich

---

[8] P.A. Leszczyński, *Regulacja stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi określona w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, Gorzów Wielkopolski 2012, s. 51-66; M. Winiarczyk-Kossakowska, *Ustawy III Rzeczypospolitej o stosunku państwa do kościołów chrześcijańskich,* Warszawa 2004, s. 108-109, 167, 210, 253, 303, 348-349, 409, 457, 484, 525-526.

[9] Szerzej o tej klasie zob. M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe. Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – próba interpretacji,* Warszawa 2010, s. 41-45.

aktów normatywnych, którym ustrojodawca nadał przymiot prawa powszechnie obowiązującego, co uczynił albo *explicite* (art. 87 i 234), albo *implicite* (art. 91 ust. 3)[10]. Wśród nich nie wymienił umowy z art. 25 ust. 5, a zatem nie stanowi ona źródła prawa powszechnie obowiązującego. Potwierdza to wykładnia językowa rozważanego przepisu. Wyraźne stwierdzenie, że stosunki między Rzecząpospolitą Polską a kościołami oraz związkami wyznaniowymi określa ustawa, czyli akt prawa powszechnie obowiązującego, nakazuje przyjąć ponad wszelką wątpliwość, iż rzeczona umowa takiego waloru nie zachowuje. Stanowisko to nie budzi kontrowersji w doktrynie[11], chociaż są zgłaszane nieco odmienne zapatrywania[12].

Biorąc pod uwagę fakt, że konstytucyjny system źródeł prawa dychotomicznie wyróżnia również prawo wewnętrznie obowiązujące, należy zastanowić się, czy tytułowa umowa nie stanowi źródła prawa w rozumieniu art. 93 Konstytucji, wyznaczającego paradygmat tego typu aktów normatywnych. Katalog źródeł prawa wewnętrznie obowiązującego jest otwarty pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym[13]. Zatem teoretycznie rozważana umowa mogłaby zostać tak sklasyfikowana. Poważna trudność pojawia się jednak już na poziomie definicyjnym, ponieważ akt prawa wewnętrznie obowiązującego jest aktem normatywnym skierowanym do jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu (art. 93 ust. 1). Niezwykle wątpliwe byłoby

---

[10] Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK-A 2000, nr 5, poz. 141, pkt IV.1; wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK-A 1998, nr 7, poz. 116, pkt III.3; wyrok TK z dnia 12 grudnia 2011 r., P 1/11, OTK-A 2011, nr 10, poz. 115, pkt III.3.2-3.3.2.

[11] Zob. np. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005, s. 212-215, 238; P. Stanisz, *Źródła prawa wyznaniowego*, w: *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego,* s. 316-317; T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo" 2003, z. 7, s. 51; W. Uruszczak, *Art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Problemy interpretacyjne*, w: *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, red. P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński, Warszawa 2009, s. 483.

[12] E. Gdulewicz, w: *Polskie prawo konstytucyjne,* red. W. Skrzydło, Lublin 2008, s. 182; T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa, s. 134; W. Bar, *Źródła prawa wyznaniowego*, w: *Prawo wyznaniowe*, red. H. Misztal, Lublin 2000, s. 199; M. Niezgódka-Medková, *Problemy dostosowania istniejącego systemu źródeł prawa do wymogów nowej konstytucji*, „Przegląd Legislacyjny" 1997, nr 2, s. 17-18. Niejednoznaczne stanowisko zajmuje T. Chauvin, *Umowy prawotwórcze jako umowy prawa publicznego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2003, nr 2, s. 8-9, 27-29.

[13] Zob. np. wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, pkt III.3.

zatem przyjęcie, iż umowa, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji, ma taki właśnie charakter prawny. Oznaczałoby to, że Rada Ministrów, zawierając umowę z właściwymi przedstawicielami podmiotu konfesyjnego, stanowi normy prawne (abstrakcyjno-generalne)[14] skierowane do jednostek organizacyjnie podległych rządowi, lecz dotyczące relacji państwa ze związkiem religijnym, a więc podmiotem[15], którego sytuacja prawna może być określana wyłącznie w drodze prawa powszechnie obowiązującego. Przyjęcie takiej kwalifikacji prowadziłoby do powstania absurdalnej sytuacji. Umowa wiązałaby jedynie jednostki organizacyjnie podległe Radzie Ministrów – należy przyjąć, że także materialnoprawnie – a jednocześnie nie mogłaby wpłynąć na położenie prawne związku religijnego, ponieważ taką ewentualność wyklucza art. 93 ust. 2 Konstytucji, wprowadzający zakaz podejmowania decyzji w odniesieniu do podmiotów trzecich na podstawie prawa wewnętrznie obowiązującego. Innymi słowy, organy administracji rządowej miałyby obowiązek wykonywania postanowień umowy, lecz nie mogłyby jej realizować w odniesieniu do związku religijnego, np. wydając decyzję administracyjną, nawet korzystną dla strony konfesyjnej.

Z całą stanowczością należy zatem podkreślić, że umowa, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji, nie stanowi źródła prawa w rozumieniu ustawy zasadniczej.

3. Umowa prawa publicznego

Powyższa konstatacja naturalnie nie kończy przeprowadzanej tu charakterystyki prawnej. Wręcz przeciwnie, uznanie braku prawotwórczego przymiotu umowy ponownie ewokuje postawione w tytule pytanie. Istotnych wskazówek dostarcza systematyka ustawy zasadniczej. Rozważana umowa została wyartykułowana w rozdziale I Konstytucji, zatytułowanym „Rzeczpospolita", co pozwala przypuszczać, iż stanowi instrument publicznoprawny. Oczywiście przedstawione wnioskowanie nie ma charakteru pewnego, samo umiejscowienie w części ustawy zasadniczej zawierającej w głównej mierze zasady ustrojowe nie przesądza jednoznacznie o publicznoprawnym charakterze instytucji. Z pewnością szeregu podmiotów tam wymienionych nie sposób uznać za publicznoprawne, zwłaszcza poszczególnych instytucji społeczeństwa

[14] Charakter normatywny umowy rozważa P.A. Leszczyński, *Regulacja stosunków*, s. 197-200.

[15] Ściślej podmiotami, gdyż taka umowa zapewne dotyczyłaby wyznaniowych osób prawnych oraz wyznawców związku religijnego.

obywatelskiego, w tym kościołów i innych związków wyznaniowych[16]. Wprawdzie nie trudno zauważyć, że powyższa uwaga ma odniesienie przede wszystkich do natury prawnej podmiotów wyliczonych w rozdziale I, a niekoniecznie do instrumentów prawnych, niemniej nie należy jej całkowicie bagatelizować.

W celu jednoznacznego ustalenia charakteru prawnego umowy, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji, wypada poczynić kilka uwag o istocie jednej z podstawowych dystynkcji jurydycznych. Już w prawie rzymskim przyjęto rozróżnienie na prawo publiczne i prywatne. Ulpian wyjaśniał, iż „publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat" („prawo publiczne jest prawem odnoszącym się do interesu państwa")[17], natomiast „ius privatum est quod ad singulorum utilitatem spectat" („prawo prywatne jest prawem dotyczącym korzyści poszczególnych jednostek")[18]. Ów dychotomiczny podział do dziś nie stracił na aktualności[19], choć socjalistyczna koncepcja prawa oraz normatywizm kwestionowały sens owej dystynkcji[20]. Począwszy od XIX w. doktryna identyfikowała kolejne kryteria wyróżnienia prawa publicznego[21]. Współcześnie podkreśla się, że reguluje stosunki między organami władzy publicznej a osobami fizycznymi i osobami prawnymi oraz relacje wewnątrz systemu organów władzy publicznej, a prawo prywatne – stosunki prawne zachodzące pomiędzy osobami fizycznymi i osobami prawnymi[22]. Teoria prawa nie wykształciła jednolitych, powszechnie przyjętych kryteriów klasyfikacyjnych czy typologicznych, aczkolwiek poszczególne koncepcje zgłaszane w prawoznawstwie są w miarę zbliżone[23]. Jako przykład można podać obecne w literaturze francuskiej i polskiej cztery kryteria odróżniające prawo publiczne: 1) organiczne (ustanawiane przez organy państwa)[24]; 2) celowościowe (ochrona interesu publicznego); 3) materialne (abstrakcyjno-general-

---

16 Tak trafnie L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 70.

17 T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, s.113.

18 Tamże.

19 Tamże, s. 114.

20 J. Nowacki, *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992, s. 39-47, 99-105.

21 S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 112.

22 Oraz innymi podmiotami typu jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, o której mowa w art. 33^1 kodeksu cywilnego.

23 Zob. szerzej J. Nowacki *Prawo publiczne*, passim.

24 Lub uznane.

ny charakter norm prawnych) oraz 4) formalne (jednostronnie i samodzielnie tworzone przez organy państwa)[25].

Umowa Rady Ministrów ze związkiem religijnym nie spełnia wszystkich wymienionych kryteriów, więc *prima facie* nie wpisuje się w tak nakreślony obraz prawa publicznego. Z całą pewnością nie jest ustanawiana przez państwo (organ państwa), lecz współtworzona przez organ władzy wykonawczej. Drugą stronę stanowi zaś związek religijny, który trudno uznać za element struktury instytucjonalnej władzy publicznej[26] ani nawet za podmiot publicznoprawny, ponieważ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. nie wprowadza pojęcia osobowości publicznoprawnej, jak to czyniły np. ustawy zasadnicze z okresu II Rzeczypospolitej[27]. Ponadto umowa, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji, z pewnością winna być negocjowana i przyjęta przy poszanowaniu wzajemnej autonomii oraz niezależności obu stron (por. art. 25 ust. 3 Konstytucji).

Niewątpliwe natomiast jest spełnienie drugiego kryterium. Podpisanie umowy ze związkiem religijnym realizuje interes publiczny, za jaki można uznać indywidualne i w pełni konsensualne kształtowanie stosunków państwa z konkretnym związkiem religijnym (szczególnie przy założeniu, iż dopuszczalny tą metodą zakres różnicowania położenia prawnego konkretnego podmiotu konfesyjnego wyznaczany jest przede wszystkim zasadami: autonomii oraz niezależności i współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego[28]).

Inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku kryterium materialnego. Generalnie można zgodzić się ze stanowiskiem, że umowa zawiera normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, lecz – jak zostało wyżej wykazane – z pewnością nie jest źródłem prawa w rozumieniu Konstytucji RP – ani powszechnie obowiązującego, ani wewnętrznie obowiązującego. Innymi słowy, umowa nie jest źródłem norm prawnych (reguł postępowania ustanowionych lub uznanych przez upo-

---

25 T. Chauvin, *Umowy prawotwórcze*, s. 16-21.

26 W literaturze przedmiotu są także obecne głosy odmienne, dopatrujące się nadania związkom religijnym przez ustrojodawcę statusu „quasi-instytucji państwowych" i akcentujące ich polityczną rolę w państwie. Zob. J. Osuchowski, *Religia i Konstytucja*, w: *Państwo – demokracja – samorząd. Księga pamiątkowa na sześćdziesięciopięciolecie profesora Eugeniusza Zielińskiego*, red. T. Mołdawa, Warszawa 1999, s. 92.

27 Art. 65 i 109 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. oraz art. 75-77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. RP Nr 30, poz. 227).

28 Zob. szerzej M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe*, s. 31-45.

ważniony organ państwa[29]). Konstatacja, że w świetle niespełnienia kryterium materialnego umowę z art. 25 ust. 5 należałoby zakwalifikować jako instytucję prywatnoprawną, wydaje się jednak nieuprawniona, chociażby z tego względu, że Rada Ministrów działa tutaj w sferze *imperium*. Zresztą brak osobowości prawnej skutecznie uniemożliwia rządowi występowanie w sferze *dominium* w ogóle. Ponadto wielu porządkom prawnym, także polskiemu, znana jest instytucja umowy administracyjnej, powszechnie uważana za przykład umowy publicznoprawnej[30]. Chociaż nie stanowi źródła prawa w rozumieniu ustawy zasadniczej, może mieć charakter normatywny (generować normy o charakterze abstrakcyjno-generalnym).

W sposób najbardziej jednoznaczny umowa, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji, nie spełnia kryterium formalnego. Nie jest jednostronnie ustanawiana przez organy państwa ani też w sposób władczy, lecz powstaje na mocy zgodnej woli strony konfesyjnej i rządowej, które w dodatku należy uznać za równorzędne[31], a ta cecha uchodzi za wyznacznik prawa prywatnego[32].

Reasumując, umowa z art. 25 ust. 5 Konstytucji wypełnia w całości celowościowe kryterium prawa publicznego, częściowo – organiczne oraz materialne (w mniejszym zakresie) oraz nie spełnia kryterium formalnego. Oczywiście przedstawione powyżej wymogi nie posiadają waloru uniwersalności i na ich podstawie nie sposób ostatecznie wyrokować o prywatno- czy publicznoprawnym charakterze wspomnianej umowy; same w sobie posiadają jednak pewną wartość porządkującą, przez co nie można ich też bagatelizować. Warto w tym miejscu także zasygnalizować, że z kryterium organicznym ściśle koresponduje kwestia natury prawnej uprawnienia podmiotu konfesyjnego do prowadzenia negocjacji i ich kontraktualnego finału, co rzutuje również na charakter prawny samej umowy, szczególnie w kontekście kryteriów materialnego i formalnego.

---

29 S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia*, s. 18.

30 D. Kijowski, *Umowy w administracji publicznej*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 281-282; Z. Cieślik, *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Zakamycze 2004, s. 34-35; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 343.

31 Zob. T. Chauvin, *Umowy prawotwórcze*, s. 16-19.

32 M. Safjan, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 1: *Prawo cywilne – część ogólna,* red. M. Safjan, Warszawa 2007, s. 38; por. też J. Nowacki, *Prawo publiczne*, s. 26-31, 82-85, 127.

3.1. Cząstkowa kompetencja normotwórcza

Wcześniejsze rozważania o nieprawodawczym charakterze umowy i ustawie partykularnej jako wyłącznym źródle prawa (z aktów wymienionych w art. 25 ust. 5 Konstytucji) koncentrowały się na przedmiotowym aspekcie. Rozważane zagadnienie należy rozpatrzyć również od strony podmiotowej. Wypada bowiem nadmienić, że o władzy stanowienia norm prawnych przez konkretny podmiot decyduje posiadanie przezeń kompetencji prawodawczej. Ustrojodawca poprzez sformułowanie warunku „ustawy uchwalone na podstawie umów" ograniczył funkcje ustawodawcze Sejmu oraz Senatu w zakresie regulacji stosunków państwo-Kościół[33]. Oczywiście uchwalenie ustawy indywidualnej pozostaje w wyłącznej gestii ustawodawcy zwykłego (Sejmu z udziałem Senatu, na zasadach ogólnych określonych w Konstytucji i Regulaminach obu izb), to jednak Konstytucja wymaga uprzedniego zawarcia umowy.

Tym samym obligatoryjność osiągnięcia konsensu jako warunek stanowienia prawa uzasadnia przyjęcie tezy, iż wyposażenie związków religijnych w uprawnienie do zawierania umowy z Radą Ministrów stanowi w istocie rzeczy przekazanie cząstkowej kompetencji normotwórczej (prawodawczej). Przez kompetencję prawotwórczą należy rozumieć nie tylko uprawnienie podmiotu (podmiotów) do stanowienia norm prawnych, lecz również zespół warunków, których spełnienie jest konieczne, by skorzystać z przyznanej możności[34]. Takie ujęcie analizowanego terminu, uwzględniające *ratio legis* zasady bilateralności, zapewnia podmiotom konfesyjnym konieczny udział w procesie uchwalenia ustawy partykularnej oraz stabilność indywidualnego położenia prawnego, a w konsekwencji rzutuje także na zakres kompetencji legislacyjnych Sejmu i Senatu, szczególnie w zakresie modyfikacji (projektu) ustawy w stosunku do umowy[35].

Rozważenia wymaga zarzut, iż traktowanie zawarcia umowy tylko jako obligatoryjnego elementu postępowania prelegislacyjnego (konsensus, co do zasady, jest osiągany jeszcze przed rozpoczęciem trybu ustawodawczego)[36] w sposób nieuprawniony deprecjonuje znaczenie

---

[33] M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, s. 238-239; T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków*, s. 51-54.

[34] T. Chauvin, *Umowy prawotwórcze*, s. 31-32.

[35] Zob. szerzej T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków*, s. 53; M. Olszówka, *Zawieranie umów i uchwalanie ustaw, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy" 2010, nr 6, s. 55-64.

[36] Inicjatywa ustawodawcza to zawsze pierwszy etap procedury legislacyjnej. Zob. L. Garlicki, *Polskie*, s. 242-243; M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, s. 238.

opisywanej tu instytucji[37]. Trudno podzielić to stanowisko. Podkreślić należy, że kompetencja prawotwórcza – którą ustrojodawca zasadniczo zastrzega dla organów państwa lub organizacji międzynarodowej scharakteryzowanej w art. 91 ust. 3 Konstytucji – częściowo zostaje przekazana związkom religijnym jako jedynym organizacjom społeczeństwa obywatelskiego właśnie w postaci cząstkowej kompetencji normodawczej. Taka identyfikacja natury prawnej umowy, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji, świadczy raczej o wyjątkowej pozycji prawnej podmiotów konfesyjnych, czego wyrazem jest przecież możliwość[38] bilateralnego kształtowania stosunków państwo-Kościół.

Przyjęcie zaprezentowanego stanowiska interpretacyjnego skutkuje też istotnymi konsekwencjami dla trybu legislacyjnego. W tym miejscu wypada poczynić jedynie kilka uwag natury ogólnej, tak by nie przekroczyć obszaru zakreślonego tytułem niniejszego rozdziału. Wyeksplikowana w art. 25 ust. 5 Konstytucji zasada bilateralności w konsekwencji sprawia, że określone tam związki religijne uzyskały niezbyt szerokie, lecz bardzo „głębokie" uprawnienia w procesie ustawodawczym. Można je rozpatrywać w aspekcie negatywnym (możliwość skutecznego zapobieżenia niekorzystnym zmianom prawnym), jak i pozytywnym (możliwość przekonania strony państwowej do uregulowania indywidualnej sytuacji prawnej w określony sposób, np. w zakresie współdziałania w sferze społecznej znajdującej się w polu zainteresowań obu wspólnot). Z perspektywy porządku prawnego jako całości, obligatoryjny udział związków religijnych w stanowieniu prawa jest silnie ograniczony przedmiotowo, jednak z punktu widzenia tych ostatnich posiadanie cząstkowej kompetencji normodawczej ma niebagatelne znaczenie.

Konkludując tę część rozważań, należy jednoznacznie opowiedzieć się za publicznoprawną[39] naturą umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji. Wykazanie na gruncie analizowanego przepisu, że związki religijne zostały wyposażone w cząstkową kompetencję prawotwórczą, nie dezaktualizuje wcześniejszych rozważań, lecz stawia w nieco innym świetle

---

[37] Podnoszony szczególnie we włoskiej literaturze przedmiotu, o czym pisze P. Stanisz, *Porozumienia w sprawie regulacji stosunków między państwem i niekatolickimi związkami wyznaniowymi we włoskim porządku prawnym*, Lublin 2007, s. 107-108.

[38] Tzn. państwo może uregulować relacje z podmiotem konfesyjnym w sposób unormowany w art. 25 ust. 5 Konstytucji albo wcale (wtedy stosuje się ogólne przepisy o kościołach i innych związkach wyznaniowych).

[39] Tak też M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, s. 238; o publicznoprawnym charakterze porozumienia (*intesa)* we Włoszech zob. P. Stanisz, *Porozumienia*, s. 110-111, 147-148.

dostrzeżone niekoherencje w odniesieniu do kryterium organicznego, materialnego i formalnego. Jest bowiem niewątpliwe, iż charakteryzowana umowa, choć sama źródłem prawa nie jest, wywiera bezpośredni i wcale niemały wpływ na sposób tworzenia oraz ostateczny kształt i treść norm prawa powszechnie obowiązującego.

4. Umowa, czyli nie porozumienie

Po przesądzeniu publicznoprawnego charakteru umowy, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji, rozważyć należy znaczenie użytego przez ustrojodawcę terminu, wyraźnie wykazującego inklinacje prywatnoprawne.

Podstawowe wątpliwości interpretacyjne – wręcz rudymentarne – mają charakter werbalny. W literaturze przedmiotu i orzecznictwie pojawił się pogląd, akcentujący różnicę między cywilistycznym terminem „umowa" a pojęciem „porozumienie" o wydźwięku bardziej publicznoprawnym czy wręcz politycznym[40]. W świetle wspomnianej dystynkcji *prima vista* uzasadniona wydaje się supozycja, że ustrojodawcy tak naprawdę chodziło o instytucję porozumienia, której charakter normatywny bardziej odpowiada regulacji art. 25 ust. 5 Konstytucji czy konceptualizacji zasady bilateralności w ogóle. Ponadto za przyjęciem tej hipotezy przemawiać ma przebieg obrad w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Uczestnicy dyskusji, zastanawiając się nad redakcją rozważanego przepisu, zamiennie używali obu terminów, przy czym nadawali im znaczenie właściwe instytucji porozumienia w ujęciu wyżej przedstawionym. Zagadnienie to nie ma charakteru sporu akademickiego czy pozbawionego praktycznego znaczenia dyskursu leksykalnego, lecz implikuje określony sposób wykładni art. 25 ust. 5 Konstytucji (np. co do zakresu dyskrecjonalności Rady Ministrów)[41].

Intencją prawodawcy konstytucyjnego miałoby zatem być zdefiniowanie zasady bilateralności za pomocą porozumienia, czyli instytucji o wydźwięku bardziej publicznoprawnym czy wręcz politycznym. Stanowisku temu przeczy jednak wykładnia językowa. Zgodnie z domniemaniem racjonalnego prawodawcy dokonany przez ustrojodawcę

---

[40] Z. Witkowski, *Kilka uwag w sprawie zakresu kompetencji Rady Ministrów z art. 25 ust. 5 nowej Konstytucji RP*, w: *Konstytucja – wybory – parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 218-219; wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 28, pkt III.1.

[41] Por. Z. Witkowski, *Opinia w sprawie zagadnień wynikających z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Legislacyjny" 2000, nr 2, s. 100.

wybór terminu „umowa" należy uznać za działanie świadome i celowe, a przez to niepozbawione znaczenia normatywnego. Trudno przyznać słuszność argumentom postulującym swoistą relekturę art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, skoro analizowany przepis jest sformułowany w jasny i niedwuznaczny sposób („ustawy uchwalone na podstawie umów"). Za bardzo wątpliwą należy uznać zatem hipotezę, iż odwołanie się do instytucji porozumienia następuje za pośrednictwem terminu o odmiennej proweniencji i konotacji.

Zdaniem piszącego te słowa negowany tu pogląd nie znajduje też uzasadnienia w koncepcji autonomicznego znaczenia pojęć konstytucyjnych. Zgodnie z powszechnie przyjętym w judykaturze i literaturze przedmiotu stanowiskiem niedopuszczalne jest przypisywanie wyrazom użytym w ustawie zasadniczej znaczenia wynikającego np. z definicji legalnej zawartej w akcie normatywnym o niższej mocy prawnej[42]. Teoretycznie nie jest wykluczone, że rozumienie danego pojęcia na poziomie konstytucyjnym i ustawowym okaże się tożsame, lecz oczywiście zaistnienie takiej sytuacji w żaden sposób nie podważa przedstawionej koncepcji[43]. Z całą pewnością umowa z art. 25 ust. 5 stanowi przykład autonomicznego pojęcia konstytucyjnego, co uzasadnia i sugeruje konieczność odmiennego definiowania analizowanego terminu, niż ma to miejsce na gruncie przepisów prawa cywilnego. Nie oznacza to jednak, że przy wykładni należy zastąpić go innym, być może lepszym i bardziej pasującym czy znanym poprzednim ustawom zasadniczym (np. „porozumienie")[44]. Warto także zwrócić uwagę, że rozważany termin, jak się zdaje, stanowi jednocześnie tzw. pojęcie zastane[45], które niesie ze sobą pewną immanentną treść, będącą w dużej mierze dorobkiem myśli i praktyki prawniczej[46].

---

[42] Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK-A 2000, nr 4, poz. 109, pkt III.3; wyrok TK z dnia 3 czerwca 2008 r., P 4/06, OTK-A 2008, nr 5, poz. 76, pkt III.4.

[43] Wyrok TK z dnia 13 maja 2009 r., Kp 2/09, OTK-A 2009, nr 5, poz. 66, pkt III.2.

[44] Teoretycznie w ramach koncepcji autonomicznego znaczenia pojęć konstytucyjnych dopuszczalne jest uznanie, że zakres semantyczny danego terminu konstytucyjnego obejmuje znaczenie, jakie np. nauka prawa przypisuje innemu terminowi, lecz brak jest podstaw normatywnych do obrony takiego poglądu na gruncie art. 25 ust. 5.

[45] Wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK-A 1998, nr 4, poz. 52, pkt IV.1; wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11, pkt VI.1.5; wyrok TK z dnia 1 marca 2011 r., P 21/09, OTK-A 2011, nr 2, poz. 7, pkt III.1.1.3, III.3.1, III.4.2.2.8.

[46] Por. wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK-A 2001, nr 2, poz. 29, pkt III.1.

Jak wskazuje się w doktrynie, umowa jest zawsze zgodnym oświadczeniem woli wszystkich stron[47]. Taka definicja przyjęta jest w prawie cywilnym, gdzie wskazuje się również, że jest ono skierowane na wywołanie powstania, zmiany lub ustania skutków prawnych[48], i międzynarodowym publicznym, gdzie podkreśla się, że musi tworzyć uprawnienia i obowiązki[49]; zbliżona funkcjonuje w prawie administracyjnym: umowa zawierana przez organy państwowe między sobą lub z innymi podmiotami prawa, których przedmiotem jest określenie wzajemnych uprawnień i obowiązków ich sygnatariuszy w sferze wykonywania ciążących na tych podmiotach zadań publicznych[50]. Umowa międzynarodowa oraz administracyjna posiadają publicznoprawny charakter, co wyraźnie przybliża je pod względem natury prawnej do umów[51], o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji. Nie brak też różnic.

Bez wątpienia umowa Rady Ministrów ze związkiem religijnym nie jest umową międzynarodową, ponieważ kościoły i inne związki wyznaniowe nie są podmiotami prawa międzynarodowego i nie posiadają *ius tractatum*, w związku z czym rząd nie występuje tutaj jako podmiot prowadzący politykę zagraniczną państwa. Wprawdzie dyrektywy wykładni systemowej mogły być uznane za zachęcające do poszukiwania analogii pomiędzy oboma typami umów publicznoprawnych – a nawet formułowania na tej podstawie daleko idących postulatów – jednak na uznanie ich trafności nie pozwala fundamentalna odrębność obu rodzajów aktów, zawieranych bądź na szczeblu międzynarodowym, bądź na szczeblu wewnątrzkrajowym[52]. Inne jest ich miejsce w systemie źródeł prawa, odrębny tryb zawierania, odmienny charakter normatywny. Trudno zatem uznać za przekonujące postulaty zrównujące (także pod względem treściowym), w imię egalitarnie pojmowanej zasady równo-

---

47 Z. Radwański, w: *System Prawa Prywatnego,* t. 2: *Prawo cywilne – część ogólna,* red. Z. Radwański, Warszawa 2008, s. 318.

48 W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 102.

49 S. Sawicki, W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe w zarysie*, Warszawa 2004, s. 67; K. Wolfke, *Umowa międzynarodowa*, w: *Wielka encyklopedia prawa*, red. E. Smoktunowicz, Białystok–Warszawa 2000, s. 1071.

50 D. Kijowski, *Umowa publicznoprawna*, w: *Wielka encyklopedia prawa*, s. 1076.

51 O umowach prawnowyznaniowych w Niemczech zob. J. Cupriak, *Umowy w prawie federalnym Republiki Federalnej Niemiec*, „Studia Iuridica" 2008, t. 48, s. 102-111, 122-124.

52 Określane przesadnie jako „małe konkordaty". Zob. J. Szymanek, *Stosunki wyznaniowe we współczesnej Polsce (elementy prawa i praktyki)*, w: *Polska w Unii Europejskiej a stosunki wyznaniowe*, red. Cz. Janik, Toruń 2005, s. 75, co słusznie krytykuje L. Garlicki, *Komentarz do art. 25 Konstytucji*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, uwaga 18.

uprawnienia, analizowane tu umowy z konkordatem[53], czyli umową międzynarodową ze Stolicą Apostolską, o której mowa w art. 25 ust. 4 Konstytucji.

Jak już zostało nadmienione, umowa publicznoprawna występuje w polskim prawie administracyjnym. Przedstawiciele nauki podkreślają, że brak jest powszechnie akceptowanej definicji doktrynalnej[54]; w odróżnieniu od prawodawcy niemieckiego definicji legalnej nie wykreował także polski ustawodawca[55]. W literaturze przedmiotu wskazuje się siedem cech charakterystycznych. Jedną ze stron umowy administracyjnej zawsze jest podmiot publiczny (1), a przedmiotem realizacja zadania publicznego (2), urzeczywistniającego interes publiczny (3). Zawierana jest przy względnej swobodzie umów (4), jednoznacznie określa prawa i obowiązki podmiotu publicznego i prywatnego (podmiotów publicznych[56]) (5) oraz odpowiedzialność za dokonywane czynności i efekt końcowy (6), jak też zasady sprawowania nadzoru (kontroli) nas sposobem realizacji powierzonych zadań publicznych (7)[57]. Prawo konstytucyjne, wyznaniowe i administracyjne stanowią na tyle pokrewne i zbliżone gałęzie prawa publicznego, że wydawałoby się, iż koncepcja umowy administracyjnej mogłaby posłużyć za punkt wyjścia dalszego definiowania umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji, bez konieczności sięgania po „odległe" wzorce prawa zobowiązań. Skrupulatne prześledzenie cech charakteryzujących umowę administracyjną pozwala dostrzec, iż poważne wątpliwości pojawiają się już przy identyfikacji przedmiotu, któremu podporządkowana jest tak naprawdę cała konstrukcja normatywna. Istotą analizowanego instrumentu prawnego jest bowiem prywatyzacja zadań publicznych, czyli ich wykonywanie przez podmiot prywatny[58], wyręczający *eo ipso* organ wła-

---

53 Krytycznie o owych postulatach zob. M. Olszówka, *Kilka uwag o (nie)równouprawnieniu związków religijnych (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Studia Politologiczne" 2012, nr 23, s. 248-253.

54 A. Panasiuk, *Umowa publicznoprawna (próba definicji)*, „Państwo i Prawo" 2008, z. 2, s. 30.

55 Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 344-347.

56 Wówczas jest to porozumienie administracyjne.

57 A. Panasiuk, *Prawo administracyjne*, s. 30; por. Z. Cieślik, *Umowa administracyjna*, s. 58-62, 67-74, 91; L. Wengler, *Zagadnienie wykorzystania konstrukcji umowy publicznoprawnej dla usprawnienia realizacji zadań administracji publicznej (uwagi wstępne)*, w: *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślik, Warszawa 2003, s. 219, 222-224.

58 L. Wengler, *Zagadnienie wykorzystania konstrukcji*, s. 222, 228; A. Panasiuk, *Umowa publicznoprawna*, s. 25-26, 27, 30.

dzy publicznej. To zaś trudne jest do pogodzenia z funkcją, jaką pełni umowa Rady Ministrów ze związkiem religijnym[59].

Należy również zauważyć, iż umowa publicznoprawna (administracyjna) w doktrynie jest definiowana poprzez porównywanie z umową cywilnoprawną[60]. Innymi słowy, koncepcja umowy administracyjnej powstała właśnie w wyniku przeniesienia na płaszczyznę publicznoprawną instytucji o niezaprzeczalnie prywatnoprawnej proweniencji[61]. Umowa odseparowana od stosunku cywilnoprawnego, który kreuje, okazała się bowiem użytecznym instrumentem, z powodzeniem wykorzystywanym w prawie publicznym[62]. Naturalnie, transpozycja w obszar innej gałęzi prawa wiąże się nieodzownie z odpowiednim przemodelowaniem i dostosowaniem do nowego „otoczenia normatywnego". Zatem zakres modyfikacji nie musi być identyczny w przypadku poszczególnych gałęzi prawa publicznego, a charakter prawny umowy publicznoprawnej w prawie administracyjnym nie musi odpowiadać naturze normatywnej umowy, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji. Powyższe konstatacje dowodzą ponad wszelką wątpliwość, że to w prawie prywatnym należy poszukiwać i uchwycić istotę instytucji umowy, by tak otrzymaną konstrukcję normatywną wykorzystać przy interpretacji tytułowego przepisu.

4.1. Swoboda umów

Ustalając zakres semantyczny rzeczownika „umowa", użytego w art. 25 ust. 5 Konstytucji, nie sposób zatem nie odwołać się do cywilistycznych zasad, immanentnie związanych z jej zawieraniem, jak równo-

---

[59] Warto dodać, że Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż czynności poprzedzające uchwalenie ustawy partykularnej, czyli negocjacje, oraz zawarcie publicznoprawnej umowy, stanowiącej podstawę do uchwalenia stosownej ustawy, składają się na proces legislacyjny, a więc stanowią czynności z zakresu władzy ustawodawczej, a nie administracji publicznej (postanowienie NSA z dnia 28 listopada 2012 r., II OSK 2665/12). Identycznie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wskazując, że „czynności podejmowanych w trakcie procesu legislacyjnego nie można zrównać z czynnościami i aktami podejmowanymi w postępowaniu administracyjnym" (postanowienie WSA w Warszawie z dnia 9 sierpnia 2012 r., I SAB/Wa 291/11 oraz I SAB/Wa 369/11; judykaty dostępne na stronie http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query).

[60] Zob. D. Kijowski, *Umowy w administracji*, s. 296-297; por. też A. Panasiuk, *Umowa publicznoprawna*, s. 18-31.

[61] Por. Z. Radwański, *Teoria umów*, Warszawa 1977, s. 7-8.

[62] T. Chauvin, *Umowy prawotwórcze*, s. 22; zob. też J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 344-345.

rzędność stron, autonomia woli, wolność kontraktowania czy *pacta sunt servanda*[63]. Co więcej, w pełni korespondują one z ustrojowym modelem bardzo przyjaznego rozdziału Kościoła od państwa[64], w pełni wyrażonym w art. 25 ust. 3 Konstytucji, proklamującym zasady poszanowania autonomii oraz wzajemnej niezależności i współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Szczególne ważna dla charakterystyki tytułowej umowy jest teoria autonomii woli, której przejawem jest zasada swobody umów[65], od zarania im towarzysząca[66].

Powszechnie przyjmuje się, że wolność kontraktowania[67] składa się z czterech swobód: decydowania o zawarciu umowy, wyboru kontrahenta, kształtowania treści oraz wyboru formy[68]. Natomiast Z. Radwański wyróżnia swobodę kształtowania treści umowy (determinowaną normą kompetencyjną) oraz swobodę jej zawierania, zmiany i rozwiązywania (determinowaną inną normą)[69], co swobodę wyboru formy[70] zawarcia umowy stawia poza definicją wolności kontraktowania. Warto przypomnieć, że norma kompetencyjna nakazuje adresatowi określone zachowanie, jeśli podmiot kompetencji w warunkach określonych hipotezą normy kompetencyjnej dokona odpowiedniej czynności konwencjonalnej. Z kolei nakaz lub zakaz korzystania przez podmiot kompetencji z kompetencji przyznanej normą kompetencyjną wynika z innej normy. Sytuacją pierwotną jest zaś wolność (indyferencja) zawierania umów[71], która też nigdy nie jest absolutna, a rolą prawodawcy jest właśnie jej reglamentacja[72] (doznaje ona szeregu ogra-

---

63 A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 45-47.

64 M. Olszówka, *Interferencja zasad prawa wyznaniowego instytucjonalnego*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego" 2010, t. 2, s. 86.

65 Zob. szerzej Z. Radwański, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 2, s. 3-11; R. Trzaskowski, *Granice swobody kształtowania treści i celu umów obligacyjnych. Art. 353[1] K.C.*, Zakamycze 2005, s. 58-60.

66 P. Machnikowski, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 5: *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. E. Łętowska, Warszawa 2006, s. 420-422.

67 Autor niniejszej publikacji traktuje ten zwrot jako znaczeniowo tożsamy z syntagmą „zasada swobody umów".

68 P. Machnikowski, *Swoboda umów według art. 353[1] KC. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2005, s. 3.

69 Z. Radwański, *Teoria umów*, s. 99-103.

70 Warto zauważyć, że kwestią niesprecyzowaną przez ustrojodawcę pozostaje forma zawarcia umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji, co pozwala przyjąć, iż zagadnienie to nie stanowi niezbędnego elementu charakterystyki prawnej wspomnianej umowy. Ze względu na ograniczone ramy niniejszej publikacji problem ten zostanie przeto pominięty.

71 Z. Radwański, *Teoria umów*, s. 101, 116, 150-151; P. Machnikowski, *Swoboda umów*, s. 154-160.

72 R. Trzaskowski, *Granice swobody*, s. 36-54, 60-68.

niczeń już na gruncie prawa cywilnego, np. zasada *numerus clausus* praw rzeczowych[73]). Powyższa konstatacja pozwala uchwycić istotę swobody umów i odpowiednio zaaplikować ją na gruncie prawa konstytucyjnego (wyznaniowego) przy interpretacji art. 25 ust. 5.

Granice wolności kontraktowania ustrojodawca zdeterminował stosunkowo precyzyjnie (jak na tekst ustawy zasadniczej), określając przedmiot charakteryzowanej umowy – stosunki między Rzecząpospolitą Polską a kościołami oraz związkami wyznaniowymi[74], jak też strony: Radę Ministrów oraz właściwych przedstawicieli kościołów oraz związków wyznaniowych (innych niż Kościół Katolicki), czyli każdą wspólnotę religijną w sensie prawnym, a więc zarejestrowany kościół lub inny związek wyznaniowy[75]. *Expressis verbis* ustrojodawca nie dokonał dalszej delimitacji zakresu swobody umów[76], w szczególności co do treści umowy (i opartej na niej ustawy partykularnej). Jej ostateczny kształt materialnoprawny będzie zatem zależeć od zgodnej woli stron[77], co podkreśla użyty w Konstytucji wyraz „umowa".

Zasada swobody umów może być realizowana wyłącznie w sytuacji równorzędności podmiotów[78]. W rozważanej relacji oznacza to brak obowiązku zawarcia umowy przez którąkolwiek ze stron. Podstawą wolności kontraktowania jest przecież autonomia woli stron. Przyjęcie poglądu, iż Rada Ministrów lub związek religijny ma obowiązek negocjowania czy podpisania umowy, w sposób drastyczny i normatywnie nieuprawniony ogranicza wolność kontraktowania. Aktualny stan prawny w żaden sposób nie uzasadnia poglądu o przymusie kontraktowania[79]. W analizowanej sytuacji nie sposób wyinterpretować (wyinferować) normy, nakazującej podmiotowi kompetencji skorzystanie w określonych sytuacjach z kompetencji przyznanej przez normę

---

73 P. Machnikowski, w: *System Prawa Prywatnego,* t. 3: *Prawo rzeczowe,* red. T. Dybowski, Warszawa 2007, s. 38-42.

74 Albo tylko konsensualnie określonego ich fragmentu.

75 Postulaty zawężające krąg związków religijnych legitymowanych do zawarcia umowy przedstawili np. W. Uruszczak, *Art. 25 ust. 5*, s. 483; M. Pietrzak, O*pinia w sprawie interpretacji art. 25 ust. 5 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 1999, s. 5-6, tekst niepubl.

76 Poza wymogiem zgodności z Konstytucją i umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

77 D. Walencik, *Nowelizacja ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w kontekście zasady bilateralności*, „Forum Prawnicze" 2011, nr 2, s. 44.

78 R. Trzaskowski, *Granice swobody*, s. 64.

79 Zob. szerzej M. Olszówka, *Zawieranie umów*, s. 53-54. Podobną konkluzję przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (postanowienie WSA w Warszawie z dnia 9 sierpnia 2012 r., I SAB/Wa 291/11 oraz I SAB/Wa 369/11).

kompetencyjną[80]. W odniesieniu do związków religijnych doktryna jest tutaj zgodna i podziela zaprezentowane stanowisko[81]. Natomiast w literaturze przedmiotu uzasadnienie znajduje stanowisko opowiadające się za przymusem kontraktowania strony rządowej[82], który – jak się wydaje – jest generalnie traktowany jako korelat publicznego prawa podmiotowego (lub zbliżonej konstrukcji normatywnej) związku religijnego do ustawy indywidualnej lub przynajmniej podpisania umowy. Kontestowany kierunek interpretacji powołuje się na redakcję art. 25 ust. 5 Konstytucji, w którym użyto zdania oznajmującego bez orzeczenia modalnego „może określić"[83] lub zwrotu równoważnego znaczeniowo. Takie stanowisko jest nieprzekonujące nie tylko ze względu na rezultaty wykładni językowej, lecz również z perspektywy wykładni systemowej. Artykuł 146 Konstytucji stanowi, że rząd prowadzi politykę wewnętrzną państwa, w tym politykę wyznaniową[84]. Ta ostatnia za podstawę winna mieć głównie zasadę współdziałania dla dobra wspólnego i dobra człowieka (art. 25 ust. 3 *in fine* Konstytucji), co dodatkowo potwierdza dyskrecjonalność organu władzy wykonawczej.

Zastosowanie instytucji umowy w prawie publicznym, jak wyżej zostało zaznaczone, może także powodować konieczność odejścia od zasad, wydawałoby się immanentnie i nierozerwalnie z nią związanych, co unaocznia odpowiedź na pytanie o obowiązek przedłożenia Marszałkowi Sejmu projektu ustawy partykularnej przez Radę Ministrów[85]. Pomijając szczegółowe rozważania[86], wypada zauważyć, że bezwzględne przestrzeganie zasady *pacta sunt servanda*[87] koliduje tutaj z wyłączną

---

80 Odmiennie J. Szymanek, *Stosunki wyznaniowe*, s. 78-79.

81 Autorowi niniejszej publikacji nie są znane poglądy przeciwne.

82 M. Pietrzak, *Stosunki państwo-kościół w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo" 1997, z. 11-12, s. 180; L. Garlicki, *Komentarz do art. 25,* uwaga 18; T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków*, s. 51, który uznaje, że rząd nie ma bezwzględnego obowiązku podpisania umowy. Za obowiązkiem podejmowania negocjacji wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny (wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, pkt III.10), który stwierdził później nawet, iż „wspólnoty religijne mają konstytucyjne prawo żądać opracowania stosownych projektów ustaw przez Radę Ministrów oraz ich uchwalenia przez Sejm" (wyrok TK z dnia 14 grudnia 2009 r., K 55/07, OTK-A 2009, nr 11, poz. 167, pkt III.7).

83 Z. Witkowski, *Kilka uwag*, s. 220.

84 Por. W. Uruszczak, *Art. 25 ust. 5*, s. 482; Z. Witkowski, *Opinia*, s. 105-107.

85 Za opowiada się np. M. Pietrzak, *Stosunki państwo-kościół*, s. 180.

86 Zob. M. Olszówka, *Zawieranie umów*, s. 58-59.

87 Warto zauważyć, że jeśli umowa nie zawiera klauzuli obligującej rząd do wniesienia projektu ustawy indywidualnej, to nie sposób wykazać naruszenia zasady *pacta sunt servanda* w wyniku niewykonania zobowiązania, które nie zostało kontraktualnie nałożone.

kompetencją rządu do prowadzenia polityki wyznaniowej. Skoro wolność kontraktowania organizuje w całości proces rokowań i pozostaje koherentna z dyskrecjonalnością Rady Ministrów w prowadzeniu polityki wewnętrznej (wyznaniowej), to trudno przyjąć, by po podpisaniu umowy swoboda rządu została nagle zredukowana poprzez nałożenie obowiązku rozpoczynania procedury legislacyjnej wynikającego z tzw. lojalności kontrahenta. Konsekwentnie należy twierdzić, że ustrojodawca także w zakresie inicjatywy ustawodawczej pozostawia Radzie Ministrów swobodę działania[88]. Argumentów wspierających dostarcza również wykładnia teleologiczna. Nie można wykluczyć, że po podpisaniu umowy nastąpi zmiana oceny[89] rządu co do zasadności bilateralnego uregulowania wzajemnych stosunków (albo wyraźne zredefiniowanie kierunków polityki wyznaniowej państwa). Naturalnie, podpisanie umowy ze związkiem religijnym powinno skutkować wniesieniem projektu ustawy partykularnej, lecz z pewnością nie jest to obowiązek bezwzględny.

Podsumowanie

W konkluzji niniejszych rozważań podkreślić trzeba, iż umowa, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji, oczywiście nie jest źródłem prawa. Podstawy znajduje natomiast konstatacja o przekazaniu związkom religijnym cząstkowej kompetencji normodawczej, a charakteryzowana umowa jest właśnie instytucjonalnym wyrazem realizacji posiadanego przez podmiot prywatny uprawnienia. Na marginesie można zauważyć, że nazwanie w Konstytucji rozważanego instrumentu w inny sposób (układ, porozumienie) nie zmodyfikowałoby jego natury prawnej, przynajmniej w tym zakresie. Następnie stwierdzić należy, że polska formuła zasady bilateralności w odniesieniu do niekatolickich związków religijnych nieprzypadkowo odsyła *explicite* do instytucji umowy, a *implicite* do zasad z nią związanych. Albowiem dokonany przez ustrojodawcę wybór terminologiczny nie jest pozbawiony znaczenia normatywnego.

Umowa *par excellence* stanowi instytucję o proweniencji prywatnoprawnej, lecz nierzadko jest wykorzystywana także w prawie publicznym, ponieważ w swej istocie stanowi użyteczny instrument prawny.

---

[88] Brak jest konstytucyjnych przeszkód ograniczających prawo inicjatywy ustawodawczej pozostałych podmiotów wymienionych w art. 118 Konstytucji.

[89] Por. M. Pietrzak, *Opinia*, s. 4; P. Stanisz, w: A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s. 77-79.

Odpowiednie jej zastosowanie wiąże się zazwyczaj z koniecznością przemodelowania natury prawnej, zwłaszcza w obszarze cech konsekutywnych. Z metody tej skorzystał prawodawca konstytucyjny, wyznaczając jeden ze sposobów realizacji polityki wyznaniowej państwa. W konsekwencji na poziomie ustrojowym transponował do prawa wyznaniowego instytucjonalnego pewne zasady cywilistyczne, jednocześnie adekwatnie je modyfikując. W warunkach nakreślonych przez art. 25 ust. 5 Konstytucji stronie państwowej i konfesyjnej ustrojodawca zagwarantował wolność kontraktowania, w tym indyferencję realizowania przyznanej kompetencji, a więc szerokie spektrum swobody wyrażania zgody na negocjowanie i zawarcie umowy. Jednocześnie ograniczył zastosowanie zasady *pacta sunt servanda*.

Tym samym analizowany przepis nie ustanowił obowiązku ustawowo indywidualnej regulacji stosunków państwa z każdym związkiem religijnym, lecz stworzył taką możliwość[90]. Gwarancyjny charakter art. 25 ust. 5 Konstytucji przejawia się bowiem w niedopuszczalności pozakonsensualnego regulowania partykularnej sytuacji prawnej podmiotu konfesyjnego, a nie w bezwzględnym obowiązku dwustronnego jej kształtowania. Powyższe ustalenia potwierdzają też zasadność prezentowanej tu definicji polskiego wariantu zasady bilateralności – którego podstawowym element jest właśnie instytucja umowy – jako indywidualnego i w pełni konsensualnego kształtowania stosunków państwa z konkretnym związkiem religijnym.

The Legal Nature of Agreements Referred to in Article 25(5) of the Constitution of the Republic of Poland

Summary

The main element of the Polish version of the principle of bilateralism is a contract which provides a basis for a statute concerning relations between the Republic of Poland and a non-Catholic denomination. The contract does not constitute a source of law in the meaning of the Constitution of the Republic of Poland. However, this is a contract of public

[90] W. Uruszczak, *Art. 25 ust. 5*, s. 482; D. Walencik, *Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo" 2010, z. 6, s. 44; J. Krukowski, *Konstytucyjny model stosunków między Państwem a Kościołem w III Rzeczypospolitej*, w: *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego*, s. 100.

law. Conclusion of the contract constitutes the obligatory element of pre-legislature procedure which confirms that partial competence to create norms is conferred on religious denominations. The essence of a contract originates from private law. A contract, as a useful legal instrument, is exploited in many branch of public law and therefore it has to be adapted correspondingly to a concrete branch of law (administrative, constitutional, ecclesiastical). Rules of conclusion of the contract referred to in Article 25(5) of the Constitution are determined by principle of autonomy of will and freedom of contract. Consequently, the parties are not required to negotiate and to conclude the contract. The significance of pacta sunt servanda principle is considerably limited which implies that the Council of Ministers does not have an obligation to introduce legislation.

Tłumaczenie własne autora

Część V

Ustawa z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP

Tadeusz J. Zieliński*

Implikacje art. 25 ust. 5 Konstytucji RP dla procedury parlamentarnej

W celu zapewnienia równouprawnienia mniejszościowych związków wyznaniowych z Kościołem Katolickim ustrojodawca ustanowił w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP szczególny tryb regulowania ich sytuacji prawnej. Wzorując się na konkordatowym modelu określania relacji państwowo-kościelnych (art. 25 ust. 4), przyjął, iż „stosunki między Rzecząpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami".

Stosunki między państwem a nierzymskokatolickimi związkami wyznaniowymi normują zatem ustawy, które rangą i mocą prawną nie różnią się od innych ustaw zwykłych. Zaliczają się one do ustaw wskazanych w art. 87 ust. 1 Konstytucji. Podlegają zatem procedurze parlamentarnej w Sejmie i Senacie, uchwalane są większością głosów obowiązującą dla ustaw zwykłych (art. 120 zd. 1 Konstytucji), mogą być przedmiotem weta prezydenckiego oraz prewencyjnej i następczej kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Co więcej, zgodnie z zasadą bezpośredniego stosowania Konstytucji również inne niż TK organy sądowe mogą odmówić zastosowania wybranych postanowień takiej ustawy[1]. Elementem przesądzającym swoistość ustawy z art. 25 ust. 5 (określanej dalej mianem „ustawy wyznaniowej"[2]) jest jedynie tryb

---

* Dr hab., prof. ChAT, Chrześcijańska Akademia Teologiczna w Warszawie.

1 K. Działocha, *Artykuł 8*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, s. 49; zob. też np. A. Chmielarz, *Funkcja prawna konstytucji na przykładzie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2011, s. 183-266; M. Laskowska, *Dostosowanie prawa do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Metody – procedura – praktyka*, Warszawa 2010, s. 75-79.

2 Dla jasności trzeba dodać, iż mamy tutaj na względzie tzw. indywidualne (partykularne) ustawy wyznaniowe, tzn. ustawy dotyczące imiennie wskazanych

prac nad nią (lecz nie uchwalenia). Ma on charakter kwalifikowany i wynika przede wszystkim z oparcia ustawy wyznaniowej na umowie (dalej: umowa wyznaniowa) zawartej przez Radę Ministrów z właściwymi przedstawicielami związku wyznaniowego, dążącego do omawianej regulacji ustawowej[3]. Prezentowane rozważania, które koncentrują się na aspekcie proceduralnym, dotyczą jednego, wszakże newralgicznego, etapu procesu powstawania ustawy wyznaniowej, a mianowicie parlamentarnej fazy prac nad ustawą wyznaniową[4]. Dokonana zostanie tutaj analiza implikacji (konsekwencji prawnych) postanowień art. 25 ust. 5 dla całego postępowania ustawodawczego realizowanego w Sejmie i Senacie[5]. Wywód ma w szczególności na celu rekonstrukcję stanu konstytucyjnego, dotyczącego przebiegu prac nad projektem ustawy wyznaniowej i nad uchwaloną przez Sejm ustawą wyznaniową[6], oraz sformułowanie postulatów odnośnie do optymalnego sposobu postępowania w parlamencie z omawianym typem przedłożenia prawodawczego, w tym także wniosków *de lege ferenda*, zwłaszcza w odniesieniu do regulaminów izb parlamentarnych[7]. Doniosłość roz-

---

związków wyznaniowych i regulujących indywidualnie aspekty ich statusu prawnego.

[3] T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo" 2003 z. 7, s. 51.

[4] Zgłaszany w doktrynie słuszny postulat uchwalenia ustawy o procedurze zawierania umów z art. 25 ust. 5 nie obejmuje postępowania parlamentarnego, które zgodnie z nakazem konstytucyjnym powinno pozostać przedmiotem reżimu regulaminowego. Na temat powyższego postulatu zob. W. Uruszczak, *Art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Problemy interpretacyjne*, w: *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, red. P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński, Warszawa 2009, s. 485.

[5] Rozważania niniejsze abstrahują od oceny jakości art. 25 ust. 5, który od dawna spotyka się z zasadniczą krytyką. Zob. np. R.M. Małajny, *Regulacja kwestii konfesyjnych w Konstytucji III RP*, w: *Ze sztandarem prawa przez świat. Księga dedykowana Profesorowi Wieńczysławowi Józefowi Wagnerowi von Igelgrund z okazji 85-lecia urodzin*, red. R. Tokarczyk, K. Motyka, Kraków 2002, s. 298-299. Szczegółowe zarzuty pod adresem tego przepisu sformułowałem w tekście: T.J. Zieliński, *Mankamenty układowego regulowania sytuacji prawnej związków wyznaniowych na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego" 2009, t. 1, s. 27-43.

[6] W dalszych wywodach w uproszczeniu mówi się o pracach nad „ustawą wyznaniową", przy pełnej świadomości tego, że na najwcześniejszym etapie postępowania legislacyjnego w Sejmie są to dopiero prace nad projektem takiej ustawy.

[7] Zagadnienie to w perspektywie powinności stron umowy wyznaniowej ukazuję w publikacji: T.J. Zieliński, *Obowiązki strony państwowej i wyznaniowej w procesie realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji w parlamencie*, „Rocznik Teologiczny" 2011, z. 1-2, s. 161-176.

ważań tej natury zdaje się oczywista, zważywszy zwłaszcza na wagę oceny aspektu proceduralnego przy badaniu konstytucyjności prawa[8]. Pojawiające się w tym zakresie problemy ukazane zostaną – po wywodach zawartych w pkt 1 – zgodnie z porządkiem unormowania zagadnień postępowania ustawodawczego w rozdziale IV Konstytucji.

1. Potrzeba dostosowania norm regulaminów parlamentarnych do wymogów art. 25 ust. 5 Konstytucji

Normy konstytucyjne dotyczące partykularnej ustawy wyznaniowej domagają się wprowadzenia szeregu odrębności w postępowaniu parlamentarnym[9]. Sejm i Senat dysponują daleko posuniętą dyskrecjonalnością w tym zakresie (art. 112 i 124 Konstytucji). Trzeba zauważyć, iż nie ma przeszkód konstytucyjnych dla postępowania z ustawą wyznaniową w ramach podstawowej procedury ustawodawczej (innej niż dalej przedstawione tzw. postępowania odrębne)[10]. Jednakże optymalnym sposobem uregulowania toku prac nad projektem ustawy wyznaniowej, a następnie uchwaloną przez Sejm taką ustawą, byłoby wprowadzenie do regulaminów obu izb parlamentarnych (zwłaszcza Sejmu) przepisów o szczególnym postępowaniu legislacyjnym dotyczącym ustawy wyznaniowej.

Zasadniczy wzorzec dla takiego unormowania mogą stanowić postanowienia Regulaminu Sejmu[11] w sprawie tzw. postępowań odręb-

---

[8] Np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 kwietnia 2009 r., P 11/08, OTK-A 2009, nr 4, poz. 49; zob. B. Kanarek, *O sposobach pojmowania nowelizacji. Uwagi na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, w: *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2010, s. 561.

[9] Jak twierdzi L. Garlicki, „Pełne wyjaśnienie sposobu parlamentarnego procedowania nad omawianymi tu ustawami [idzie o partykularne ustawy wyznaniowe – dop. T.J.Z.] powinno nastąpić w regulaminach izb […]" (L. Garlicki, *Artykuł 25*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, s. 24, 49). Por. P. Stanisz, *Źródła prawa wyznaniowego Rzeczypospolitej Polskiej*, w: A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011[3], s. 57; J. Szymanek, *Prawo wyznaniowe w praktyce III RP (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2006, z. 1, s. 108.

[10] Np. M. Olszówka, *Zawieranie umów i uchwalanie ustaw, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy" 2010, nr 6, s. 65.

[11] Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. z 2012 r., poz. 32).

nych[12], przede wszystkim jednak postępowania z projektami kodeksów oraz postępowania z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej. Rozwiązanie to mogłoby zapewnić taką jakość prac parlamentarnych nad ustawą wyznaniową, by efektem czynności w obu izbach był akt prawny w najszerszym stopniu realizujący postanowienia umowy rządowo-wyznaniowej stanowiącej jego podstawę. Służyć temu ma uchronienie postanowień tego aktu na etapie jego powstawania przed nieuzasadnionymi i dezintegrującymi tekst modyfikacjami. Z. Czeszejko-Sochacki w następujący sposób wyjaśnia racje leżące u podstaw wprowadzenia postępowania odrębnego w sprawie projektów kodeksów, będącego notabene chyba najlepszym punktem odniesienia postulowanego unormowania regulaminowego dotyczącego ustaw wyznaniowych: „[G]łęboka reforma prawa karnego narzuciła potrzebę szczególnego podejścia w pracach legislacyjnych, aby w sprawach, w których niemal każde sformułowanie było przedmiotem doktrynalnych sporów, nie zostały pochopnie wprowadzone zmiany mogące zagrozić istocie i spójności tych aktów”[13]. Natomiast Sławomira Wronkowska stwierdza, iż „Wszystkie te regulacje mają na celu zapobieżenie pochopnym decyzjom legislacyjnym oraz zapewnienie udziału specjalistów w postępowaniu, ponieważ opracowanie projektu kodeksu wymaga bardzo rozległej i głębokiej wiedzy prawniczej”[14]. Choć ustawy wyznaniowe najprawdopodobniej nie będą się charakteryzować aż takim stopniem złożoności co kodeksy, to jednak specyfika i delikatność zagadnień prawnowyznaniowych, stanowiących przedmiot regulacji ustawowej z art. 25 ust. 5, uzasadnia zastosowanie szczególnego reżimu postępowania parlamentarnego. Powinien on przyjąć kształt dodatkowego rozdziału Regulaminu Sejmu i kilku zwięzłych artykułów w Regulaminie Senatu. W dalszym wywodzie zgłoszone zostaną kon-

---

[12] W literaturze określenia „postępowanie szczególne” i „postępowanie odrębne” dotyczące procedury ustawodawczej traktuje się jako ekwiwalenty (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 232-233). Obecnie istnieją następujące sejmowe szczególne postępowania ustawodawcze: postępowanie z pilnymi projektami ustaw (art. 71-80 Regulaminu Sejmu), postępowanie z projektami ustaw o zmianie Konstytucji (art. 86a-86k Regulaminu Sejmu), postępowanie z projektami kodeksów (art. 87-95 Regulaminu Sejmu), postępowanie z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej (art. 95a-95f Regulaminu Sejmu), postępowanie z projektami ustaw budżetowych i innymi planami finansowymi państwa oraz rozpatrywanie sprawozdań z ich wykonania (art. 105-111 Regulaminu Sejmu).

[13] Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne*, s. 240.

[14] S. Wronkowska, *W sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 79.

kretne propozycje elementów omawianej odrębnej procedury, zasługujące na uwzględnienie w Regulaminach Sejmu i Senatu.

2. Inicjatywa ustawodawcza

Jak zauważyliśmy, podstawą ustawy wyznaniowej musi być umowa wyznaniowa zawarta po stronie państwowej przez Radę Ministrów. Nie można zatem procedować z projektem ustawy wyznaniowej, nawet na etapie próby przedłożenia „Sejmowi projektu ustawy" (art. 118 ust. 3 Konstytucji), gdy nie zawarto umowy wyznaniowej. Innymi słowy, brak umowy wyznaniowej uniemożliwia wszczęcie jakichkolwiek działań objętych postępowaniem ustawodawczym. Marszałek Sejmu jako organ właściwy (art. 34 ust. 1) powinien odmówić przyjęcia projektu ustawy wyznaniowej, który nie powstał „na podstawie" umowy wyznaniowej. Dlatego istotne jest sformułowanie w Regulaminie Sejmu wymogu załączenia do projektu ustawy wyznaniowej tekstu zawartej przez rząd umowy ze związkiem wyznaniowym względnie grupą związków wyznaniowych, jeśli podpisano tzw. umowę mnogą[15]. Towarzyszenie przez tekst umowy tekstowi projektu ustawy ma zresztą na celu nie tylko wykazanie, iż istnieje podstawowa przesłanka wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą w tej sprawie, ale także umożliwienie w szczególności posłom i senatorom porównywanie treści obu dokumentów, by zapewnić właściwe odzwierciedlenie w ustawie postanowień umowy państwowo-wyznaniowej.

Można wszakże wyobrazić sobie próby ominięcia przez wnioskodawców sprzeciwu Marszałka. Wynika to stąd, iż na tle brzmienia całego art. 25 Konstytucji nie jest jasne, które materie z zakresu stosunków państwo-związki wyznaniowe są zastrzeżone dla ustawy wyznaniowej, a które nie. W kontekście dotychczasowej praktyki ustawodawczej[16],

---

[15] Możliwość zawierania tego rodzaju umów zyskała uznanie w doktrynie. Zob. np. M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe. Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – próba interpretacji*, Warszawa 2010, s. 65.

[16] W okresie obowiązywania art. 25 Konstytucji uchwalono wiele ustaw dotyczących tych zagadnień bez zastosowania wyrażonego w ust. 4 i 5 trybu bilateralnego. Najmocniejszym tego przykładem jest znosząca Komisję Majątkową ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2011 r., Nr 18, poz. 89). Zob. szersze studium tej regulacji: D. Walencik, *Nowelizacja ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w kontekście zasady bilateralności*, „Forum Prawnicze" 2011, nr 2, s. 36-48.

a także głosów doktryny[17] umacnia się teza, iż zwłaszcza kwestie danin na rzecz państwa, tudzież regulacji zaszłości majątkowych na styku państwo-związek wyznaniowy, mogą być normowane bez zastosowania trybu bilateralnego. Wobec tego podmioty wyposażone w prawo inicjatywy ustawodawczej (posłowie, Senat, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów, grupa co najmniej 100 000 obywateli)[18] mogą z dużą dozą zasadności domagać się od Marszałka Sejmu przyjęcia projektu ustawy, regulującej kwestie z zakresu stosunków państwo-związki wyznaniowe, mimo niepodpisania przez Radę Ministrów umowy z art. 25 ust. 5, tłumacząc, iż znajdują się one poza materią objętą tym postanowieniem Konstytucji. Już po nadaniu przez Marszałka biegu takiej inicjatywie ustawodawczej może ona znaleźć podstawę w zawartej po jej wywołaniu umowie związku wyznaniowego z Radą Ministrów[19]. Precedensem dla takiego niezasługującego na polecenie postępowania jest bieg spraw z projektem ustawy z 13 maja 2011 r. o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa[20]. Został on złożony jako inicjatywa grupy posłów z dnia 4 listopada 2008 r., umowę wyznaniową zaś w tej sprawie podpisano 6 kwietnia 2011 r.[21] Ustawę uchwalono 13 maja 2011 r.[22] i należy ją uznać za pierwszy przypadek skutecznej realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji. Nawiasem mówiąc, nadanie biegu wskaza-

---

17 M. Pietrzak, *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP z dnia 17 maja 1989 r. wraz z projektem umowy w sprawie określenia stosunków między Rzecząpospolitą Polską a Kościołem Katolickim (28 listopada 2010 r.)*, (mps w posiadaniu autora); A. Czohara, *Specyfika ugód i orzeczeń w postępowaniu regulacyjnym*, w: A. Czohara, T.J. Zieliński, *Ustawa o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 255-265.

18 Art. 118 ust. 1-2 Konstytucji.

19 Mamy tutaj do czynienia ze swoistą konwalidacją projektu ustawy wyznaniowej.

20 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VI Kadencja, druk nr 1411.

21 Umowa w sprawie Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie, kserokopia dokumentu (wraz z załącznikiem) podpisanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Prawosławnego Metropolitę Warszawskiego i Całej Polski (kopia w posiadaniu autora); zob. opis działań legislacyjnych związanych z powstaniem tej ustawy przedstawiony w czasie jej drugiego czytania w Sejmie: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja VI, Sprawozdanie Stenograficzne z 92. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 12 maja 2011 r. (drugi dzień obrad), Warszawa 2011, s. 138-139; zob. też T. Augustyniak-Górna, *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa* (druk nr 1411), mps datowany na 27 stycznia 2009 r. (kopia w posiadaniu autora).

22 Ustawa z dnia 13 maja 2011 r. o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa (Dz.U. Nr 144, poz. 849).

nemu projektowi ustawy przed zawarciem umowy z Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym jest dowodem na nikłą orientację ówczesnych organów Sejmu w sprawie konsekwencji art. 25 ust. 5 dla postępowania ustawodawczego.

Optymalnym inicjatorem postępowania legislacyjnego dotyczącego ustawy wyznaniowej jest Rada Ministrów. Wynika to nie tylko z kluczowej w tym kontekście okoliczności, iż jest ona reprezentantem strony państwowej zawierającej umowę, mającą być podstawą ustawy. Rząd posiada bowiem fachowy aparat, zapewniający sporządzenie adekwatnego uzasadnienia do projektu ustawy, zgodnie z wymaganiami art. 34 Regulaminu Sejmu (w zw. z art. 118 ust. 3 Konstytucji) oraz, co istotne, umożliwiający czuwanie nad zachowaniem w trakcie całego postępowania parlamentarnego „substancjalnej zgodności" projektu ustawy (a w konsekwencji samej ustawy) z leżącą u jej podstaw umową wyznaniową. Inicjatywa ustawodawcza Rady Ministrów w sprawie ustawy wyznaniowej nie nasuwa wątpliwości, jakie powstają w kontekście inicjatywy w tym przedmiocie dokonywanej przez inne podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej.

Nie należy przyjmować poglądu, iż Rada Ministrów posiada prawo inicjatywy legislacyjnej w przedmiocie ustawy wyznaniowej na zasadzie wyłączności[23]. Istotne jest, że w omawianym zakresie w Konstytucji nie występuje podmiotowe ograniczenie prawa inicjatywy ustawodawczej (zob. art. 221 Konstytucji). Restrykcje konstytucyjne dotyczą jedynie

[23] Rewiduję tutaj swój wcześniejszy pogląd wyrażony w słowach: „niesłuszną praktyką byłoby inicjowanie procesu ustawodawczego w przedmiocie ustaw uchwalanych na podstawie umów zawartych z rządem przez inny podmiot niż Rada Ministrów. Inicjatywa taka nie byłaby co prawda pod względem formalnym wadliwa, naruszałaby jednak ducha normy art. 25 ust. 5 przewidującego zgodne działanie obu stron wyjściowej umowy" (T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków*, s. 53). Rada Legislacyjna w wydanej 19 listopada 2010 r. *Opinii w sprawie niektórych konstytucyjnych problemów postępowania w sprawie realizacji inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w sprawie zmiany ustawy regulującej stosunek państwa do kościoła lub związku wyznaniowego,* RL-0303-34/10 (kopia w posiadaniu autora), stwierdziła: „W zupełnie wyjątkowych przypadkach, w których nie będzie mogło dojść do uzgodnienia stanowisk między rządem a organem danego kościoła, Rada Legislacyjna nie wyklucza możliwości dojścia do takiego konsensu i zawarcia (zmiany) umowy dopiero w trakcie prac nad projektem ustawy w Sejmie, a nawet dopuszczalności uchwalenia ustawy kościelnej bez zawarcia stosownej umowy, przewidzianej w art. 25 ust. 5 Konstytucji". Pogląd o wyłącznym prawie Rady Ministrów do inicjatywy ustawodawczej w zakresie art. 25 ust. 5 prezentuje P.A. Leszczyński, *Implementacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – przegląd wybranych problemów*, w: *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, s. 447.

projektów ustawy budżetowej i projektów ustawy o zmianie Konstytucji[24]. Jak już stwierdzono, rząd jest optymalnym inicjatorem procedury parlamentarnej w zakresie art. 25 ust. 5 i ze wszech miar pożądanym. Nie można jednak wykluczyć zaistnienia sytuacji, kiedy Rada Ministrów po podpisaniu umowy wyznaniowej – mimo powinności stosowania zasady *pacta sunt servanda* – nie będzie wykazywać woli wniesienia do laski marszałkowskiej odpowiedniego projektu ustawy. Może to wynikać z różnych względów, np. bezczynności Rady Ministrów (zarówno tej, której przedstawiciele zawarli umowę wyznaniową, jak i jej następczyni) podyktowanej względami politycznymi lub zmianą sytuacji prawnej. Mogą zatem zaistnieć nadzwyczajne sytuacje, kiedy zasadne będzie wniesienie projektu ustawy wyznaniowej przez inne niż rząd podmioty wyposażone w prawo inicjatywy ustawodawczej. Za dopuszczeniem działania tych podmiotów przemawia zwłaszcza fakt, iż przedmiotem ustawy wyznaniowej ma być konkretyzacja uprawnień konstytucyjnych o szczególnej doniosłości, a mianowicie zakorzenionych w fundamentalnej dla państwa demokratycznego wolności sumienia i wyznania. Potrzeba realizacji tej wolności może przemawiać za koniecznością dotrzymania postanowień umowy poprzez wniesienie projektu ustawy przez posłów, Senat, Prezydenta Rzeczypospolitej lub grupę co najmniej 100 000 obywateli. Ten ostatni podmiot, dokonujący tzw. inicjatywy ludowej, może być wyrazicielem woli istotnego segmentu społeczeństwa, chcącego spowodować wywiązanie się państwa z zobowiązania wziętego na siebie w zawartej przez rząd umowie wyznaniowej. Wydaje się, iż niezbędne jest wszakże, by podmiot inny niż Rada Ministrów, występujący z projektem ustawy wyznaniowej, wylegitymował się zgodą związku wyznaniowego na działanie w tej sprawie.

Istnieje jeden podstawowy sposób udaremnienia wykonania inicjatywy ustawodawczej przez podmioty inne niż Rada Ministrów, znamionujący się pełną skutecznością. Jest nią wypowiedzenie umowy wyznaniowej zarówno przez rząd, jak i będący jej stroną związek wyznaniowy[25]. Skuteczność tej czynności wynika z przyjętego przez usta-

[24] Wiesław Skrzydło zasadnie twierdzi, iż wyliczenie materii ujętych w art. 221 Konstytucji, zastrzeżonych do wyłącznej inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów, należy uznać za katalog wyczerpujący. Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 300. Na temat podmiotowego ograniczenia prawa inicjatywy ustawodawczej: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003[7], s. 244.

[25] Jak już stwierdzono, stroną jednej umowy wyznaniowej może być wiele kościołów i innych związków wyznaniowych. Wypowiedzenie takiej „umowy mnogiej" przez Radę Ministrów niweczy ją w zupełności, czego nie można stanowczo powiedzieć o przypadku, gdy zostanie wypowiedziana przez jeden z wielu kon-

wodawcę nieusuwalnego *iunctim* między umową wyznaniową a projektem ustawy wyznaniowej i ustawą wyznaniową. Brak umowy, „na podstawie" której uchwala się ustawę wyznaniową, niweczy możliwość powstania tej ustawy. Oczywiście czynność wypowiedzenia umowy może zaistnieć do czasu uchwalenia ustawy wyznaniowej. Samo prawo wypowiedzenia umowy wyrasta z panującej w prawie państwa demokratycznego swobody kontraktowania. Z całokształtu reżimu konstytucyjnego dotyczącego umowy wyznaniowej wynika, iż niedopuszczalne jest wprowadzanie do tejże umowy klauzul uniemożliwiających jej wypowiedzenie. Strony wypowiadające umowę, co oczywiste, muszą posiadać odpowiednie umocowanie do takiej czynności. O wypowiedzeniu umowy, w przypadku wszczętej na jej podstawie procedury ustawodawczej, strona wypowiadająca powinna powiadomić Marszałka Sejmu oraz przedstawicieli współkontrahenta. Niezwłocznie po otrzymaniu wskazanego powiadomienia Marszałek Sejmu powinien wstrzymać bieg prac nad projektem ustawy wyznaniowej.

Na potrzeby odrębnego postępowania w sprawie ustawy wyznaniowej niezbędne jest wyposażenie Marszałka w prawo kwalifikowania jako przedłożenia z art. 25 ust. 5 projektu ustawy określanego przez wnioskodawców jako projekt ustawy realizującej tę normę Konstytucji. Samo załączenie do projektu tekstu umowy wyznaniowej nie przesądza bowiem, iż dana inicjatywa ustawodawcza ma prawo cieszyć się szczególnym traktowaniem, wynikającym ze wskazanej normy ustawy zasadniczej. Sygnalizowaliśmy już możliwość wystąpienia trudności ze stanowczym stwierdzeniem, czy zgłaszany projekt może być uznany za projekt ustawy wyznaniowej. Występują tutaj problemy podobne do grupy kwestii rysujących się przy próbie kwalifikowania projektów ustawodawczych jako projektów kodeksów[26]. Dlatego do Regulaminu Sejmu wprowadzono trafny przepis, iż Marszałek Sejmu, nadając bieg projektowi ustawy, „rozstrzyga ostatecznie, czy jest on jednym z pro-

---

traktujących związków wyznaniowych. Jeżeli zawartość treściowa umowy nie stoi temu na przeszkodzie (zwłaszcza gdy jej postanowienia nie są tego rodzaju, że czynią koniecznym uchwalenie ustawy dotyczącej wszystkich zaangażowanych w ten proces związków wyznaniowych), możliwe jest procedowanie projektu ustawy bez udziału odstępującej od umowy wspólnoty religijnej.

[26] „[K]ryteria klasyfikacyjne, pozwalające na zaliczenie ustawy do grupy kodeksów, nie są proste. Sam termin «kodeks» nie jest bowiem terminem jednoznacznym, niejednokrotnie bowiem pewne ustawy, mimo braku takiej nazwy, należy zaliczyć do kodeksów. Decydujące znaczenie w tym zakresie ma materialna, a nie formalna definicja tego pojęcia" (Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne*, s. 241). Zob. też P. Sarnecki, *O pojęciu „kodeks" i procedurze rozstrzygania o jego zakresie*, „Przegląd Sejmowy" 1996, nr 2, s. 92-96.

jektów" kodeksów, zmian kodeksów, przepisów wprowadzających kodeksy i ich zmiany (art. 87 ust. 2 Regulaminu Sejmu). To rozwiązanie nadaje się do zastosowania w procedurze dotyczącej ustaw wyznaniowych.

3. Postępowanie sejmowe z projektem ustawy w stadium przedsenackim

Prace nad regulacją ustawową z art. 25 ust. 5 mogą przyjąć w Sejmie jedną z trzech postaci. Postać jednofazowa polega na tym, że izba poselska tylko jeden raz proceduje nad projektem ustawy i proces ten kończy pierwotnym uchwaleniem ustawy. Ma to miejsce, gdy Senat nie podejmie uchwały o poprawkach do ustawy albo odrzuceniu jej w całości (art. 121 ust. 2 Konstytucji), a Prezydent RP nie skorzysta z prawa weta (w art. 122 ust. 5 Konstytucji). Dwufazowa postać procedury ma miejsce wówczas, gdy Sejm dwukrotnie zajmuje się omawianą regulacją: po raz pierwszy do czasu pierwotnego jej uchwalenia jako ustawy, po raz drugi zaś w toku postępowania, w sytuacji gdy Senat skorzysta ze swoich wskazanych wyżej uprawnień, a Prezydent nie albo *vice versa*. Postać trzyfazowa procedury zaistnieje, gdy Sejm będzie zmuszony do trzykrotnego prowadzenia prac nad regulacją ustawową z art. 25 ust. 5 na skutek zastosowania zarówno przez Senat, jak i Prezydenta przywołanych kompetencji konstytucyjnych[27]. Przy świadomości zaistnienia różnych wariantów procedury ustawodawczej omówić należy każdy z jej możliwych etapów, co nastąpi w odrębnych częściach dalszego wywodu.

Faza pierwsza postępowania sejmowego rozpoczyna się z momentem przyjęcia przez Marszałka Sejmu projektu ustawy i zakwalifikowania jej przez ten organ jako projektu ustawy wyznaniowej. Kończy się na przekazaniu przez Marszałka ustawy uchwalonej przez Sejm Senatowi (art. 121 ust. 1 Konstytucji).

W związku z postulatem ustanowienia postępowania odrębnego dla ustaw wyznaniowych wskazane jest wprowadzenie do przepisów regulaminowych w tym przedmiocie – analogicznie do przepisów o postępowaniu z projektami kodeksów (art. 90 ust. 1 Regulaminu Sejmu)

---

[27] Ta charakterystyka faz postępowania w Sejmie komplikuje się jeszcze bardziej przy zastosowaniu tzw. postępowania naprawczego określonego w art. 122 ust. 4 *in fine* Konstytucji („[…] Prezydent […] zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności"), o którym będzie jeszcze mowa w pkt 6 artykułu. Zob. dalej przyp. 49.

– norm o możliwości powołania komisji nadzwyczajnej jako właściwej dla tej materii. Zarówno dla postępowania z ustawą wyznaniową w tej komisji, jak i w komisjach stałych (art. 18 Regulaminu Sejmu)[28], należy określić wymóg procedowania na wszystkich etapach ich prac z udziałem umocowanych przedstawicieli związku wyznaniowego (względnie związków wyznaniowych), będących stroną umowy stanowiącej podstawę projektu rozpatrywanej w parlamencie ustawy wyznaniowej. Ma to na celu umożliwienie reprezentantom strony wyznaniowej zajęcie stanowiska wobec kolejnych wersji projektu ustawy z art. 25 ust. 5.

W tym kontekście trzeba poczynić stwierdzenie o znaczeniu zasadniczym. Od kościoła albo innego związku wyznaniowego, którego sprawy mają być przedmiotem ustawy wyznaniowej, ustawodawca musi uzyskać zgodę na całą zawartą w tym akcie prawnym regulację. Innymi słowy, nie może się stać prawem ustawa, która w toku powstawania jest kontestowana przez zainteresowany związek wyznaniowy[29]. U podstaw normy art. 25 ust. 5 Konstytucji leży bowiem założenie przyjęte przez ustrojodawcę, by regulacja stosunków państwa ze związkiem wyznaniowym dokonana w tym trybie opierała się na pełnym konsensie obu zaangażowanych stron. Co oczywiste, musi on istnieć nie tylko na etapie zawierania umowy wyznaniowej, ale w równym stopniu na etapie tworzenia opartej na niej regulacji ustawowej. Z tego względu Regulamin Sejmu powinien nałożyć na organy Sejmu, a ranga sprawy uzasadnia uczynienie tego w stosunku do Marszałka Sejmu, obowiązek zwrócenia się w newralgicznych momentach procedury

---

[28] Wydaje się, że właściwe dla rozpatrywania projektu ustawy wyznaniowej mogą być przede wszystkim komisje stałe z następującej listy (przedstawione tutaj w porządku alfabetycznym): Administracji i Spraw Wewnętrznych, Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Ustawodawcza. W przypadku ujęcia w projekcie ustawy materii znacząco wykraczających poza zakres przedmiotowy tych komisji (art. 18 ust. 2 Regulaminu Sejmu), uzasadnione może być włączenie do prac nad nią komisji stałych niekojarzonych zwykle z zagadnieniami prawnowyznaniowymi, jak np.: Edukacji, Nauki i Młodzieży, Finansów Publicznych, Infrastruktury, Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, Kultury i Środków Przekazu, Mniejszości Narodowych i Etnicznych, Polityki Społecznej i Rodziny, Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Ostatnia ze wskazanych okoliczności jest zresztą argumentem za powołaniem Komisji Nadzwyczajnej, skupiającej w swym gronie posłów specjalizujących się w rozmaitej i rozległej problematyce doniosłej dla rozpatrywanego projektu.

[29] Przeciwny pogląd wyraża J. Jaraczewski, *Nawiązywanie stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi – głos w dyskusji nad interpretacją art. 25 ust. 5 Konstytucji*, w: *Prawne granice wolności sumienia i wyznania*, red. R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, L. Kondratiewa-Bryzik, Warszawa 2012, s. 81.

ustawodawczej o pisemne stanowisko właściwego związku wyznaniowego w sprawie celowości dalszego procedowania z opracowanym na danym etapie procedury tekstem projektu ustawy względnie ustawy. Za wspomniane newralgiczne momenty procedury ustawodawczej uznać należy okres bezpośrednio poprzedzający: 1) przystąpienie przez Sejm do trzeciego czytania projektu ustawy (art. 119 Konstytucji; art. 49 Regulaminu Sejmu); 2) głosowanie przez Sejm poprawek Senatu do ustawy lub uchwały Senatu odrzucającej ustawę (art. 121 ust. 3 Konstytucji; art. 54 Regulaminu Sejmu)[30]. Proponowane tutaj obligatoryjne zapytywanie związku wyznaniowego o stanowisko w sprawie celowości dalszego procedowania należy odróżnić od stwarzania temu związkowi możliwości prezentowania swych zapatrywań na poszczególne postanowienia projektu ustawy (ustawy) na innych etapach procedury, czego gwarancją będzie zasiadanie jego przedstawicieli w komisji (połączonych komisjach) prowadzącej prace nad ustawą wyznaniową.

Brak reakcji związku wyznaniowego w określonym przez Marszałka Sejmu rozsądnym czasie oczekiwania na omawiane stanowisko będzie można uznać za zgodę związku wyznaniowego na dalsze procedowanie. Wydaje się, iż związek ten powinien mieć możliwość zajęcia stanowiska wyłącznie „za" lub „przeciw" przedstawionemu mu przez Marszałka tekstowi. Czas na szczegółowe propozycje strony wyznaniowej powinien się bowiem kończyć w trakcie prac komisji sejmowej nad poprawkami zgłoszonymi w drugim czytaniu, a zaistnieje na nowo – w przypadku uchwalenia ustawy – na etapie prac w Senacie. Jasne jest, iż pojawić się mogą sytuacje, kiedy wybór którejś z dwóch proponowanych opcji w stosunku do przedłożenia sejmowego będzie dla strony konfesyjnej bardzo trudny, np. ze względu na to, że pragnienie samego uzyskania regulacji ustawowej, która ma dla wielu nierzymskokatolickich związków wyznaniowych charakter prestiżowy, będzie brało górę nad niezadowoleniem z niesatysfakcjonujących przepisów projektu[31]. Zgoda związku wyznaniowego przed trzecim czytaniem na projekt wywołujący jego pomniejsze obiekcje nie przekreśli wszakże szans na poprawę tekstu w toku prac senackich.

Weto związku wyznaniowego wobec wyszykowanego dla trzeciego czytania projektu może mieć u podstaw różne względy. Przykładowo,

---

[30] Postulat ten odpowiednio stosuje się do postępowania naprawczego z art. 122 ust. 4 Konstytucji *in fine*.

[31] Takie zachowania znane są we włoskiej praktyce parlamentarnej. Zob. P. Stanisz, *Porozumienia w sprawie regulacji stosunków między państwem a niekatolickimi związkami wyznaniowymi we włoskim porządku prawnym*, Lublin 2007, s. 280.

postać tego przedłożenia może istotnie odbiegać od postanowień umowy wyznaniowej, względnie w omawianej wspólnocie religijnej mogą zaistnieć stany faktyczne, powodujące brak zainteresowania ustawą wyznaniową w wypracowanym w Sejmie kształcie. Nie ulega kwestii, iż sprzeciw strony konfesyjnej powinien ostatecznie zatrzymać proces ustawodawczy. W tym kontekście warto zaznaczyć, iż fakt taki nie będzie w parlamencie zjawiskiem odosobnionym. Praktyka ustawodawcza bowiem pokazuje, że szereg projektów ustaw rozpatrywanych w Sejmie i ustaw w Senacie zatrzymuje się bez osiągnięcia celu postępowania legislacyjnego, i to nie tylko w związku z działaniem zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych[32]. W omawianym przypadku chodzi wszakże o zatrzymywanie procesu ustawodawczego na skutek działania normy regulaminowej, będącej wyrazem samozwiązania się przez Sejm obowiązkiem zamknięcia postępowania ustawodawczego po uzyskaniu negatywnej odpowiedzi związku wyznaniowego na skierowane doń zapytanie Marszałka.

Sprawa natomiast nie jest tak oczywista w przypadku sprzeciwu w sprawie dalszego procedowania zgłoszonego przez Radę Ministrów[33]. Należy w tym kontekście dostrzec różnicę w specyfice statusu obu podmiotów sygnujących umowę wyznaniową. Polega ona w szczególności na tym, iż przedstawiciele związku wyznaniowego są jedynymi jego reprezentantami, rząd zaś jest jednym z wielu organów reprezentujących wolę państwa. Na etapie prac parlamentarnych może wystąpić konflikt stanowisk dwóch niekwestionowanych reprezentantów Rzeczypospolitej Polskiej, a mianowicie parlamentu i rządu. W Sejmie lub w Senacie może ukształtować się koalicja na rzecz konkretnego brzmienia projektu ustawy wyznaniowej, odbiegającego znacząco od umowy wyznaniowej popieranej przez Radę Ministrów, gotowa ją uchwalić mimo sprzeciwu rządu[34]. O ile można uznać za dopuszczalne majoryzowanie Rady Ministrów przez większość sejmową, to nie sposób zgodzić się na perspektywę uchwalenia ustawy wyznaniowej wbrew woli strony konfesyjnej. Sprzeciw związku wyznaniowego wyrażony w odpowiedzi na

---

[32] Zob. szerzej T.J. Zieliński, *Obowiązki strony*, s. 169.

[33] Ze względu na ciągłe zaangażowanie rządu w proces ustawodawczy nie wydaje się konieczne wyposażenie Rady Ministrów w regulaminowe prawo wyrażania sprzeciwu wobec dalszego procedowania nad projektem ustawy wyznaniowej (ustawą wyznaniową) podobne do postulowanego tutaj prawa związku wyznaniowego.

[34] Sposobem na zażegnanie sporów zachodzących na tle docelowego brzmienia ustawy między organami władzy państwowej oraz między nimi a związkiem wyznaniowym może być oczywiście aneksowanie umowy wyznaniowej, względnie zawarcie nowej umowy w toku postępowania parlamentarnego.

zapytanie Marszałka Sejmu powinien powodować zamknięcie postępowania ustawodawczego[35]. Przypomnijmy tutaj wcześniejsze stwierdzenie, iż zarówno właściwemu związkowi wyznaniowemu, jak i Radzie Ministrów – niezadowolonym z kształtu wypracowanego w Sejmie projektu ustawy – przysługuje najbardziej drastyczny instrument skutecznego zatrzymania prac nad ustawą wyznaniową, a mianowicie odstąpienie od umowy wyznaniowej[36]. Pozbawia ono ustawę podstawy uznanej w Konstytucji za niezbędną. Należy przy tym zaznaczyć, iż konieczne jest ograniczenie czasowe prawa do odstąpienia od rzeczonej umowy. Za moment uniemożliwiający dokonanie tej czynności wskazać należy uchwalenie ustawy: już to po drugim czytaniu w Sejmie, już to w wyniku rozpatrzenia poprawek Senatu, już to w wyniku odrzucenia uchwały senackiej odrzucającej ustawę[37].

Nie ma przeszkód, by pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się na posiedzeniu komisji (art. 37 ust. 1 Regulaminu Sejmu). Pierwsze czytanie na tym forum umożliwia czynny udział w dyskusji po wystąpieniach posłów i wnioskodawców przedstawicieli właściwego związku wyznaniowego, którzy powinni posiadać prawo udziału w pracach komisji z mocy przepisów regulaminowych (gwarancje z art. 42 ust. 1 Regulaminu Sejmu są w tym zakresie niewystarczające). Prawo do takiego udziału powinno również dotyczyć powołanej przez komisję (komisje) podkomisji (zob. art. 41 Regulaminu Sejmu).

Bez względu na to, czy procedowanie projektu ustawy dokonuje się w ustanowionej w tym celu Komisji Nadzwyczajnej czy w komisji stałej (komisjach stałych), odrębność postępowania w tym przedmiocie zmu-

---

[35] Pojęcie „zamknięcia" postępowania ustawodawczego zob. art. 64 ust. 6 Regulaminu Sejmu.

[36] Wydaje się, iż celowe jest istnienie obu instrumentów niweczenia procesu ustawodawczego dotyczącego ustawy wyznaniowej. Instrument mniej drastyczny – w postaci negatywnej odpowiedzi związku wyznaniowego na zapytanie Marszałka o celowość dalszego procedowania – pozostawia możliwość nowej inicjatywy ustawodawczej na podstawie niezrealizowanej wcześniej umowy wyznaniowej.

[37] Oczywiście istnieje jeszcze jedna formuła uchwalenia ustawy, tj. w wyniku odrzucenia weta Prezydenta (art. 122 ust. 5 Konstytucji). Nie sposób jednak dopuszczać ewentualności odstąpienia od umowy wyznaniowej na etapie zgłaszania przez Prezydenta weta do ustawy, gdyż mamy wówczas do czynienia z faktem istnienia ustawy wyznaniowej (choć jeszcze nie stała się ona prawem), która zrealizowała umowę. Rozważania na temat momentu „powstania ustawy" zob. M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 1998, s. 110-111. Analogiczne ograniczenia czasu wypowiedzenia umowy przewidzieć należy w toku postępowania naprawczego z art. 122 ust. 4 *in fine* Konstytucji.

sza do postawienia kwestii wprowadzenia ograniczenia swobody zgłaszania wniosków i poprawek w toku prac nad projektem omawianego rodzaju. Konstytucyjny wymóg zapewnienia substancjalnej zgodności ustawy wyznaniowej ze stanowiącą jej podstawę umową przemawia za przyjęciem takiego rozwiązania. Nie ma powodu, by ustanawiać w tym zakresie rygory większe niż postanowienia Regulaminu Sejmu dotyczące postępowania z kodeksami. Doniosłość kodeksów w porządku prawnym jest tak poważna, iż odnoszący się do nich reżim proceduralny jest w zupełności adekwatny w omawianym zakresie jako wzór dla unormowań regulaminowych dotyczących projektów ustaw z art. 25 ust. 5 Konstytucji. Należy zatem zaproponować zastosowanie w tej ostatniej procedurze rozwiązania użytego w art. 93 ust. 2 Regulaminu Sejmu: „Wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez Komisję Nadzwyczajną mogą być zamieszczone w sprawozdaniu Komisji jako wnioski mniejszości, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie co najmniej 5 posłów – członków Komisji Nadzwyczajnej”[38]. Przytoczone postanowienie regulaminowe nie zabrania zatem zgłaszania wniosków i poprawek w pracach nad projektem[39]. Ogranicza jedynie zgłaszanie tych spośród nich, które nie uzyskały uznania komisji. Wymóg poparcia wniosku mniejszości przez minimum 5 posłów należy uznać za trafny.

Cenzus regulaminowy obowiązujący przy zgłaszaniu poprawek w drugim czytaniu jest wystarczający w odniesieniu do projektu ustawy wyznaniowej. Prawo to przysługuje bowiem wnioskodawcy, grupie co najmniej 15 posłów, przewodniczącemu klubu lub koła, lub upoważnionemu przez niego wiceprzewodniczącemu (działającym w imieniu klubu lub koła) oraz Radzie Ministrów (art. 45 ust. 1)[40]. Nie sposób sobie wyobrazić wyostrzenia tego wymogu, skoro obowiązuje on przy wnoszeniu poprawek dotyczących projektów ustaw konstytucyjnych. Zasadne byłoby natomiast wprowadzenie do przepisów o drugim czytaniu ustawy wyznaniowej klauzuli zbliżonej do obowiązującego art. 60 Regulaminu Sejmu: „W debacie nad sprawozdaniem komisji niedopuszczalne jest zgłaszanie poprawek wykraczających poza zakres, o którym mowa w art. 58”.

---

[38] Na uwzględnienie zasługuje także wprowadzenie wymogu określonego w art. 93 ust. 3 i 4 Regulaminu Sejmu.

[39] Bardziej rygorystyczne jest postanowienie art. 86f Regulaminu Sejmu, dotyczące składania w komisji poprawek do projektu ustawy o zmianie Konstytucji, które zawiera wymóg poparcia poprawki przez co najmniej 5 posłów.

[40] Identyczne wymaganie obowiązuje w odniesieniu do wniosku o odrzucenie projektu ustawy w drugim czytaniu (art. 45 ust. 2).

Przed przystąpieniem do trzeciego czytania powinno być jasne, czy związek wyznaniowy odpowiedział na zapytanie Marszałka Sejmu i zajął stanowisko co do celowości uchwalenia ustawy na podstawie projektu wypracowanego w dotychczasowej procedurze. Brak odpowiedzi w przypadku wyznaczenia wspólnocie religijnej rozsądnego terminu na zajęcie stanowiska należy uznać za brak sprzeciwu. Sprzeciw z jej strony powinien być odbierany jako wystarczająca przesłanka zamknięcia postępowania ustawodawczego[41].

Wzorowanie przez ustrojodawcę normy art. 25 ust. 5 Konstytucji na postępowaniu sejmowym z konkordatem wywołuje wśród dyskutantów refleksję w kwestii celowości „referendalnego" głosowania całości projektu ustawy wyznaniowej[42]. Punktem odniesienia jest tu głosowanie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację konkordatu (art. 89 ust. 3 w zw. z art. 25 ust. 4 Konstytucji). Ustawa ratyfikacyjna umowy międzynarodowej zwykle zawiera lakoniczne przepisy (chociaż brak w tym zakresie ograniczeń konstytucyjnych), z czego niekiedy sie wnosi, iż głosowanie nad tym aktem prawnym sprowadza się do głosowania „za" lub „przeciw". Procedura w tym zakresie jest jednak inna. Głosowanie nad całością ustawy ratyfikacyjnej, odbywające się przecież w standardowy sposób (z trzema opcjami: „za", „przeciw", „wstrzymuję się"), może być poprzedzone głosowaniem nad wniesionymi do projektu wnioskami mniejszości i poprawkami. Dyskutanci wskazujący na referendalny charakter głosowania sejmowego w „sprawie konkordatu", mają zapewne na względzie to, iż Sejm nie ma wpływu na postanowienia przedmiotowego aktu prawa międzynarodowego, decydu-

---

[41] Należy postawić pytanie, czy upadek zamysłu ustawodawczego dokonany w opisany sposób uniemożliwia ponowną inicjatywę ustawodawczą na podstawie umowy wyznaniowej, stanowiącej podstawę inicjatywy zakończonej niepowodzeniem. Wydaje się, że nie stosuje się tutaj pojęcia „zawisłości sprawy", brak jest podstaw konstytucyjnych do dyskwalifikacji kolejnych wniosków ustawodawczych, praktyka parlamentarna zaś dowodzi, iż Sejm dopuszcza procedowanie inicjatyw prawodawczych zbliżonych zakresem materialnym do wniosków, które nie stały się prawem. Można wyrazić pogląd, iż dopóki jedna ze stron nie odstąpi od umowy wyznaniowej, zachowuje ona ważność jako podstawa postępowania ustawodawczego.

[42] J. Szymanek, mając na uwadze procedowanie na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji, stwierdza, że „[d]ziałania Sejmu, tak samo zresztą jak i Senatu, są przecież tutaj istotnie zawężone i sprowadzone *de facto* – podobnie jak w przypadku umowy międzynarodowej – do wyrażenia aprobaty bądź dezaprobaty dla wynegocjowanych przez Radę Ministrów ustaleń. W praktyce zatem rolą Sejmu i Senatu jest jedynie «ratyfikowanie» takiej umowy i jej przekształcenie w prawo o charakterze powszechnie obowiązującym" (J. Szymanek, *Prawo wyznaniowe*, s. 108).

jąc jedynie o jego ratyfikowaniu lub odrzuceniu w całości. Nierzadko w rozważaniach na ten temat nie zauważa się jednak, iż między umową wyznaniową a umową konkordatową zachodzi zasadnicza różnica, polegająca na tym, iż konkordat po ratyfikacji staje się obowiązującym aktem normatywnym, umowa wyznaniowa zaś nie może uzyskać takiego statusu, gdyż nie jest źródłem prawa.

Zgodnie z zamysłem ustrojodawcy art. 25 ust. 5 dotyczy kościołów i innych związków wyznaniowych, których byt prawny może być regulowany w sposób zindywidualizowany wyłącznie aktem prawa krajowego. Ponieważ przynajmniej w kilku państwach obcych regulacja bytu prawnego niektórych wspólnot religijnych dokonuje się w formie ustawy parlamentarnej uchwalanej poprzez oddanie głosów „za" albo „przeciw"[43], okoliczność ta stanowi dodatkowy asumpt do analizowania celowości stosowania takiego trybu w odniesieniu do projektu ustawy wyznaniowej w Sejmie RP. Na gruncie piśmiennictwa polskiego kwestię referendalnego – jak to tutaj nazwaliśmy – sposobu głosowania aktów ustawodawczych rozważano również na tle innym niż ustawa wyznaniowa, a mianowicie w kontekście procedury uchwalania kodeksów. Sławomira Wronkowska dopuszczała ewentualność, określając ją wszakże mianem „wersji radykalnej", polegającą na tym, iż opracowany przez komisję projekt kodeksu byłby przyjęty przez Sejm w całości albo odrzucony[44]. Wydaje się jednak, iż zaproponowany w niniejszym artykule zestaw gwarancji kształtowania ustawy wyznaniowej w zgodzie z umową z art. 25 ust. 5 Konstytucji[45] w porównywalnym stopniu zapewnia realizację tego celu, co ewentualna procedura, uwzględniająca możliwość „referendalnego" głosowania nad ustawą przez Sejm. Ponadto trzeba zaznaczyć, iż koncepcję referendalnego głosowania w Sejmie w nieusuwalny sposób podważają przepisy Konstytucji o ustawodawczych uprawnieniach Senatu. Stanowią one, iż Senat, obok możliwości odrzucenia ustawy w całości, ma prawo uchwalenia poprawek do ustawy (art. 121 ust. 2 zd. 1 Konstytucji). Jeśli zatem Senat zgłosi poprawki do ustawy wyznaniowej, Sejm ma obowiązek rozpatrzenia każdej z nich z osobna (art. 121 ust. 3 Konstytucji). Nie

---

[43] Np. w parlamencie Wielkiej Brytanii. Zob. T.J. Zieliński, *Elementy bilateralizmu w brytyjskim modelu stosunków państwo-Kościół*, w: *Bilateralizm w stosunkach państwowo-kościelnych*, red. M. Bielecki, Lublin 2011, s. 338.

[44] S. Wronkowska, *W sprawie postępowania legislacyjnego*, s. 39.

[45] Chodzi tu zwłaszcza o unormowania dotyczące udziału przedstawicieli związku wyznaniowego w kształtowaniu tekstu ustawy w Sejmie i Senacie oraz przysługujące im prawo weta na dwóch etapach prac parlamentarnych nad nią, tj. przed trzecim czytaniem ustawy oraz przed głosowaniem sejmowym w sprawie stanowiska Senatu.

wydaje się słuszne przyjęcie normy referendalnego trybu głosowania projektu ustawy wyznaniowej w trzecim czytaniu, skoro po rozpatrzeniu tego aktu przez Senat Sejm miałby głosować odrębnie poszczególne poprawki Senatu, do czego zobowiązuje go Konstytucja. Innymi słowy, zgodnie z postanowieniami Konstytucji referendalny tryb uchwalania ustawy wyznaniowej byłby podważany przez zgłoszenie przez Senat poprawek. Ustawa uprzednio uchwalona w Sejmie – w głosowaniu przewidującym dwie opcje „za" i „przeciw" całości ustawy wyszykowanej przez posłów – byłaby po powstaniu poprawek senackich głosowana w Sejmie szczegółowo w wycinkach objętych poprawkami Senatu.

Wskazane jest, by uchwaloną przez Sejm ustawę z art. 25 ust. 5 Marszałek przekazywał Senatowi (art. 121 ust. 1 Konstytucji) wraz ze stanowiącą jej podstawę umową wyznaniową, co z oczywistych względów służyłoby sprawie zachowania zgodności treści ustawy i umowy państwowo-konfesyjnej w toku prac senackich.

Kończąc omawianie procedury sejmowej poprzedzającej czynności Senatu, należy jeszcze rozważyć kwestię dopuszczalności trybu pilnego w procedowaniu z projektem ustawy wyznaniowej. Nie ma przeszkód konstytucyjnych dla nadania przez Radę Ministrów klauzuli pilności jej projektowi takiej ustawy. Wśród wskazanych w art. 123 ust. 1 projektów ustawodawczych niepodlegających trybowi pilnemu (projekty ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, projekty kodeksów) przepis konstytucyjny nie ujmuje zagadnień, które można uznać za przedmiot art. 25 ust. 5 ustawy zasadniczej. Gdyby normy Regulaminu Sejmu dotyczące postępowania z pilnymi projektami ustaw (art. 71-80) stosować do projektów ustaw wyznaniowych, określone tam terminy wykonywania poszczególnych czynności należałoby zmodyfikować z uwzględnieniem czasu na zajęcie przez związek wyznaniowy przed trzecim czytaniem stanowiska co do celowości dalszego procedowania z projektem ustawy.

4. Postępowanie senackie w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji

Rola Senatu w odniesieniu do regulacji z art. 25 ust. 5 Konstytucji polegać może na podejmowaniu uchwały wobec ustawy przekazanej przez Marszałka Sejmu (art. 121 ust. 1 Konstytucji) oraz na podjęciu inicjatywy ustawodawczej dotyczącej ustawy wyznaniowej (art. 118 ust. 1 Konstytucji). W tej ostatniej kwestii stosują się konsta-

tacje poczynione w niniejszych wywodach odnoszone do podmiotów prawa inicjatywy ustawodawczej. W tym kontekście należy wysunąć postulat wprowadzenia do Regulaminu Senatu[46] wymogu załączenia przez podmioty uprawnione (komisja senacka lub co najmniej 10 senatorów)[47] do projektu ustawy wyznaniowej towarzyszącej wnioskowi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej Senatu odpisu właściwej umowy wyznaniowej (art. 77 ust. 1-2 Regulaminu Senatu). Taki sam postulat formułujemy w kontekście projektu ustawy wyznaniowej objętego uchwałą Senatu o wniesieniu inicjatywy ustawodawczej (art. 83 ust. 1 Regulaminu Senatu).

Postępowanie Senatu nad przekazaną tej izbie przez Sejm ustawą wyznaniową stwarza stronom umowy wyznaniowej oczywistą okazję do zabiegania o uchwalenie poprawek, mających na celu zadośćuczynienie ich oczekiwaniom względem brzmienia postanowień ustawy. Prawo Senatu do podjęcia uchwały odrzucającej ustawę jako instrument służący wyrażeniu sprzeciwu związku wyznaniowego zdaje się nie mieć dla strony wyznaniowej istotnego znaczenia wobec ustalenia, iż postępowanie ustawodawcze dotyczące ustawy wyznaniowej jest bezprzedmiotowe z chwilą odstąpienia związku wyznaniowego od umowy państwowo-wyznaniowej, a także w przypadku uznania w Regulaminie Sejmu prawa strony konfesyjnej do stwierdzenia braku celowości dalszego procedowania w przedmiocie ustawy. Z kolei ze względu na okoliczność, iż poprawki do ustawy przekazanej Senatowi są uchwalane przez całą tę izbę (czyli poprawka musi uzyskać poparcie większości senatorów), nie są konieczne dodatkowe rygory zgłaszania w Senacie zmian w ustawie wyznaniowej[48]. Jednakże w celu wypełnienia norm art. 25 ust. 5 Konstytycji, odnoszących się do postępowania ustawodawczego, niezbędne jest zagwarantowanie w Regulaminie Senatu przedstawicielom danego związku wyznaniowego uczestnictwa w pracach właściwej komisji senackiej (komisji senackich).

---

[46] Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. z 2002 r., Nr 54, poz. 741 z późn. zm.).

[47] Art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu.

[48] Z tego względu w szczególności nie ma dużego znaczenia, czy Senat ustanowi komisję nadzwyczajną do rozpatrzenia takiej ustawy (art. 13 ust. 1 Regulaminu Senatu), ani czy w komisji senackiej obowiązywać będzie kwalifikowany cenzus zgłaszania wniosków dotyczących ustawy wyznaniowej. Cenzusy tego rodzaju są w Senacie nieliczne i określone na niskim poziomie, co wynika m.in. z niskiej liczby członków tej izby. Przykładowo, prawo składania wniosku mniejszości przysługuje już 2 senatorom (art. 62 ust. 4 Regulaminu Senatu).

Regulamin Senatu zawiera doniosłe w kontekście rozpatrywania ustawy wyznaniowej postanowienie, rozgraniczające dopuszczalne zmiany w ustawie i „zmiany legislacyjne wykraczające poza materię rozpatrywanej ustawy" (69 ust. 1 Regulaminu Senatu). Ta zasadna restrykcja może być też odczytywana w świetle konstytucyjnego obowiązku stanowienia przez obie izby ustawodawcze ustawy wyznaniowej na „podstawie" umowy państwowo-konfesyjnej, a więc przy zachowaniu tożsamości treściowej obu aktów.

5. Postępowanie sejmowe w sprawie rozpatrzenia poprawek Senatu lub uchwały senackiej odrzucającej ustawę

Druga faza postępowania sejmowego dotyczy rozpatrzenia uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy albo poprawki (poprawek) zaproponowanych w uchwale Senatu (art. 121 ust. 3 Konstytucji). Charakter procedowania komisji sejmowych w tej sprawie jest taki, iż nie mają znaczenia proponowane cenzusy dotyczące zgłaszania wniosków, odnoszone do prac komisji w pierwszej fazie postępowania sejmowego. Ponieważ przedłożenia senackie kierowane są do komisji, które rozpatrywały projekt przedmiotowej ustawy (art. 54 ust. 1 Regulaminu Sejmu), także na tym etapie powinno obowiązywać uprawnienie przedstawicieli właściwego związku wyznaniowego do udziału w pracach tych gremiów.

Po sporządzeniu przez komisję sprawozdania w sprawie uchwały Senatu, a przed jego rozpatrzeniem przez Sejm, Marszałek Sejmu powinien zwrócić się do zainteresowanego związku wyznaniowego z wnioskiem o zajęcie pisemnego stanowiska w sprawie celowości kontynuowania postępowania ustawodawczego dotyczącego ustawy wyznaniowej[49]. Termin rozpatrzenia przez Sejm uchwały senackiej w sprawie uchwalonej przez Sejm ustawy pilnej powinien być odpowiednio wydłużony na okres umożliwiający uzyskanie omawianego stanowiska związku wyznaniowego (art. 78 Regulaminu Sejmu).

[49] Zapytanie Marszałka Sejmu w istocie dotyczy kwestii zasadności propozycji zawartych w uchwale Senatu. Jest wszakże celowe, by związek wyznaniowy zajmował stanowisko wobec uchwały Senatu po zapoznaniu się ze stosunkiem komisji sejmowej (komisji sejmowych) względem wniosków senackich. Kierowanie zapytania do związku wyznaniowego już przez Marszałka Senatu byłoby rodzajem superfluum proceduralnego.

6. Postępowanie sejmowe i senackie w przedmiocie wniosku Prezydenta RP o usunięcie z ustawy przepisów niekonstytucyjnych (art. 122 ust. 4 in fine Konstytucji)

Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustawy inicjowana przez Prezydenta Rzeczypospolitej może spowodować wznowienie postępowania ustawodawczego w Sejmie i Senacie. Następuje to w sytuacji, gdy niekonstytucyjność stwierdzono w odniesieniu do poszczególnych przepisów ustawy, Trybunał Konstytucyjny zaś nie orzeknie, że są one nierozerwalnie związane z całą ustawą, a przy tym Prezydent zwróci ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności (art. 122 ust. 4 *in fine* Konstytucji)[50]. Dotyczy to zarówno ustaw, które Senat rozpatrzył w terminie, jak i nierozpatrzonych przez tę izbę (art. 121 ust. 2 zd. 2 Konstytucji).

Do postępowania w omawianej sprawie w Sejmie (art. 58-63 Regulaminu Sejmu) odpowiednio odnieść należy postulaty dotyczące odrębności regulaminowych zgłoszonych wcześniej *a propos* procedury w pierwszej fazie postępowania sejmowego, przy świadomości, iż w obu izbach jest procedowana uchwała Sejmu (dalej „uchwała naprawcza") w sprawie usunięcia niezgodności w ustawie (art. 58 ust. 1 oraz 62 ust. 1 Regulaminu Sejmu; art. 72 Regulaminu Senatu). Choć Konstytucja milczy o udziale Senatu w pracach nad usunięciem niezgodności, o których mowa w art. 122 ust. 4 *in fine*, regulaminy obu izb ustawodawczych określiły rolę Senatu w ramach omawianego postępowania naprawczego (art. 62-63 Regulaminu Sejmu; art. 72 Regulaminu Senatu)[51]. W ramach tego postępowania należy uwzględnić koncepcję zapytywania związku wyznaniowego o celowość dalszego procedowania w momentach wcześniej zaproponowanych, tj. przed głosowaniem nad projektem uchwały naprawczej określonym w art. 61 ust. 1 Regulaminu Sejmu oraz przed głosowaniem w Sejmie nad uchwałą Senatu w sprawie uchwały naprawczej (art. 62 ust. 2 Regulaminu Sejmu)[52].

---

[50] Zwrócenie ustawy Sejmowi poprzedzone jest zasięgnięciem przez Prezydenta opinii Marszałka Sejmu w tej sprawie. Regulamin Sejmu zawiera przepisy w przedmiocie procedowania w sprawie wystąpienia Prezydenta o przedstawienie opinii (art. 57). W przypadku zakwestionowanej ustawy wyznaniowej wskazane jest zaangażowanie przedstawicieli związku wyznaniowego w prace komisji sejmowej (komisji sejmowych) w tym zakresie.

[51] Tak też L. Garlicki, *Artykuł 122*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 25-27 (tam podana literatura).

[52] Ten ostatni przepis stwierdza obowiązywanie w omawianej procedurze m.in. art. 54 ust. 6-7, z czego wynika konieczność głosowania przez Sejm nad wnioskami zawartymi w uchwale Senatu.

7. Postępowanie sejmowe w przedmiocie wniosku Prezydenta RP o ponowne rozpatrzenie ustawy (art. 122 ust. 5 Konstytucji)

Omawiany etap postępowania sejmowego w sprawie ustawy wyznaniowej następuje, gdy Prezydent Rzeczypospolitej nie zainicjuje prewencyjnej kontroli konstytucyjności i przekaże ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (art. 122 ust. 5 Konstytucji). Regulamin Sejmu nakazuje skierowanie przez Marszałka wniosku Prezydenta w tej sprawie do komisji, które rozpatrywały projekt ustawy przed uchwaleniem jej przez Sejm (art. 64 ust. 1 Regulaminu Sejmu)[53]. I na tym etapie należy utrzymać prawo przedstawicieli związku wyznaniowego do udziału w pracach w komisji (względnie komisjach sejmowych). Efektem prac komisji jest wniosek o ponowne uchwalenie ustawy w brzmieniu dotychczasowym albo wniosek przeciwny (art. 64 ust. 3 Regulaminu Sejmu). Kierowanie przez Marszałka zapytania do związku wyznaniowego w sprawie celowości dalszego procedowania w tej fazie nie jest konieczne, gdyż ten ostatni miał wcześniej sposobność odniesienia się do ustawy w identycznym brzmieniu przed pierwotnym skierowaniem jej do podpisu Prezydenta.

8. Postępowanie sejmowe po stwierdzeniu przez TK w trybie kontroli następczej niezgodności ustawy z Konstytucją lub prawem międzynarodowym

Ustawa wyznaniowa może być przedmiotem postępowania parlamentarnego w wyniku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności ustawy z Konstytucją i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (art. 188 pkt 1 Konstytucji)[54]. Organy Sejmu uzyskują dane o orzeczeniu przez Trybunał tego rodzaju niezgodności w szczególności z przekazywanych Prezydium Sejmu przez Prezesa TK orzeczeń o niezgodności ustawy z przepisami konstytucyjnymi (art. 122 Regu-

---

[53] Art. 80 Regulaminu Sejmu statuuje kwestie związane z postępowaniem z ustawą pilną, której podpisania odmówił Prezydent.

[54] Pośród aktów prawa międzynarodowego wzorcem kontroli ustawy wyznaniowej może być umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską, o której mowa w art. 25 ust. 4 Konstytucji. Można sobie wyobrazić ustawę wyznaniową, regulującą sytuację nierzymskokatolickiego kościoła lub innego związku wyznaniowego, która narusza prawa Kościoła Katolickiego określone w tej umowie międzynarodowej.

laminu Sejmu) oraz dorocznej informacji Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 124 ust. 1 pkt 1). Dane w tym zakresie mogą skłonić uprawnione podmioty parlamentarne do wystąpienia z inicjatywą zmiany ustawy wyznaniowej, której przepisy były przedmiotem orzeczenia TK o utracie mocy obowiązującej (art. 190 ust. 3 Konstytucji). Należy przyjąć, iż w przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny utraty mocy obowiązującej przepisu ustawy wyznaniowej, a tym bardziej tej ustawy w całości, po stronie Sejmu powstaje obowiązek powiadomienia właściwego związku wyznaniowego oraz Rady Ministrów w celu uzgodnienia z nimi sposobu uregulowania zaistniałej sytuacji. W tym kontekście istotne jest określenie przez wymienione podmioty (Sejm, Rząd, związek wyznaniowy), jaki wpływ na niezgodność przepisów ustawy ze wzorcem kontroli miały postanowienia umowy wyznaniowej.

Podsumowanie

Art. 25 ust. 5 Konstytucji normuje zagadnienie określania sytuacji prawnej nierzymskokatolickich kościołów i związków wyznaniowych. Regulacja w tym zakresie dokonywana jest w ustawie uchwalanej na podstawie umowy zawartej między Radą Ministrów a danym związkiem wyznaniowym. Omawiany reżim konstytucyjny domaga się przyjęcia takich szczegółowych norm postępowania ustawodawczego, które zapewnią materialną zgodność ustawy wyznaniowej i stanowiącej jej podstawę umowy wyznaniowej. Przeprowadzona analiza doprowadziła w szczególności do konstatacji, iż w tym celu do Regulaminów Sejmu i Senatu należy wprowadzić szereg gwarancji współkształtowania przepisów ustawy wyznaniowej przez przedstawicieli strony konfesyjnej wespół z organami izb parlamentarnych, a także przepisy utrudniające posłom zgłaszanie pochopnych wniosków legislacyjnych. Dotyczą one zwłaszcza zapewnienia reprezentantom danej wspólnoty religijnej prawa czynnego (bez prawa głosu stanowiącego) udziału w pracach właściwych komisji parlamentarnych oraz zajmowania przez związek wyznaniowy stanowiska co do celowości dalszego procedowania w dwóch newralgicznych momentach postępowania ustawodawczego, a mianowicie bezpośrednio przed trzecim czytaniem ustawy (głosowaniem uchwały naprawczej z art. 122 ust. 4 *in fine*) w Sejmie oraz przed głosowaniem w Sejmie dotyczącym uchwały Senatu w sprawie ustawy (uchwały naprawczej).

The Implications of Article 25(5) of the Constitution of the Republic of Poland for the Parliamentary Procedure

Summary

Article 25(5) of the Polish Constitution addresses the issue of and determines the legal position of non-Roman Catholic churches and religious organizations. The relevant regulation is laid down through an act passed after an agreement between the Council of Ministers and a given religious organization. The constitutional regime in question requires that such detailed legislative standards of the lawmaking procedure be adopted that ensure material correspondence of the enacted religious law and its underlying agreement. With this end in view, the author argues that the Rules of Procedure of the Sejm and the Senate should incorporate a number of guarantees to ensure the co-authoring of religious laws by the representatives of religious organizations and the parliamentary bodies, as well as introducing regulations that would prevent MPs from submitting too hasty legislative proposals.

Tłumaczenie: *Konrad Szulga*

Artur Mezglewski*

Status prawny nauczycieli religii jako zagadnienie z zakresu stosunków państwowo-kościelnych objętych art. 25 ust. 5 Konstytucji RP

Przedmiotem niniejszego artykułu będzie zajęcie stanowiska w kwestii: czy problematyka statusu prawnego nauczycieli religii winna być regulowana w trybie układowym, czy też nie? W przypadku odpowiedzi twierdzącej, jawi się jednak kolejne pytanie: czy ewentualne uzgodnienia pomiędzy władzą publiczną a związkami wyznaniowymi w tej materii zapadać mają jedynie w trybie przewidzianym w art. 25 ust. 5 Konstytucji[1], czy też jako strona tych umów może występować inny naczelny organ władzy państwowej, właściwy ze względu na przedmiotową problematykę?

Poniżej przedstawione zostaną obowiązujące regulacje w zakresie statusu prawnego nauczycieli religii, z wyszczególnieniem gwarancji prawnych zawartych w ustawach partykularnych oraz rozwiązań wynikających z przepisów oświatowych. W dalszej części rozważone zostanie zagadnienie, czy przedmiotowa materia winna być kształtowana w ramach układowych metod regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi, a także czy nadaje się ona do zastosowania w ramach regulacji dwustronnych. Na koniec zaprezentowane zostaną propozycje *de lege ferenda*.

1. Status nauczycieli religii w prawie obowiązującym

1.1. Wyznaniowe ustawodawstwo partykularne

Obowiązujące przepisy ustaw partykularnych nie odnoszą się w najmniejszym stopniu do statusu nauczycieli religii. Zawierają je-

* Ks. prof. dr hab., Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Opolski.

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

dynie przepisy, gwarantujące udział danego związku wyznaniowego w konfesyjnym nauczaniu religii w szkołach publicznych, na zasadach określonych w przepisach odrębnych. W ustawach partykularnych nie zostały uwzględnione żadne gwarancje, określające wpływ danego związku wyznaniowego na kształtowanie się przepisów prawa polskiego dotyczących nauczania religii w przedszkolach i szkołach publicznych, a tym bardziej nie określono żadnych przepisów proceduralnych w tym względzie. W ustawach tych najczęstsze zastosowanie ma następująca formuła: „Kościół prowadzi konfesyjne nauczanie religii w szkołach publicznych na zasadach i w trybie przewidzianych w odrębnych przepisach".

Zastosowano ją w ustawach regulujących status prawny Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego, Kościoła Chrześcijan Baptystów, Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego, Kościoła Polskokatolickiego, gmin wyznaniowych żydowskich, Kościoła Katolickiego Mariawitów, Kościoła Starokatolickiego Mariawitów oraz Kościoła Zielonoświątkowego[2].

W ustawach ewangelicko-augsburskiej oraz ewangelicko-reformowanej użyto formuły w następującym brzmieniu: „Nauczanie religii w szkołach publicznych regulują odrębne przepisy"[3], w ustawie o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego: „Kościół ma prawo do prowadzenia katechezy i nauczania religii. Katecheza i nauczanie religii są organizowane na zasadach i w trybie

[2] Zob. art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 97, poz. 479 ze zm.), art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 97, poz. 480 ze zm.), art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 97, poz. 481 ze zm.), art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 97, poz. 482 ze zm.), art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 41, poz. 251 ze zm.), art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów (Dz.U. Nr 41, poz. 252 ze zm.), art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Starokatolickiego Kościoła Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 41, poz. 253 ze zm.), art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 41, poz. 254 ze zm.).

[3] Zob. art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 73, poz. 323) oraz art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 73, poz. 324).

przewidzianych w odrębnych przepisach”[4], natomiast w ustawie katolickiej formuła ta brzmi: „Nauczanie religii uczniów szkół publicznych może odbywać się również w szkołach na zasadach określonych w odrębnej ustawie”[5].

Gwarancje prawne dotyczące nauczania religii w szkołach publicznych zawarte w ustawach partykularnych są zatem zbieżne z gwarancjami ustalonymi w ustawie generalnej, w której przedmiotowa klauzula uchwalona została w brzmieniu: „Nauczanie religii uczniów szkół publicznych i wychowanków przedszkoli publicznych może odbywać się również w szkołach i przedszkolach na zasadach określonych w odrębnej ustawie”[6].

Warto zauważyć, iż przedmiotowa kwestia została w sposób zupełnie odmienny ukształtowana w unormowaniach konkordatowych[7].

1.2. Przepisy prawa oświatowego

Co do zasady, katecheci zostali zrównani w prawach i obowiązkach z ogółem nauczycieli. Istotne różnice w tym statusie dotyczą przede wszystkim nawiązania, zmiany oraz ustania stosunku pracy. Natomiast w zakresie praw i obowiązków pracowniczych różnice są niewielkie.

1.2.1. Odrębności w zakresie nawiązania, zmiany oraz ustania (rozwiązania) stosunku pracy

Nauczycieli religii zatrudnia się zgodnie z Kartą Nauczyciela. Kandydat oprócz obowiązku spełnienia wymagań ogólnych, wynikających z art. 10 ust. 8 Karty Nauczyciela, powinien ponadto posiadać misję

---

[4] Zob. art. 15 ust. 1-2 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz.U. Nr 66, poz. 287 ze zm.).

[5] Zob. art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 29, poz. 154 ze zm.).

[6] Art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

[7] Tekst art. 13 ust. 3-4 konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską podpisanego w dniu 28 lipca 1993 r. (Dz.U. z 1998 r., Nr 51, poz. 318) brzmi: „Nauczyciele religii muszą posiadać upoważnienie (*missio canonica*) od biskupa diecezjalnego. Cofnięcie tego upoważnienia oznacza utratę prawa do nauczania religii. Kryteria wykształcenia pedagogicznego oraz forma i tryb uzupełniania tego wykształcenia będą przedmiotem uzgodnień kompetentnych władz państwowych z Konferencją Episkopatu Polski. W sprawach treści nauczania i wychowania religijnego nauczyciele religii podlegają przepisom i zarządzeniom kościelnym, a w innych sprawach przepisom państwowym”.

kanoniczną, czyli skierowanie do nauczania wydane przez właściwe władze kościelne (§ 5 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego).

Nieco inaczej zasady stosowane są w przypadkach angażowania katechetów w celu zorganizowania zastępstwa. Należy rozróżnić tutaj dwie zasadniczo odmienne sytuacje, powodujące konieczność zorganizowania zastępstwa:

a) dotychczasowy nauczyciel religii utracił misję kanoniczną w trakcie trwania roku szkolnego;
b) absencja nauczyciela wynika z innej przyczyny losowej (choroba, urlop macierzyński itp.).

W przypadku nauczycieli kontraktowych do zmiany treści stosunku pracy może dojść zarówno za porozumieniem stron, jak też jednostronnie – z inicjatywy dyrektora szkoły. Zmiany te mogą prowadzić do polepszenia lub pogorszenia dotychczasowych warunków pracy. W zakresie prawnych form dokonywania zmian treści umowy dyrektor ma w stosunku do nauczycieli kontraktowych zasadniczo dwie możliwości działania:

a) czasowe przeniesienie nauczyciela do innej pracy niż dotychczasowa;
b) dokonanie tzw. wypowiedzenia zmieniającego[8].

W odniesieniu do kontraktowych nauczycieli religii zmiany warunków treści stosunku pracy są zasadniczo wyłączone. Dyrektor szkoły nie ma możliwości czasowego przeniesienia nauczyciela religii na inne stanowisko, chyba że działałby w porozumieniu z właściwą władzą kościelną, która na okres przerwy w pełnieniu zadań katechetycznych w związku z przeniesieniem skierowałaby na zastępstwo innego katechetę posiadającego kwalifikacje zawodowe. Dyrektor szkoły ma ponadto w stosunku do tej grupy nauczycielskiej znacznie bardziej ograniczone możliwości jednostronnej zmiany treści umowy o pracę. Możliwości te praktycznie ograniczają się do następujących przypadków:

a) wprowadzenia nowych zasad wynagradzania dotyczących ogółu nauczycieli;

---

[8] Przeniesienie nauczyciela kontraktowego do innej pracy dokonane na podstawie art. 42 § 4 kodeksu pracy może mieć jednak jedynie charakter krótkotrwały i nie może przekraczać okresu trzymiesięcznego. Nie może też powodować obniżenia wynagrodzenia, sama praca zaś musi odpowiadać posiadanym przez nauczyciela kwalifikacjom. Zob. M. Plilich, *Nawiązanie, zmiana, rozwiązanie i wygaśnięcie stosunku pracy nauczycieli*, w: *Zatrudnianie nauczycieli. Poradnik dyrektora – pracodawcy*, red. A. Kosiarz, Warszawa 2009, s. 22.

b) zmian organizacyjnych powodujących zmniejszenie lub zwiększenie liczby oddziałów;
c) zmian w planach nauczania.

Do nauczycieli religii nie mają zastosowania przepisy dotyczące przeniesienia nauczycieli mianowanych. Dotyczy do zarówno podstaw materialnych, o których mowa w art. 18 ust. 1 i 2, jak też przepisów proceduralnych określonych w art. 18 ust. 4. Wobec nauczycieli religii w przedmiocie możliwości dokonywania przeniesienia ma natomiast zastosowanie art. 18 ust. 5 Karty Nauczyciela. Gdy chodzi o materialną podstawę zastosowania instytucji przeniesienia nauczyciela religii do innej placówki, przepis ten ogranicza możliwość dokonania przeniesienia katechety jedynie do przypadku, gdy nauczyciel ten otrzymał od właściwych władz kościelnych skierowanie do nauczania religii w innej szkole.

W odniesieniu do nauczycieli religii stosuje się nadto także inne przepisy proceduralne w dokonywaniu ich przeniesienia. Analogicznie jak w przypadku ogółu nauczycieli, aktu przeniesienia dokonuje dyrektor szkoły, do której nauczyciel zostaje przeniesiony. Nie ma natomiast wymogu uzyskiwania zgody na przeniesienie ze strony dyrektora szkoły, w której katecheta jest zatrudniony, ani też obowiązku zasięgania opinii organu prowadzącego szkołę, do której nauczyciel zostaje przeniesiony. Przepis art. 18 ust. 5 Karty Nauczyciela obliguje jedynie dyrektora dokonującego aktu przeniesienia, aby ten działał w porozumieniu z dyrektorem miejsca zatrudnienia. Dokonanie przeniesienia następuje po zawiadomieniu organów prowadzących obie szkoły.

Nauczyciele religii, partycypując w prawach i obowiązkach ogółu nauczycieli, doświadczają takich samych jak wszyscy nauczyciele przypadków wygaśnięcia oraz rozwiązania stosunku pracy. Natomiast to, co różnicuje ich sytuację w stosunku do ogółu nauczycieli w zakresie ustania stosunku pracy, zostało określone w art. 23 ust. 1 pkt 6 oraz ust. 2 pkt 6 Karty Nauczyciela – w odniesieniu do nauczycieli religii zatrudnionych na podstawie mianowania oraz w art. 27 ust. 3 – w odniesieniu do nauczycieli religii zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. W obu przepisach chodzi – oczywiście – o przypadek cofnięcia[9] misji kanonicznej przez właściwe władze związku wyznanio-

[9] Przepisy Karty Nauczyciela używają określenia „cofnięcie" skierowania do nauczania religii. Należy jednak precyzyjnie ustalić, o jakie zdarzenie tutaj chodzi. Dokument misji kanonicznej może wszak zostać wydany na czas nieokreślony bądź na czas określony. W pierwszym przypadku wygasa on w momencie jego cofnięcia, w drugim – po upływie oznaczonego czasu. Obowiązek

wego, które desygnowały katechetę do sprawowania tej funkcji w określonej szkole.

Norma wyrażona w art. 23 ust. 1 pkt 6 stanowi podstawę rozwiązania stosunku pracy z nauczycielem religii zatrudnionym na podstawie mianowania. Norma ta zawiera się w zdaniu: stosunek pracy z nauczycielem zatrudnionym na podstawie mianowania ulega rozwiązaniu w razie cofnięcia skierowania do nauczania religii w szkole. Na skutek cofnięcia misji kanonicznej nauczyciel traci kwalifikacje szczególne do nauczania tego przedmiotu, dlatego też jego zatrudnienie nie może być kontynuowane. Norma zawarta w art. 23 ust. 1 pkt 6 ma jednak swoje zastosowanie jedynie w sytuacji, gdy nauczyciel religii nie posiada kwalifikacji do nauczania innego przedmiotu. Jeśli nauczyciel ten posiada kwalifikacje do nauczania innego przedmiotu, a dyrektor szkoły ma możliwość zaoferowania mu zajęć właśnie z tego przedmiotu, nie można mówić o obowiązku rozwiązania stosunku pracy. Akt cofnięcia misji kanonicznej ma bezpośrednie przełożenie na posiadane przez nauczyciela kwalifikacje w zakresie jednego z przedmiotów, nie musi on jednak – i nie powinien – skutkować rozwiązaniem stosunku pracy, jeśli zarówno po stronie pracodawcy, jak i nauczyciela istnieje wola kontynuowania zatrudnienia oraz jeśli istnieją możliwości organizacyjne podjęcia przez niego zajęć z innego przedmiotu. Za przyjęciem powyższego stanowiska przemawiają następujące racje:

a) władze kościelne nie są stroną stosunku pracy, a także nie mają prerogatyw władczych nad dyrektorem szkoły, zatem ich decyzje nie mają bezpośredniego wpływu na nawiązany stosunek pracy;
b) charakter prawny aktu mianowania zakłada trwałość i stabilność zatrudnienia, dlatego dyrektor szkoły może i powinien proponować w analizowanej sytuacji pozostanie w pracy, jeśli istnieją takie możliwości.

W sytuacji gdy nauczyciel religii nie posiada kwalifikacji do nauczania innego przedmiotu, bądź też jeśli nawet je posiada, ale dyrektor szkoły nie dysponuje wolnymi godzinami, które mógłby mu zaproponować, stosunek pracy z katechetą zostanie rozwiązany. Pytamy jed-

---

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 właściwą władzę związku wyznaniowego – powodować będzie konieczność ustąpienia katechety z zajmowanego stanowiska. W przepisie art. 23 ust. 1 pkt 6 chodzi zapewne o oba przypadki utraty misji kanonicznej, a więc nie tylko o przypadek jej cofnięcia, ale także jej wygaśnięcia.

nak: a w jakim trybie to nastąpi? Przepis art. 23 ust 1 pkt 6 stanowi, iż stosunek pracy z nauczycielem religii ulega rozwiązaniu „na zasadach określonych w odrębnych przepisach". Żadne odrębne przepisy w tym względzie nie zostały jednak wydane, Karta Nauczyciela natomiast określa jedynie termin wygaśnięcia stosunku pracy, ustalając w art. 23 ust. 2 pkt 6, iż następuje to z końcem tego miesiąca, w którym nastąpiło cofnięcie skierowania do nauczania religii".

Należy zwrócić uwagę, iż tryb rozwiązania stosunku pracy z przyczyny określonej w art. 23 ust. 1 pkt 6 jest niezwykle rygorystyczny i skrajnie niekorzystny dla zatrudnionego nauczyciela. W obowiązującym prawie oświatowym żaden inny przypadek nie został potraktowany aż tak restryktywnie. Jest to wbrew obowiązującej zasadzie, że stosunki pracy nauczycieli znajdują się pod szczególną ochroną. W przypadku nauczyciela religii, który utracił misję kanoniczną, może bowiem dojść do zwolnienia z pracy dosłownie z dnia na dzień. Ponadto niejasno sformułowany przepis, iż stosunek pracy wygasa z końcem tego miesiąca, w którym nastąpiło cofnięcie misji kanonicznej, może w praktyce nastręczać cały szereg trudności interpretacyjnych. Dla przykładu: w którym miesiącu nastąpi wygaśnięcie stosunku pracy, jeśli zwierzchnie władze kościelne dokonały cofnięcia misji kanonicznej 31 stycznia, ale pismo informujące o tym fakcie dotarło do dyrektora szkoły już na początku kolejnego miesiąca? Sytuację może dodatkowo skomplikować fakt, że nauczyciel podjął już swoje kolejne obowiązki z nastaniem nowego miesiąca. Należy także zauważyć, iż żadne przepisy nie nakładają obowiązku informowania samego zainteresowanego o cofnięciu misji kanonicznej. Zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym z 14 kwietnia 1992 r. o cofnięciu skierowania właściwe władze kościołów lub innych związków wyznaniowych powiadamiają dyrektora przedszkola lub szkoły oraz organ prowadzący (§ 5 ust. 2).

Przepisy dotyczące rozwiązania stosunku pracy z nauczycielem kontraktowym uregulowane zostały w art. 27 Karty Nauczyciela. W przepisach tam zawartych najpierw podana została zasada ogólna, iż rozwiązanie umowy o pracę zawartej z nauczycielem na czas nieokreślony następuje z końcem roku szkolnego, za trzymiesięcznym wypowiedzeniem (ust. 1), a następnie zostało „dopowiedziane", że do rozwiązania stosunku pracy z nauczycielem zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony stosuje się również przepisy art. 23 ust. 1 pkt 3-6, ust. 2 pkt 3-6 oraz ust. 3-5 (ust. 3). Odnosząc powyższe postanowienia do kontraktowego nauczyciela religii, który utracił misję kanoniczną, należy stwierdzić, iż nie da się obu tych przepisów zastosować jednocześnie. Analizując treść normy odsyłającej, zawartej w ust. 3 komentowanego przepisu, należy stwierdzić, iż

norma ta nie uchyla zasady ogólnej wyrażonej w ust. 1. Przepis odsyłający ma bowiem zastosowanie „również", a nie „zamiast" normy ogólnej. W konsekwencji należy przyjąć, iż stosunek pracy z nauczycielem religii wygaśnie z końcem roku szkolnego za trzymiesięcznym wypowiedzeniem[10]. Nie jest to jednak równoznaczne z możliwością kontynuowania nauczania religii przez tego nauczyciela. Nauczyciel po utracie misji kanonicznej nie posiada uprawnień do prowadzenia lekcji religii. Zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym z 1992 r. kościół lub inny związek wyznaniowy może skierować inną osobę do nauczania religii, z tym że równocześnie pokrywa on koszty z tym związane (§ 5 ust. 2)[11].

1.2.2. Odrębności w zakresie praw i obowiązków pracowniczych

Przepis § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 14 kwietnia 1992 r. zawiera gwarancje, zapewniające nauczycielom religii prawo do organizowania spotkań z rodzicami swoich uczniów również poza wyznaczonymi przez szkołę lub przedszkole zebraniami ogólnymi. W takich sytuacjach katecheci są zobowiązani do wcześniejszego ustalenia z dyrektorem szkoły lub przedszkola terminu i miejsca planowanego spotkania. Możliwość organizowania spotkań z rodzicami poza terminami wyznaczonymi przez szkołę będzie szczególnie uzasadnione w przypadku wyznań mniejszościowych – stwarza bowiem możliwości bardziej swobodnego kontaktu rodziców z katechetą.

W rozporządzeniu wykonawczym z 14 kwietnia 1992 r. zawarte zostały gwarancje, dotyczące możliwości prowadzenia przez nauczycieli religii na terenie szkół organizacji o charakterze społeczno-religijnym i ekumenicznym.

Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 14 kwietnia 1992 r. nauczyciel religii wchodzi w skład rady pedagogicznej, nie przyjmuje jednak obowiązków wychowawcy klasy. Zakaz obejmowania przez nauczycieli religii obowiązków wychowawcy klasy został wprowadzony jeszcze w 1990 r. w instrukcji Ministra Edukacji Narodowej dotyczącej powrotu lekcji religii do szkół. Znalazł się on także w pierwotnym tekście rozporządzenia z 14 kwietnia 1992 r. W tamtym początkowym okresie obecności katechetów na te-

---

[10] Podobnie A. Rękawek, *Rozwiązywanie przez szkoły stosunków pracy z nauczycielami*, w: *Zatrudnianie nauczycieli. Poradnik dyrektora – pracodawcy*, s. 54-55; odmiennie P. Ciborski, E. Szopińska, *Poradnik dyrektora szkoły. Dyrektor – pracodawcą*, Gdańsk 2008, s. 40-41.

[11] Szerzej A. Mezglewski, *Polski model edukacji religijnej w szkołach publicznych. Aspekty prawne*, Lublin 2009, s. 204-216.

renie szkół wprowadzenie tego rodzaju zakazu mogło być podyktowane obawą słabego przygotowania większości nauczycieli religii do pracy wychowawczej na terenie szkół oraz braku właściwego przygotowania pedagogicznego. Obecnie, gdy przygotowanie nauczycieli religii – zarówno merytoryczne, jak też metodyczne i pedagogiczne – nie odbiega od standardów wymaganych od ogółu nauczycieli, dalsze istnienie takiego zakazu należy uznać za nieuzasadnione[12].

Przepisy rozporządzenia wykonawczego Ministra Edukacji Narodowej nie indywidualizują celów stawianych nauczycielom religii przez system oświaty, a określając wymagania konieczne do uzyskania poszczególnych stopni awansu zawodowego, nie przewidują żadnych odrębności, które uwzględniałyby specyfikę realizowanych przez nich zadań. Weryfikacji wymagań stawianych wobec nauczycieli religii – tak jak i w stosunku do ogółu nauczycieli – dokonuje dyrektor szkoły oraz odpowiednia komisja kwalifikacyjna (egzaminacyjna). W procedurach postępowań kwalifikacyjnych nie mają żadnego udziału przedstawiciele władz zwierzchnich związków wyznaniowych[13].

Przyjęte rozwiązanie należy uznać za nieprawidłowe, sankcjonujące pewną fikcję. Nauczyciele religii kierowani są do poszczególnych szkół przez właściwe związki wyznaniowe i realizują zadania powierzone im przez władze kościelne. Diecezjalne instytucje Kościoła Katolickiego oraz władze zwierzchnie innych związków wyznaniowych, powierzając nauczycielom religii pełnienie misji katechetycznej, wyznaczają im określone cele, uzależniając pełnienie misji katechety od ich realizacji. Nietrudno odgadnąć, iż cele te różnią się od celów i zadań, jakie stawiane są przed ogółem nauczycieli ze strony systemu oświaty. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, że często nie harmonizują one ze sobą.

---

[12] Odmiennie T.J. Zieliński, *Konstytucyjne granice obecności religii w polskiej szkole publicznej*, w: *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, red. P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński, Warszawa 2009, s. 257.

[13] W piśmiennictwie postuluje się od dawna, aby w gronie ekspertów, w przypadku nauczycieli ubiegających się o awans na wyższy stopień, uwzględniani byli wizytatorzy bądź przedstawiciele nadzoru katechetycznego (wewnątrzwyznaniowego). Zob. W. Janiga, *Zasady awansu zawodowego nauczycieli religii*, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2000, t. 1, s. 63-64; tenże, *Awans zawodowy katechety. Postępowanie kwalifikacyjne na stopień nauczyciela dyplomowanego*, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2003, t. 6, s. 137-139; tenże, *Ekspert katechetyczny Komisji Egzaminacyjnej i Kwalifikacyjnej w świetle obowiązującego prawa*, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2005, t. 7, s. 151-154.

Brak zagwarantowania nauczycielowi religii w przepisach prawa powszechnie obowiązującego jasnych reguł i zasad oceniania jego pracy przy postępowaniu awansowym, przy realnym zagrożeniu, płynącym z braku harmonizacji zadań (wynikających z założeń prawa oświatowego) oraz celów nauczania katechetycznego (wynikających z prawa wewnętrznego związków wyznaniowych), stanowi realne zarzewie występowania ewentualnych kryzysów, którym nauczyciel religii w żaden sposób nie jest w stanie sprostać.

2. Problem dopuszczalności multilateralnych metod regulacji statusu nauczycieli religii

Kierując się jedynie literalną wykładnią przepisów zawartych w art. 25 Konstytucji, można dojść do wniosku, że umowa wyznaniowa zawarta pomiędzy władzami zwierzchnimi określonego związku wyznaniowego (związków wyznaniowych) z Radą Ministrów jest jedyną dopuszczalną formą układowego kształtowania przepisów regulujących status prawnych wspólnot religijnych w Polsce. Uwzględnienie wykładni systemowej i logicznej do takiego wniosku jednak nie prowadzi.

Z całą pewnością z art. 25 ust. 5 Konstytucji nie wynika, że sfera uprawnień i obowiązków poszczególnych związków wyznaniowych musi być wyczerpująco uregulowana w ustawach partykularnych. Wynika jedynie, że bez wcześniejszego zawarcia właściwej umowy nie może zostać uchwalona ustawa, określająca stosunek państwa do zainteresowanego związku wyznaniowego. Jest jednak rzeczą oczywistą, iż dopuszczalne jest istnienie „ustaw zawierających regulację fragmentaryczną", a „Konstytucja gwarantuje niekatolickim kościołom i związkom wpływ na kształt tych ustaw"[14]. W. Uruszczak potwierdza możliwość regulacji sytuacji prawnej związków wyznaniowych w drodze ustaw generalnych[15]. „Z art. 25 Konstytucji wynika ponadto dla or-

[14] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.

[15] Autor zauważa, iż „z teoretycznego punktu widzenia regulacja ta może odbywać się zasadniczo w trojaki sposób: 1) w drodze ustaw generalnych, odnoszących się do wszystkich związków wyznaniowych; 2) w drodze ustaw partykularnych (indywidualnych), odnoszących się do poszczególnych związków wyznaniowych; 3) w sposób mieszany, to jest z jednoczesnym stosowaniem ustawy generalnej oraz ustaw partykularnych" (W. Uruszczak, *Art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Problemy interpretacyjne*, w: *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, s. 481-482).

ganów władzy publicznej obowiązek poszukiwania w sferze stosunków z kościołami i związkami wyznaniowymi rozwiązań prawodawczych o charakterze konsensualnym, które znajdują akceptację adresatów. Ustawodawca nie może zatem podejmować jednostronnych ingerencji w sferę stosunków między poszczególnymi kościołami i związkami wyznaniowymi”[16].

Przełomowe znaczenie w tej materii mają postanowienia art. 12 konkordatu – i to nie tylko z punktu widzenia partykularnego interesu Kościoła Katolickiego. Wyznaczają bowiem podstawy nowej formuły układów państwowo-kościelnych w zakresie jednej ze spraw szczegółowych, jaką jest status nauczania religii oraz nauczycieli religii zatrudnionych w przedszkolach i szkołach publicznych.

Rozwiązanie jest o tyle istotne, iż wyznacza jako stronę porozumienia „kompetentną władzę państwową”, którą wcale nie musi być Rada Ministrów. Wprawdzie w normie konkordatowej owej kompetentnej władzy nie wskazano w sposób wyraźny, jednakże – jak wykazuje późniejsza praktyka – władzą tą jest minister właściwy w sprawach edukacji, oświaty i wychowania. W prawie międzynarodowym publicznym późniejsza praktyka w stosowaniu umowy jest jedną z zasad interpretacyjnych.

3. Sposób regulacji statusu prawnego nauczycieli religii (rozważania de lege ferenda)

Przepisy dotyczące statusu pracowniczego nauczycieli zawarte są w prawie oświatowym. Odnoszą się one także do nauczycieli religii, których status został *in genere* zrównany z ogółem nauczycieli. Przepisy te stanowione są jednostronnie przez prawodawcę państwowego. Zawód nauczyciela religii posiada jednak swoją specyfikę, która ma swoje zakorzenienie w wolności religijnej, pojmowanej zarówno indywidualnie, jak też kolektywnie. Trudno mieć jeszcze nadzieję, że problematyka ta zostanie dostrzeżona i prawidłowo uregulowana przez prawodawcę państwowego. Nie ma też wątpliwości, że rozwiązania bilateralne są w tym przypadku nieprzydatne. Należy zatem poszukiwać rozwiązań multilateralnych, cokolwiek miałoby znaczyć tutaj określenie „multilateralizm”.

[16] Zob. Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 28.

3.1. Przedmiot porozumienia

Kwestie dotyczące wykształcenia nauczycieli religii, jak też „forma i tryb uzupełniania tego wykształcenia" zasadniczo znajdą się poza zakresem przedmiotowym przyszłych porozumień. Wprawdzie konkordat rozstrzyga, iż „kryteria wykształcenia pedagogicznego oraz forma i tryb uzupełniania tego wykształcenia będą przedmiotem uzgodnień kompetentnych władz państwowych z Konferencją Episkopatu Polski", jednakże zastrzeżenie to straciło na aktualności w związku z objęciem nauczycieli religii systemem awansu zawodowego określonego w przepisach Karty Nauczyciela. Tym samym aktualność swoją utraciły również dotychczasowe porozumienia w sprawie kwalifikacji nauczycieli religii zawarte pomiędzy Ministrem Edukacji i Nauki a władzami zwierzchnimi niektórych kościołów[17]. Skoro bowiem nauczyciele religii zostali zrównani w prawach i obowiązkach z ogółem nauczycieli, stosowanie wobec nich zaniżonych norm, dotyczących poziomu wykształcenia oraz przygotowania pedagogicznego, stanowiłoby naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu (art. 11 kodeksu pracy), a zarazem konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. W nowych porozumieniach konieczne natomiast będzie uwzględnienie zadań i obowiązków wynikających ze specyfiki zawodu nauczyciela religii.

Hipotetyczny konflikt, wynikający z jednoczesnego realizowania nieskorelowanych zadań, mających swoje źródło w prawie oświatowym oraz prawie wewnętrznym (kanonicznym), nie jest jedynym powodem, uzasadniającym ekstraordynaryjne określenie w prawie oświatowym zadań stawianych przed pracą katechetyczną nauczycieli religii. Innym powodem przyjęcia takiego rozwiązania jest konieczność uwzględnienia w ocenie pracy nauczycieli religii ich nieraz bogatej aktywności organizacyjnej i wychowawczej realizowanej poza działalnością szkolną, a która trudna jest do uchwycenia przy zastosowaniu standardowych kryteriów oceny. Dla usunięcia istniejącej fikcji należałoby, po wcześniejszym porozumieniu się z zainteresowanymi związkami wyznaniowymi, określić zadania, a tym samym pozycję katechety zatrudnio-

[17] Porozumienia te zresztą nie są aktami prawa powszechnie obowiązującego. Szerzej A. Mezglewski, *Porozumienia między związkami wyznaniowymi a Ministrem Edukacji Narodowej w sprawie kwalifikacji nauczycieli religii,* w: *Bilateralizm w stosunkach państwowo-kościelnych*, red. M. Bielecki, Lublin 2011, s. 183-193; P. Stanisz, *Źródła prawa wyznaniowego*, w: *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały z I Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 14-16 stycznia 2003),* red. A. Mezglewski, Lublin 2004, s. 317-323.

nego w szkole w taki sposób, aby właściwie skorelować oczekiwania władz kościelnych oraz władz oświatowych wobec nauczycieli religii.

Na nowo winny zostać uregulowane kwestie związane z nawiązaniem oraz ustaniem stosunku pracy katechety. Szczegółowo winna zostać uregulowana kwestia trybu ustalania bądź zmiany treści stosunku pracy nauczyciela religii w przypadku cofnięcia przez władze kościelne skierowania do nauczania religii.

3.2. Kwestie proceduralne

Jakkolwiek nie ma przeszkód, aby z propozycją zawarcia porozumienia w sprawie uregulowania statusu prawnego nauczycieli religii mogły wystąpić władze zwierzchnie poszczególnych związków wyznaniowych, to jednak inicjatywa taka powinna pochodzić od publicznych władz oświatowych, wszak to podmiot publiczny odpowiedzialny jest za uporządkowanie sfery prawnoorganizacyjnej.

Minister Edukacji Narodowej winien zaprosić do negocjacji przedstawicieli wszystkich związków wyznaniowych zainteresowanych nauczaniem religii w szkołach publicznych. W celu zracjonalizowania przedsięwzięcia, a tym samym dokonania właściwej selekcji podmiotów profesjonalnie przygotowanych do prowadzenia negocjacji, Minister mógłby postawić pewne warunki, których spełnienie warunkowałoby przystąpienie do negocjacji przez określony związek wyznaniowy. Jednym z takich warunków mogłoby być złożenie przez dany związek wyznaniowy w Ministerstwie Edukacji Narodowej podstawy programowej nauczania religii określonego wyznania, przygotowanej zgodnie z wymogami obowiązującego prawa. Warunek ten uwiarygodniałby fakt, iż dany związek wyznaniowy rzeczywiście zainteresowany jest udziałem w prowadzeniu szkolnej nauki religii i jest do tego przygotowany.

W związku z powyższym formułowany jest postulat ustawowego zdefiniowania zadań i celów stawianych przez system oświaty przed tą grupą zawodową. Nowa regulacja powinna być przeprowadzona w trybie układowym – multilateralnym.

W pracach nad projektem porozumienia powinny wziąć udział nie tylko zainteresowane związki wyznaniowe, ale także przedstawiciele nauczycieli religii. W pracach nad dotychczasowymi regulacjami nie uwzględniano ich stanowiska. Prawdopodobnie dlatego też ich status pracowniczy w zakresie trybu ustania stosunku pracy został ukształtowany poniżej obowiązujących standardów.

Zawarte porozumienie (umowa multilateralna) winno stanowić podstawę do uchwalenia przepisów rangi ustawowej bądź przepisów rozporządzenia wydanego na podstawie delegacji ustawowej.

Podsumowanie

Status pracowniczy nauczycieli religii szczegółowo regulowany jest w przepisach prawa oświatowego. W ustawodawstwie partykularnym problematyka ta jest pominięta. W ustawach partykularnych zawarte są jedynie gwarancje prawne, dotyczące możliwości prowadzenia nauczania religii przez określony związek wyznaniowy – „na zasadach przewidzianych w odrębnych przepisach". Z przepisów tych trudno jednak wywieść jakąkolwiek samoistną normę prawną, mającą swoje zastosowanie do praw i obowiązków nauczycieli religii.

Przyczyny takiego stanu rzeczy są zrozumiałe. Całościowe uregulowanie statusu prawnego nauczycieli religii w partykularnych ustawach wyznaniowych nie jest możliwe, a przede wszystkim byłoby niecelowe. Status ten bowiem musi być uregulowany na jednolitych zasadach odnośnie do wszystkich związków wyznaniowych prowadzących nauczanie religii na terenie kraju. Wydaje się ponadto rzeczą niewłaściwą wiązanie strony państwowej regulacjami o wysokim stopniu uszczegółowienia. Wszak to władze oświatowe, a nie poszczególne związki wyznaniowe organizują nauczanie religii na terenie publicznych szkół. Podmiot odpowiedzialny za zorganizowanie lekcji religii musi mieć w tym zakresie znaczną swobodę, aby cel ten został osiągnięty i zrealizowany prawidłowo. Obowiązujące przepisy prawa oświatowego nie uwzględniają jednak w wystarczającym stopniu specyfiki zadań stawianych wobec nauczycieli religii.

Powyższe rozwiązanie należy uznać za nieprawidłowe, sankcjonujące pewną fikcję. Nauczyciele religii kierowani są do poszczególnych szkół przez właściwe związki wyznaniowe i realizują zadania powierzone im przez władze kościelne. Zadania te niekoniecznie pokrywają się z zadaniami, o których mowa w przepisach oświatowych. Nie można wykluczyć, że realizacja poszczególnych zadań (celów) wynikających z prawa wewnętrznego może stać w sprzeczności z celami realizowanymi przez szkołę. I odwrotnie.

Legal status of religious instruction teachers as an issue in the field of state-church relations included in Art. 25 sec. 5 of the Constitution of Poland

Summary

This publication concerns the status of religious instruction teachers in the valid law. The author points out that the valid regulations of education law do not sufficiently take into account specificity of tasks imposed on religious instruction teachers by the education system. Such a solution should be considered incorrect and sanctioning some fiction. Religious instruction teachers are directed to particular schools by appropriate confessional associations and carry out tasks given them by church authorities. Those tasks do not necessarily coincide with tasks mentioned in the educational regulations.

That being so, a demand for statutory defining of tasks and goals set by the education system for this professional group is being formulated. A new regulation ought to be conducted in a treaty-multilateral mode.

In works on the agreement project not only the interested party of confessional associations should take part but also representatives of religious instruction teachers. In works on the current regulations their stand has not been considered. Probably that is why their employee's status within the mode of work cessation has been formed below the legally binding standards.

A concluded agreement (multilateral agreement) should be the basis for passing regulations of statutory importance or directive regulations issued on the basis of statutory delegacy.

Tłumaczenie własne autora

Wojciech Brzozowski*

Zmiana i uchylenie ustawy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP

1. Zawarty w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP nakaz regulowania stosunków między państwem a niekatolickimi związkami wyznaniowymi w drodze ustaw uchwalanych na podstawie porozumień zawartych przez Radę Ministrów z właściwymi przedstawicielami tych związków (tzw. ustaw partykularnych) od dawna cieszy się dużym zainteresowaniem nauki prawa wyznaniowego. Można sądzić, że jest ono niewspółmierne do nikłego znaczenia tego przepisu w praktyce ustrojowej. Jeśli jednak podjęcie trudu przewidzenia i rozstrzygnięcia szczegółowych dylematów, które mogą się wyłonić na tle stosowania art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, jest uzasadnione, to dlatego, że rolą refleksji doktrynalnej powinno być nie tylko komentowanie zagadnień prawnych *à jour*, lecz także antycypowanie tych trudności, które jeszcze nie zdążyły się ujawnić.

Przyjęcie powyższego założenia nakazywałoby zidentyfikować problemy, które nie zostały dotychczas w pogłębiony sposób przeanalizowane, a z którymi organy władzy publicznej i zainteresowane związki wyznaniowe prędzej czy później będą musiały się zmierzyć. Wyróżnia się wśród nich zagadnienie losów ustawy partykularnej po jej uchwaleniu, a więc okoliczności jej nowelizacji lub derogacji. Trudno racjonalnie zakładać, że przyjęty w drodze konsensualnej model stosunków państwa z niekatolickimi związkami wyznaniowymi będzie bezterminowo spełniać oczekiwania obu stron tej relacji. Istnieje wiele czynników, które mogą doprowadzić do dezaktualizacji przyjętych unormowań i postawić na porządku dziennym kwestię ich rewizji, rozpoczynając od przemian stosunków społecznych regulowanych tymi aktami, a kończąc na ewolucji otoczenia prawnego, w którym one funkcjonują. Każe to postawić pytanie o mechanizmy zmiany lub uchylenia ustawy należącej do tej szczególnej kategorii.

---

* Dr, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski.

Warto zauważyć, że zagadnienia związane z dojściem do skutku ustawy partykularnej nie doczekały się do dziś unormowania w prawie powszechnie obowiązującym. Tryb ich stanowienia nie został też uregulowany w regulaminach parlamentarnych, mimo że charakter projektu takiej ustawy – związany z okolicznością wypracowania go w drodze negocjacji Rady Ministrów z przedstawicielami właściwego związku wyznaniowego – wyraźnie sugeruje, iż mogą w tej mierze zaistnieć znaczące odrębności proceduralne[1]. Nie dziwi zatem, że brakuje również przepisów normujących zmianę lub uchylenie ustawy partykularnej.

Można by sądzić, że pilniejszą potrzebą jest określenie sposobu powstania takiej ustawy, a ewentualność jej modyfikacji jest rzeczą wtórną. Wbrew pozorom problem nie jest jednak drugoplanowy. W polskim systemie prawnym funkcjonują już akty określające stosunki państwa z danym związkiem wyznaniowym, uchwalone lub wydane jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP; jak się wydaje, wskazanie zasad rządzących modyfikacją tych aktów jest wyzwaniem bardziej naglącym niż opracowanie procedury uchwalania nowych ustaw[2]. Pozostawanie w relacji dwustronnej, która dla związku wyznaniowego

---

[1] W nauce prawa wyznaniowego pojawia się trafny postulat podjęcia prac eksperckich, które mogłyby doprowadzić do usunięcia wielu niejasności (zob. zwłaszcza T.J. Zieliński, *Mankamenty układowego regulowania sytuacji prawnej związków wyznaniowych na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego" 2009, t. 1, s. 39-40). Realizację tego postulatu może zapowiadać uchwała nr 57/2011 Zarządu Polskiego Towarzystwa Prawa Wyznaniowego z dnia 19 maja 2011 r. w sprawie powołania komisji do przygotowania projektu ustawy normującej układowy tryb regulacji stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Wydaje się jednak, że prace nad określeniem ram proceduralnych urzeczywistnienia mechanizmu zaprojektowanego w art. 25 ust. 5 Konstytucji powinny być prowadzone nie tylko z inspiracji organizacji pozarządowych, ale także – a może nawet przede wszystkim – jako inicjatywa władz publicznych.

[2] W literaturze wskazywano wprost, że to brak koncepcji realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji RP zablokował nowelizację ustaw partykularnych uchwalonych w latach 1991-1997. Tak M. Winiarczyk-Kossakowska, *Ustawy III Rzeczypospolitej o stosunku państwa do kościołów chrześcijańskich*, Warszawa 2004, s. 605. Autorka kwestionuje zarazem potrzebę przygotowania ustawy regulującej tryb realizacji tego przepisu, powołując się na zawartą w art. 8 ust. 2 Konstytucji RP zasadę bezpośredniego stosowania jej przepisów (s. 603). Nie podzielając tego stanowiska, można zauważyć, że koniecznym warunkiem bezpośredniego stosowania Konstytucji jest to, by dana norma konstytucyjna była dostatecznie konkretna i precyzyjna. Zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 8*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, s. 43 (i przytaczane tam poglądy innych autorów). Tego warunku art. 25 ust. 5 Konstytucji RP nie spełnia.

może w pewnym momencie okazać się niepożądana i której zmiana nie opiera się na ustalonych, czytelnych dla obu stron zasadach, może wyrządzić więcej szkód niż zupełny brak takiej regulacji, wywołany niepewnością co do ram prawnych jej właściwego ukształtowania.

Prezentowane w niniejszym artykule rozważania *de lege lata* w dużym stopniu mają charakter spekulacji. Są raczej domeną złożonych wnioskowań prawniczych niż prostej rekonstrukcji obowiązującego stanu prawnego. Ma to jednak dobrą stronę, pozwala bowiem na rozważania, które nie nawiązują do dotychczasowych doświadczeń stosowania prawa, lecz prowadzą do poszukiwania rozwiązań optymalnych z konstytucyjnego punktu widzenia.

2. Zgodnie z ogólnymi założeniami konstrukcyjnymi konstytucyjnego systemu źródeł prawa normy zawarte w ustawie mogą zostać zmienione, uchylone lub zawieszone jedynie przez inną normę ustawową, nigdy zaś przez normę niższego rzędu[3]. Z czysto teoretycznego punktu widzenia mogłoby się to dokonać w drodze wydania aktu wyższego szczebla[4], a zatem wyjątkowo dopuszczalna (co nie znaczy, że pożądana) byłaby zmiana ustawy w drodze uchwalenia zmiany Konstytucji. Ten wariant nie będzie jednak przedmiotem dalszych rozważań.

To ogólne stwierdzenie wywołuje pytanie, czy sposób powstania ustawy, której celem jest nowelizacja lub derogacja ustawy partykularnej, różni się w swym zasadniczym kształcie od powstania samej ustawy partykularnej. Innymi słowy, należy ustalić, czy odchodzenie od pierwotnej postaci tego aktu rządzi się innymi regułami proceduralnymi niż jego uchwalenie.

Odpowiadając na to pytanie na poziomie wykładni językowej, można by skonstatować, że zmiana kształtu normatywnego relacji państwa ze związkiem wyznaniowym – włączając w to całkowite unicestwienie regulacji – jest również określeniem (na nowo) stosunków między Rzecząpospolitą Polską a związkiem wyznaniowym w rozumieniu art. 25 ust. 5 Konstytucji RP. Sugerowałoby to, by nie czynić rozróżnienia między ustawą „pozytywną" a „negatywną".

Z perspektywy wykładni funkcjonalnej wypada z kolei dostrzec, że zaprojektowanie, choć jedynie ramowe, szczególnego mechanizmu legislacyjnego w odniesieniu do ustawy partykularnej ma wymiar gwarancyjny z punktu widzenia kolektywnego aspektu wolności sumienia i wyznania. Twórcy Konstytucji RP przywiązywali dużą wagę do tego, by ostateczny kształt regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi był określony na drodze konsensualnej, a więc do

[3] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 133.
[4] Tamże, s. 129.

tego, by nie dopuścić możliwości władczej i jednostronnej modyfikacji charakteru tych stosunków przez władze publiczne. Oznacza to, że art. 25 ust. 5 Konstytucji RP ma zabezpieczać interesy związków wyznaniowych przed arbitralną interwencją ustawodawcy, którego swoboda regulacyjna z tego właśnie względu została ograniczona. Nieporozumieniem byłoby więc uznanie, że restrykcje, o których mowa, dotyczą jedynie procesu powstawania ustawy partykularnej w wersji pierwotnej, a ich funkcja ochronna ustaje w momencie uchwalenia aktu. Gdyby przyjąć, że ograniczenia swobody regulacyjnej władz publicznych odnoszą się do uchwalenia ustawy po raz pierwszy, ale nie do jej ewentualnych zmian w okresie późniejszym, stawiałoby to pod znakiem zapytania sensowność wykreowanych mechanizmów gwarancyjnych. Miałyby one charakter iluzoryczny i pozorny, skoro następnego dnia po uchwaleniu ustawy partykularnej można byłoby jej nadać dowolny kształt bez zawierania stosownego porozumienia ze wspólnotą wyznaniową, której statusu regulacja dotyczy. Bez wątpienia też rozwiązanie takie byłoby nieracjonalne z punktu widzenia ekonomii legislacyjnej.

Płynie stąd wniosek, że modyfikacja (zmiana lub uchylenie) ustawy partykularnej musi, co do zasady, dokonać się przy zrealizowaniu tych samych wymogów formalnych, których wymaga się przy uchwaleniu jej tekstu pierwotnego[5]. Dotyczy to nie tylko przyszłych (potencjalnych) ustaw partykularnych, uchwalonych na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, ale także tych, które zostały wprowadzone do systemu prawnego przed 17 października 1997 r. i nadal zachowują moc powszechnie obowiązującą[6]. Wydaje się bowiem, że nie ma podstaw, by wyłączać w stosunku do nich ten wymóg.

---

[5] Tak B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 151; A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 87; M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe. Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – próba interpretacji*, Warszawa 2010, s. 76.

[6] Kwestia ta od początku jest rozstrzygana przez doktrynę jednoznacznie. Zob. M. Pietrzak, *Rozdział kościoła i państwa – modele i spór o ujęcie normatywne w nowej konstytucji*, w: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 125; Z. Witkowski, *Kilka uwag w sprawie zakresu kompetencji Rady Ministrów z art. 25 ust. 5 nowej Konstytucji RP*, w: *Konstytucja – wybory – parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 221; J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005, s. 65-66; L. Garlicki, *Komentarz do art. 25 Konstytucji*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, s. 24; W. Uruszczak, *Art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Problemy interpretacyjne*, w: *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, red. P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński, Warszawa 2009, s. 486; M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe*, s. 76-77.

Nie ma chyba przeszkód, by w drodze uchwalenia jednej ustawy doszło do nowelizacji więcej niż jednej ustawy partykularnej, zwłaszcza gdy przemawia za tym charakter regulowanej materii, tj. gdy nowelizacja miałaby dotyczyć problemu wspólnego dla wielu związków wyznaniowych. Co oczywiste, uchwalenie takiej ustawy wymagałoby poprzedzenia go zawarciem przez Radę Ministrów porozumień (lub jednego zbiorczego porozumienia) ze wszystkimi wchodzącymi w grę wspólnotami.

Powstaje pytanie, jak należy interpretować przepisy obowiązujących ustaw partykularnych, w których uzależnia się ich zmianę nie od zawarcia porozumienia z przedstawicielami właściwego związku wyznaniowego, lecz od zasięgnięcia uprzedniej opinii wskazanego w ustawie organu danego związku[7]. Jak wiadomo, opinia jest „słabszym" środkiem wpływania na ostateczny kształt rozstrzygnięcia niż porozumienie, bo ze swej istoty nie wymaga uwzględnienia zawartych w niej ocen i uczynienia zadość wyrażonym przez opiniodawcę oczeki-

[7] Są to: Synod Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego – zob. art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 73, poz. 323 ze zm.), Konsystorz Kościoła Ewangelicko-Reformowanego – zob. art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 73, poz. 324 ze zm.), Rada Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego – zob. art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 97, poz. 479 ze zm.), Zarząd Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego – zob. art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 97, poz. 481 ze zm.), Rada Synodalna Kościoła Polskokatolickiego – zob. art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 97, poz. 482 ze zm.), Prezydium Rady Kościoła Chrześcijan Baptystów – zob. art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 97, poz. 480 ze zm.), zarząd Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich – zob. art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 41, poz. 251 ze zm.), Rada Przełożonych Kościoła Katolickiego Mariawitów – zob. art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 41, poz. 252 ze zm.), Rada Kościoła Starokatolickiego Mariawitów – zob. art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 41, poz. 253 ze zm.), Prezydium Naczelnej Rady Kościoła Zielonoświątkowego – zob. art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 41, poz. 254 ze zm.).

waniom. Pojawia się więc problem interpretacyjny[8]. Należałoby przyjąć, że konstytucyjny wymóg zawarcia porozumienia pochłania wymóg zasięgnięcia opinii. Realizuje bowiem potrzebę zapoznania się ze stanowiskiem władz grupy wyznaniowej przez władze publiczne, a przy tym zapewnia stronie kościelnej wyższy standard ochrony, gwarantując, że jej postulaty zostaną urzeczywistnione – pod rygorem niezawarcia porozumienia. Nie zmienia to faktu, że utrzymywanie w ustawach partykularnych przepisów o wymogu zasięgnięcia opinii władz właściwego związku jest niecelowe i powinno być poniechane przy okazji najbliższej nowelizacji tych ustaw.

3. Przyjęcie założenia o generalnej konieczności poprzedzenia zmiany ustawy partykularnej zawarciem porozumienia z przedstawicielami związku wyznaniowego ma istotny wymiar gwarancyjny, jednak pod pewnymi względami jest dysfunkcjonalne. Owe dysfunkcje są w jakiejś mierze konsekwencją wadliwości samej konstrukcji przyjętej w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – regulowania statusu indywidualnych związków wyznaniowych w drodze aktu o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, jakim jest ustawa. Ze szczególną wyrazistością mankamenty zastosowanego rozwiązania objawiają się jednak właśnie na etapie ewentualnej zmiany stosunków między państwem a związkiem wyznaniowym.

Najogólniej rzecz biorąc, chodzi o to, że w wielu przypadkach regulacja statusu danego kościoła petryfikuje jego strukturę, bo np. w ustawie wymienia się jego organy i jednostki organizacyjne wyposażone w osobowość prawną. Zastosowanie tak szczegółowej techniki regulacji nastręcza kłopoty, gdy pożądana staje się zmiana stanu rzeczy. Jeśli chodzi o uzyskanie osobowości prawnej przez nowe jednostki, możliwe jest przyjęcie, że nie wymaga to nowelizacji ustawy, a jedynie skutecznego powiadomienia władz publicznych[9]. Trudno uznać, by było to rozwiązanie szczególnie eleganckie legislacyjnie, skoro wykaz kościelnych osób prawnych trzeba później rekonstruować częściowo na podstawie ustawy, a częściowo na podstawie innych źródeł. Sytuacja komplikuje się w razie dążenia związku wyznaniowego do znie-

---

[8] Odnotowuje go, lecz nie rozstrzyga, B. Witkowska, *Problemy dotyczące nowelizacji obowiązujących ustaw wyznaniowych (w zakresie odnoszącym się do ich spraw majątkowych) w kontekście brzmienia art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu" 2005, nr 3, s. 158-159.

[9] Zob. np. art. 4 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w RP, zgodnie z którym tworzenie przez Kościół nowych parafii odbywa się w trybie przewidzianym przez prawo kościelne (ust. 1), a nowo utworzone parafie nabywają osobowość prawną z chwilą powiadomienia przez Konsystorz wojewody właściwego ze względu na siedzibę parafii (ust. 2).

sienia lub zmiany nazwy już istniejących jednostek wewnętrznych. Co do zasady, powinno się to odbywać w trybie przewidzianym w prawie kościelnym. W takim jednak przypadku na porządku dziennym staje kwestia nowelizacji ustawy i nadania jej kształtu uwzględniającego nowe nazewnictwo. Warto rozważyć, jaki sens miałoby wówczas wymaganie, by doszło do porozumienia Rady Ministrów z przedstawicielami związku. Czy strona rządowa mogłaby w procesie negocjacyjnym odmówić uwzględnienia takiej zmiany? Wydaje się, że na tak postawione pytanie należałoby udzielić odpowiedzi negatywnej.

Problem ten dotyczy ponadto – w każdym przypadku – ewentualnej zmiany nazwy całego związku wyznaniowego. W odniesieniu do związków, których status nie jest regulowany ustawą partykularną, zmiana nazwy nie przedstawia szczególnych trudności. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania[10], „jeżeli odrębna ustawa lub ratyfikowana umowa międzynarodowa nie stanowią inaczej, kościół lub inny związek wyznaniowy powiadamia ministra właściwego do spraw wyznań religijnych i wojewodę właściwego ze względu na siedzibę jednostki organizacyjnej kościoła lub innego związku wyznaniowego o utworzeniu, zmianie nazwy, siedziby, granic lub połączeniu, podziale i zniesieniu diecezji (okręgów i porównywalnych jednostek organizacyjnych) oraz parafii (zborów, gmin i porównywalnych jednostek organizacyjnych)". Trudności pojawiają się natomiast automatycznie w przypadku związków korzystających z mechanizmu układowego na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, bo zmiana szyldu, pod którym występują w obrocie prawnym, wymagałaby znowelizowania ustawy.

Usunięcie tego braku konstrukcyjnego wymagałoby ponownego przemyślenia koncepcji bilateralnego regulowania stosunków państwa ze wspólnotami religijnymi. Obowiązująca w obecnym kształcie regulacja narusza zasadę równouprawnienia związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1 Konstytucji RP), bo utrudnia pewnej ich kategorii zmianę nazwy i struktury wewnętrznej. Nie ulega ponadto wątpliwości, że oba te aspekty funkcjonowania związków wyznaniowych są objęte zasadą autonomii (art. 25 ust. 3 Konstytucji RP). W świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka autonomia grupy wyznaniowej nie ogranicza się do ustalania kanonów doktrynalnych czy obsady personalnej stanowisk kościelnych, lecz obejmuje także sferę struktury organizacyjnej kościoła[11]. Wolno więc twierdzić, że rozwiązanie

[10] Tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., Nr 231, poz. 1965 ze zm.

[11] Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 9*, w: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 2010, s. 581-582.

przyjęte w polskim systemie prawnym nie realizuje pod tym względem wiążącego Polskę standardu ochrony wolności sumienia i wyznania w wymiarze kolektywnym.

4. W dotychczasowych ustaleniach zostało sformułowane ogólne założenie, zgodnie z którym nowelizacja ustawy partykularnej, co do zasady, dokonuje się w tym samym trybie co uchwalenie tekstu pierwotnego ustawy, a więc wymaga zrealizowania wymogu zawarcia porozumienia Rady Ministrów z przedstawicielami właściwego związku wyznaniowego. Wydaje się jednak, że można wskazać sytuacje, w których dochowanie trybu bilateralnego nie jest konieczne. Chodzi o przypadki, gdy zmiana ustawy partykularnej: a) wynika z konieczności jej dostosowania do nowych prawnych ram funkcjonowania państwa, a więc z okoliczności takich, jak np. reorganizacja aparatu władzy publicznej, zmiana podziału terytorialnego kraju czy reforma systemu źródeł prawa; b) jest prostą konsekwencją nowelizacji przepisów powszechnych, tj. dotyczących także podmiotów innych niż wyznaniowe; c) następuje pośrednio, w wyniku nowelizacji przepisów, do których ustawa partykularna odsyła; d) jest koniecznym następstwem dostosowania ustawodawstwa do zobowiązań prawnomiędzynarodowych Rzeczypospolitej; e) stanowi wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Gdy chodzi o pierwszy przypadek, za przykład może posłużyć art. 5 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów, który w ust. 2 wskazuje, że osobowość prawną posiadają: Kościół jako całość, jego okręgi, zbory oraz seminaria i szkoły teologiczne. Zgodnie natomiast z ust. 6 zmiana nazwy grup osób prawnych lub poszczególnych osób prawnych, o których mowa w ust. 2 (oprócz Kościoła jako całości), może być dokonana przepisami wewnątrzkościelnymi; zmiany te, na wniosek Rady Kościoła, ogłasza Minister-Szef Urzędu Rady Ministrów w „Monitorze Polskim". Oczywiście, zadania Szefa URM w tej mierze przejął minister właściwy do spraw wyznań religijnych i pozostawienie przepisu w dawnym brzmieniu nie nastręcza szczególnych trudności w praktyce, choć można się zastanawiać, czy po ponad 15 latach od likwidacji URM nie wypadałoby w końcu dostosować brzmienia ustawy do obowiązującego stanu prawnego. Co jednak ważniejsze, przywołany przepis oznacza, że ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów może być nowelizowana w drodze aktu podustawowego, co samo w sobie jest niedopuszczalne. W dodatku ów akt nie ma nawet charakteru prawa powszechnie obowiązującego – nie jest to rozporządzenie, bo nie ma charakteru wykonawczego, a upoważnienie ustawowe do jego wydania nie odpowiada wymogom stawianym przez art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Wskazany przepis, który stanowi jedynie egzemplifikację szerszego problemu[12], powinien być znowelizowany i nie ma potrzeby występowania w tej sprawie o zgodę do władz związku wyznaniowego. Nie dochodzi tu do materialnej modyfikacji stosunków wzajemnych[13]. Wynikające z art. 25 ust. 5 ograniczenie swobody normodawczej państwa z uwagi na potrzebę ochrony interesów związków wyznaniowych nie sięga bowiem tak daleko, by przekreślało potrzebę zapewnienia spójności i jasności prawa. Należałoby dostrzegać potrzebę „czyszczenia" ustaw partykularnych z tego typu zaszłości, bo zadaniem ustawy nie jest dokumentowanie historii stosunków państwo-Kościół, lecz wyra-

[12] Niemal identyczny przepis zamieszczono w pozostałych ustawach uchwalonych tego samego dnia (zob. art. 4 ust. 6 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w RP, art. 6 ust. 4 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w RP, art. 4 ust. 5 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w RP). Ustawy uchwalone rok wcześniej zawierają z kolei przepisy umożliwiające uzyskanie przez kościelne jednostki organizacyjne osobowości prawnej w wyniku rozporządzenia Ministra-Szefa URM (zob. art. 7 ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP, art. 3 ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w RP). Przepisy te nie odpowiadają obecnie wymogowi szczegółowości upoważnienia do wydania rozporządzenia w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. W późniejszych ustawach partykularnych Minister-Szef URM został zastąpiony Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, jednak przy zachowaniu samej konstrukcji prawnej dotyczącej zmiany nazwy osób prawnych, choć z uwagi na stan zaawansowania prac nad Konstytucją RP kierunek reformy systemu źródeł prawa był już znany (zob. art. 4 ust. 5 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w RP, art. 3 ust. 5 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w RP, art. 3 ust. 5 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w RP). Spośród ustaw partykularnych uchwalonych w 1997 r. jedynie w ustawie o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP posłużono się konstrukcją odmienną, przewidując w art. 6 tryb uzyskania osobowości prawnej przez jednostki organizacyjne w drodze rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Także ten przepis nie spełnia obecnie wymogów wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Na marginesie warto odnotować – wątpliwą z konstytucyjnego punktu widzenia – próbę „uratowania" m.in. tych przepisów przez art. 76 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 120, poz. 1268): „Akty normatywne wydane na podstawie ustaw o stosunku Państwa do kościołów i związków wyznaniowych zachowują moc do czasu zawarcia przez Radę Ministrów umów z przedstawicielami tych kościołów i związków wyznaniowych oraz uchwalenia ustaw na ich podstawie w trybie art. 25 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej".

[13] Por. M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe*, s. 87.

żanie stosowalnych i aktualnych norm prawnych, uwzględniających kanony techniki legislacyjnej.

Porozumienie państwa z przedstawicielami związku wyznaniowego nie jest też konieczne, gdy nowelizacja ustawy partykularnej jest jedynie refleksem nowelizacji przepisów powszechnych. Przykładowo, gdyby doszło do reformy szkolnictwa wyższego, w efekcie której likwidacji uległby tytuł zawodowy licencjata, byłoby logiczne, że Prawosławne Seminarium Duchowne w Warszawie nie mogłoby już nadawać tytułu licencjata w zakresie teologii prawosławnej, co obecnie gwarantuje art. 19 ust. 4 ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w RP. Podobnie w razie wyeliminowania z polskiego porządku prawnego instytucji użytkowania wieczystego – czego w perspektywie nadchodzących lat można się chyba spodziewać – musiałaby ona zostać zastąpiona nową instytucją także w ustawach partykularnych, gdzie pojawia się choćby w kontekście gruntów oddanych pod zakłady charytatywno-opiekuńcze. To samo dotyczy uregulowanego odrębnie statusu alumnów w związku z rezygnacją ze służby wojskowej. Trzeba pamiętać, że związki wyznaniowe funkcjonują w pewnym otoczeniu prawnym i w tym sensie nie jest możliwe uregulowanie ich sytuacji prawnej w sposób całkowicie bilateralny, ignorujący zmiany systemowe. Absurdem byłoby wymaganie od władz publicznych, by uzależniły konsekwentne przeprowadzenie tych zmian od zgody wszystkich zainteresowanych wspólnot religijnych. Na marginesie można zauważyć, że ustawa partykularna może przecież posługiwać się pojęciami, które są wspólne dla całego systemu prawa, a których znaczenie ewoluuje wraz z rozwojem orzecznictwa i doktryny. Zmiany tego rodzaju są więc nieuniknione. Oczywiście, powiadomienie danego związku wyznaniowego o planowanej nowelizacji z pewnością byłoby w takim przypadku pożądanym wyrazem współdziałania i dialogu[14], jednak nie ma konieczności zawierania wówczas porozumienia, bo nie powinno się dopuszczać możliwości zablokowania nowelizacji przez władze związku.

W wielu przypadkach zmiana stosunków państwa ze związkiem wyznaniowym może nastąpić pośrednio w wyniku nowelizacji przepisów, do których ustawa partykularna odsyła. Nie należą bowiem do rzadkości sytuacje, w których zrębowa regulacja danego zagadnienia

[14] Por. następującą tezę: „Z art. 25 Konstytucji wynika [...] dla organów władzy publicznej obowiązek poszukiwania w sferze stosunków z kościołami i związkami wyznaniowymi rozwiązań prawodawczych o charakterze konsensualnym, które znajdują akceptację adresatów" (wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 28).

znajduje się poza takim aktem, a jej powtarzanie byłoby nieracjonalne legislacyjnie. Może chodzić o odesłanie do konkretnego aktu. Przykładowo, przepisy odpowiednich ustaw dotyczące zawarcia małżeństwa wyznaniowego ze skutkiem cywilnym uzależniają wystąpienie skutku na forum świeckim od spełnienia przesłanek zawartych w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym[15]. Ponadto w ustawach partykularnych zamieszczono odesłanie do prawa Unii Europejskiej w zakresie unijnego systemu zwolnień celnych[16]. Zdarzają się jednak także odesłania systemowe ogólne, gdy np. ustawa partykularna stanowi, że majątek i dochody kościelnych osób prawnych „podlegają zasadom ogólnym", a owa ustawa jedynie statuuje od nich wyjątki[17].

W obu przypadkach na skutek nowelizacji unormowań pozostających poza ustawą partykularną – już to konkretnego aktu, już to wskazanych enigmatycznie „zasad ogólnych" – status prawny danej grupy religijnej ulega zmianie, być może nawet znaczącej. Bez cienia wątpliwości można jednak uznać, że taka zmiana nie wymaga uprzedniego porozumienia z przedstawicielami związku, którego dotyka. Przyjęcie odmiennego założenia, wykluczającego w opisanych przypadkach jednostronną interwencję legislacyjną władz publicznych, oznaczałoby w istocie, że państwo wyzbyło się swej kompetencji normodawczej.

Podobnie, jak się wydaje, należałoby rozwiązywać problem zgodności ustawy partykularnej z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Zgodnie z Konstytucją RP umowy takie mają w razie kolizji pierwszeństwo przed ustawami (art. 91 ust. 2). Identyczną zasadą objęto prawo stanowione przez organizację międzynarodową, gdy wynika to z ratyfikowanej przez Polskę umowy konstytuującej tę organizację (art. 91 ust. 3), co w praktyce dotyczy przede wszystkim prawa wtórnego Unii Europejskiej. Wydaje się, że dostosowanie ustaw partykularnych do aktualnego stanu zobowiązań prawnomiędzynarodowych Polski nie jest uzależnione od każdorazowego porozumienia z władzami poszcze-

---

[15] Niemal jednobrzmiące odesłania w tym względzie wprowadziła do ustaw partykularnych ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1998 r., Nr 59, poz. 375).

[16] Obowiązujące brzmienie tych przepisów zostało ustalone ustawą z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo celne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 106, poz. 673).

[17] Zob. np. art. 35 ust. 4, art. 40 ust. 1 i ust. 7 zd. 2, art. 43 ust. 1 zd. 2 ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w RP.

gólnych związków wyznaniowych[18]. Nakaz bilateralnego regulowania statusu prawnego tych związków nie może być odczytywany w sposób warunkujący zdolność Rzeczypospolitej do przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego (zob. art. 9 Konstytucji RP). Nie może też stanowić okoliczności usprawiedliwiającej niewykonywanie przez Polskę wiążącego ją traktatu (zob. art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r.[19]).

Co do zasady, państwo powinno unikać przyjmowania zobowiązań międzynarodowych, których efektem byłaby konieczność zmiany ustaw partykularnych z ominięciem wymogu porozumienia z przedstawicielami właściwego związku wyznaniowego. Mogłoby to nasuwać podejrzenia o złą wolę władz publicznych w relacjach ze wspólnotami religijnymi. Należy bowiem pamiętać, że zawieranie umów międzynarodowych, jak również sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi zostało powierzone Radzie Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 9-10 Konstytucji RP), a więc temu samemu organowi, który negocjuje porozumienie, będące podstawą uchwalenia ustawy partykularnej.

Do zmiany przyjętych przez Polskę zobowiązań prawnomiędzynarodowych może jednak dojść nie tylko w wyniku zawarcia nowego traktatu, ale także w wyniku reinterpretacji postanowień umów, których Polska jest stroną, w szczególności w wyniku działalności orzeczniczej międzynarodowych organów sądowych. Dotyczy to zwłaszcza rozwijania postanowień Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, uważanej za „żywe narzędzie" (*living instrument*), które nie powinno petryfikować standardu ochrony praw człowieka z chwili zawarcia umowy, lecz uwzględniać zachodzące przemiany społeczne i prawne. Specyfika wykładni Konwencji przez Europejski Trybunał Praw Człowieka powoduje, że kolizja między prawem krajowym a jej postanowieniami może mieć charakter wtórny, tj. ujawnić się po upływie wielu lat, w związku ze stopniowym podnoszeniem poziomu ochrony praw jednostki. Nie jest wykluczone, że pewne tezy – sformułowane kiedyś przez Trybunał na tle art. 9 Konwencji, dotyczącego wolności myśli, sumienia i religii – okażą się niemożliwe do pogodzenia z konkretnym przepisem ustawy partykularnej. Doprowadzenie do zgodności ustawodawstwa krajowego z postanowieniami Konwencji, dookreślanymi przez ustalenia Trybunału, nie wymagałoby w takim przypadku porozumienia z władzami właściwego związku wyznaniowego, acz można przypuszczać, że

[18] Por. M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe*, s. 87.
[19] Dz.U. z 1990 r., Nr 74, poz. 439.

nowelizacja tego rodzaju nie byłaby całkowicie wolna od kontrowersji doktrynalnych.

Nie ulega ponadto wątpliwości, że zmiana ustawy partykularnej może się dokonać bez zrealizowania wymogu z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, jeśli jest wynikiem stwierdzenia niezgodności ustawy z aktami wyższej rangi przez Trybunał Konstytucyjny. Ustawodawstwo wyznaniowe podlega kontroli konstytucyjności na zasadach ogólnych. Jeśli stosowna zmiana stanowi wykonanie orzeczenia TK, co łatwo sobie wyobrazić np. w razie stwierdzenia przez Trybunał pominięcia ustawodawczego, to restytucja konstytucyjności nie może być uzależniona od wyjednania przez Radę Ministrów zgody przedstawicieli właściwego związku wyznaniowego.

5. Osobne uwagi należałoby poświęcić kwestii ram proceduralnych uchylenia ustawy partykularnej[20]. Z całą pewnością nie byłaby dopuszczalna derogacja takiej ustawy w wyniku jednostronnej i dowolnej decyzji władz publicznych. Można wszakże dostrzec przypadki, w których derogacja taka nie następuje z przyczyn arbitralnych i nie wymaga zawarcia porozumienia między stroną rządową a stroną wyznaniową. Sytuacja taka będzie miała miejsce: a) gdy w wyniku spadku liczby wyznawców dojdzie do likwidacji danej wspólnoty wyznaniowej; b) gdy związek wyznaniowy wyrazi wolę rezygnacji z układowej formy regulowania stosunków z państwem; c) w razie utraty mocy przez ustawę w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (tzw. derogacja trybunalska).

Pierwszy przypadek wydaje się mało prawdopodobny, bo funkcjonowanie związku wyznaniowego jest możliwe nawet przy minimalnym gronie członków, a Konstytucja RP nie uzależnia dopuszczalności ustawowej formy regulacji stosunków między państwem a związkiem wyznaniowym od liczebności takiej wspólnoty, obejmując tą możliwością także grupy małe lub efemeryczne. Notabene, potwierdza to formułowane od dawna w literaturze wątpliwości co do racjonalności legislacyjnej przyjętego rozwiązania[21]. W praktyce regulacją ustawo-

---

[20] W literaturze sformułowano opinię, że jakkolwiek zagadnienie jest „intrygujące", to jednak „wachlarz stanów faktycznych, skłaniających prawodawcę do podjęcia takiego kroku, jest tak szeroki, że prowadzenie rozważań czysto teoretycznych może być uznane za mało pragmatyczne" (M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe*, s. 77).

[21] Por. T.J. Zieliński, *Mankamenty układowego regulowania*, s. 34-35 (i przytaczane tam poglądy innych autorów). Umowy będące podstawami ustaw partykularnych doczekały się nawet mało pochlebnego miana „ersatz-konkordatów". Tak R.M. Małajny, *Regulacja kwestii konfesyjnych w Konstytucji III RP (refleksje krytyczne)*, w: *Ze sztandarem prawa przez świat. Księga dedyko-*

wą cieszą się związki wyznaniowe o relatywnie dużej liczbie wiernych, choć nie jest to reguła wolna od wyjątków[22]. Trudno jednak wykluczyć, że z biegiem lat któraś ze wspólnot religijnych objętych ustawami partykularnymi zakończy swój byt faktyczny, co nie powinno pozostać bez następstw w sferze prawnej. Trudno oczekiwać, że w takiej sytuacji zostanie zrealizowany wymóg, o którym mowa w Konstytucji RP, skoro unicestwieniu ulegnie jedna ze stron potencjalnego porozumienia.

Dopuszczalność jednostronnego wycofania się związku wyznaniowego z regulacji bilateralnej może wydawać się mniej oczywista, ale jest usprawiedliwiona w świetle celu i funkcji art. 25 ust. 5 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi gwarancję wolności sumienia i wyznania w wymiarze kolektywnym. Jak trafnie zauważono na tle analogicznych regulacji włoskich, „utrzymywanie kategorycznej tezy o niemożliwości uchylenia reżimu układowego w konsekwencji decyzji uprawnionych reprezentantów tylko jednej ze stron wcale nie musi służyć zagwarantowaniu wolności religijnej. Dążenie do maksymalnego wzmocnienia ustaw regulujących stosunki państwa ze związkami wyznaniowymi tylko z pozoru odpowiada bowiem postulatom wynikającym z tejże wolności. Dla jej zapewnienia konieczne jest raczej zagwarantowanie związkom wyznaniowym wolności decyzji w odniesieniu do pozostawania w reżimie dwustronnym”[23]. Można sądzić, że spostrzeżenie to zachowuje pełną aktualność na tle Konstytucji RP. O ile bowiem jednostronne wypowiedzenie porozumienia, będącego podstawą ustawy partykularnej, przez Radę Ministrów z oczywistych względów nie byłoby możliwe do zaakceptowania, o tyle należałoby dopuścić taką możliwość w odniesieniu do zbiorowego podmiotu wolności sumienia i wyznania, który nie jest dłużej zainteresowany ustawowym uregulowaniem jego statusu i pragnie wycofać się z reżimu układowego.

Gdy natomiast chodzi o ostatni ze wspomnianych przypadków, nie powinno ulegać wątpliwości, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzające niekonstytucyjność całej ustawy partykularnej – np. w wyniku wadliwego trybu jej uchwalenia – powoduje utratę mocy

---

wana Profesorowi Wieńczysławowi Józefowi Wagnerowi von Igelgrund z okazji 85-lecia urodzin, red. R. Tokarczyk, K. Motyka, Kraków 2002, s. 298.

[22] Można odnotować, że już na początku poprzedniej dekady liczebność karaimów w Polsce szacowano na ok. 200 osób (zob. M. Libiszowska-Żółtkowska, *Kościoły i związki wyznaniowe w Polsce. Mały słownik*, Warszawa 2001, s. 21). Pozwala to pytać o przyszłość Karaimskiego Związku Religijnego w RP.

[23] P. Stanisz, *Porozumienia w sprawie regulacji stosunków między państwem i niekatolickimi związkami wyznaniowymi we włoskim porządku prawnym*, Lublin 2007, s. 206.

obowiązującej takiej ustawy i skutek ten następuje niezależnie od woli zainteresowanego związku wyznaniowego.

Przedstawione trzy sytuacje nie powinny nastręczać szczególnych trudności interpretacyjnych. Bardziej złożony problem prawny powstaje, gdy celem związku wyznaniowego staje się nawoływanie do nienawiści rasowej lub narodowościowej, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa, ewentualnie gdy spełnia on którąś z pozostałych przesłanek wymienionych w art. 13 Konstytucji RP. Przepis ten wyznacza granice pluralizmu politycznego nie tylko w odniesieniu do partii politycznych, ale także wobec wszelkich organizacji działających w państwie. Nie ma podstaw, by wyłączać z tego grona kościoły i inne związki wyznaniowe. Jest więc jasne, że związek o takim charakterze nie mógłby działać. Otwarte pozostaje pytanie, w jakim trybie miałoby dojść do uchylenia dotyczącej go regulacji ustawowej. Jak bowiem zauważono, sam art. 13 nie stanowi samoistnej podstawy prawnej do podejmowania przez władze publiczne środków władczych, zmierzających do położenia kresu działalności konkretnej organizacji, a jedynie zobowiązuje ustawodawcę do wykreowania takiej podstawy[24]. W obecnym stanie prawnym kwestia ta nie została jednak uregulowana ustawowo.

Dodajmy dla porządku, że do uchylenia ustawy partykularnej może też dojść w wyniku zastąpienia jej w całości nową ustawą, uchwaloną na podstawie porozumienia, o którym mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP. Klauzula derogacyjna stanowi wówczas integralną część nowej ustawy, co czyni bezprzedmiotowymi ewentualne rozważania na temat konieczności zawierania dwóch porozumień – „negatywnego" i „pozytywnego".

Revision and repeal of statutes specified in Article 25 para. 5 of the Polish Constitution

Summary

Amendment (revision or repeal) of a statute specified in Article 25 para. 5 of the Polish Constitution must in general meet the same formal

[24] Zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 13*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, s. 10.

criteria which are required as for adoption of such a statute for the first time. Not only does it refer to the future (potential) statutes of that kind, but also to those which were introduced to the legal system before 17 October 1997 and remain in force.

However, it appears that in several situations it is not necessary to conclude an agreement between the representatives of a religious denomination and the Council of Ministers. Such a procedure is not required whenever the amendment: a) results from a necessity of adjusting the statute to the new legal frame of the state's functioning, e.g. in case of reorganization of the public powers, changes to the territorial system, reforms of the system of sources of law; b) comes as a direct consequence of the amendment of universal provisions (provisions which affect the non-religious subjects of law as well); c) results as a consequence of amending provisions to which the statute refers; d) is a consequence of adjusting the law to the obligations resulting from the international law binding upon the Republic of Poland; e) executes a judgment of the Constitutional Tribunal.

As for repealing the statute in question, no agreement should be required in the following cases: a) if a denomination ceases to exist because the number of its members has decreased; b) if a denomination does not wish to maintain a contractual form of regulation any longer; c) if a statute is repealed as a result of a judgment of the Constitutional Tribunal.

Tłumaczenie własne autora

Paweł Borecki*

Artykuł 25 ust. 5 Konstytucji RP a ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania

Związek art. 25 ust. 5 Konstytucji z ustawą z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania[1] może być rozpatrywany przynajmniej w dwóch aspektach. Po pierwsze, ten przepis ustawy zasadniczej może być uznany za regulujący zmiany niektórych postanowień wspomnianej ustawy z 1989 r., po drugie zaś ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania jest odpowiednim aktem normatywnym do unormowania szczegółowego trybu urzeczywistnienia art. 25 ust. 5 Konstytucji[2].

Zakres zastosowania art. 25 ust. 5 Konstytucji w procedurze zmiany ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania określa cel tego przepisu, a zarazem charakter postanowień rzeczonej ustawy, które ewentualnie podlegałyby nowelizacji.

Analiza przebiegu prac ustrojodawczych w latach 1994-1997 wyraźnie wskazuje, że celem twórców art. 25 ust. 5 Konstytucji było zapewnienie nierzymskokatolickim kościołom i innym związkom wyznaniowym gwarancji proceduralnych, możliwie zbliżonych do tych, które uzyskał Kościół Katolicki w następstwie konstytucjonalizacji formy prawnomiędzynarodowej regulacji stosunków z państwem. Formułując treść art. 25 ust. 5, ustrojodawca pragnął, jak dalece to możliwie, urzeczywistnić zasadę równouprawnienia wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych bez względu na formy prawne regulacji ich stosunków z państwem. Ponadto dążył do wy-

---

* Dr, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski.

1 Tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., Nr 231, poz. 1965 ze zm.

2 Por. T.J. Zieliński, *Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 1989 r. jako „magna charta" swobód światopoglądowych w Polsce*, w: *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989-2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, red. D. Walencik, Katowice–Bielsko-Biała 2009, s. 64.

kluczenia arbitralności unormowania przez państwo jego odniesień ze wspólnotami wyznaniowymi nierzymskokatolickimi. Do osiągnięcia tych celów zmierzano nawet kosztem racjonalności omawianego przepisu Konstytucji. Odrzucono bowiem zarówno w trakcie prac w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, jak i podczas drugiego czytania projektu Konstytucji propozycje ograniczenia – na podstawie neutralnego kryterium długości funkcjonowania na terenie Polski – uprawnienia związków wyznaniowych do uzyskania ustaw określających ich relacje z państwem na podstawie umów z Radą Ministrów. W trakcie parlamentarnej debaty konstytucyjnej zwracano uwagę, że takie brzmienie obecnego art. 25 ust. 5 Konstytucji oznacza nawet perspektywę uchwalenia ponad stu indywidualnych ustaw, określających relacje między państwem a określonymi wspólnotami religijnymi[3]. Wykładnia historyczna art. 25 ust. 5 Konstytucji prowadzi do wniosku, że określa on tryb stanowienia ustaw, dotyczących indywidualnie poszczególnych wspólnot religijnych, a przy tym ustaw zarówno normujących kompleksowo odniesienia między państwem a danymi związkami wyznaniowymi nierzymskokatolickimi, jak i szczegółowe aspekty tych relacji[4]. Taką interpretację uzasadnia w szczególności użycie w art. 25 ust. 5 Konstytucji zwrotu „określają ustawy" czy wymóg zawarcia umów przez Radę Ministrów z „właściwymi przedstawicielami" nierzymskokatolickiech kościołów i innych związków wyznaniowych. Zatem przepis nie dotyczy stanowienia przepisów, wyrażających normy o charakterze generalnym, dotyczące w ogóle kościołów i innych związków wyznaniowych jako pewnej kategorii adresatów norm prawnych czy wspólnot religijnych, o ile są zaliczane do kategorii adresatów norm prawnych, niewyodrębnionych na podstawie kryterium konfesyjnego, np. jako przedsiębiorcy czy podatnicy. Przyjęcie odmiennej interpretacji musiałoby skutkować absurdalnym wymogiem uzgadniania przez Radę Ministrów z zainteresowanymi związkami wyznaniowymi każdej ustawy potencjalnie dotyczącej tych podmiotów.

Pewną wskazówką dla sposobu urzeczywistnienia art. 25 ust. 5 Konstytucji może być też okoliczność, iż formułując ten przepis, ustrojodawca polski inspirował się odpowiednimi postanowieniami

---

[3] Zob. P. Borecki, *Geneza modelu relacji państwo-kościół w Konstytucji RP*, Warszawa 2008, s. 344-345.

[4] Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, dokonując wykładni rozszerzającej art. 25 ust. 5 Konstytucji, stwierdził, że wymóg wcześniejszej umowy między Radą Ministrów a przedstawicielami kościoła stosuje się również do uchwalania ustaw regulujących stosunek Państwa do Kościoła Katolickiego (OTK-A 2003, nr 4, poz. 28).

Konstytucji Republiki Włoskiej z 1947 r.[5] Stanowi ona w art. 8 m.in., że stosunki wyznań innych niż katolickie z państwem są regulowane przez ustawę na podstawie porozumień z właściwymi przedstawicielstwami[6]. Warto odnotować, że przepis ten został w omawianym zakresie urzeczywistniony w pełni dopiero od 1984 r. tylko w odniesieniu do kilku wyznań niekatolickich we Włoszech[7].

Konstytucja nie zawiera wyraźnego odesłania do ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. To jednak nie oznacza, że ją delegitymizuje[8]. Ogólnego umocowania dla ustawy z 17 maja 1989 r. można upatrywać w art. 53 ust. 5 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, określających przesłanki ograniczenia właśnie w drodze ustawy wolności uzewnętrzniania religii zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i kolektywnym, w szczególności za pośrednictwem związków wyznaniowych.

Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania ze względu na charakter zawartych w niej norm nie jest jednolita. Po licznych zmianach, szczególnie po obszernej nowelizacji dokonanej w dniu 26 czerwca 1997 r.[9], można wręcz mówić o pewnym eklektyzmie tego aktu normatywnego. Istotny wpływ na charakter ustawy wywarły cele historycznego ustawodawcy, który w szczególności za jej pośrednictwem pragnął rozwinąć i uszczegółowić lapidarne postanowienia Konstytucji z 1952 r. w sprawach wyznaniowych[10].

---

[5] Zob. „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn", t. XII, Warszawa 1995, s. 58; por.: *Opinia Polskiej Rady Ekumenicznej w sprawie konsekwencji konkordatu z 28 lipca 1993 r. dla Kościołów członkowskich Rady*, „Zwiastun" 1994, nr 6, s. 24; A. Merker, *Artykuł 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. słuszny, ale trudny do realizacji przepis*, w: *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989-2009)*, s. 404.

[6] Szczegółowo na temat tych porozumień zob. P. Stanisz, *Porozumienia w sprawie regulacji stosunków między państwem a niekatolickimi związkami wyznaniowymi we włoskim porządku prawnym*, Lublin 2007.

[7] Porozumienia zostały zawarte, a na ich podstawie uchwalono następnie odpowiednie ustawy, ze Stołem Waldensów, Włoską Unią Chrześcijańskich Kościołów Adwentystów Dnia Siódmego, Zgromadzeniem Bożym, Związkiem Włoskich Gmin Żydowskich, Kościołem Ewangelicko-Luterańskim oraz Chrześcijańską Unią Ewangelicko-Baptystyczną. Jedynie porozumienia, bez uchwalenia odpowiednich ustaw, zawarto z Włoską Unią Buddyjską oraz z Chrześcijańską Kongregacją Świadków Jehowy. Podjęte zostały rozmowy w celu zawarcia odpowiednich porozumień z kilkoma innymi wyznaniami niekatolickimi.

[8] Por. T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo" 2003, z. 7, s. 50.

[9] Dz.U. z 1998 r., Nr 59, poz. 375.

[10] M. Pietrzak, *Geneza ustaw wyznaniowych z 17 maja 1989 r.*, w: *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989-2009)*, s. 23-24.

Postanowienia działu I ustawy z 1989 r. „Wolność sumienia i wyznania" nie odnoszą się bezpośrednio do kościołów i innych związków wyznaniowych, lecz do jednostki (obywatela, cudzoziemca i bezpaństwowca). Normy wynikające z przepisów tego działu mają charakter generalny i abstrakcyjny, a zarazem – w świetle prawnonaturalnej koncepcji wolności i praw człowieka wyrażonej w rozdziale II Konstytucji z 1997 r. – są to przepisy o charakterze deklaratywnym. Niektóre przepisy działu I wprost zawierają odesłania do ustaw szczegółowych lub do aktów doń wykonawczych (zob. art. 3 ust. 3, art. 4 ust. 2). Inne są sformułowane w sposób charakterystyczny dla ustaw zasadniczych czy aktów prawa międzynarodowego chroniących wolności i prawa człowieka (zob. art. 1, art. 2, art. 6 czy art. 7). W związku z tym ewentualna zmiana przepisów tego działu nie wymaga zachowania wymogów proceduralnych określonych w art. 25 ust. 5 Konstytucji. Nie oznacza to, że każda zmiana jest dopuszczalna z merytorycznego punktu widzenia. W przypadku uzasadnionych wątpliwości, co do zgodności ustawy nowelizującej z postanowieniami Konstytucji czy ratyfikowanych umów międzynarodowych, uprawnione podmioty, w tym – jak się wydaje – także kościoły i inne związki wyznaniowe[11], są umocowane do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o zbadanie konstytucyjności względnie zgodności z prawem międzynarodowym takiego aktu normatywnego.

Postanowienia działu II wspomnianej ustawy odnoszą się do różnorodnych podmiotów. Przepisy rozdziału 1 wymienionej jednostki systematyzacyjnej dotyczą wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych, o ile postanowienia Konstytucji, ratyfikowanych umów międzynarodowych względnie szczegółowych aktów ustawodawczych nie stanowią inaczej. Postanowienia zwłaszcza art. 8-11 odnoszą się do materii ustrojowej[12], określają one bowiem najważniejsze zasady odniesień między państwem a wspólnotami religijnymi, definiują także charakter państwa ze względu na religię i światopogląd. Z uwagi na przedmiot regulacji, wysoki poziom ogólności lub odniesienie do wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych przepisy rozdziału 1 mogą być – jak się wydaje – zmienione bez konieczności zawierania uprzednich umów przez Radę Ministrów w trybie art. 25

---

[11] Zob. art. 191 ust. 1 pkt 5 w zw. z ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 11 ust. 3 ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w związku z przepisami ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

[12] Por. M. Pietrzak, *Przełom w polskim ustawodawstwie wyznaniowym*, w: M. Pietrzak, *Demokratyczne świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 174.

ust. 5 Konstytucji. Granice merytoryczne owych zmian wyznaczają jednak przede wszystkim postanowienia Konstytucji.

Należy rozważyć, czy wyjątkiem od tej ogólnej reguły nie jest art. 18 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Stwierdza on w ust. 1, że przepisy rozdziału 2 i działu III regulują stosunek państwa tylko do tych kościołów i innych związków wyznaniowych, których sytuacja prawna i majątkowa nie jest uregulowana odrębnymi ustawami. Natomiast ust. 2 stanowi, iż przepisy rozdziału 2, określające uprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych, mają jednakże zastosowanie do kościołów i innych związków wyznaniowych o ustawowo uregulowanej sytuacji wówczas, gdy odrębne ustawy określone w ust. 1 nie przewidują takich uprawnień. Przytoczone przepisy są zatem wyraźnie bardziej uszczegółowione niż pozostałe postanowienia rozdziału 1 w dziale II ustawy z 17 maja 1989 r. Współcześnie w praktyce art. 18 ust. 1 odnosi się do wspólnot religijnych z wyłączeniem piętnastu kościołów i innych związków wyznaniowych[13], a ust. 2 przede wszystkim do trzech związków wyznaniowych, które uzyskały indywidualną regulację ustawową w okresie międzywojennym – Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nieposiadającego hierarchii duchownej, Muzułmańskiego Związku Religijnego oraz Karaimskiego Związku Religijnego. Indywidualne akty ustawodawcze z lat 1928-1936[14] zostały bowiem ustanowione w warunkach całkiem odmiennego systemu relacji między państwem a wspólnotami religijnymi, tzn. systemu zwierzchnictwa wyznaniowego państwa nad konfesjami. W porównaniu z ustawodawstwem wyznaniowym z lat 1989-1997 istotnie ograniczały one zwłaszcza wewnętrzną autonomię i samorządność wymienionych związków wyznaniowych, przewidując uprawnienia nadzorcze organów pań-

[13] Są to: Kościół Katolicki w RP, Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP, Kościół Ewangelicko-Reformowany w RP, Kościół Ewangelicko-Metodystyczny w RP, Kościół Chrześcijan Baptystów w RP, Kościół Adwentystów Dnia Siódmego w RP, Kościół Polskokatolicki w RP, Kościół Zielonoświątkowy w RP, Kościół Katolicki Mariawitów w RP, Kościół Starokatolicki Mariawitów w RP, Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP, Wschodni Kościół Staroobrzędowy nieposiadający hierarchii duchownej, Muzułmański Związek Religijny w RP oraz Karaimski Związek Religijny w RP.

[14] Zob. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nieposiadającego hierarchii duchownej (Dz.U. RP Nr 38, poz. 363 ze zm.), ustawa z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP (Dz.U. Nr 30, poz. 240 ze zm.) i ustawa z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w RP (Dz.U. Nr 30, poz. 241 ze zm.).

stwowych[15]. Ewentualne zmiany art. 18 ust. 1 i 2, a zwłaszcza ich uchylenie, jako prowadzące do zmiany zasad wzajemnych odniesień między państwem a konkretnymi kościołami lub innymi związkami wyznaniowymi określonych w indywidualnych aktach ustawodawczych, w szczególności jeżeli mają one skutkować redukcją uprawnień wspólnot religijnych, mogą być ocenione jako wymagające zgody zainteresowanych związków wyznaniowych wyrażonej w formie umownej.

W sumie postanowienia działu I i II ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z powodzeniem mogłyby zostać zawarte w ustawie organicznej, dotyczącej wolności sumienia i wyznania oraz relacji między państwem a związkami wyznaniowymi, o ile polski system prawny przewidywałby istnienie tej kategorii aktów normatywnych[16].

Zmiana treści rozdziału 2 w dziale II oraz działu III ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania nie wymaga zachowania trybu określonego w art. 25 ust. 5 Konstytucji. Są to bowiem jednostki systematyczne zawierające normy generalne, dotyczące – z uwzględnieniem art. 18 analizowanej ustawy – związków wyznaniowych zarejestrowanych lub wspólnot starających się o wpis do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych, których konfesyjny charakter nie został jeszcze oficjalnie stwierdzony przez państwo. Formułowanie wymogu dokonania nowelizacji ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z każdym z zarejestrowanych związków wyznaniowych czy organizacją międzykościelną byłoby chybione z prakseologicznego punktu widzenia. Wydaje się, że dostatecznym zabezpieczeniem uprawnień zarejestrowanych związków wyznaniowych jest zasada konstytucyjna ochrony praw słusznie nabytych, wynikająca z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego[17], oraz prawo wspomnianych podmiotów do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o zbadanie konstytucyjności ustaw w sprawach objętych ich zakresem działania.

Przepisy działu IIIa ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania normują postępowanie regulacyjne przed Międzykościel-

---

[15] Zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005, s. 109, 134-136.

[16] Np. ustawa zasadnicza Węgier z 25 kwietnia 2011 r. stanowi w art. VII ust. 3, iż szczegółowe przepisy odnoszące się do Kościołów określa ustawa organiczna.

[17] Zob. szerzej W. Sokolewicz, *Rozdział I „Rzeczpospolita", artykuł 2*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, s. 37-41.

ną Komisją Regulacyjną. Obecnie stroną tego rodzaju postępowań są konkretne związki wyznaniowe w ograniczonej liczbie. W szczególności są to Kościół Ewangelicko-Metodystyczny, Kościół Adwentystów Dnia Siódmego, Kościół Ewangelicko-Reformowany oraz Kościół Chrześcijan Baptystów. Artykuł 38a ustawy z 17 maja 1989 r. zawiera odesłania do odpowiednich przepisów czterech indywidualnych ustaw wyznaniowych z lat 1994-1995[18]. Zmiana przepisów działu IIIa, a przede wszystkim likwidacja Międzykościelnej Komisji Regulacyjnej, jako dotycząca istotnego, majątkowo-finansowego, aspektu relacji państwa z konkretnymi wspólnotami religijnymi[19], może nastąpić tylko w drodze ustaw(y) uchwalonej na podstawie umowy (umów) zawartych przez rząd z przedstawicielami zainteresowanych kościołów i innych związków wyznaniowych[20].

Na rzecz powyższego stanowiska przemawia także precedens w postaci trybu ustanowienia ustawy z 13 maja 2011 r. o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu

---

[18] Są to odpowiednio: ustawa z 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w RP (Dz.U. Nr 73, poz. 324 ze zm.), ustawa z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w RP (Dz.U. Nr 97, poz. 479 ze zm.), ustawa z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w RP (Dz.U. Nr 97, poz. 481 ze zm.), ustawa z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w RP (Dz.U. Nr 97, poz. 480 ze zm.).

[19] Do Międzykościelnej Komisji Regulacyjnej wnioski o wszczęcie postępowania regulacyjnego złożyły: Kościół Chrześcijan Baptystów w RP, Kościół Ewangelicko-Metodystyczny w RP, Kościół Nowoapostolski, Kościół Adwentystów Dnia Siódmego w RP, Kościół Ewangelicko-Reformowany w RP, Muzułmański Związek Religijny w RP, Towarzystwo Biblijne w Polsce, Kościół Ewangelicznych Chrześcijan, Kościół Anglikański w Polsce oraz Kościół Zielonoświątkowy w RP.

[20] Zniesienie Komisji Majątkowej nastąpiło w drodze ustawy z 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP (Dz.U. z 2011 r., Nr 18, poz. 89) i nie zostało poprzedzone żadną szczegółową umową między Rządem RP a kompetentnymi przedstawicielami tego Kościoła. Jednak Stolica Apostolska w art. 23 konkordatu z 28 lipca 1993 r. uznała kompetencje polskich organów państwowych w tej dziedzinie. Przepis ten stanowi, że kościelne osoby prawne mogą zgodnie z przepisami prawa polskiego nabywać, posiadać, użytkować i zbywać mienie nieruchome i ruchome oraz nabywać i zbywać prawa majątkowe. Tymczasem przedmiotem działania Komisji Majątkowej było w trybie tzw. postępowania regulacyjnego przywrócenie własności kościelnym osobom prawnym określonych kategorii nieruchomości. Ustawa z 16 grudnia 2010 r. miała zatem podstawę w akcie bilateralnym zawartym między Stolicą Apostolską a Rządem RP.

państwa[21]. Jej uchwalenie zostało bowiem poprzedzone podpisaniem umowy na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji między przedstawicielem Rady Ministrów a Prawosławnym Metropolitą Warszawskim i Całej Polski. Skoro tryb umowy został zachowany w procesie ustanowienia ustawy, której skutki dla budżetu państwa, a zarazem dla Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w skali roku miały wynosić ok. 450 tys. zł[22], to tym bardziej odpowiednimi umowami powinno być poprzedzone ustawodawstwo znoszące Międzykościelną Komisję Regulacyjną.

Zmiana postanowień działu IV „Przepisy przejściowe i końcowe" ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania nie wymaga odwołania się do art. 25 ust. 5 Konstytucji. Część przepisów tego działu ma charakter ogólny, dotyczy uprawnień jednostki lub nie znajduje już zastosowania.

W sumie nie jest łatwo dokonać podziału postanowień ustawy z 17 maja 1989 r. na te, których zmiana wymaga zastosowania art. 25 ust. 5 Konstytucji, oraz te postanowienia, które mogą być zmienione przez ustawodawcę niejako jednostronnie. Wydaje się, że w trybie określonym w art. 25 ust. 5 winna być dokonana zmiana tylko tych przepisów ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, które bezpośrednio dotyczą sytuacji prawnej konkretnych, dających się określić co do tożsamości, kościołów i innych związków wyznaniowych. Warunkiem zastosowania rzeczonego przepisu Konstytucji jest w szczególności wola samej wspólnoty religijnej zawarcia stosownej umowy. Powyższa konstatacja pozostaje aktualna także w przypadku nowelizacji ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, polegającej na wprowadzeniu do niej przepisów o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, ale wywołującym bezpośrednie oraz istotne skutki dla wspólnot religijnych. Samo brzmienie odpowiednich przepisów nie powinno być rozstrzygające dla wymogu zastosowania art. 25 ust. 5 Konstytucji.

W praktyce przynajmniej dla częściowej oceny, czy dana nowelizacja ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania powinna być dokonana w trybie rzeczonego przepisu Konstytucji, pomocny może okazać się test sformułowany przez Europejski Trybunał Praw Człowieka dla zbadania, czy na pozór neutralna, ogólna, regulacja prawna nie narusza autonomii wspólnot religijnych. Zdaniem Trybunału należy ocenić: 1) czy rozstrzygnięcia władz publicznych pozostają

[21] Dz.U. Nr 144, poz. 849.

[22] Właściwa rezerwa celowa w tej wysokości została przewidziana w ustawie budżetowej na rok 2011.

poza sferą wewnętrznej organizacji lub uznania istnienia wspólnoty religijnej; 2) czy można stwierdzić, że rozstrzygnięcia te zostały podjęte z intencją ingerencji w działalność religijną danej grupy wyznaniowej[23].

Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania jest, jak się wydaje, właściwym aktem normatywnym do zamieszczania przepisów regulujących tryb zawierania umów, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji, i uchwalania na ich podstawie ustaw określających stosunki między państwem a innymi niż Kościół Katolicki kościołami i związkami wyznaniowymi. Zgodnie z zasadą najwyższej mocy prawnej Konstytucji jej postanowienia powinny być rozwijane zwłaszcza przez ustawy – nawet bez wyraźnego upoważnienia do ich wydania zawartego w samej ustawie zasadniczej[24].

Realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji nie dotyczy art. 16a ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, ponieważ odnosi się on – co wynika z kompleksowej interpretacji art. 16a – do umów zawieranych nie przez Radę Ministrów z władzami właściwych związków wyznaniowych, lecz przez właściwe rzeczowo centralne organy administracji rządowej z władzami poszczególnych kościołów i innych związków wyznaniowych. Przykładem tego rodzaju aktów prawnych są porozumienia zawarte przez biskupa polowego Wojska Polskiego z Ministrem Finansów (31 października 2007 r.), z Komendantem Głównym Straży Granicznej (2 maja 2007 r.) oraz Komendantem Głównym Policji (19 października 2007 r.) w sprawie organizacji i funkcjonowania katolickich duszpasterstw odpowiednio w Służbie Celnej, Straży Granicznej oraz w Policji[25].

W ustawie z 17 maja 1989 r. należałoby zatem dodać osobny dział IIIb zatytułowany np. „Bilateralna regulacja stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi – art. 25 ust. 5 Konstytucji" albo „Zasady i tryb realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji". Ten dział winien dzielić się przynajmniej na trzy rozdziały. W rozdziale 1 należałoby określić podmioty formalnie uprawnione do regulacji stosunków w trybie wspomnianego przepisu Konstytucji

---

[23] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1: *Komentarz do art.1-18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 582-583.

[24] B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 53.

[25] Teksty porozumień opublikowane nieoficjalnie na stronie internetowej Ordynariatu Polowego WP. Zob. http://www.ordynariat.wp.mil.pl/pl/378.html (dostęp: 14.04.2012). Krytycznie w sprawie tych aktów prawnych P. Borecki, *Status prawny duszpasterstwa katolickiego w niektórych instytucjach państwowych*, „Państwo i Prawo" 2009, z. 6, s. 51n.; por. A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 209-210.

(w ogóle związki wyznaniowe czy związki wyznaniowe o uregulowanej sytuacji prawnej), charakter ustaw stanowionych w rzeczonym trybie czy miejsce umów przewidzianych w art. 25 ust. 5 w systemie źródeł prawa. Być może należałoby przewidzieć kompetencję Trybunału Konstytucyjnego do kontroli konstytucyjności oraz zgodności z prawem międzynarodowym umów zawieranych przez Radę Ministrów z przedstawicielami właściwych kościołów i innych związków wyznaniowych. Rozdział 2 winien dotyczyć umów zawieranych przez Radę Ministrów z danymi związkami wyznaniowymi, rozdział 3 zaś procedury uchwalania ustaw na podstawie rzeczonych umów i uprawnień parlamentu w tym zakresie. Sądzę, że w ramach rozdziału 2 warto wprowadzić konstrukcję, iż o podjęciu negocjacji w celu zawarcia właściwej umowy Rada Ministrów rozstrzyga w formie decyzji administracyjnej, a przesądzałoby o możliwości kontroli poczynań rządu ze strony sądownictwa administracyjnego[26]. Warto także wprowadzić domniemanie, że brak odpowiedzi w oznaczonym terminie ze strony wspólnoty wyznaniowej na propozycje Rady Ministrów zawarcia umowy w celu uchwalenia określonej ustawy uznaje się za wyrażenie zgody na treść danego aktu ustawodawczego. Do prowadzenia bieżących negocjacji z zainteresowanym związkiem wyznaniowym winien być upoważniony na mocy ustawy minister właściwy do spraw wyznań religijnych choćby dlatego, że dysponuje on fachowym aparatem urzędniczym Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowościowych i Etnicznych. Warto wskazać także neutralne kryterium kolejności wszczęcia negocjacji, np. kolejność wystąpienia z wnioskiem przez uprawnioną wspólnotę konfesyjną.

---

[26] Już w obecnym stanie prawnym zasadne jest stanowisko, że niezawarcie umowy mimo wezwania Rady Ministrów do podjęcia negocjacji czy przedłużające się negocjacje mogą stanowić podstawę skargi na bezczynność organu administracji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Nie uzasadnia jednak wniesienia skargi konstytucyjnej (zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 151, oraz częściowo odmienne stanowisko: M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*). Ze skargą do WSA w Warszawie na bezczynność Rady Ministrów wystąpiła w 2011 r. grupa kilku Kościołów Zielonoświątkowych, które od lutego 2010 r. bezskutecznie wnioskowały do Rady Ministrów o podjęcie negocjacji w celu zrealizowania w odniesieniu do nich art. 25 ust. 5 Konstytucji. Dość kontrowersyjne stanowisko o braku konstytucyjnego obowiązku Rady Ministrów przystąpienia do negocjacji w sprawie zawarcia umowy określonej w art. 25 ust. 5 Konstytucji w wyniku wniosku danego związku wyznaniowego zob. M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe. Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – próba interpretacji*, Warszawa 2010, s. 59-62.

Należałoby sprecyzować formę umowy między rządem a danym związkiem wyznaniowym. Jej integralną częścią winien być załącznik, obejmujący szczegółowy projekt odpowiedniej ustawy[27]. Opisana forma umowy najlepiej zabezpiecza interesy danego związku wyznaniowego, jest ponadto – zgodnie z zasadą równouprawnienia związków wyznaniowych – najbardziej zbliżona do formy umowy międzynarodowej, określającej stosunki między państwem a Kościołem Katolickim. Umowy zawarte na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji powinny być publikowane w „Dzienniku Ustaw" lub „Monitorze Polskim". W rozdziale 3 należy przede wszystkim określić szczególny tryb ustawodawczy stanowienia ustaw na podstawie umów zgodnie z art. 25 ust. 5 Konstytucji (autor jest zwolennikiem możliwego zbliżenia tego trybu do trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej ze Stolicą Apostolską[28]). Inicjatywa ustawodawcza, jak się wydaje, powinna być zastrzeżona wyłącznie dla Rady Ministrów. Parlament powinien być pozbawiony możliwości wnoszenia poprawek do projektu ustawy, określonego na podstawie umowy między Radą Ministrów a danym kościołem lub innym związkiem wyznaniowym, chyba że poprawki zostaną uwzględnione w zmienionej umowie. Jego rola winna się sprowadzać jedynie do uchwalenia bądź odrzucenia projektu. Mógłby także pozostawić odpowiedni projekt ustawodawczy bez rozpatrzenia[29]. Zatem równolegle – niejako z opisaną nowelizacją ustawy z 17 maja 1989 r. – konieczna byłaby nowelizacja Regulaminów Sejmu i Senatu[30], a być może nawet zmiana przepisów Konstytucji dotyczących procesu ustawodawczego.

W sumie można ponad wszelką wątpliwość stwierdzić, że ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania pomimo upływu ponad dwudziestu dwóch lat od jej uchwalenia nie wyczerpała swoich możliwości rozwoju[31]. Konieczna jednak jest jej kompleksowa nowelizacja w celu sprecyzowania przepisów budzących wątpliwości interpretacyjne[32], pełnego uzgodnienia niektórych postanowień z właściwymi

---

27 Por. A. Merker, *Artykuł 25 ust. 5,* s. 406.

28 Odmienne stanowisko prezentuje M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe*, s. 89-90.

29 T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków*, s. 52-53.

30 Tamże, s. 54.

31 Szerzej na ten temat zob. T.J. Zieliński, *Ustawa o gwarancjach*, s. 61-64.

32 Są to np. postanowienia określające niektóre przesłanki wykreślenia związków wyznaniowych z rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych (zob. art. 36 ust. 1 pkt 3, art. 36a ust. 1).

przepisami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.[33] oraz określenia trybu realizacji art. 25 ust. 5 ustawy zasadniczej.

Article 25(5) of the Constitution of the Republic of Poland and the Act on Guarantees of Freedom of Conscience and Religion

Summary

The paper discusses the relationship between Article 25(5) of the Constitution and the Act of 17 May 1989 on Guarantees of Freedom of Conscience and Religion. The author subscribes to the opinion that a thorough amendment to the act is needed with a view to clarifying the most debatable provisions and ensuring full agreement between still others and the relevant constitutional regulations. Further, the Act on Guarantees is pointed to as an appropriate normative act to incorporate regulations governing the procedure for concluding the agreements referred to in Article 25(5) of the Constitution, which again, are envisaged to underlie the adoption of laws defining the relations between the state and churches and other religious organizations. To achieve this, the author proposes that a separate section including such provisions be added to the 17 May 1989 act.

Tłumaczenie: *Konrad Szulga*

[33] Jest to np. regulacja przyznająca tylko obywatelom polskim prawo złożenia wniosku o wpis wspólnoty religijnej do rejestru (art. 31 ust. 1) czy przesłanki odmowy wpisu do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 27 ust.1 i art. 33 ust. 3).

Część VI

Układowa forma regulacji stosunków między Rzecząpospolitą Polską a Kościołem Katolickim (art. 25 ust. 4 Konstytucji RP)

Józef Krukowski*

Konkordat polski z 1993 r. – przedmiot i formy realizacji w krajowym porządku prawnym

Konkordat jest najlepszym z możliwych instrumentem normalizacji stosunków między Kościołem Katolickim i państwem, powstałym na podstawie założeń zakorzenionego w europejskiej kulturze prawnej dualizmu religijno-politycznego, do którego istotnych elementów należy partnerstwo stron.

Zazwyczaj konkordaty zawierane są w kontekście wydarzeń o przełomowym znaczeniu w dziejach Kościoła i narodu, względem którego Kościół pełni swoją misję. W takim właśnie kontekście nastąpiło zawarcie konkordatu między Stolicą Apostolska i Polską w 1993 r. Jednym z istotnych elementów tych wydarzeń było odzyskanie przez naród polski niepodległości spod okupacji sowieckiej, drugim są transformacje ustrojowe, wiodące od totalitaryzmu komunistycznego do demokracji liberalnej, trzecim jest zainicjowana w 1989 r. zmiana modelu relacji między państwem a Kościołem, polegająca na przejściu od państwa świeckiego w wersji „separacji wrogiej", opartej na założeniach marksistowsko-leninowskiego monizmu ideologiczno-politycznego, według którego stosunki między państwem i Kościołem były regulowane jednostronnie z pozycji supremacji państwa nad Kościołem, do modelu państwa świeckiego w wersji „separacji przyjaznej", zwanej separacją skoordynowaną, charakteryzującej się regulowaniem tych stosunków w formie dwustronnych porozumień z poszanowaniem partnerstwa stron.

Zerwanie z sowieckim monizmem ideologiczno-politycznym w Polsce nie było proste ani łatwe. o czym świadczą fakty. Podpisanie konkordatu nastąpiło 28 lipca 1993 r., ratyfikacja zaś dopiero 23 lutego 1998 r. i „wejście w życie" 25 kwietnia 1998 r.[1] Elity polityczne o rodo-

* Ks. prof. dr hab., Wydział Prawa Kanonicznego, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

1 Dz.U. Nr 51, poz. 318.

wodzie komunistycznym bądź skrajnie liberalnym usiłowały bowiem zahamować bądź udaremnić ratyfikację konkordatu przez narzucanie opinii publicznej błędnych interpretacji norm wpisanych do konkordatu, a zwłaszcza przez uporczywe trzymanie się marksistowskiej wykładni zasady „oddzielenia Kościoła od państwa" (pozostawionej w Małej Konstytucji)[2]. Debata wokół ratyfikacji konkordatu toczyła się łącznie z debatą nad projektem konstytucji dla III Rzeczypospolitej. Jednakże ratyfikacja konkordatu nastąpiła dopiero po wyborach parlamentarnych (1997 r.), w wyniku których większość uzyskały partie o rodowodzie solidarnościowym.

W zasadzie celem zawarcia każdego konkordatu jest osiągnięcie wyższego stopnia stabilizacji w relacjach między państwem a Kościołem Katolickim aniżeli na drodze wyłącznie ustawowej[3]. Powstaje więc pytanie: czy i w jaki sposób konkordat polski z 1993 r. okazał się instrumentem skutecznym w realizacji tego celu? Dla wyjaśnienia tego skomplikowanego procesu proponuję rozważyć następujące zagadnienia: 1) pojęcie i rodzaje konkordatu; 2) konstytucyjne podstawy jego skutecznej realizacji w krajowym porządku prawnym; 3) katalog spraw, będących przedmiotem wpisanych do niego norm; 4) formy redagowania norm konkordatowych, a w konsekwencji metody ich realizacji w polskim porządku prawnym.

1. Pojęcie i rodzaje konkordatu

1.1. Pojęcie

W literaturze prawniczej nazwa „konkordat" powszechnie używana jest na oznaczenie umowy międzynarodowej pomiędzy Stolicą Apostolską i najwyższymi organami danego państwa, zawartej w celu normalizacji stosunków między Kościołem i państwem, dwiema społecznościami odmiennego typu, do których jednocześnie należą ci sami

[2] Por. A. Zoll, *Trudna droga do ratyfikacji Konkordatu*, w: *Konkordat 1993. Dar i zadanie dla Kościoła i Polski*, red. J. Dyduch, Kraków 1998, s. 87-88; W. Góralski, *Konkordat polski 1993. Od podpisania do ratyfikacji*, Warszawa 1998; A. Borecki, *Konkordat polski z 1993 r. a Konstytucja RP z 1997 r. – analiza krytyczna*, w: *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, red. P. Borecki, Cz. Janik, Warszawa 2009, s. 73-111.

[3] J. Krukowski, *Stabilizacyjna rola konkordatu z 1993 r. w stosunkach między państwem a Kościołem katolickim i innymi związkami wyznaniowymi*, w: *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989-2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, red. D. Walencik, Katowice 2009, s. 143-156.

ludzie – jako wierni i jako obywatele. Nazwa ta powszechnie stosowana jest w odniesieniu do tego typu umowy, jakkolwiek na jej oznaczenie strony posługują się także innymi nazwami, jak: konwencja (franc. *convention*), układ (wł. *accordo*, hiszp. *accuerdo*, niem. *vörtrag*), podstawowe porozumienie (ang. *basic agreement*), *modus vivendi*[4].

Konkordat jako umowa międzynarodowa odznacza się oryginalnością, wynikającą z dwóch racji.

Pierwszą z nich jest fakt, że jedną z dwóch stron tej umowy jest Stolica Apostolska jako reprezentant Kościoła Katolickiego, uniwersalnej społeczności religijnej, której część znajduje się na terytorium danego państwa będącego jej drugą stroną. Stolica Apostolska wyróżnia się bowiem spośród organów władzy wszystkich związków wyznaniowych tym, że na podstawie wielowiekowego zwyczaju posiada podmiotowość publicznoprawną w stosunkach międzynarodowych, która obejmuje zdolność do zawierania umów międzynarodowych. Jakkolwiek Stolica Apostolska posiada tę zdolność także z tytułu posiadania własnego państwa, którym jest Państwo-Miasto Watykańskie, to konkordaty zawiera jako najwyższy organ władzy Kościoła Katolickiego[5].

Drugą racją oryginalności konkordatów jest ich przedmiot, którym są wzajemne zobowiązania i uprawnienia obydwu stron – Stolicy Apostolskiej i najwyższych organów danego państwa – względem siebie w płaszczyźnie dyplomatycznej, a przede wszystkim względem znajdującej się na jego terytorium ludności, w kategoriach gwarancji wolności religijnej w wymiarze indywidualnym, wspólnotowym i instytucjonalnym.

1.2. Rodzaje konkordatów

Klasyfikacji konkordatów dokonuje się ze względu na kilka kryteriów. Biorąc pod uwagę przedmiot regulowanych spraw w aspekcie historycznym, wyróżnia się: 1) konkordaty klasyczne, których przed-

---

[4] R. Minnerath, *L'Eglise et l'Etat concordaitares (1846-1981). La suuverainete spirituelle*, Paris 1983, s. 215-426; J. Krukowski, *Konkordaty współczesne. Doktryna – teksty (1964-1994)*, Warszawa 1995; tenże, *Podstawowe zagadnienia prawa konkordatowego*, „Studia Prawnicze PAN" 1996, z. 1-4, s. 112-125; D. Arru, *La pratica concordataria posteriore agli accordi di Villa Madama*, Roma 2002, passim, zwłaszcza s. 11-14; D. Němec, *Concordat Agreements between the Holy See and the Post-Comunist Countries (1990-2010)*, Leuven 2011, s. 27-34.

[5] J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 2000, s. 180-185; P. Bogacki, *Stolica Apostolska jako podmiot prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009, s. 127-138.

miotem była wymiana przywilejów i ustępstw między najwyższymi organami władzy Kościoła Katolickiego i konkretnego państwa; 2) konkordaty współczesne (zawarte po Soborze Watykańskim II), których przedmiotem są gwarancje wolności sumienia i religii w życiu prywatnym i publicznym. Konkordat polski z 1993 r. należy do konkordatów współczesnych.

Ze względu na zakres regulowanych spraw wyróżnia się: 1) konkordaty całościowe, których przedmiotem jest całokształt bądź znaczna część spraw, dotyczących sytuacji prawnej Kościoła na terytorium danego państwa; 2) konkordaty parcjalne, które dotyczą tylko zagadnień wybranych, np. sytuacji majątkowej i finansowej Kościoła, nauczania religii w szkołach publicznych, duszpasterstwa wojskowego. Konkordat polski z 1993 r. należy do konkordatów całościowych.

Ze względu na formę, czyli procedurę, wyróżnia się: 1) konkordat uroczysty (*conventio sollemnis*) – zawierany z zachowaniem wszystkich elementów procedury zawierania umowy międzynarodowej, obejmującej: negocjacje, parafowanie, ratyfikację, czyli złożenie podpisów przez głowę danego państwa i przez papieża, wymianę not ratyfikacyjnych, publikację; 2) umowę zwykłą (*conventio simplex*) (np. *modus vivendi*), której procedura zawierania nie obejmuje wszystkich wyżej wymienionych elementów, w szczególności – ratyfikacji za ustawową zgodą parlamentu, a pod względem przedmiotowym zazwyczaj nie zawiera nowych elementów w stosunku do dotychczas obowiązujących w danym kraju. Konkordat polski z 1993 r. jest umową uroczystą.

Ze względu na formę redagowania przepisów zawierających normy prawne, należy wyróżnić:

1) konkordaty zawierające normy kompletnie nowe w stosunku do obowiązujących w danym kraju przed ratyfikacją konkordatu. W takiej formie zredagowane zostały konkordaty z Hiszpanią, zawarte na etapie przechodzenia od autorytarnego reżimu państwa wyznaniowego do demokratycznego państwa świeckiego;
2) konkordaty pod względem formalnym mające charakter „mieszany" w tym sensie, iż jednocześnie zawierają:
   a) normy kompletnie nowe w stosunku do obowiązujących przed ratyfikacją konkordatu;
   b) normy mające charakter klauzul odsyłających do norm zawartych w konkordacie dotychczas obowiązującym. Przykładem takiego typu konkordatu jest układ między Stolicą Apostolską i Włochami z 1984 r., który pozostawił w mocy część traktatu laterańskiego z 1929 r., a jednocześnie wprowadził całkowicie

nowe regulacje, w szczególności „Normy" dotyczące sytuacji ekonomicznej Kościoła i wynagradzania duchownych[6];

c) normy, które mają charakter klauzul odsyłających do regulacji ustawowych obowiązujących w momencie ratyfikacji konkordatu, czyli wcześniej ustanowionych jednostronnie przez organy władzy państwowej. Przy użyciu takiego rodzaju klauzul odsyłających następuje transformacja norm ustawowych na normy międzynarodowe. W ten sposób normy ustawowe uzyskują wyższy stopień w hierarchii źródeł prawa;

3) konkordaty ramowe, które zredagowane są w formie klauzul odsyłających do przyszłych regulacji prawnych, wśród których należy wyróżnić:
   a) klauzulę odsyłającą do nowej ustawy, która zostanie uchwalona jednostronnie przez kompetentne organy władzy państwowej;
   b) klauzulę odsyłającą do przyszłej umowy dwustronnej, wśród których należy wyróżnić klauzule odsyłające do umowy, która zostanie zawarta na jednym z dwóch szczebli hierarchicznych, a mianowicie:
   – klauzulę odsyłająca do przyszłej umowy w określonej kwestii (konkordatu parcjalnego), która zostanie zawarta między Stolicą Apostolską i najwyższymi organami danego państwa. Taki charakter ma klauzula wpisana do umowy podstawowej między Stolicą Apostolską i Państwem Izrael z 30 grudnia 1993 r., zawierająca zobowiązanie stron do negocjacji w sprawie uznania osobowości prawnej kościelnych jednostek organizacyjnych w ustawodawstwie izraelskim (art. 3, 3).
   – klauzula odsyłająca do umowy, która ma być zawarta na niższym szczeblu hierarchicznym, tzn. między konferencją biskupów i rządem danego państwa. Taki charakter ma klauzula odsyłająca do przyszłej umowy między rządem i Konferencją Episkopatu Hiszpanii w sprawie sytuacji ekonomicznej nauczycieli religii, wpisana do układu z 3 stycznia 1979 r. (art. 7). Należy zauważyć, że taka umowa nie przyczynia się do stabilizacji stosunków między państwem a Kościołem w takim stopniu jak konkordat.

[6] AAS 77 (1985), s. 521-535. Tekst w tłumaczeniu na język polski: J. Krukowski, *Konkordaty współczesne*, s. 423-455.

2. Konstytucyjne podstawy skuteczności konkordatu polskiego

Stabilizacyjna funkcja konkordatu z 1993 r. w polskim porządku prawnym zależy od jego zgodności z zasadami konstytucyjnymi, które dotyczą: 1) zgodności z zasadami określającymi skuteczność konkordatu jako umowy międzynarodowej w krajowym porządku prawnym; 2) zgodności konkordatu z konstytucyjnymi zasadami relacji między państwem a Kościołem.

2.1. Skuteczność konkordatu w krajowym porządku prawnym w świetle postanowień Konstytucji RP

Skuteczność konkordatu z 1993 r. w krajowym porządku prawnym w pierwszej kolejności zależy od jego zgodności, jak każdej umowy międzynarodowej, z postanowieniami Konstytucji z 1997 r. pod względem materialnym (aksjologicznym) i formalnym.

1. Pod względem materialnym konkordat z 1993 r. jest zgodny z Konstytucją RP z 1997 r.[7] w tym sensie, iż obydwa akty normatywne mają legitymizację w tym samym systemie wartości ogólnoludzkich, wśród których najwyższą pozycję zajmuje przyrodzona godność osoby ludzkiej jako źródło praw i wolności należnych każdemu człowiekowi. Poszanowanie tych wartości wyraźnie zostało zadeklarowane w Konstytucji RP (preambuła i art. 30) i w konkordacie (preambuła).
2. Pod względem formalnym skuteczność konkordatu zależy od zgodności z konstytucyjnymi zasadami, dotyczącymi obowiązywania umów międzynarodowych w krajowym porządku prawnym (art. 8, 9, 87 i 91)[8].

W myśl art. 8 Konstytucji RP konkordat, jak każda umowa międzynarodowa ratyfikowana za zgodą parlamentu, stoi niżej od Konstytucji. Z zasady prymatu Konstytucji wynika wymóg zgodności konkordatu z Konstytucją.

Artykuł 9 Konstytucji stanowi, iż „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego". Oznacza to, że organy władzy Rzeczypospolitej są zobowiązane do stosowania norm pra-

---

7 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

8 A. Wyrozumska, *Formy zapewnienia skuteczności prawu międzynarodowemu w porządku krajowym*, w: *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 56-57.

wa konkordatowego w porządku krajowym jako prawa wiążącego ich w płaszczyźnie międzynarodowej. Artykuł 9 Konstytucji stwarza więc domniemanie inkorporacji konkordatu do krajowego porządku prawnego.

Z postanowienia art. 87 ust. 1 Konstytucji wynika, iż konkordat, jak każda umowa międzynarodowa, jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Artykuł 91 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż umowy międzynarodowe, które zostały ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie, podlegają bezpośredniemu stosowaniu, chyba że ich stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Bezpośrednie stosowanie konkordatu, jako umowy międzynarodowej, czyli samowykonalność, oznacza, że zawarte w niej normy mają być stosowane przez sądy lub organy administracji, bez konieczności stanowienia ustaw wykonawczych. Uchwalenie odpowiedniej „ustawy realizacyjnej" byłoby konieczne jedynie wówczas, gdyby to była umowa „ramowa", tzn. obwarowana klauzulami odsyłającymi do przyszłych regulacji, co czyniłoby jej stosowanie niemożliwym[9].

Artykuł 91 ust. 2 Konstytucji przesądza o zwierzchności umów międzynarodowych ratyfikowanych, a tym samym konkordatu – za zgodą wyrażoną w ustawie – nad ustawami zwykłymi. Ustawodawca polski winien unikać uchwalania takich ustaw, które byłyby sprzeczne z postanowieniami wpisanymi do konkordatu. A gdyby doszło do sprzeczności między postanowieniem konkordatu i ustawy zwykłej, należałoby uznać pierwszeństwo konkordatu nad ustawą. Zanim jednak nastąpiłoby zastosowanie konkordatu, należałoby podjąć próbę „pogodzenia" ustawy z konkordatem. Mogłoby to polegać na nowelizacji ustawy, a gdyby takiej nowelizacji nie podjęto, należałoby dokonać odpowiedniej wykładni przepisów ustawy w duchu zgodnym z postanowieniami konkordatu jako umowy międzynarodowej[10].

Zasada bezpośredniego stosowania konkordatu obejmuje także prawo do ochrony sądowej, czyli do wniesienia skargi do sądu przez każdego, kto uważa się za pokrzywdzonego przez kogokolwiek z powodu naruszenia gwarancji konkordatowych.

W świetle art. 91 Konstytucji RP nie ma charakteru samowykonalnego taka norma konkordatowa, której zastosowanie w porządku prawnym jest uzależnione od wydania ustawy. Biorąc pod uwagę także art. 25 ust. 4 Konstytucji, który stanowi o „mieszanej" formie regulacji stosunków między państwem a Kościołem Katolickim, należy sądzić,

---

[9] P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 117.

[10] Tamże, s. 117-118.

iż bezpośrednie stosowanie konkordatu jest niemożliwe wówczas, gdy wpisana do niego norma jest niekompletna, czyli nie zawiera elementów koniecznych do realizacji w życiu. Norma konkordatowa winna być uzupełniona jednostronnie przez ustawodawcę państwowego w formie ustawy, jeżeli jest klauzula odsyłająca do ustawy, bądź na drodze nowej umowy między Stolicą Apostolską i najwyższym organem władzy RP lub między Konferencją Episkopatu Polski i Rządem RP, gdyby do konkordatu została wpisana odpowiednia klauzula kompetencyjna do ustanowienia kompletnych rozwiązań normatywnych[11].

2.2. Respektowanie konstytucyjnych zasad relacji państwo-Kościół

Fakt podpisania konkordatu przed uchwaleniem Konstytucji RP wywarł znaczący wpływ na stanowisko Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w sprawie ustalenia zasad ustrojowych dotyczących relacji między państwem a Kościołem Katolickim i innymi związkami wyznaniowymi. Przeciwnicy ratyfikacji konkordatu, o których wspomniałem na wstępie, dopatrywali się bowiem niezgodności art. 1 konkordatu z zasadą „oddzielenia Kościoła od państwa", zawartą w Małej Konstytucji (obowiązującej w momencie podpisania konkordatu). Do art. 25 Konstytucji RP z 1993 r. zostały więc wpisane zasady relacji między państwem a Kościołem, które są zgodne z art. 1 konkordatu. Są to: 1) zasada poszanowania autonomii i niezależności związków wyznaniowych i państwa, każdego w swoim zakresie; 2) zasada współdziałania między państwem i Kościołem dla dobra wspólnego; 3) zasady regulacji stosunków między państwem i związkami wyznaniowymi w formie partnerskich układów, tzn. z Kościołem Katolickim w formie umowy międzynarodowej i ustawy, a z innymi związkami wyznaniowymi w formie ustawy uchwalonej na podstawie umowy wynegocjowanej przez rząd z ich przedstawicielami. Norma ustawowa dotycząca sytuacji prawnej Kościoła Katolickiego nie może więc być sprzeczna z normą wpisaną do konkordatu.

W celu doprecyzowania pojęcia świeckości państwa do art. 25 Konstytucji wpisane zostały także: 1) zasada równouprawniania związków wyznaniowych; 2) zasada bezstronności organów władzy publicznej

[11] J. Rokita, *Realizacja postanowień Konkordatu 1993 w kontekście polskiego prawodawstwa państwowego*, w: *Konkordat 1993. Dar i zadanie dla Kościoła i Polski*, s. 53-58; B. Trzeciak, *Klauzule odsyłające w konkordatach z Hiszpanią i z Polską*, Lublin 2007, passim.

wobec przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, z zapewnieniem swobody ich uzewnętrzniania w życiu publicznym.

Wymóg zgodności konkordatu z Konstytucją dotyczy również gwarancji wolności religijnej w wymiarze indywidualnym (art. 53 Konstytucji).

Powyższe zasady konstytucyjne, łącznie z normami wpisanymi do konkordatu, tworzą polski model państwa świeckiego w wersji separacji przyjaznej[12]. Przeciwnikami tego modelu są zwolennicy separacji wrogiej, zakamuflowanej pod wieloznacznym hasłem „neutralności światopoglądowej" państwa.

3. Katalog spraw będących przedmiotem konkordatu

Przedmiot konkordatu polskiego z 1993 r.[13] obejmuje:

1. Stosunki dyplomatyczne między Stolicą Apostolską i Polską (art. 2) – jest to potwierdzenie faktu istnienia między stronami stosunków dyplomatycznych pierwszej klasy, reaktywowanych wcześniej na podstawie wymiany not dyplomatycznych między Prezydentem RP i papieżem Janem Pawłem II.

2. Gwarancje wolności należnej Kościołowi w płaszczyźnie wertykalnej i horyzontalnej (art. 3) – jest to potwierdzenie normy obowiązującej na podstawie ustawy z 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego (art. 9).

3. Uznanie osobowości prawnej Kościoła i jego jednostek organizacyjnych (art. 4) – jest to potwierdzenie regulacji zawartych w ustawie z 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego (art. 7, 8 i 9). Nowym elementem jest uznanie osobowości prawnej Kościoła Katolickiego w Polsce jako całości.

---

[12] J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008[4], s. 61-88; H. Suchocka, *Polski model relacji państwo-Kościół w świetle Konstytucji z 1993 r. i Konkordatu z 1993 r.,* w: *Konkordat polski w 10 lat po ratyfikacji*, red. J. Wroceński, H. Pietrzak, Warszawa 2008, s. 41-67.

[13] Por. szersze omówienie przedmiotu konkordatu: J. Krukowski, *Realizacja Konkordatu w polskim porządku prawnym*, w: *Konkordat polski w 10 lat po ratyfikacji*, s. 87-129; W. Góralski, *Ochrona małżeństwa i rodziny*, w: *Konkordat polski w 10 lat po ratyfikacji*, s. 131-149; K. Warchałowski, *Szkolnictwo katolickie i nauczanie religii w szkołach publicznych w Konkordacie polskim z 1993 r.*, w: *Konkordat polski w 10 lat po ratyfikacji*, s. 151-176; W. Adamczewski, *Kompetencje komisji konkordatowych w Polsce*, w: *Konkordat polski w 10 lat po ratyfikacji*, s. 177-192.

4. Swobodne i publiczne pełnienie przez Kościół swojej misji i jurysdykcji w życiu publicznym (art. 5) – jest to potwierdzenie regulacji wpisanych do ustawy z 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego (dział III).

5. Wolność Kościoła w dokonywaniu zmian w swej strukturze terytorialnej (art. 6 ust. 1-3) – nowością jest zobowiązanie się Stolicy Apostolskiej do: 1) poszanowania integralności terytorialnej państwa przy wprowadzaniu przez kompetentne władze kościelne zmian dotyczących granic terytorialnych diecezji; 2) mianowania biskupami kościołów partykularnych w Polsce duchownych mających obywatelstwo polskie.

6. Niezależność władzy kościelnej od państwowej w zakresie mianowania biskupów diecezjalnych i innych tytulariuszy urzędów kościelnych (art. 7) – jest to zobowiązanie się strony państwowej do postulatu Soboru Watykańskiego II nieingerencji władz państwowych w proces nominacji biskupów (*Christus Dominus*, nr 20). Stolica Apostolska ze swej strony zobowiązała się, iż „W odpowiednim czasie poprzedzającym ogłoszenie nominacji biskupa diecezjalnego poda jego nazwisko do poufnej wiadomości Rządu Rzeczypospolitej Polskiej. Dołożone zostaną starania, aby to powiadomienie nastąpiło możliwie wcześnie" (art. 7 ust. 4). Jednakże takie powiadomienie nie daje rządowi podstawy do zgłaszania weta względem osoby kandydata.

7. Wolność Kościoła w zakresie sprawowania kultu publicznego „zgodnie z prawem kanonicznym" i z zachowaniem obowiązujących polskich przepisów dotyczących porządku i bezpieczeństwa publicznego (art. 8 ust. 2-3). Strona państwowa zagwarantowała „nienaruszalność" miejsc kultu i cmentarzy. W gwarancji „nienaruszalności cmentarzy" przeciwnicy ratyfikacji konkordatu błędnie dopatrywali się zakazu udzielania niekatolikom pochówku na cmentarzu katolickim. Dlatego w celu uspokojenia emocji Rząd RP wydał „Deklarację" z dnia 15 kwietnia 1997 r., do której wpisał wyjaśnienie, że „Pojęcie nienaruszalności cmentarzy, użyte w art. 8 ust. 3 Konkordatu, nie może być rozumiane jako prawo odmowy pochowania na cmentarzu katolickim osoby innego wyznania lub niewierzącej"[14]. Deklaracja ta nie wprowadza zmian do konkordatu. W tej sprawie Sejm II kadencji uchwalił ustawę z dnia 26 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych[15].

8. Poszanowanie niedziel i dni świątecznych (art. 9) – do konkordatu jest wpisany katalog dni wolnych od pracy, obejmujący niedziele

[14] M.P. z 1998 r., Nr 4, poz. 51.
[15] Dz.U. Nr 126, poz. 805.

i 7 dni świątecznych, które były wpisane do ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego (art. 7).

9. Nauczanie religii w szkołach i przedszkolach publicznych jako przedmiotu fakultatywnego (art. 12) – jest to potwierdzenie zasad wpisanych do ustawy z 1990 r. o systemie oświaty (art. 12) i rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkołach publicznych[16]. Zmiana dotyczy tylko rezygnacji przez stronę państwową z kompetencji do zatwierdzania programu nauczania religii w szkołach publicznych.

10. Katechizacja dorosłych, w szczególności młodzieży studiującej w szkołach wyższych (art. 12 ust. 5) – jest to potwierdzenie gwarancji wpisanej do ustawy z 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego (art. 18 ust. 2). Nowością jest uszczegółowienie dotyczące młodzieży akademickiej.

11. Praktyki religijne na koloniach i obozach letnich dla dzieci i młodzieży (art. 13) – jest to potwierdzenie regulacji wpisanej do ustawy z 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego z 1989 r. (rozdz. IV).

12. Katolickie placówki oświatowe i wychowawcze (art. 14) – jest to potwierdzenie zasad wpisanych do ustawy z 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego (art. 29).

13. Katolickie szkoły wyższe (art. 15) – strona państwowa uznała prawo Kościoła do prowadzenia i zakładania własnych uniwersytetów i innych szkół wyższych i tworzenia wydziałów nauk kościelnych na uniwersytetach państwowych[17]. Nowością w konkordacie w stosunku do wcześniejszej ustawy jest zobowiązanie strony państwowej do subwencjonowania PAT Krakowie i KUL bez wyłączania kosztów inwestycji[18].

14. Postanowienia dotyczące duszpasterstwa szczególnych grup społecznych (art. 16, 17, 18) obejmują:

1) uznanie statusu prawnego Ordynariatu Polowego Wojska Polskiego, reaktywowanego przez Stolicę Apostolską 21 stycznia 1991 r., na podstawie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego

---

[16] Dz.U. Nr 36, poz. 115.

[17] Por. umowa zawarta między Konferencją Episkopatu Polski i Ministerstwem Spraw Zagranicznych, opublikowana w formie obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 lipca 1999 r. o wykonaniu Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską (Dz.U. Nr 63, poz. 727).

[18] Ustawa z dnia 10 października 2008 r. o zmianie ustawy o finansowaniu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego z budżetu państwa (Dz.U. Nr 203, poz. 1258).

(art. 25-28). Ordynariat ten funkcjonuje w dwóch porządkach prawnych. Jest to personalny Kościół partykularny, ustanowiony zgodnie z konstytucją Jana Pawła II *Spirituali militum curae* i własnym statutem nadanym przez Jana Pawła II 21 stycznia 1991 r. w porozumieniu z władzami RP[19] oraz zgodnie z aktami wykonawczymi Rządu RP[20];

2) gwarancje dotyczące duszpasterstwa w zakładach penitencjarnych, wychowawczych, zakładach opieki zdrowotnej i społecznej (art. 17) – jest to potwierdzenie gwarancji wpisanych do ustawy z 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego (rozdz. IV).

15. Zobowiązanie biskupów do zorganizowania duszpasterstwa mniejszości narodowościowych (art. 18) – jest to nowe zobowiązanie strony kościelnej.

16. Poszanowanie prawa Kościoła do zakładania organizacji kościelnych i prawa wiernych do zakładania stowarzyszeń „zgodnie z prawem kanonicznym i w celach określonych w tym prawie" (art. 19) – nowość dotyczy respektowania „prawa kanonicznego".

17. Poszanowanie prawa Kościoła do: a) swobodnego drukowania, wydawania i rozpowszechniania wszelkich publikacji związanych z jego posłannictwem; b) posiadania i używania własnych środków społecznego przekazu na zasadach powszechnie obowiązujących; c) emitowania programów w publicznej radiofonii i telewizji (art. 20) zgodnie z ustawą z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji[21]. Realizację tych gwarancji reguluje porozumienie Sekretariatu Konferencji Episkopatu Polski z jednostkami publicznej radiofonii i telewizji.

18. Uznanie prawa instytucji kościelnych do prowadzenia działalności o charakterze misyjnym i charytatywno-opiekuńczym oraz do tworzenia specjalnych struktur organizacyjnych (art. 21) – jest to potwierdzenie gwarancji wpisanych do ustawy z 1998 r. (art. 29).

19. Zrównanie działalności kościelnych osób prawnych, służącej celom humanitarnym, charytatywno-opiekuńczym, naukowym i oświatowo-wychowawczym, z działalnością tego typu prowadzoną przez in-

---

[19] AAS 83 (1991), s. 155-157.

[20] Decyzja Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 sierpnia 2006 r. w sprawie organizacyjnego usytuowania Ordynariatu Polowego w resorcie Obrony Narodowej oraz współpracy organów wojskowych z Ordynariatem Polowym (Dz.U. MON Nr 16, poz. 202).

[21] Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r., Nr 7, poz. 34, tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., Nr 253, poz. 2531 ze zm.); rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 2 czerwca 1993 r. w sprawie zawartości wniosku oraz szczegółowego trybu postępowania w sprawach udzielania i cofania koncesji na rozpowszechnianie programów radiofonicznych i telewizyjnych (Dz.U. Nr 52, poz. 244).

stytucje państwowe (art. 22) – zrównanie to dotyczy ulg podatkowych kościelnych osób prawnych oraz subwencji z budżetu państwa, tzn. z pieniędzy podatników, na działalność prowadzoną na rzecz całego społeczeństwa. Zasada ta nie jest nowością w stosunkach między państwem a Kościołem w Polsce[22].

20. Postanowienia dotyczące sytuacji finansowej instytucji kościelnych oraz utrzymanie duchowieństwa (art. 20). W tej kwestii do konkordatu wpisane są dwie klauzule: 1) klauzula odsyłająca do rozwiązań zawartych w ustawach obowiązujących w momencie podpisywania konkordatu. Podstawowym źródłem jest ustawa z 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego (art. 55-57) w wersji znowelizowanej 11 października 1991 r.[23]; 2) zobowiązanie stron do ustanowienia w tej sprawie specjalnej komisji (art. 22 ust. 3). Dlatego po „wejściu w życie" konkordatu utworzono dwie Komisje Konkordatowe: Komisję Kościelną powołaną przez Stolicę Apostolską i Komisję Państwową powołaną przez Rząd RP[24].

W stosowaniu konkordatu w 2011 r. powstał problem: czy strona państwowa może jednostronnie zmieniać normy wpisane do ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, dotyczące: 1) Komisji Majątkowej, istniejącej i funkcjonującej na podstawie ustawy z 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego (art. 60-61); 2) ustanowienia i funkcjonowania Funduszu Kościelnego, istniejącego na podstawie ustawy z 1950 r. o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego[25] (kwestia ta zostanie omówiona w pkt 5).

21. Ochrona zabytków (art. 22) – strona państwowa zapewniła udzielanie wsparcia finansowego na konserwację i remontowanie zabytkowych obiektów sakralnych i budynków towarzyszących oraz dzieł sztuki stanowiących dziedzictwo kultury, będących w posiadaniu instytucji kościelnych „w miarę możliwości".

22. Prawa majątkowe kościelnych osób prawnych (art. 23) – strona państwowa uznała prawo kościelnych osób prawnych do nabywania, posiadania, użytkowania i zbywania mienia nieruchomego i ruchomego zgodnie z przepisami prawa polskiego. Jest to potwierdzenie gwa-

---

[22] K. Ners, *Zasady finansowania instytucji kościelnych w Polsce. Problematyka de lege lata i de lege ferenda*, w: *Systemy finansowania instytucji kościelnych w Europie*, Lublin 2000, passim.

[23] Dz.U. Nr 107, poz. 459.

[24] W. Adamczewski, *Kompetencje komisji konkordatowych w Polsce*, s. 177-179.

[25] Dz.U. Nr 9, poz. 87 ze zm.

rancji wpisanych do ustawy z 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego (art. 52).

23. Budownictwo sakralne i kościelne oraz cmentarze (art. 24) – jest to potwierdzenie gwarancji wpisanej do ustawy z 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego (art. 41-45).

24. Fundacje kościelne (art. 26) – strona państwowa potwierdziła prawo Kościoła do zakładania własnych fundacji na zasadach określonych w ustawie z 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego (art. 58).

4. Formy redagowania norm konkordatowych[26]

Na podstawie analizy porównawczej norm wpisanych do konkordatów współczesnych należy stwierdzić, iż zawarte w nich normy w przeważającej mierze redagowane są w formie klauzul odsyłających, a mianowicie: 1) klauzul odsyłających do norm zawartych w ustawach wcześniejszych – obowiązujących w momencie podpisania konkordatu; 2) klauzul odsyłających do przyszłych ustaw, do których uchwalenia strona państwowa zobowiązuje się w celu wykonania normy konkordatowej; 3) klauzul odsyłających do przyszłych umów, które zostaną zawarte na szczeblu centralnym, tzn. między Stolicą Apostolską i danym państwem, bądź na szczeblu lokalnym, tzn. między krajową konferencją biskupów i przedstawicielami rządu.

Na podstawie analizy tekstu konkordatu polskiego z 1993 r. należy stwierdzić, że są w nim zawarte następujące klauzule:

1) klauzula odsyłająca do przyszłej ustawy wykonawczej, wpisana do art. 10 ust. 6: „Celem wprowadzenia w życie niniejszego artykułu dokonane zostaną konieczne zmiany w prawie polskim". Strona państwowa zobowiązała się więc do uchwalenia ustawy wykonawczej do art. 10 konkordatu, dotyczącego uznania skutków cywilnych małżeństwa kanonicznego. Dlatego Sejm RP po „wejściu w życie" konkordatu uchwalił ustawę z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie ustaw – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego, Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw[27];

2) klauzule odsyłające do norm wykonawczych, które winny być uchwalone w formie porozumienia między Konferencją Episkopatu Polski i Rządem RP, zostały wpisane do czterech artykułów konkorda-

---

[26] Por. J. Krukowski, *Stabilizacyjna rola konkordatu z 1993 r.,* s. 153-155.

[27] Dz.U. Nr 17, poz. 157.

tu, a mianowicie do: art. 12 – w sprawie ustalenia kryteriów wykształcenia pedagogicznego nauczycieli religii, art. 15 ust. 2 – w sprawie trybu uznawania tytułu naukowego i stopni naukowych nadawanych na uczelniach kościelnych oraz pozycji wydziałów teologicznych na uczelniach państwowych, art. 25 – w sprawie zasad udostępniania dóbr kultury narodowej, będących we władaniu Kościoła, art. 27 – w sprawach wymagających nowych rozwiązań;

3) klauzule odsyłające do prawa polskiego, tzn. ustaw obowiązujących w momencie podpisania konkordatu, zostały wpisane do następujących artykułów: do art. 4 – w sprawie trybu uznania osobowości cywilnej „innych instytucji kościelnych", które nie zostały wymienione w ust. 2 i 3, do art. 8 ust. 2 i 4 – w sprawie organizowania kultu w miejscach publicznych, do art. 12 ust. 4 – w sprawie kwalifikacji nauczycieli religii, do art. 14 – w sprawie warunków zakładania i prowadzenia przez Kościół placówek oświatowych i wychowawczych, do art. 19 – dotyczącego stowarzyszeń wiernych, do art. 20 – dotyczącego posiadania i używania przez Kościół mediów na zasadach określonych w prawie polskim, do art. 22 ust. 2 – w sprawie finansowych i majątkowych instytucji kościelnych oraz duchowieństwa, do art. 23 – dotyczącego prawa instytucji kościelnych do posiadania i dysponowania mieniem ruchomym i nieruchomym, do art. 26 – dotyczącego posiadania własnych fundacji na zasadach określonych w prawie polskim;

4) klauzule odsyłające do „prawa kanonicznego" zostały wpisane do sześciu artykułów: art. 5 – dotyczącego swobodnego pełnienia przez Kościół swojej misji zgodnie z prawem kanonicznym, art. 7 ust. 1 – obsadzania urzędów kościelnych, art. 8 ust. 2 – organizowania kultu publicznego, art. 10 – dotyczącego formy zawarcia małżeństwa, art. 14 ust. 1 – prowadzenia i zakładania własnych szkół, art. 16 ust. 1 – opieki duszpasterskiej w ramach Ordynariatu Wojskowego.

Zdarza się, że do konkordatów wpisywane są „klauzule derogacyjne" – uchylające normy wpisane do wcześniejszego konkordatu, jeżeli nowy konkordat miał poprzednika. Konkordat polski z 1993 r. nie zawiera klauzuli derogacyjnej, uchylającej w całości lub w części konkordat wcześniejszy. Poprzedni konkordat polski z 1925 r. wygasł bowiem przez ponad 50-letnie *desuetetudo* (1939-1993).

Klauzula interpretacyjna zamieszczona w art. 28 konkordatu stanowi, iż układające się strony będą na drodze dyplomatycznej usuwać zachodzące między nimi różnice dotyczące stosowania przepisów konkordatu.

Konkordat polski nie zawiera klauzuli temporalnej, określającej czas jego obowiązywania. To znaczy, że został zawarty na czas nie-

oznaczony. Obowiązuje więc zgodnie z zasadą prawa międzynarodowego *pacta sunt servada, rebus sic stantibus*.

Istota funkcji stabilizacyjnej konkordatu dla polskiego porządku prawnego polega na tym, że w następstwie ratyfikacji konkordatu ustawodawca polski bez porozumienia ze Stolicą Apostolską nie może wprowadzić do systemu prawa krajowego takich norm, które byłyby sprzeczne z normami wpisanymi do konkordatu. Nie znaczy to bynajmniej, że system prawa polskiego jest zamknięty na nowe regulacje, ale że zmiany do obowiązujących regulacji mogą być wprowadzone tylko na podstawie nowego porozumienia, zawartego z poszanowaniem partnerstwa stron i z zachowaniem odpowiedniej procedury.

5. Klauzule w sprawach finansowych

Szczególna kwestia dotyczy realizacji klauzuli konkordatowej wpisanej do art. 22 ust. 2, odsyłającej do regulacji ustawowych obowiązujących w momencie ratyfikacji konkordatu, dotyczących spraw majątkowych i finansowych instytucji kościelnych oraz osób duchownych. W związku z exposè premiera D. Tuska wygłoszonym w Sejmie w listopadzie 2011 r., w którym zapowiedział zniesienie Funduszu Kościelnego i rzekomych przywilejów osób duchownych, nasuwają się bowiem uwagi krytyczne:

1. Przede wszystkim bezpodstawne jest twierdzenie premiera Tuska, że ustały przesłanki istnienia Funduszu Kościelnego, bo majątek „upaństwowiony wrócił do Kościołów". Faktem natomiast jest, że nieruchomości ziemskie przejęte przez państwo komunistyczne na podstawie ustawy z 20 marca 1950 r. o przejęciu „dóbr martwej ręki i ustanowieniu Funduszu Kościelnego" nigdy nie wróciły do Kościoła, a dochody z tych nieruchomości, które zgodnie z ustawą miały być „odprowadzane na Fundusz Kościelny", faktycznie nigdy nie były odprowadzane. Jakkolwiek w okresie PRL były jakieś kwoty w budżecie państwowym do dyspozycji Urzędu do Spraw Wyznań, to tak naprawdę wspomagały one głównie organizacje mające na celu walkę z Kościołem. Można więc powiedzieć, że Fundusz Kościelny istniał tylko w świecie fikcji. Dopiero po upadku reżimu komunistycznego władze RP postanowiły ożywić zobowiązania państwowe na rzecz Kościoła przewidziane w ustawie z 1950 r. o Funduszu Kościelnym. Wyrazem tego było rozporządzenie Rady Ministrów z 23 sierpnia 1990 r. w sprawie rozszerzenia zakresu celów Funduszu Kościelnego[28], wydane na

[28] Dz.U. Nr 61, poz. 354.

podstawie postanowień ustawy z 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, następnie potwierdzonych ustawą z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych[29].

Jakkolwiek Fundusz Kościelny nie dysponuje dochodami z kościelnych nieruchomości ziemskich upaństwowionych na podstawie ustawy z 1950 r., to jednak strona państwowa zobowiązała się do rekompensaty za upaństwowione w 1950 r. nieruchomości kościelne nie tylko Kościołowi Katolickiemu, ale również innym związkom wyznaniowym, realizowanej w formie subwencji na określone cele, a w szczególności na dofinansowanie składki na ubezpieczenia społeczne (rentowe, emerytalne i wypadkowe) osób duchownych zatrudnionych w duszpasterstwie w kraju i na misjach oraz na ubezpieczenia osób zakonnych i alumnów wyższych seminariów duchownych. Nie podlega więc wątpliwości, że dofinansowanie to nie jest jakimkolwiek przywilejem dla Kościoła, ale pewną formą rekompensaty za nieruchomości zagrabione instytucjom kościelnym zgodnie z ustawą z 1950 r., które nigdy nie zostały zwrócone Kościołowi. Nie należy tych zobowiązań strony państwowej do rekompensaty za zagrabione przez państwo nieruchomości ziemskie, które realizowane są w ramach Funduszu Kościelnego, bezpodstawnie utożsamiać z zobowiązaniami realizowanymi w ramach Komisji Majątkowej ustanowionej w 1989 r. w celu zwrotu instytucjom kościelnym nieruchomości, które zostały zagrabione przez władze komunistyczne wbrew postanowieniom ustawy z 1950 r. W exposè pana premiera D. Tuska wyraźnie brak zrozumienia tej różnicy.

2. Do art. 22 ust. 2 konkordatu strony wpisały dwa zobowiązania: 1) zobowiązanie do przestrzegania „w sprawach finansowych i dóbr kościelnych oraz duchowieństwa obowiązującego ustawodawstwa polskiego". Jest to klauzula zobowiązująca stronę państwową do przestrzegania ustaw obowiązujących w tym przedmiocie w momencie ratyfikacji konkordatu; 2) zobowiązanie stron do powołania specjalnej komisji, która „zajmie się koniecznymi zmianami" w uregulowaniach obowiązujących w momencie podpisania konkordatu. Zmiany te mogą więc być dokonane na podstawie nowego konkordatu, który zostanie wynegocjowany przez komisję parytetową. W związku z powyższymi zobowiązaniami stron powstaje pytanie: czy strona państwowa może jednostronnie, tzn. bez formalnej umowy ze Stolicą Apostolską, wprowadzić do ustawodawstwa polskiego zmiany dotyczące finansowania potrzeb Kościoła, nowe w stosunku do zobowiązania wynikającego z art. 22 konkordatu, a w szczególności znieść Fundusz Kościelny?

[29] Dz.U. Nr 137, poz. 887, tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., Nr 205, poz. 1585 ze zm.

Zwolennicy opinii kwestionującej uprawnienia Stolicy Apostolskiej w tym przedmiocie odwołują się do stanowiska strony państwowej, sformułowanego przez premiera W. Cimoszewicza w deklaracji z dnia 15 kwietnia 1997 r. w celu zapewnienia jasnej wykładni konkordatu: „Konkordat uznaje określone ustawodawstwem polskim kompetencje organów państwowych do regulowania kwestii finansowych i podatkowych kościelnych osób prawnych i fizycznych. W tym celu strona państwowa zapozna się z opinią strony kościelnej w łonie odpowiedniej Komisji, o której mowa w artykule 22 ust. 2 i 3". Według opinii prof. M. Pietrzaka deklaracja ta ma stanowić podstawę do wprowadzania zmian do sytuacji finansowej Kościoła przez stronę państwową jedynie po wysłuchaniu opinii strony kościelnej[30].

Należy jednak zauważyć, że powyższa opinia jest bezpodstawna, ponieważ deklaracja premiera Cimoszewicza nie ma żadnej mocy obowiązującej zarówno z punktu widzenia zasad polskiego prawa konstytucyjnego, jak i prawa międzynarodowego. Przede wszystkim nie podlega wątpliwości, że deklaracja ta – jakkolwiek została opublikowana w „Monitorze Polskim" – absolutnie nie jest i nie może stać się źródłem prawa obowiązującego w polskim porządku prawnym. Katalog źródeł prawa obowiązującego w Polsce, wyraźnie określony w rozdziale III Konstytucji RP z 1997 r., nie wymienia deklaracji premiera Rządu RP jako źródła prawa. Fakt wydania i opublikowania takiej deklaracji w celu zmiany znaczenia normy wpisanej do art. 22 konkordatu jako dwustronnej umowy międzynarodowej należy traktować jako przejaw patologii legislacyjnej. Jest to pogwałcenie konstytucyjnej zasady praworządności, zgodnie z którą decyzje organów władzy państwowej nie mogą być sprzeczne z zasadami zawartymi w Konstytucji RP.

---

[30] M. Pietrzak, *Głos w dyskusji*, w: *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, red. P. Borecki, Cz. Janik, Warszawa 2009, s. 133, komentując deklarację premiera, twierdzi, że „[...] wszystkie zmiany w sytuacji finansowej, w wydatkach państwowych na rzecz Kościoła wymagają zasięgnięcia jedynie opinii Kościoła na ten temat. Opinii, nie zgody, co nie dotyczy innych Kościołów, które posiadają ustawowe rozwiązanie swojej sytuacji prawnej, bowiem one muszą wyrazić zgodę. Natomiast od Kościoła Katolickiego, jeszcze raz to podkreślam, zgody państwo nie musi otrzymać, musi być jedynie opinia Kościoła". Wydaje się, że opinia ta nie była autoryzowana przez M. Pietrzaka, zawiera bowiem wiele rażących błędów. Gdyby bowiem strona państwowa postępowała zgodnie z tą opinią, nastąpiłoby naruszenie konstytucyjnej zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1 Konstytucji RP). Oznaczałoby to, że Kościół Katolicki jest dyskryminowany w takiej samej sytuacji, ponieważ strona państwowa na wprowadzenie zmian do sytuacji finansowej innych kościołów musiałaby uzyskać ich zgodę, a ze strony Kościoła Katolickiego wystarczyłoby wysłuchanie tylko opinii.

3. Sam fakt opublikowania powyższej deklaracji w „Monitorze Polskim" nie stanowi podstawy do akceptacji opinii, że strona państwowa może dokonywać autentycznej wykładni znaczenia normy wpisanej do art. 22 konkordatu, tzn. ustalać jej znaczenie jedynie po wysłuchaniu opinii strony kościelnej „w łonie" Komisji Konkordatowej. Deklaracja ta nie ma również jakiejkolwiek mocy wiążącej z punktu widzenia wymogów prawa międzynarodowego. Nie stanowi bowiem integralnej części konkordatu, poddanej ratyfikacji przez Prezydenta RP i papieża na podstawie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację.

Jakkolwiek premier Cimoszewicz w swej deklaracji powołuje się na „porozumienie" ze Stolicą Apostolską, to jednak nie spełnia ono wymogów umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez kompetentne podmioty władzy. Nie może więc wywierać skutków prawnych. Jest to tylko jednostronne oświadczenie premiera Rządu RP. Należy zatem stwierdzić, że premier Cimoszewicz w żadnym wypadku nie może własną powagą ustalać znaczenia normy wpisanej do umowy międzynarodowej, jaką jest konkordat, a tym samym narzucać obowiązującej wykładni art. 22. Gdyby to było rzeczywiście porozumienie ze Stolicą Apostolską, jak twierdzi premier Cimoszewicz, miałoby charakter umowy dwustronnej poddanej ratyfikacji, dołączonej do konkordatu i poddanej ratyfikacji, która zostałaby opublikowana w „Dzienniku Ustaw RP".

W rzeczywistości deklaracja miała tylko doraźne cele ideologiczne. Była to próba pozyskania polityków postkomunistycznych, którzy w latach 1993-1997 tworzyli większość w parlamencie i z motywów ideologicznych blokowali ratyfikację konkordatu. Jednakże próba ta okazała się bezskuteczna, ponieważ Sejm RP w ówczesnym składzie do końca swojej kadencji odmawiał wyrażenia zgody na ratyfikację konkordatu. Decyzja Bronisława Geremka, ministra spraw zagranicznych, w sprawie opublikowania tej deklaracji w „Monitorze Polskim" jest jedynie świadectwem ignorancji zasad prawa konstytucyjnego i międzynarodowego, dotyczących procedury legislacyjnej w tym przedmiocie.

Podsumowanie

Z przedstawionej wyżej charakterystyki konkordatu polskiego nasuwają się następujące wnioski:

1. Ratyfikacja konkordatu bezpośrednio przyczyniła się do stabilizacji w stosunkach między państwem a Kościołem Katolickim na podstawie dwustronnej umowy międzynarodowej.

2. Pośrednio przyczyniła się także do stabilizacji w stosunkach między państwem a innymi związkami wyznaniowymi. Zgodnie z kon-

stytucyjną zasadą równouprawnienia związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1) ustawodawca polski jest bowiem zobowiązany do rozszerzenia gwarancji wolnościowych, które na mocy konkordatu przysługują Kościołowi Katolickiemu, na inne związki wyznaniowe przy użyciu układów parakonkordatowych, jakimi są ustawy indywidualne uchwalone na podstawie umów wynegocjowanych przez Rząd RP z ich kompetentnymi przedstawicielami[31]. Dotychczas spośród wielu związków wyznaniowych mniejszościowych istniejących w Polsce (2012 r. – ok. 170) 11 posiada ustawy indywidualne uchwalone w III Rzeczypospolitej. Ustawy te po wejściu w życie konkordatu zostały znowelizowane w celu dostosowania do gwarancji wpisanych do konkordatu.

Nastąpiła także nowelizacja ustawy z 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, na mocy której gwarancje konkordatowe (z pewnymi wyjątkami) rozszerzone zostały na związki wyznaniowe, posiadające status uregulowany przez wpis do rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw wyznań religijnych.

3. Pozostaje otwarta kwestia: czy istnieje potrzeba zawarcia w przyszłości nowych układów między Stolicą Apostolską a Rzecząpospolitą Polską ze względu na wcześniejsze zobowiązania stron lub nowe okoliczności? W odpowiedzi należy zgodnie z art. 22 ust. 2 konkordatu stwierdzić, że istnieje potrzeba zawarcia parcjalnego konkordatu w celu systemowego uregulowania spraw finansowych instytucji kościelnych. Jednakże nie może to oznaczać likwidacji Funduszu Kościelnego.

The Polish Concordat of 1993: the Subject Matter and Forms of Implementation of in the National Legal System

Summary

The article discusses the Concordat done by and between the Republic of Poland and the Holy See on 28 July 1993 and ratified on 23 February 1998. The author draws attention to the problem of Concordat's effec-

[31] Szerzej na ten temat W. Wysoczański, *Wpływ konkordatu z 1993 r. na sytuację prawną kościołów i innych związków wyznaniowych*, w: *Konkordat polski w 10 lat po ratyfikacji*, s. 69-85; T. Zieliński, *Konkordat a sytuacja prawna wyznań nierzymskokatolickich*, w: *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, s. 51-60.

tiveness in national law in the light of the provisions laid down by the 1997 Constitution. A number of issues are listed that were covered by that agreement. Due to the ongoing Poland-wide debate on modifying the system of financing of church institutions, much space was devoted to discussing the relevant provisions on financial matters provided for in the Concordat.

Tłumaczenie: *Konrad Szulga*

Bartosz Rakoczy*

Nowelizacja ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej w świetle jej przepisów – wymogi proceduralne

Pojęcie procedury wiąże się w zasadzie z pojęciem stosowania prawa. W tym też kontekście używa się sformułowania procedura cywilna, karna i administracyjna. Jednak znaczenie pojęcia „procedura" wykracza poza ramy tych trzech sformułowań i rodzajów procedur, wiążących się ze stosowaniem prawa. Pojęcie procedura jest też używane, choć rzadziej, na określenie procedury legislacyjnej, a więc czynności zmierzających nie tyle do stosowania prawa, ile do jego stanowienia.

Artykuł ten ma na celu wskazanie, jakie są wymogi w zakresie procedury legislacyjnej odnośnie do nowelizacji ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej[1], z uwzględnieniem tych jej elementów, które dla tej procedury są charakterystyczne. Szczegółowe omawianie całej procedury legislacyjnej pozostaje poza ramami tego artykułu.

Procedura legislacyjna jest definiowana w teorii prawa jako „zespół czynności podejmowanych przez parlament i inne uprawnione podmioty, których celem i ostatecznym efektem jest dokonanie regulacji określonej sfery stosunków społecznych w formie ustawy"[2].

W piśmiennictwie z zakresu prawa konstytucyjnego używa się także pojęcia „tryb ustawodawczy". L. Garlicki zauważa, iż „Jest to całokształt parlamentarnych i pozaparlamentarnych etapów dochodzenia ustawy do skutku, tak jak określa je konstytucja"[3].

---

* Prof. dr hab., Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu; Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

1 Dz.U. Nr 29, poz. 154 ze zm. (dalej: ustawa wyznaniowa).

2 A. Preisner, R. Balicki, w: *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2007[4], s. 629.

3 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2008[12], s. 230.

Chodzi zatem o zespół określonych czynności, zmierzających do dokonania określonych regulacji danej sfery stosunków społecznych. Dodać można, co ma znaczenie z analizowanego punktu widzenia, że chodzi tu nie tylko o dokonywanie określonych czynności, ale także o zachowanie ich określonej kolejności. Ma to znaczenie przede wszystkim z punktu widzenia konsultacji społecznych, w omawianym przypadku z tzw. stroną kościelną. Konsultacje społeczne dokonywane są na określonym etapie procedury legislacyjnej.

Procedura legislacyjna dotyczy nie tylko obejmowania określonych stosunków społecznych nową regulacją, ale także zmiany przyjętych już rozwiązań prawnych. Przedmiotem dalszej analizy nie będzie zatem kwestia uregulowania w drodze ustawy wyznaniowej, ale zmiana ustawy. Z punktu widzenia procedury legislacyjnej ta okoliczność pozostaje bez znaczenia dla oceny wymogów proceduralnych.

W teorii prawa nowelizacja jest określana jako „częściowa zmiana aktu prawotwórczego przez inny akt prawotwórczy (akt normatywny). Zmiana aktu nowelizowanego może polegać na: (a) zmianie treści przepisów prawnych; (b) uchyleniu przepisów; (c) wprowadzeniu nowych przepisów. Nowelizacji można dokonać wyłącznie na drodze aktu prawodawczego o tej samej lub wyższej mocy prawnej co akt nowelizowany. Wyróżnia się dwie formy nowelizacji: 1) wydanie odrębnego aktu nowelizującego, który w całości jest poświęcony zmianie innego aktu prawnego (nowelizacja szeroka) […], oraz 2) zamieszczenie przepisów zmieniających inny akt prawodawczy w akcie normatywnym, który zasadniczo jest poświęcony regulacji innych kwestii i nie ma w całości charakteru aktu nowelizującego (nowelizacja wąska)”[4].

Z analizowanego punktu widzenia nie ma znaczenia, czy w grę wchodzi nowelizacja szeroka, czy nowelizacja wąska, gdyż w każdym wypadku procedura legislacyjna jest taka sama. Jednak w praktyce można dostrzec pewne różnice, wiążące się z zakresem konsultacji, w tym konsultacji ze stroną kościelną.

Artykuł ten dotyczy jedynie zmiany ustawy wyznaniowej, a więc aktu o randze ustawowej. Poza rozważaniami pozostają zatem zmiany umów międzynarodowych (konkordat) czy rozporządzeń wykonawczych do ustawy wyznaniowej.

W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że istnieją tzw. szczególne procedury legislacyjne. Podstawą ich wyodrębnienia i nazwania procedurami szczególnymi jest to, że nie ma do nich zastosowania zwyczajny czy też ogólny tryb postępowania ustawodawcze-

[4] S. Kaźmierczyk, w: *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, Warszawa 2010[3], s. 227.

go. Do takich wyjątkowych procedur legislacyjnych zalicza się zmianę Konstytucji RP, uchwalenie umowy międzynarodowej, na mocy której Rzeczpospolita może przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, uchwalanie ustawy budżetowej[5]. Wymienia się również zmianę kodeksu oraz uchwalanie tzw. ustaw wykonujących prawo europejskie[6].

Wobec powyższego zmiany ustawy wyznaniowej – czy to w ramach nowelizacji szerokiej, czy też nowelizacji wąskiej – nie można traktować jako procedury legislacyjnej szczególnej. Nie oznacza to jednak, że takowa nowelizacja nie charakteryzuje się określonymi odrębnościami. Mają jednak one niewielkie znaczenie, skoro owych odrębności nie uznano za uzasadniające do wyodrębnienia trybu legislacyjnego zmiany ustawy wyznaniowej.

Procedura legislacyjna rozpoczyna się od wykonania inicjatywy ustawodawczej. Inicjatywa ta przysługuje jedynie takim podmiotom, którym pracodawca wyraźnie przyznał taką prerogatywę. Prawodawca reguluje kwestie inicjatywy ustawodawczej w art. 118 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[7] Jak stanowi ten przepis,

„1. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów.
2. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa.
3. Wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania".

W piśmiennictwie z zakresu prawa konstytucyjnego zauważono, że „inicjatywa ustawodawcza polega na prawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy [...] z takim skutkiem, że jeśli projekt odpowiada wymogom Konstytucji i innych przepisów prawa (na przykład regulaminowi Sejmu), należy nadać mu bieg ustawodawczy"[8].

Materia procedury legislacyjnej jest podzielona pomiędzy Konstytucję a Regulamin Sejmu i Senatu. Regulamin Sejmu ma formę uchwały

---

5 E. Gdulewicz, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2008, s. 239.

6 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, s. 244.

7 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

8 P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008[2], s. 254.

podjętej w dniu 30 lipca 1992 r.[9] Podobnie Regulamin Senatu ma postać uchwały z dnia 23 listopada 1990 r.[10]

Jak podkreśla L. Garlicki, „Należy zauważyć, że procedura ustawodawcza jest w Konstytucji regulowana tylko częściowo, zaś stosownie do zasady autonomii parlamentu […] i zgodnie z polską tradycją – pełne ujęcie postępowania legislacyjnego w parlamencie jest pozostawione regulaminom Sejmu i Senatu jako aktom właściwym dla określenia porządku ich pracy"[11].

Ogólne ramy postępowania legislacyjnego określa art. 119 Konstytucji RP. Stanowi on, iż

„1. Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach.
2. Prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów.
3. Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji.
4. Wnioskodawca może wycofać projekt ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania projektu".

Jak wynika z ust. 1, rozpatrzenie projektu następuje w trzech czytaniach. Pod tym pojęciem rozumieć należy „procedurę określonego, wielofazowego sposobu rozpatrywania projektu, w którym «czytanie» oznacza pewien etap zaawansowania prac legislacyjnych, według pewnej, logicznej kolejności – przechodzenia od debaty ogólnej do szczegółowej"[12].

Zgodnie z art. 34 Regulaminu Sejmu

„1. Projekty ustaw i uchwał składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu; wnosząc projekt, wnioskodawca wskazuje swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem.
2. Do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno:
   1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy,
   2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,

---

9 Tekst jedn. M.P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.

10 Tekst jedn. M.P. z 2010 r., Nr 39, poz. 542 ze zm.

11 L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 1 komentarza do art. 118.

12 Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 229.

3) wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,
4) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne,
5) wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
6) przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych,
7) zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

3. Uzasadnienie powinno przedstawiać również wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgania takich opinii wynika z przepisów ustawy. W wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.
4. Do uzasadnienia wniesionego przez Radę Ministrów projektu ustawy dołącza się projekty podstawowych aktów wykonawczych. […]
4b. Rada Ministrów przesyła wraz z wniesionym przez siebie projektem ustawy zgłoszenia podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy w trybie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. Nr 169, poz. 1414), dołączając jednocześnie informację o kolejności wniesienia tych zgłoszeń. […]
6. Marszałek Sejmu może zażądać dołączenia uzasadnienia do projektu uchwały, jeżeli nakłada ona na określone podmioty obowiązki.
7. Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy lub uchwały, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom określonym w ust. 2 i 3.
7a. Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt uchwały, jeżeli projekt nie odpowiada wymogom określonym w ust. 4c-4g.
8. Projekty, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować celem wyrażenia opinii do Komisji Ustawodawczej. Komisja może większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. Projektowi zaopiniowanemu jako niedopuszczalny Marszałek Sejmu może nie nadać dalszego biegu.

9. Marszałek Sejmu po otrzymaniu projektu ustawy, z wyjątkiem projektów wnoszonych przez Prezydenta oraz Radę Ministrów, przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania zarządza sporządzenie przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii w sprawie zgodności wniesionego projektu z prawem Unii Europejskiej".

Przepis ten określa precyzyjnie, w jaki sposób podmioty uprawnione wykonują przysługującą im inicjatywę ustawodawczą oraz jakie działania powinny być podjęte w związku z wniesieniem projektu ustawy. Za istotne z analizowanego punktu widzenia należy uznać, że już przy wnoszeniu przez Radę Ministrów konieczne jest wskazanie podmiotów zainteresowanych danym projektem. Prawodawca stawia zatem akcent na szeroki udział zainteresowanych podmiotów w procedurze legislacyjnej.

Z analizowanego punktu widzenia znaczenie ma jednak kwestia ewentualnej możliwości włączenia się Kościoła Katolickiego do postępowania legislacyjnego, zmierzającego do zmiany ustawy wyznaniowej. Zmiana ustawy wyznaniowej następuje bowiem z zachowaniem wszystkich przepisów wyżej zacytowanych. Zatem jej zmiana także nastąpi w trzech czytaniach. Zasadne jest jednak rozważenie, czy i ewentualnie na jakim etapie możliwe jest włączenie się Kościoła Katolickiego do procedury legislacyjnej.

Szczególnego znaczenia nabiera art. 34 Regulaminu Sejmu, który wymaga dołączenia do projektu ustawy wyników konsultacji. W określonych sytuacjach Marszałek Sejmu kieruje projekt na konsultacje. Czyni to już przed pierwszym czytaniem, a więc we wstępnej fazie procedury legislacyjnej.

Prawodawca w art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu wskazuje na konieczność uwzględniania w zakresie konsultacji przepisów innych ustaw. Powstaje zatem pytanie, czy stosowne konsultacje powinny być przeprowadzone także z Kościołem Katolickim co do zmiany ustawy wyznaniowej. Odpowiedź wiąże się z poszukiwaniem normy prawnej, która takie konsultacje regulowałaby, czyniąc z nich obligatoryjny element procedury legislacyjnej.

W myśl art. 22 konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r.[13],

„1. Działalność służąca celom humanitarnym, charytatywno-opiekuńczym, naukowym i oświatowo-wychowawczym, podejmowana przez kościelne osoby prawne, jest zrównana pod względem praw-

[13] Dz.U. z 1998 r., Nr 51, poz. 318.

nym z działalnością służącą analogicznym celom i prowadzoną przez instytucje państwowe.
2. Przyjmując za punkt wyjścia w sprawach finansowych instytucji i dóbr kościelnych oraz duchowieństwa obowiązujące ustawodawstwo polskie i przepisy kościelne Układające się Strony stworzą specjalną komisję, która zajmie się koniecznymi zmianami. Nowa regulacja uwzględni potrzeby Kościoła, biorąc pod uwagę jego misję oraz dotychczasową praktykę życia kościelnego w Polsce.
3. Władzom państwowym wskazana zostanie instytucja kościelna lub instytucje kościelne kompetentne w sprawach wymienionych w ustępie 2.
4. Rzeczpospolita Polska w miarę możliwości udziela wsparcia materialnego w celu konserwacji i remontowania zabytkowych obiektów sakralnych i budynków towarzyszących, a także dzieł sztuki stanowiących dziedzictwo kultury".

Wskazać też należy art. 4 ustawy wyznaniowej, w myśl którego „Komisja Wspólna przedstawicieli Rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Konferencji Episkopatu Polski, składająca się z ich upoważnionych przedstawicieli, w uzgodnionej liczbie na zasadzie parytetu, zwana dalej «Komisją Wspólną», rozpatruje problemy związane z rozwojem stosunków między Państwem i Kościołem oraz sprawy interpretacji niniejszej ustawy i jej wykonywania.

2. Przepis ust. 1 nie narusza właściwości organów państwowych ani organów Kościoła, jak również kompetencji Stolicy Apostolskiej".

W piśmiennictwie – w odniesieniu do art. 22 konkordatu – słusznie zauważono, że „Strony podpisujące konkordat podjęły więc zobowiązanie do utworzenia specjalnej komisji parytetowej na szczeblu międzynarodowym (Stolica Apostolska i państwo) lub krajowym (Konferencja Episkopatu Polski i Rząd RP), która podejmie negocjacje w sprawie ustalenia koniecznych zmian w obowiązujących dotychczas przepisach. Zmiany te mają uwzględniać potrzeby Kościoła wynikające z jego misji oraz dotychczasową praktykę życia kościelnego w Polsce"[14].

Podstawowym zadaniem Komisji Wspólnej ma być zatem podjęcie działań, zmierzających do dokonania zmian w prawie polskim z uwzględnieniem misji Kościoła i praktyki życia kościelnego. J. Krukowski podniósł wprawdzie, iż Komisja taka powinna podjąć pracę i ustalić zakres koniecznych zmian, jednak można przyjąć, że jej rola nie mogła ograniczać się jedynie do wprowadzenia zmian wynikających z podpisania i ratyfikacji konkordatu. Umawiające się strony musiały mieć na względzie także i konieczność wspólnych prac legislacyjnych

[14] J. Krukowski, *Konkordat polski. Znaczenie i realizacja*, Lublin 1999, s. 177.

na przyszłość. Musiały bowiem uwzględnić, że w systemie prawa polskiego nastąpią i następują zmiany, które pośrednio czy nawet bezpośrednio dotyczyć będą tych regulacji, które obejmują Kościół Katolicki.

J. Krukowski wskazał, że Komisja Wspólna powinna zająć się kwestiami ubezpieczeń społecznych osób duchownych, Funduszu Kościelnego, rozgraniczeniem działalności gospodarczej kościelnych jednostek organizacyjnych od działalności niegospodarczej[15]. Obecnie można zauważyć, że pole działań Komisji uległo znacznemu rozszerzeniu, chociażby w związku z likwidacją Komisji Majątkowej czy problemami występującymi w praktyce, a związanymi ze stosowaniem prawa kanonicznego[16].

Co istotne, umawiające się strony nie ograniczyły czasowo działalności Komisji, co oznacza, że może ona działać nadal.

Można zatem przyjąć, że art. 22 konkordatu stanowi ową podstawę prawną, o której mowa w art. 34 Regulaminu Sejmu. Jest to wszakże norma szczególnego rodzaju, gdyż konsultacje odbywają się w ramach prac Komisji. Jest to jednak tryb obligatoryjny, gdyż umawiające się strony nie wyłączyły okoliczności, gdy Komisja nie działa.

Uzasadnienia dla konieczności przeprowadzenia konsultacji w trybie art. 34 Regulaminu Sejmu lub wcześniej przez wnioskodawcę wykonującego prawo inicjatywy ustawodawczej znaleźć także można we wspomnianym już art. 4 ustawy wyznaniowej, stanowiącym podstawę funkcjonowania Komisji Wspólnej.

Zakres jej kompetencji został określony jako rozpatrywanie problemów związanych z rozwojem stosunków między państwem i Kościołem oraz sprawy interpretacji ustawy wyznaniowej i jej wykonywania. Wprawdzie prawodawca polski nie wymienia w tym przepisie, iż kompetencje Komisji obejmują również sprawy legislacji, ale przecież stanowi ona jeden z istotniejszych elementów kształtowania stosunków państwo-Kościół Katolicki. Jak podnosi się w literaturze przedmiotu, „W art. 4 ustawodawca sformułował dwa podstawowe zadania, jakimi powinna zajmować się Komisja Wspólna. Pierwszym z nich jest rozpatrywanie problemów związanych z rozwojem stosunków między państwem a Kościołem. *Ratio legis* tej regulacji dotyczy wspólnej analizy problemów związanych z rozwojem stosunków prawnych. Jednak dobry rozwój stosunków pomiędzy państwem a Kościołem Katolickim uzależniony jest od wnikliwej analizy poprzednich doświadczeń. U pod-

---

[15] Tamże, s. 177-178.

[16] Zob. bliżej m.in. B. Rakoczy, *Prawo kanoniczne w orzecznictwie sądów polskich*, w: *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989-2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, red. D. Walencik, Katowice–Bielsko-Biała 2009, s. 275-285.

staw tej regulacji leży założenie, że najwłaściwszą drogą rozwiązywania sporów jest dialog na kompetentnym forum, a nie podejmowanie działań nieprzychylnych czy wręcz wrogich. Bez wątpienia ustawodawca skorzystał tu z doświadczeń relacji z Kościołem Katolickim na przestrzeni całego okresu PRL, a nawet lat wcześniejszych. Dostrzegł on bowiem, że wrogie działania w stosunku do Kościoła Katolickiego nie są dobrym rozwiązaniem, a z drugiej strony kazania i homilie są dobrym sposobem komunikacji.

Drugą kompetencją Komisji Wspólnej są sprawy wykładni ustawy wyznaniowej i jej stosowanie. Komisja Wspólna nie ma jednak uprawnień do dokonywania wykładni wiążącej. Nie jest ona również uprawniona do dokonywania wykładni autentycznej, gdyż takiej może dokonać sam ustawodawca. Prawodawca polski jest jednak świadomy, że nie jest on kompetentny w zakresie wykładni przepisów prawa kanonicznego, a skoro nadał mu moc obowiązującą w prawie polskim, to konsekwentnie musiał też zapewnić wykładnię przepisów prawa kanonicznego. Ponadto ustawa posługuje się pojęciami *stricte* z prawa kanonicznego. Udział więc czynnika kościelnego w jej wykładni jest zatem niezbędny”[17].

Zwrócić należy uwagę na kompetencje w zakresie wykładni. Skoro Komisja może zajmować się sprawami wykładni przepisów ustawy, to *a minori ad maius* może uczestniczyć w tworzeniu tego prawa i w konsekwencji może uczestniczyć w zmianach ustawy wyznaniowej.

Reasumując, należy przyjąć, że art. 22 konkordatu i art. 4 ustawy wyznaniowej uzasadniają, iż konsultacje, o których mowa w art. 34 Regulaminu Sejmu, powinny być prowadzone także z Kościołem Katolickim, o ile oczywiście zakres regulacji jego dotyczy czy to pośrednio, czy bezpośrednio. Konsultacje takie odbywają się w ramach prac Komisji.

Kolejnym etapem procesu legislacyjnego są poszczególne czytania projektu ustawy. Jak stanowi art. 39 Regulaminu Sejmu,

„1. Pierwsze czytanie projektu ustawy (uchwały) obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy.
2. Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu kończy się skierowaniem projektu do komisji, chyba że Sejm w związku ze zgłoszonym wnioskiem odrzuci projekt w całości.
3. Sejm, kierując projekt do komisji, może wyznaczyć im również termin przedstawienia sprawozdania”.

[17] B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 34.

Natomiast w myśl art. 40 Regulaminu Sejmu

„1. Projekty ustaw (uchwał) kieruje się do właściwych komisji.
2. Komisje, do których skierowany został do rozpatrzenia projekt, obradują nad nim wspólnie; komisje te mogą zwrócić się do innych komisji sejmowych o wyrażenie opinii o projekcie lub jego części.
3. Komisje, na wniosek prezydiów, ustalają tok prac nad projektem.
4. W przypadku skierowanych do komisji projektów połączonych tematycznie i rozpatrywanych w tym samym postępowaniu komisja może podjąć uchwałę o ich wspólnym rozpatrzeniu; komisja sporządza wspólne sprawozdanie o tych projektach".

Drugie czytanie uregulowane jest w art. 44 Regulaminu Sejmu, stanowiącym, że

„1. Drugie czytanie obejmuje:
   1) przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy oraz w przypadku, o którym mowa w art. 47 ust. 2 pkt 2, sprawozdania poprawionego,
   2) przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków, z zastrzeżeniem art. 46.
2. Poprawki, o których mowa w ust. 1 pkt 2, po ustnym zgłoszeniu przedstawia się na piśmie Marszałkowi Sejmu. Poprawki powinny zawierać wynikające z nich konsekwencje dla tekstu projektu ustawy.
3. Drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, chyba że Sejm postanowi inaczej".

Natomiast trzecie czytanie uregulowano w art. 49 Regulaminu Sejmu, w myśl którego „Trzecie czytanie projektu obejmuje:

1) przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji lub – jeżeli projekt nie został ponownie skierowany do komisji – przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania,
2) głosowanie".

Z punktu widzenia procedury legislacyjnej znaczenie ma głosowanie nad projektem ustawy. Z art. 120 Konstytucji RP wynika, że Sejm uchwala ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jak zauważa W. Skrzydło, „O ile debata sejmowa toczyć się może przy nieokreślonej, a więc dowolnej liczbie posłów, to do ważności głosowania niezbędne jest spełnienie kilku

warunków. Pierwszy z nich to niezbędne kworum, które przy uchwalaniu ustaw wynosi co najmniej połowę ustawowej liczby posłów (a więc minimum wynosi 230). Istnienie kworum pozwala na przystąpienie do głosowania, a warunkiem przyjęcia ustawy jest poparcie jej przez zwykłą większość posłów (czyli liczba zwolenników ustawy musi być wyższa niż liczba jej przeciwników). W szczególnych przypadkach Konstytucja może jednak przewidzieć inną większość"[18].

Kolejne etapy procedury legislacyjnej nie obejmują już konsultacji, a ich przebieg w przypadku zmiany ustawy wyznaniowej jest taki sam jak w stosunku do pozostałych ustaw.

Podsumowując, należy przyjąć, że nowelizacja ustawy wyznaniowej odbywa się w takim samym trybie jak innych aktów rangi ustawowej. Nowelizacja taka nie jest traktowana w piśmiennictwie jako procedura legislacyjna szczególna. Nie oznacza to jednak, że nie można dostrzec jej charakterystycznych elementów.

W nowelizacji ustawy wyznaniowej kluczową rolę odgrywają konsultacje, które w tym akurat przypadku powinny nastąpić na płaszczyźnie Komisji, o której mowa w art. 22 Konkordatu, względnie art. 4 ustawy wyznaniowej. W każdym z tych przypadków istnieją podstawy prawne do uznania, że Komisja jest właściwym forum do przeprowadzenia stosownych konsultacji. Konsultacje takie należy uznać za obowiązkowe na podstawie art. 34 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 22 konkordatu i art. 4 ustawy wyznaniowej.

Amendment to the Act on Relations Between the State and the Roman Catholic Church: Procedural Requirements

Summary

This paper aims to identify the requirements for the legislative procedure regarding the amendment to the Act of 17 May 1989 on Relations Between the State and the Catholic Church in the Republic of Poland. A thorough characteristics of the procedure was provided along with its most prominent components. Any modification of this religious law fol-

[18] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009[6], s. 141.

lows the same procedure as any other law, yet with much more pressure put on the so-called public consultation. Obligatorily, such public consultation is conducted between the representatives of the Joint Commission of the Government of the Republic of Poland and the Polish Episcopal Conference, which follows both from statute and from the Concordat.

Tłumaczenie: *Konrad Szulga*

Michał Zawiślak*

Zmiana systemu finansowania Kościoła Katolickiego w świetle Konstytucji RP i konkordatu

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza prawnych aspektów zmiany sposobu finansowania Kościoła Katolickiego w Polsce. Tłem rozważań będą regulacje prawne przyjęte w poszczególnych państwach europejskich. Z uwagi na konieczność zmiany systemu finansowania Kościoła Katolickiego artykuł będzie dotyczyć kwestii związanych z zakończeniem prac Komisji Majątkowej, likwidacją Funduszu Kościelnego, a także z obecnymi formami finansowania Kościoła Katolickiego z budżetu państwa.

1. Obowiązek układowej formy regulacji spraw finansowych Kościoła Katolickiego

Od momentu wejścia w życie konkordatu na stronach tej umowy międzynarodowej ciąży obowiązek zmiany systemu finansowania Kościoła Katolickiego w formie układowej. Państwo polskie przyjęło tym samym na siebie na mocy art. 22 ust. 2 konkordatu obowiązek współdziałania z Kościołem Katolickim w dziedzinie wypracowania nowoczesnego modelu finansowania[1]. Niezwykle ważne jest dostrzeżenie w tym miejscu analogii uregulowania polskiego konkordatu do rozwiązań włoskich. Włoski konkordat z 1984 r. przewidywał uregulowanie kwestii finansowania Kościoła Katolickiego poprzez dialog w ramach specjalnie do tego powołanej komisji państwowo-kościelnej, której

* Dr, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.

[1] Obowiązek taki wynika wprost z treści cytowanego przepisu: „Układające się Strony stworzą specjalną komisję, która zajmie się koniecznymi zmianami".

umocowanie wynikało właśnie z przepisów konkordatowych[2]. W tym miejscu należy zaznaczyć, że konkordatowa forma uregulowania systemu finansowania nie jest jedyną prawną możliwością uregulowania tej materii. Treść art. 27 konkordatu wskazuje, z jednej strony, na konieczność zawarcia nowego konkordatu parcjalnego, z drugiej strony zaś przewiduje alternatywne rozwiązania w formie uzgodnień między Rządem RP i Konferencją Episkopatu Polski. Możliwość układowej formy regulacji sytuacji finansowej pojawiła się dopiero wraz z wejściem w życie Konstytucji (art. 25 ust. 5).

Jak uczy historia relacji państwo-Kościół, w szczególności w okresie PRL, państwo jednostronnie regulowało wiele zagadnień z zakresu prawa wyznaniowego. Niestety, takiego działania nie można wykluczyć w demokratycznym państwie świeckim, jednak – jak twierdzi J. Krukowski – nawet narzucone przez władze komunistyczne dwa Porozumienia z 1950 r. i 1956 r. potwierdzały fundamentalne założenie, że to właśnie dwustronna forma (układowa) stosunków państwo-Kościół jest właściwa dla tych dwóch podmiotów[3]. Obecnie konkordat z 1993 r. rozwiewa wszelkie wątpliwości w tej materii, gdyż zawiera gwarancję uregulowania sytuacji finansowej Kościoła Katolickiego w formie układowej (art. 22 ust. 2). Konstytucja również wskazuje na układowy charakter regulacji państwo-Kościół.

Obowiązek układowego regulowania kwestii finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych wynika również z przepisów art. 25 ust. 4-5 Konstytucji. Punktem wyjścia jest użyte w dyspozycji tego przepisu pojęcie „stosunki" między państwem a związkami wyznaniowymi, które obejmuje swym zakresem także kwestie finansowania[4].

Należy także odwołać się do uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 25 listopada 2010 r., I ACa 363/10, w którym sąd stwierdził, że „zasada bezstronności nie oznacza obojętności, a raczej zasadę życzliwego zainteresowania, co przejawia się w ustawowej formie regulacji sytuacji prawnej związków wyznaniowych". Zatem o ile przepisy art. 25 ust. 4-5 determinują układową formę regulacji

---

[2] H. Misztal, P. Stanisz, *Włoski model finansowania związków wyznaniowych*, w: *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa profesora Michała Pietrzaka*, red. P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński, Warszawa 2009, s. 343.

[3] J. Krukowski, *Porozumienia pomiędzy przedstawicielami Rządu i Episkopatu Polski z 1950 i 1956 r. Znaczenie i realizacja,* w: *Prawo i polityka wyznaniowa w Polsce Ludowej*, red. A. Mezglewski, P. Stanisz, M. Ordon, Lublin 2005, s. 96-97.

[4] P. Stanisz, *Perspektywy zmiany systemu finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych w Polsce*, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2009, t. 12, s. 14.

sytuacji prawnej (także finansowej), o tyle przyjęcie nowego modelu finansowania w formie dwustronnej nie naruszy zasady bezstronności władz publicznych.

Układowa forma regulacji spraw finansowych wynika zarówno z treści konkordatu (art. 22 ust. 2 w zw. z art. 27), jak i Konstytucji (art. 25 ust. 4-5). Reasumując, z treści cytowanych przepisów wynika, że władze publiczne nie mogą jednostronnie regulować spraw finansowych[5]. W tym kontekście należy krytycznie ocenić projekt ustawy z 2004 r. o zniesieniu Funduszu Kościelnego[6]. U jego podstaw legło przekonanie, że interpretacji art. 22 ust. 2 konkordatu należy dokonywać zgodnie z deklaracją Rządu RP z 15 kwietnia 1997 r. w celu zapewnienia jasnej wykładni konkordatu[7]. Zasadne wydaje się jednak przyjęcie stanowiska, że stosowna zmiana funkcjonowania Funduszu powinna się dokonać w drodze układowej[8].

W kontekście zmiany sposobu finansowania Kościoła Katolickiego zakończenie prac Komisji Majątkowej ma kapitalne znaczenie. Sposób zwrotu własności upaństwowionych nieruchomości kościelnych został w sposób całościowy określony w przepisach ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP[9]. Najogólniej można wskazać, że ustawa z 17 maja 1989 r. wprowadziła dwa rodzaje postępowań, których finalnym efektem było przywrócenie prawa wła-

---

[5] Takie właśnie rozumienie treści cytowanych przepisów potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2 kwietnia 2003 r., K 13/02 (Dz.U. Nr 62, poz. 577), OTK-A 2003, nr 4, poz. 28; zob. J. Krukowski, *Konstytucyjny system relacji między państwem a kościołem katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi,* w: *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. R. Mojak, Lublin 2000, s. 105-106.

[6] Projekt senacki ustawy o zniesieniu Funduszu Kościelnego z dnia 29 lipca 2004 r., druk nr 771, http://ww2.senat.pl/K5/DOK/dr/750/771.htm (dostęp: 15.04.2012); *Fundusz Kościelny – za i przeciw. Relacja z konferencji w dniu 10 grudnia 2004 r.*, Biuro Klubu Parlamentarnego SLD, Warszawa 2005, s. 50-94.

[7] Treść pkt 6 tej deklaracji stanowi, że „Konkordat uznaje określone ustawodawstwem polskim kompetencje organów państwowych do regulowania kwestii finansowych i podatkowych kościelnych osób prawnych i fizycznych". Zob. Oświadczenie rządowe z dnia 26 stycznia 1998 r. (M.P. Nr 4, poz. 51).

[8] Na temat zasadności przyjęcia stanowiska, że deklaracja Rządu RP z 15 kwietnia 1997 r. nie wpływa na sposób interpretacji art. 22 ust. 2 konkordatu szerzej zob. P. Stanisz, *Perspektywy zmiany systemu finansowania kościołów,* s. 14-15. Należy jednak zauważyć, że odmienny pogląd prezentuje P. Borecki, *Glosa do uchwały całej Izby Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2005 r.,* „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2005, nr 2-3, s. 156-157.

[9] Dz.U. Nr 29, poz. 154 ze zm.

sności[10]. Na mocy ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej[11] z dniem 1 marca 2011 r. zniesiono Komisję Majątkową (art. 2 ust. 1). W konsekwencji roszczenia rewindykacyjne kościelne osoby prawne mogą składać do sądu powszechnego. Należy jednak podzielić zastrzeżenia, jakie wynikają z przyjętej koncepcji realizacji roszczeń rewindykacyjnych przed sądami powszechnymi[12].

Ideą działalności tej Komisji było przywrócenie prawa własności nieruchomości kościelnych zagarniętych Kościołowi Katolickiemu w okresie Polski Ludowej. Likwidacja tej Komisji oznacza symboliczne (gdyż postępowania rewindykacyjne nadal będą rozpatrywane przez sądy) zamknięcie etapu finansowego rozliczenia w stosunku do nieruchomości upaństwowionych w okolicznościach wymienionych w ustawie. Całkowite zakończenie procesu rewindykacyjnego w stosunku do nieruchomości Kościoła Katolickiego będzie mieć wpływ na zmianę modelu finansowania tego Kościoła, gdyż ten aspekt nie będzie wchodzić do zakresu regulacji sytuacji finansowej Kościoła Katolickiego poprzez przyjęcie przyszłych rozwiązań prawnych nowego modelu finansowania. Wydanie prawomocnych orzeczeń, kończących postępowanie w poszczególnych sprawach, doprowadzi do bezprzedmiotowości regulowania tej kwestii. Dalej idącą konsekwencją zakończenia prac Komisji Majątkowej jest fakt na chwilę obecną nieznajdujący uzasadnienia merytorycznego dalszego działania pozostałych komisji regulacyjnych[13].

Równie ważna jest kwestia związana z istnieniem Funduszu Kościelnego. Wyraźnie trzeba oddzielić jednak sferę jego funkcjonowania do 1989 r. i po 1989 r. Samo utworzenie tego Funduszu związane było z realizacją wytycznych ówczesnej polityki wyznaniowej państwa. Fundusz Kościelny od samego początku stał się materialnym zapleczem realizacji zadań antykościelnych. Od momentu utworzenia Funduszu Kościelnego jego działalność nastawiona była na realizację polityki wyznaniowej. Przemawiają za tym już same okoliczności jego po-

---

[10] Zob. D. Walencik, *Rewindykacja nieruchomości Kościoła Katolickiego w postępowaniu przed Komisją Majątkową*, Lublin 2008, s. 219-227.

[11] Dz.U. z 2011 r., Nr 18, poz. 89.

[12] Zob. P. Stec, D. Walencik, *Rewindykacja nieruchomości osób prawnych Kościoła Katolickiego w postępowaniu przed sądami powszechnymi*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego" 2011, t. 3, s. 25-29.

[13] Nasuwa się poważna wątpliwość co do zgodności takiego stanu rzeczy z zasadą równouprawnienia związków wyznaniowych wyrażoną w art. 25 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim niekatolickie związki wyznaniowe nadal korzystają z uprzywilejowanej procedury rewindykacyjnej.

wstania[14]. Także sposób wydatkowania jego środków, który wyraźnie preferował finansowe wspieranie ruchu „księży patriotów", świadczył o realizowaniu wytycznych formułowanych przez władze państwowe. Zasilanie Funduszu Kościelnego wyłącznie dotacjami państwowymi dawało Urzędowi do Spraw Wyznań możliwość nieskrępowanego wykorzystywania Funduszu do celów politycznych[15].

Zarówno skala niezgodnego z przepisami ustawy wykorzystywania środków, jak i stopień realizacji ustawowego katalogu zadań – stosownie do polityki wyznaniowej – potwierdza tezę, zgodnie z którą Fundusz Kościelny był narzędziem realizacji polityki wyznaniowej. Nie ulega wątpliwości, że skoro wykorzystywano go do walki z Kościołem Katolickim, to po przemianach ustrojowych z 1989 r. sposób jego wykorzystywania powinien być podporządkowany zrekompensowaniu wyrządzonych Kościołowi szkód[16]. Od 1989 r. ze środków Funduszu Kościelnego korzystają wszystkie związki wyznaniowe, a nie tylko Kościół Katolicki. I choć największe kwoty trafiają na rzecz duchownych Kościoła Katolickiego, to wynika to z obiektywnych kryteriów finansowania, a nie z uprzywilejowanej roli tego Kościoła w państwie[17].

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 2009 r. konsekwentnie potwierdził tezę, że równouprawnienie wyklucza egalitaryzm[18]. Oznacza to, że finansowanie z budżetu państwa katolickiego szkolnictwa wyższego jest dostępne dla wszystkich związków wyznaniowych, a nie tylko dla Kościoła Katolickiego. W istocie państwo powinno wprowadzać takie regulacje dla związków wyznaniowych, aby w kwestii finansowania szkół wyższych wyznaniowych decydowały obiektywne kryteria.

Włoski system oparty został na modelu hiszpańskim, choć znacząco się różni od pierwowzoru. Można zatem stwierdzić, że decydując

---

[14] Na temat okoliczności powstania Funduszu Kościelnego szerzej D. Walencik, *Rewindykacja nieruchomości Kościoła Katolickiego*, s. 138-142; M. Winiarczyk-Kossakowska, *Przejęcie przez państwo dóbr martwej ręki,* „Państwo i Prawo" 2000, z. 12, s. 52-65.

[15] M. Zawiślak, *Wydatkowanie środków Funduszu Kościelnego w latach 1950-1989*, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2009, t. 12, s. 241-265; tenże, *Fundusz Kościelny 1950-1989. Studium historyczno-prawne*, Lublin 2011, s. 221 (mps pracy doktorskiej).

[16] M. Zawiślak, *Fundusz Kościelny 1950-1989*, s. 224.

[17] A. Czohara, *Podstawy prawne zadań Funduszu Kościelnego w III RP*, w: *Pro bono Reipublicae. Księga Jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, s. 200-210; M. Piszcz-Czapla, *Kryteria wydatkowania środków Funduszu Kościelnego*, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2009, t. 12, s. 347-351.

[18] Wyrok z dnia 14 grudnia 2009 r., K 55/07, OTK-A 2009, nr 11, poz. 167 (Dz.U. Nr 218, poz. 1702).

się na wprowadzenie modelu finansowania, można nadać mu istotne cechy charakterystyczne. We Włoszech od początku zakładano wypracowanie nowego sposobu finansowania, a nie powielanie modelu hiszpańskiego[19]. W Polsce również należy rozważyć, czy włoski model finansowania ma być wiernie przeniesiony na grunt regulacji polskich, czy też ma być jedynie punktem odniesienia do konstruowania nowego modelu finansowania[20].

2. Różnorodność systemów finansowania związków wyznaniowych w Europie

Słusznie zauważa P. Stanisz, że istotnych przykładów zmiany modelu finansowania należy doszukiwać się w rozwiązaniach prawnych innych państw demokratycznych. Włoski model finansowania stanowi ciekawy punkt odniesienia do przyszłego modelu polskiego[21]. Należy zauważyć, że we włoskim porządku prawnym związki wyznaniowe, korzystając z układowej formy regulacji sytuacji prawnej, mogą w sposób swobodny kształtować swoje regulacje dotyczące sposobu finansowania[22]. Doświadczenia włoskie powinny być brane pod uwagę przy konstruowaniu nowoczesnego modelu finansowania związków wyznaniowych[23]. W tym kontekście pożądana będzie również wnikliwa analiza metod finansowania związków wyznaniowych w innych krajach europejskich, w szczególności w krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

Nie istnieje jeden model finansowania związków wyznaniowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Różnorodne sposoby

---

19 H. Misztal, P. Stanisz, *Włoski model*, s. 345.

20 Potrzebę wprowadzenia do modelu polskiego modyfikacji wyprowadzonych na kanwie regulacji włoskiego modelu postuluje P. Stanisz, *Perspektywy zmiany*, s. 32-33.

21 H. Misztal, P. Stanisz, *Włoski model*, s. 342-355.

22 Tamże, s. 346-347.

23 Temat finansowania związków wyznaniowych we Włoszech zob. m.in.: G. Feliciani, *Finansowanie instytucji kościelnych i utrzymanie duchowieństwa. Doświadczenia włoskie*, w: *Systemy finansowania instytucji kościelnych w Europie*, red. J. Krukowski, Lublin 2000, s. 45-64; S. Ferrari, *Państwo i Kościół we Włoszech*, w: *Państwo i kościół w krajach Unii Europejskiej*, tłum. J. Łopatowska-Rynkowska, M. Rynkowski, red. G. Robbers, s. 399-402; R. Astorii, *Le financement des confessions religieuses en Italie,* w: *The financing of religious communities in the European Union,* red. B. Basdevant-Gaudemet, S. Berlingò, Procedings of the Conference organised by Prof. S. Berlingo, Messina 16-19 November 2006, s. 223-233; H. Misztal, P. Stanisz, *Włoski model*, s. 343-355; P. Stanisz, *Perspektywy zmiany*, s. 5-33.

uzyskiwania środków finansowych z budżetu państwa związane są wielokrotnie ze spełnieniem ustawowych warunków. Jednym z klasycznych warunków uzyskiwania wsparcia z budżetu państwa przez związki wyznaniowe jest wymóg posiadania osobowości prawnej. Już w tym miejscu widać różnorodność uregulowań prawnych w tej kwestii. W Niemczech związki wyznaniowe uzyskują osobowość prawa publicznego w drodze zatwierdzenia przez władze landu. Związki wyznaniowe prawa publicznego mają możliwości szerszego pozyskiwania środków publicznych aniżeli związki wyznaniowe nieuznane. W Austrii sposób uzyskiwania osobowości prawnej również wpływa na sposoby pozyskiwania środków publicznych. Tylko związki wyznaniowe uznane korzystają z podatku kościelnego[24].

W Grecji Kościół państwowy (Wschodnioprawosławny Kościół w Chrystusie) jako jedyny związek wyznaniowy korzysta z przywilejów fiskalnych. Podkreślić należy, że związki wyznaniowe zarejestrowane w przeciwieństwie do Kościoła państwowego nie posiadają osobowości prawa publicznego. Również w Finlandii dwa Kościoły quasi-oficjalne posiadają status prawa publicznego, który pozwala im korzystać z wpływów, jakie gwarantuje podatek kościelny[25].

Natomiast w takich krajach, jak Estonia, Włochy, Polska czy Portugalia, tryb pozyskiwania środków publicznych nie jest zależny wprost od sposobu uzyskiwania osobowości prawnej przez związki wyznaniowe. Najlepiej można to ująć poprzez stwierdzenie, że reżim konkordatowy oraz ustawowy, przewidujący w tych krajach sposób nabycia osobowości prawnej, nie różnicuje sposobu finansowania związków wyznaniowych z budżetu państwa[26].

Różnorodność form finansowania związków wyznaniowych polega, z jednej strony, na przyjmowaniu rozwiązań o charakterze podatkowym, najczęściej przez podatek kościelny powiązany z państwowym systemem podatkowym, a także przez przyznawanie ulg i zwolnień podatkowych, z drugiej strony na finansowaniu bezpośrednio z budżetu państwa zadań o znaczeniu ogólnospołecznym realizowanych przez kościoły.

W Niemczech funkcjonuje podatek kościelny, który stanowi 80% dochodów Kościoła Katolickiego, jednocześnie uwagę przykuwa fakt wzrastającej liczby osób występujących z Kościoła (około 100 000

---

[24] J. Duffar, *Le financement des religions dans les États de l'Union européenne – Rapport de synthèse*, w: *The Financing of religious communities in the European Union,* s. 20-21.

[25] Tamże, s. 22-23.

[26] Tamże, s. 27-31.

rocznie). Podobne regulacje funkcjonują w Austrii, z tą jednak różnicą, że z podatku kościelnego korzystają kościoły uznane przez państwo, m.in. Kościół Katolicki, gminy wyznaniowe żydowskie, Kościół Metodystyczny, wspólnota islamska oraz buddyjska[27].

W Hiszpanii z budżetu państwa finansowany jest wyłącznie Kościół Katolicki na mocy układu finansowego ze Stolicą Apostolską z 3 stycznia 1979 r., od 1991 r. zaś podatnik może przekazać 0,7% podatku dochodowego na Kościół Katolicki lub organizacje pozarządowe, które wykonują cele społeczne. Podatnik nie ma możliwości przekazania 0,7% podatku dochodowego na inne związki wyznaniowe legalnie działające na terytorium Hiszpanii. Z kolei w Finlandii dwa Kościoły, Ewangelicko-Luterański i Prawosławny, korzystają z dotacji państwowych, które przyznawane są z wpływów z podatku kościelnego[28].

W Danii podatek kościelny jest zarezerwowany wyłącznie dla Kościoła państwowego. Wpływy z niego pokrywają 85% wydatków tego Kościoła, pozostałą część wydatków kościelnych finansuje budżet państwa. Wysokość podatku waha się w granicach od 0,39% do 1,5% dochodu. Pozostałe związki wyznaniowe są pozbawione finansowania z budżetu państwa[29].

W poszczególnych krajach Unii Europejskiej odnajdujemy szereg uregulowań prawnych, dotyczących finansowania z budżetu państwa zadań ogólnospołecznych realizowanych przez kościoły. W Niemczech finansowanie nauczania religii odbywa się w całości ze środków publicznych i jest to konsekwencja konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do nauczania religii w szkole publicznej. W Austrii każdorocznie budżet na edukację zawiera takie pozycje, jak: finansowanie seminariów duchownych, instytutu apostolskiego wychowania religijnego, katolickich instytutów edukacji dla dorosłych. Również cztery wydziały teologii katolickiej na uniwersytetach w Wiedniu, Grazu, Salzburgu i Innsbrucku są finansowane z budżetu państwa[30].

Malta wspiera ze środków publicznych nauczanie religii katolickiej w szkole publicznej[31]. Przepisy prawne w Belgii pozwalają na finansowanie wynagrodzeń nauczycieli religii z budżetu państwa[32]. Grecja fi-

---

27 Tamże, s. 33.

28 Tamże, s. 34.

29 Tamże, s. 36.

30 Tamże, s. 38.

31 U.M. Bonnici, *The Financing of Religious Communities in Malta*, w: *The Financing of religious communities in the European Union,* s. 264-265.

32 J. Husson, J. Mahiels, *Le financement des cultes reconnues et des organisations laïques en Belgique*, w: *The Financing of religious communities in the European Union*, s. 105.

nansuje w całości proces nauczania religii w szkole publicznej (łącznie z finansowaniem podręczników szkolnych, opłacaniem seminarium duchownych Kościoła Prawosławnego, a także wynagradzaniem katechetów)[33].

Na Łotwie finansowanie lekcji religii lub etyki odbywa się ze środków publicznych. Ustawa z 1998 r. o związkach wyznaniowych stanowi, że „nauczanie religii chrześcijańskiej i etyki jest finansowane z budżetu państwa" (art. 5)[34]. Na Litwie sytuacja finansowania jest zbliżona do tej na Łotwie, jednak władze publiczne Litwy współfinansują również seminaria duchowne, wydziały teologii katolickiej na państwowych uniwersytetach, a także współfinansują szkoły wyznaniowe prowadzone przez Kościół Katolicki[35].

We Francji, pomimo rozdziału Kościoła od państwa, istnieje możliwość pozyskiwania środków publicznych na nauczanie religii w prywatnych placówkach edukacyjnych w formie umowy (*Le contrat simple*) lub umowy stowarzyszeniowej (*Le contrat d'association*). Ustawa z 25 listopada 1977 r. *Loi Guermeur* przesądziła o tym, że finansowanie nauczania religii w prywatnej placówce odbywa się na tych samych zasadach co w placówce publicznej. Z kolei umowa stowarzyszeniowa oznacza, że finansowanie placówki prywatnej z nauczaniem religii odbywa się po spełnieniu kryteriów ustawowych (ewaluacja zajęć, kryteria oceniania itp.)[36].

W Portugalii Katolicki Uniwersytet w Lizbonie jest finansowany w całości z budżetu państwa. Również z budżetu państwa opłacani są nauczyciele przedmiotu „moralność i religia", który jest przewidziany w programie nauczania w placówkach publicznych[37].

W Irlandii większość placówek edukacyjnych jest prowadzona przez kościoły (np. Kościół Katolicki prowadzi ok. 3000 placówek, Kościół Prezbiterian 16 placówek, Kościół Metodystyczny zaś 1 placówkę). Państwo ponosi w całości koszty działalności takiej placówki[38].

---

33 Ch.K. Papastathis, *The Financing of Religious Communities in Greece*, w: *The Financing of religious communities in the European Union*, s. 190.

34 R. Balodis, *The Financing of Religious Communities in Latvia*, w: *The Financing of religious communities in the European Union,* s. 235.

35 J. Kuznecoviene, *The Financing of Religious Communities in Lithuania*, w: *The Financing of religious communities in the European Union,* s. 246-247.

36 J. Duffar, *Le financement*, s. 46-47.

37 J. Brito, *Le financement des communautes religieuses au Portugal*, w: *The Financing of religious communities in the European Union,* s. 293-294.

38 P. Colton, *The Financing of Religious Communities in Ireland*, w: *The Financing of religious communities in the European Union,* s. 217-219.

W Niemczech Kościół Katolicki prowadzi 2657 instytucji ochrony zdrowia (dane z 2005 r.), w tym 622 szpitale, Kościoły protestanckie 270 szpitali i zatrudniają 200 tys. pracowników[39].

W Estonii kościoły zrzeszone w radzie Kościołów estońskich otrzymują subwencje na ochronę obiektów sakralnych o wartości zabytkowej, wykonywanie działalności charytatywnej, promocję edukacji chrześcijańskiej i ekumenicznej[40].

W Grecji wszelka aktywność społeczna prowadzona przez Kościół państwowy, w tym również szpitale, jest finansowana przez państwo[41].

W Irlandii zdecydowana większość szpitali kierowanych przez kościoły jest finansowana przez państwo, szereg inicjatyw społecznych także uzyskuje wsparcie z budżetu państwa[42].

W Holandii państwo przejęło na siebie obowiązek utrzymania obiektów kościelnych o charakterze zabytkowym[43]. Z kolei instytucje religijne muszą spełnić ustawowe wymagania, aby uzyskać finansowe wsparcie z budżetu państwa. Istotę tego ograniczenia najlepiej oddaje jedno z orzeczeń sądu administracyjnego, w którym przyjęto zasadę, że instytucja społeczna, która zrzesza osoby różnych religii lub poglądów, otrzymuje środki publiczne, natomiast państwowych pieniędzy nie uzyska np. organizacja katolicka, która nie jest częścią takiej instytucji społecznej[44].

Na Litwie wykonywanie działalności charytatywnej, kulturalnej przez kościoły jest finansowane z budżetu państwa. Z publicznych dotacji finansowane są również remonty i konserwacje obiektów sakralnych i miejsc kultu o szczególnym znaczeniu kulturalnym i historycznym[45].

Na Cyprze Kościół Prawosławny i trzy inne wyznania uzyskują bezpośrednio z budżetu państwa finansowe wsparcie m.in. na pokrycie kosztów działalności charytatywno-opiekuńczej[46].

W Danii finansowanie aktywności religijnej jest zarezerwowane dla Kościoła państwowego. Inne związki wyznaniowe nie uzyskują żadnego wsparcia ze środków publicznych[47].

---

39 J. Duffar, *Le financement*, s. 48.

40 Tamże.

41 Ch.K. Papastathis, *The Financing of Religious in Greece*, s. 180-185.

42 P. Colton, *The Financing of Religious Communities in Ireland*, s. 212-220.

43 S. Bijsterveld, *The Financing of Religious Communities in the Netherlands*, w: *The Financing of religious communities in the European Union*, s. 273-274.

44 J. Duffar, *Le financement*, s. 49.

45 J. Kuznecoviene, *The Financing of Religious Communities in Lithuania*, s. 244-248.

46 A.C. Emilianides, *The Financing of Religious Communities in Cyprus*, w: *The Financing of religious communities in the European Union*, s. 113-115.

47 J. Duffar, *Le financement*, s. 50.

W Wielkiej Brytanii wszystkie organizacje religijne są organizacjami non profit i korzystają z finansowania państwowego, gdy ich cele (zadania) są ogólnospołeczne. Należy dodać, że organy nadzoru zwracają szczególną uwagę na fakt, aby organizacja charytatywna faktycznie wykonywała działalność charytatywną, a nie tylko za taką się uważała. W Finlandii część podatku dochodowego otrzymana od wiernych Kościoła Ewangelicko-Luterańskiego stanowi część wydatków na rzecz cmentarzy publicznych, które są własnością parafii. Te wydatki osiągnęły w 2003 r. sumę 67 mln euro[48].

Finansowanie z budżetu państwa związków wyznaniowych stanowi istotną formę wsparcia materialnego w poszczególnych krajach członkowskich UE. W doktrynie prawa rozróżnia się dotacje, które są przeznaczane na ściśle określony cel, oraz dotacje, które kierowane są na rzecz danego beneficjenta.

W Grecji finansowanie z budżetu państwa obejmuje Kościół Prawosławny pod kątem m.in. finansowania aktywności misyjnej i kulturalnej, subwencji na rzecz katedry w Atenach, wynagrodzenia i emerytur duchownych, mnichów, pracowników kościołów, zakrystian[49].

W Republice Czeskiej wynagrodzenie księży katolickich i personelu administracyjnego jest finansowane z budżetu państwa. Konkordat z 22 lipca 2002 r., który nie został ratyfikowany, przewiduje wprowadzenie nowego modelu finansowania. Podobnie wygląda sytuacja na Słowacji, gdzie wynagrodzenie duchowieństwa (kościołów tzw. uznanych) i dotacje roczne pochodzą z budżetu państwa. W Słowenii od 1991 r. sześć związków wyznaniowych uzyskuje wynagrodzenie dla swoich duchownych na mocy przepisów prawa, które przewidują udział (60%) państwa w pokrywaniu składek ubezpieczenia społecznego[50].

Od 2000 r. zakończyło się automatycznie finansowanie Kościoła Szwecji z budżetu państwa. Szwedzki fundusz kościelny został przekształcony i stał się głównym źródłem finansowania Kościoła państwowego. Państwo finansuje utrzymanie obiektów sakralnych, które stanowią część dziedzictwa historycznego i kulturalnego. Co ciekawe, finansowanie związków wyznaniowych z budżetu państwa odbywa się, jeśli spełnione są ustawowe kryteria: liczba wiernych (3000), kształtowanie wartości społecznych przez miejsca kultu. W 2005 r. 50 mln koron zostało rozdysponowanych na rzecz 18 wspólnot religijnych, które skupiały 770 000 wiernych[51].

---

[48] Tamże, s. 52.
[49] Tamże, s. 51-54.
[50] Tamże, s. 54-55.
[51] Tamże, s. 56.

Na terenie Francji obowiązuje ustawa z 9 grudnia 1905 r. o rozdziale Kościoła od państwa, która zakazuje subwencjonowania z budżetu państwa stowarzyszeń kultu (art. 12-17). Od tej generalnej zasady istnieją liczne wyjątki, zakładające pomoc finansową państwa m.in. celem utrzymania budynków kultu o charakterze historycznym, na przydzielanie budynków publicznych dla stowarzyszeń kultu. Innymi przykładami współfinasowania przez państwo stowarzyszeń kultu jest proces budowy budynków, od których pobierana jest symboliczna opłata albo dzierżawa przez 99 lat[52].

W trzech departamentach we Francji art. 2 ustawy z 9 grudnia 1905 r. o rozdziale Kościoła od państwa nie został wprowadzony, a rygorystyczny reżim zakazu finansowania stowarzyszeń kultu nie obowiązuje. Wynagrodzenie dla duchownych czterech wyznań (Kościół Katolicki, Kościół Ewangelicko-Augsburski, Kościół Protestancki, gminy wyznaniowe żydowskie) jest finansowane z budżetu państwa. Ze środków publicznych finansowane są również budynki diecezjalne oraz miejsca kultu[53].

W Grecji zwolnienia podatkowe dotyczą podatku od nieruchomości miejsc kultu i monastyrów, podatku od przeniesienia własności (podatek od czynności cywilnoprawnych) oraz podatku dochodowego od zbycia, darowizn i spadków od nieruchomości i ruchomości, podatku od opłaty skarbowej[54].

Na Cyprze funkcjonuje zwolnienie od podatku dochodowego instytucji religijnych wykonujących działalność charytatywną lub edukacyjną, a także zwolnienie celne na produkty służące dla dobra wspólnot religijnych[55].

We Włoszech wszelkie zwolnienia podatkowe dotyczą związków wyznaniowych w tym samym stopniu. Na mocy porozumienia z Willa Madame wprowadzono do włoskiego systemu podatkowego następujące regulacje: zmniejszenie podatku dochodowego dla stowarzyszeń religijnych, które wykonują działalność gospodarczą, zwolnienie od podatku od spadków, zwolnienie od VAT[56].

Na Węgrzech zwolnienia dotyczą dochodów od zbycia nieruchomości, podatku rolnego, wszelkich opłat sądowych (skarbowych). W Holandii przepisy podatkowe przewidują zwolnienie lub zmniejszenie po-

---

52 Tamże, s. 57.
53 Tamże, s. 56-57.
54 Tamże, s. 58.
55 Tamże, s. 59.
56 Tamże.

datku od darowizn na cele religijne, zmniejszenie wysokości opłat za energię oraz opłat za grunty rolne[57].

Na Łotwie zwolnienia podatkowe dla związków wyznaniowych mają charakter zasady fundamentalnej w prawie podatkowym. Od obciążeń fiskalnych zwolnione są: podatki rolne, składki na ubezpieczenia społeczne, VAT od darowizn na produkty religijne, cła z towarów przeznaczonych na cele niekomercyjne. Na Litwie kwestia zwolnień podatkowych została uregulowana na mocy konkordatu, zwolnienia obejmują działalność religijną, charytatywną, socjalną, kulturalną, podatki państwowe i podatek rolny. Pozostałe kościoły również korzystają z różnego rodzaju zwolnień podatkowych, w tym m.in. z podatku od zbycia nieruchomości przeznaczonych na cele charytatywne, od podatku rolnego, jeśli nieruchomość jest przeznaczona na cele religijne, od cła na produkty prasowe[58].

W Czechach zwolnienie dotyczy podatku od nieruchomości miejsc kultu, ceł od obiektów liturgicznych, na Słowacji zwolnienie od podatku dochodowego od czynności duszpasterskich i innych opłat, a także zwolnienie od podatku rolnego. W Portugalii zwolnienie dotyczy podatku od nieruchomości, podatku dochodowego od zbycia nieruchomości, VAT z tytułu kupna dóbr i czynności przeznaczonych na cele kultu, zmniejszenie składek na ubezpieczenia społeczne duchownych[59].

W Szwecji dochody Funduszu Kościelnego pochodzą z nieruchomości rolnych i lasów będących własnością tego Kościoła. Te dochody były wyłączone od opodatkowania do 2009 r. We Francji, co do zasady, nie ma zwolnień od podatku dla stowarzyszeń kultu, z wyjątkiem budynków przeznaczonych do wykonywania kultu religijnego (art. 1382 kodeksu podatkowego), oraz darowizn i zapisów na rzecz stowarzyszeń kultu (art. 795 kodeksu dochodowego)[60].

3. Założenia fundamentalne zmiany sposobu finansowania Kościoła Katolickiego w Polsce

Jak już wcześniej wspomniano, istotnych przykładów zmiany modelu finansowania należy doszukiwać się w rozwiązaniach włoskiego modelu finansowania. Ważne jest jednak poddanie analizie zarzutów, jakie są stawiane przez włoskich eklezjastów pod kierunkiem włoskiego systemu *otto per mille*. Przede wszystkim krytykowany jest sposób

[57] Tamże, s. 59-60.
[58] Tamże, s. 60.
[59] Tamże, s. 61.
[60] Tamże, s. 63.

podziału środków z 0,8% wobec podatników, którzy nie określili swojej woli w sposób wyraźny w zeznaniu podatkowym[61]. Należy również rozważyć kwestię licznych obowiązków podatkowych (chodzi w głównej mierze o sprawozdawczość rachunkową), jakie zostały nałożone na związki wyznaniowe korzystające z tego systemu. Warto jednocześnie zapytać, czy przyjęcie sztywnego katalogu zadań wydatkowanych z *otto per mille* jest słuszne. Na gruncie polskich regulacji warto byłoby rozważyć, czy omawiany sposób finansowania ma dotyczyć wszystkich legalnie działających niekatolickich związków wyznaniowych, czy tylko tych, które mają uregulowaną sytuację w drodze ustawy indywidualnej. Na samym końcu należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, że włoski model przewiduje możliwość dalszych modyfikacji[62].

W polskiej literaturze przedmiotu brakuje systemowego podejścia do kwestii finansowania związków wyznaniowych z budżetu państwa w Polsce po 1989 r.[63] W podręcznikach do prawa wyznaniowego przeważa ujęcie oparte na kryterium merytorycznym, bez uwzględnienia kontekstu zgodności takiego finansowania z przepisami Konstytucji[64].

Aktualny stan finansowania związków wyznaniowych w Polsce pozwala na wyprowadzenie następujących wniosków. Obecnie mamy do czynienia z finansowaniem z budżetu państwa w ramach ustawowych zobowiązań, jakie przyjęło na siebie państwo, oraz z finansowaniem ze środków publicznych w ramach współdziałania dla dobra wspólnego i dobra jednostki. W pierwszym przypadku finansowanie z budżetu państwa opiera się na wypłacaniu określonych kwot w ramach realizacji ustawowych zadań. Rodzaje zobowiązań, jakie obciążają z mocy ustawy budżet państwa, to: finansowanie wynagrodzeń katechetów[65],

---

[61] H. Misztal, P. Stanisz, *Włoski model*, s. 354 i podana tam literatura.

[62] Tamże, s. 353.

[63] Literatura przedmiotu nie może dotychczas poszczycić się monografią, która zagadnienie finansowania Kościoła Katolickiego i innych związków wyznaniowych opisywałaby w sposób całościowy. Istnieją jedynie całościowe opracowania poszczególnych węzłowych zagadnień, dotyczących np. Komisji Majątkowej (D. Walencik, *Rewindykacja nieruchomości Kościoła Katolickiego w postępowaniu przed Komisją Majątkową*, Lublin 2008) oraz Funduszu Kościelnego (M. Zawiślak, *Fundusz Kościelny 1950-1989*).

[64] Zob. A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011[3]; M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2010[4].

[65] Według danych spisu kadrowego nauczycieli na dzień 1 października 2002 r. we wszystkich szkołach i placówkach w kraju zatrudnionych było 42 770 osób nauczających religii jako głównego przedmiotu (w tym również osoby zatrudnione w niepełnym wymiarze etatu). W tej ogólnej liczbie mieszczą się nauczyciele religii różnych wyznań (w tym również osoby świeckie uczące tego przedmiotu). Zob. Odpowiedź podsekretarza stanu w MSWiA na interpelację

finansowanie szkolnictwa wyznaniowego[66], finansowanie składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych[67], finansowanie wynagrodzeń kapelanów[68]. Istotą podanych zadań obciążających

nr 9766 w sprawie wysokości środków przeznaczonych z budżetu państwa na finansowanie kościołów i związków wyznaniowych w Polsce, Podsekretarz stanu Tadeusz Matusiak, Warszawa 27.04.2005 r., www.sejm.gov.pl.

[66] W 2004 r. kościelne szkoły wyższe Kościoła Katolickiego w ramach dotacji na pomoc materialną dla studentów otrzymały ogółem 4 252 500 zł. Lista tych uczelni przedstawia się następująco: Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu, Papieski Wydział Teologiczny – Sekcja św. Andrzeja Boboli „Bobolanum", Wyższa Szkoła Filozoficzno-Pedagogiczna „Ignatianum" w Krakowie, Wyższe Seminarium Duchowne Towarzystwa Salezjańskiego w Krakowie, Wyższe Seminarium Duchowne Towarzystwa Salezjańskiego w Łodzi, Wyższe Seminarium Duchowne Towarzystwa Salezjańskiego w Lądzie n. Wartą, Wyższe Seminarium Duchowne w Łomży, Archidiecezjalne Wyższe Seminarium Duchowne w Łodzi, Gdańskie Seminarium Duchowne w Gdańsku-Oliwie, Wyższe Seminarium Duchowne oo. Franciszkanów w Łodzi-Łagiewnikach, Wyższe Seminarium Duchowne Diecezji Pelplińskiej, Wyższe Seminarium Duchowne w Kielcach, Wyższe Seminarium Duchowne w Przemyślu, Wyższe Seminarium Duchowne Najświętszego Serca Pana Jezusa w Drohiczynie, Wyższe Seminarium Duchowne Zgromadzenia Księży Misjonarzy w Krakowie, Wyższe Seminarium Duchowne w Rzeszowie, Wyższe Seminarium Duchowne Karmelitów Bosych w Poznaniu, Wyższe Seminarium Duchowne Małego Dzieła Boskiej Opatrzności – Orioniści, Wyższe Seminarium Duchowne Zgromadzenia Ducha Świętego w Bydgoszczy, Wyższe Seminarium Duchowne oo. Franciszkanów w Krakowie, Wyższe Seminarium Duchowne w Łowiczu, Wyższe Seminarium Duchowne im. Jana Pawła II Diecezji Siedleckiej w Siedlcach, Wyższe Seminarium Duchowne Diecezji Warszawsko-Praskiej w Warszawie, Wyższe Metropolitalne Seminarium Duchowne św. Jana Chrzciciela w Warszawie, Wyższe Seminarium Duchowne Archidiecezji Częstochowskiej, Wyższe Seminarium Duchowne Polskiej Prowincji Zmartwychwstańców Collegium Resurrectianum w Krakowie, Instytut Teologiczny im. św. Jana Kantego w Bielsku-Białej, Archidiecezjalne Wyższe Seminarium Duchowne w Białymstoku. Zob. Odpowiedź podsekretarza stanu w MSWiA na interpelację nr 9766, www.sejm.gov.pl.

[67] P. Stanisz, *Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych*, w: A Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008[2], s. 224-226.

[68] W strukturach resortu obrony narodowej zatrudnionych jest 173 kapelanów wojskowych, z tego: w Ordynariacie Polowym 131 kapelanów (111 żołnierzy zawodowych), w Prawosławnym Ordynariacie Wojska Polskiego 19 kapelanów (4 żołnierzy zawodowych), w Ewangelickim Duszpasterstwie Wojskowym – Kościół Ewangelicko-Augsburski 14 kapelanów (9 żołnierzy zawodowych). Z tytułu utrzymania kapelanów resort ponosi rocznie wydatki w wysokości: ok. 6,8 mln złotych (Ordynariat Polowy), ok. 1,1 mln złotych (Prawosławny Ordynariat Polowy), ok. 0,8 mln złotych (Ewangelickie Duszpasterstwo Wojskowe). Zob. Odpowiedź podsekretarza stanu w MSWiA na interpelację nr 9766, www.sejm.gov.pl.

budżet państwa jest to, że ich finansowanie jest obowiązkowe, a państwo nie może zwolnić się od wypłaty stosownych kwot na rzecz poszczególnych beneficjentów.

Zupełnie inaczej prezentuje się finansowanie z budżetu państwa zadań, jakie wynikają z woli współdziałania państwa i Kościoła. Ten rodzaj finansowania opiera się na kryteriach ustalonych przez państwo i zazwyczaj charakteryzuje się uznaniowością w procesie przydzielania środków publicznych. Nie oznacza to, że przyznawanie środków publicznych jest arbitralne, chodzi raczej o sytuację, kiedy władze państwowe mogą dowolnie modyfikować kryteria przyznawania dotacji na rzecz związków wyznaniowych. Aktualnie finansowanie ze środków publicznych na podstawie kryteriów ustalonych przez państwo dotyczy m.in. dotacji na remonty i konserwacje obiektów sakralnych z Funduszu Kościelnego[69], projektów ogłaszanych przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, inicjatyw o charakterze lokalnym współfinansowanych ze środków jednostek samorządu terytorialnego[70].

Reasumując, finansowanie z budżetu państwa potrzeb związków wyznaniowych wynika z zobowiązań państwa do wypłaty określonych kwot w ramach realizacji ustawowych zadań, natomiast finansowanie ze środków publicznych w ramach współdziałania Kościoła i państwa opiera się na kryteriach ustalonych przez państwo.

---

[69] Po 1989 r. Fundusz Kościelny wypłaca dotacje na konserwację i remonty obiektów kościelnych na wniosek kościelnych osób prawnych, po spełnieniu następujących kryteriów: ocena planowanego przedsięwzięcia w świetle rozpoznanych potrzeb lokalnej społeczności, aktualny stan techniczny i znaczenie obiektu zabytkowego z punktu widzenia ochrony dziedzictwa kulturowego, wielkość i zaawansowanie realizacji planowanego przedsięwzięcia, ocena możliwości współfinansowania przedsięwzięcia z innych źródeł, w tym ocena stymulacyjnej roli dotacji z Funduszu, okres oczekiwania wniosku w ramach konkretnej listy, wielkość środków Funduszu w danym roku budżetowym, rozliczenie ewentualnej poprzedniej dotacji na ten sam obiekt, proporcje pomiędzy poszczególnymi kościołami i związkami wyznaniowymi oraz rozkład geograficzny dotowanych przedsięwzięć w ramach danego kościoła lub związku wyznaniowego stosownie do skali rozpoznanych potrzeb. W świetle przepisów ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych dotacje z Funduszu Kościelnego mają charakter celowy i mogą być udzielane i wykorzystywane wyłącznie na zadania przyszłe określone w decyzji o ich przyznaniu. Zob. M. Piszcz-Czapla, *Kryteria wydatkowania środków Funduszu Kościelnego*, s. 347-351; A. Czohara, *Podstawy prawne zadań Funduszu*, s. 200-210.

[70] Autor podaje w telegraficznym skrócie przykłady finansowania z budżetu państwa działań realizowanych przez związki wyznaniowe. Zob. M. Bielecki, *Współdziałanie podmiotów samorządowych z podmiotami wyznaniowymi. Wybrane aspekty,* „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2008, t. 11, s. 196-208.

Przekazywanie dotacji z budżetu państwa na realizację zadań, mających znaczenie ogólnospołeczne, znajduje swoje uzasadnienie w wyrażonej w Konstytucji zasadzie współdziałania dla dobra wspólnego i dobra jednostki (art. 25 ust. 3). Pomoc finansowa państwa na realizację tych zadań to nic innego jak realizacja zadań o charakterze publicznym. Bezpośrednimi beneficjentami takiego sposobu finansowania są obywatele korzystający z tego rodzaju pomocy. Pamiętać też należy, że zasada bezstronności władz publicznych nie wyklucza *a priori* współfinansowania z budżetu państwa zadań o charakterze ogólnospołecznym. Dlatego też finansowanie działalności związków wyznaniowych wymaga debaty opartej na aktualnych rozważaniach na temat prowadzonych przez Kościół Katolicki inicjatyw o charakterze charytatywnym i jego społecznej roli w tej dziedzinie.

Najwięcej trudności przy układowej formie zmiany sposobu finansowania związków wyznaniowych może pojawić się w sprawie poszanowania zasady autonomii i niezależności. Chodzi wszak o takie uregulowania, które z jednej strony zapewnią niezależne od woli państwa finansowanie dla związków wyznaniowych, a z drugiej zagwarantują współodpowiedzialność państwa za dostarczenie środków do realizacji działalności religijnej kościołów. Najbardziej trafne wydaje się stwierdzenie, że przyszły model finansowania musi opierać się na obiektywnych i transparentnych kryteriach. Paradoksalnie po 1989 r. działalność Funduszu Kościelnego odpowiada standardom demokratycznego państwa prawa. Po pierwsze, wykluczona została przede wszystkim możliwość przyznawania środków motywowana względami politycznymi. Sprzyja temu praktyka przyznawania środków wyłącznie na wniosek kościelnych osób prawnych, a także obiektywizacja kryteriów przyznawania tych dotacji. Po drugie, władze państwowe posiadają pełną kontrolę nad celowością wydawanych środków publicznych przekazywanych związkom wyznaniowym[71].

Z ogromną uwagą należy podejść do kwestii ewentualnej likwidacji Funduszu Kościelnego, gdyż zgodnie z opinią P. Boreckiego może to spowodować osłabienie finansowe nierzymskokatolickich kościołów i związków wyznaniowych oraz negatywnie wpłynąć na zjawisko pluralizmu religijnego w Polsce[72].

---

[71] M. Zawiślak, *Prawne i finansowe aspekty działalności Funduszu Kościelnego w latach 1989-2009*, w: *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989-2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, red. D. Walencik, Katowice–Bielsko-Biała 2009, s. 365-366.

[72] P. Borecki, *Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o zniesieniu Funduszu Kościelnego*, w: *Fundusz Kościelny – za i przeciw. Relacja z konferencji w dniu 10 grudnia 2004 r.*, Biuro Klubu Parlamentarnego SLD, Warszawa 2005, s. 64.

Należy postawić zatem pytanie, w jaki sposób konstytucyjny model relacji państwo-Kościół wpływa na przyszły model finansowania związków wyznaniowych. Przede wszystkim treść art. 53 ust. 7 Konstytucji dotyka istotnej kwestii, jaką jest zakaz żądania ujawniania światopoglądu obywateli przez władze publiczne. Oczywiście ten przepis koresponduje z gwarancją wolności sumienia i wyznania, ale przede wszystkim stanowi prawną gwarancję zachowania bezstronności władz publicznych (art. 25 ust. 2). Oznaczać to może jedno, należy brać pod uwagę tylko takie rozwiązania finansowe, które z jednej strony zapewnią obywatelom swobodę wyboru finansowania wybranego przez nich związku wyznaniowego, a z drugiej zapewnią taki podział środków finansowych, który wykluczy powiązanie danego związku wyznaniowego z państwem (ewentualny prozelityzm). W tym kontekście należy jednoznacznie stwierdzić, że jakakolwiek forma finansowania związków wyznaniowych, która wymagałaby określenia przynależności wyznaniowej obywateli, jest niedopuszczalna.

Brzmienie art. 22 ust. 2 konkordatu nie przesądza o charakterze przyszłego konkordatu. Przy założeniu, że przyszły konkordat zaliczymy do kategorii *concordat defensionis,* jego postanowienia będą mieć charakter ogólny – gwarancyjny. Wtedy ustawy powinny precyzyjnie dookreślać to, co jest zawarte w konkordacie. Nie przekreśla to jednak możliwości zawarcia konkordatu parcjalnego, którego przepisy nie będą wymagać dalszego doprecyzowania. J. Krukowski potwierdza taką konieczność, a ponadto wysuwa postulat, aby związki wyznaniowe o uregulowanej sytuacji prawnej zawarły odpowiednie umowy w zakresie finansowania w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji[73].

Skoro zmiana sposobu finansowania będzie wymagać odpowiedzi na szereg pytań (zagadnień szczegółowych), to odpowiedzi tych należy udzielić poprzez wspólne (państwa i Kościoła) rozstrzygnięcia tychże wątpliwości. Takim rozstrzygnięciom może służyć wyłącznie dialog między tymi podmiotami w ramach specjalnej komisji. W mediach obecne są stanowiska, aby zmiany modelu finansowania dokonać na podstawie kryteriów pozaprawnych. Wniosek z tak nakreślonego sposobu kreowania tego zagadnienia jest prosty: temat finansowania związków wyznaniowych stanowi skuteczny oręż w dyskusji politycznej, co nie służy wypracowaniu sprawiedliwych rozwiązań służących dobru wspólnemu. Pośpiech nie jest wskazany przy wypracowywaniu nowego modelu finansowania Kościoła Katolickiego, a kryzys ekono-

[73] J. Krukowski, *Realizacja Konkordatu z 1993 r. w polskim porządku prawnym*, w: *Konkordat polski w 10 lat po ratyfikacji,* red. J. Wroceński, H. Pietrzak, Warszawa 2008, s. 128-129.

miczny na świecie nie jest wystarczającym argumentem do stanowienia prawa, które na wiele lat przesądzi o kształcie relacji państwo-Kościół w wymiarze finansowym.

Podsumowanie

Przepisy art. 22 ust. 2 konkordatu oraz art. 25 ust. 4-5 Konstytucji nakładają obowiązek poszukiwania zmiany sposobu finansowania związków wyznaniowych w drodze układowej (konkordatu lub w formie ustaw w trybie art. 25 ust. 5). Trudno dziś określić konkretne rozwiązania polskiego modelu, gdyż przyszłe regulacje finansowe związków wyznaniowych muszą zostać rozstrzygnięte w zgodności z naczelnymi zasadami prawa wyznaniowego. Choć z wielu powodów włoski model najbardziej pasuje do zastosowania w Polsce, to jednak automatyzm przyjmowania niektórych jego rozwiązań na grunt polski mógłby okazać się nietrafny.

Wydaje się, że polski model musi, po pierwsze, rozstrzygnąć kwestie dalszego funkcjonowania Funduszu Kościelnego, w tym przede wszystkim utrzymania duchowieństwa. Dopiero na kanwie analizy obowiązujących w Polsce przepisów rozproszonych w różnych aktach normatywnych należy dokonać stosownej rekapitulacji i wprowadzić całościowy model finansowania związków wyznaniowych. Obecnie brakuje systemowego podejścia co do sposobu finansowania Kościoła Katolickiego. Regulacje włoskie stanowią ciekawy materiał, ale istota obecnej debaty w Polsce na temat finansowania Kościoła Katolickiego powinna dotyczyć całościowego rozwiązania tego zagadnienia, a nie jedynie wybranych jego aspektów.

The change of the recent model of funding Catholic Church on the provisions of Constitution and Concordat

Summary

Article 22 Para 2 of the Concordat and Article 25 Para 4-5 of the Constitution imposes the obligation to seek changes in the funding of religious denominations by the bilateral agreement. For many reasons Italian model of funding of Catholic Church could be an example for future polish solutions, but automatism taking some of its solutions on the Pol-

ish ground could prove to be irrelevant. It is difficult to identify concrete solutions to the Polish model, beaucouse prospective financial regulations must be settled in conformity with the supreme principles of relations beetwen State and Church. First of all the Polish model must resolve the social and health insurance of the clergy. Currently lacking a systematic approach for the funding of the Catholic Church. The essence of the current debate in Poland on that matter should include a comprehensive solution to this problem, not only selected aspects of it.

Tłumaczenie własne autora

Część VII

Głosy w dyskusji

Anna Tunia*

Kompetencje do przyjmowania oświadczeń woli o zawarciu małżeństwa jako materia właściwa do układowego uregulowania między państwem i związkami wyznaniowymi

Jednym z zagadnień właściwych do układowego uregulowania między przedstawicielami władz państwowych a władzami związków wyznaniowych powinna być kwestia dotycząca określenia podmiotu urzędowego, kompetentnego do przyjęcia oświadczeń woli o zawarciu małżeństwa.

W świetle obowiązujących przepisów podmiot uprawniony do przyjęcia powyższych oświadczeń określony został w ustawach regulujących w sposób indywidualny status prawny związków wyznaniowych w państwie[1]. Zastrzeżenia budzi jednak nie tyle źródło, w którym

* Dr, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.

1 Są to: ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 29, poz. 154 ze zm.), ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 97, poz. 481 ze zm.), ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz.U. Nr 66, poz. 287 ze zm.), ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 97, poz. 480), ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 73, poz. 323 ze zm.), ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 97, poz. 479 ze zm.), ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 73, poz. 324 ze zm.), ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 97, poz. 482 ze zm.), ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 41, poz. 253 ze zm.), ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 41, poz.

umieszczona została definicja osoby kompetentnej do przyjęcia tych oświadczeń, ile sposób, w jaki ustawodawca polski sformułował tę definicję. Ustawy indywidualne nie zawierają bowiem definicji tego podmiotu, lecz stanowią jedynie, że „osobę duchowną, przed którą składa się oświadczenia o zawarciu małżeństwa określa prawo wewnętrzne danego związku wyznaniowego”[2]. A więc ustawodawca polski jedynie odesłał do bliżej nieokreślonego prawa wewnętrznego związków wyznaniowych. Przyjęte rozwiązanie oznacza przeto, że jedna z przesłanek koniecznych zawarcia małżeństwa cywilnego, jaką jest udział czynnika oficjalnego przy zawieraniu małżeństwa, została umieszczona poza obszarem prawa państwowego. Jest to zabieg niebezpieczny, ponieważ stwarza sytuację, w której organy państwowe nie mają żadnego wpływu na określenie katalogu podmiotów uprawnionych do przyjmowania powyższych oświadczeń oraz żadnej możliwości weryfikacji tej przesłanki w przypadku zaistnienia jakichkolwiek nieprawidłowości, dotyczących ważnego uczestnictwa podmiotu urzędowego zawarcia małżeństwa.

Bez wątpienia zatem powyższa sytuacja wymaga nowego uregulowania. Zakres tych zmian winien mieć charakter dwukierunkowy. Po pierwsze, należałoby zawarte w przepisach ustaw indywidualnych odesłania do wewnątrzwyznaniowych definicji osób uprawnionych do przyjęcia oświadczeń o zawarciu małżeństwa zastąpić przepisami ustalającymi katalog tychże osób, ewentualnie wprowadzić w tych przepisach odesłanie w zakresie katalogu tych podmiotów, jednakże nie do prawa wewnętrznego poszczególnych związków wyznaniowych, lecz do istniejącego aktualnie wykazu podmiotów uprawnionych do

245 ze zm.), ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 41, poz. 251 ze zm.).

[2] Przepisy te brzmią niemal identycznie. Są to: art. 15a ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, art. 10a ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w RP, art. 12a ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, art. 10a ust. 2 o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w RP, art. 12a ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP, art. 11a ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w RP, art. 8a ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w RP, art. 9a ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w RP, art. 8a ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w RP, art. 11a ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w RP, art. 9a ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP.

sporządzania zaświadczenia, stanowiącego podstawę sporządzenia aktu małżeństwa zawartego w sposób określony w art. 1 § 2 i 3 k.r.o.[3], sporządzonego na podstawie art. 27 ust. 2 p.a.s.c.[4] przez ministra właściwego do spraw wyznań religijnych (Minister Administracji i Cyfryzacji)[5]. Oznaczałoby to, że kompetencje do przyjmowania oświadczeń o zawarciu małżeństwa oraz kompetencje do sporządzenia zaświadczenia o zawartym małżeństwie miałyby te same osoby, ich umocowanie zaś wynikałoby wprost z przepisów prawa państwowego[6]. Drugi proponowany kierunek zmian miałby charakter szerszy, gdyż w pełniejszym zakresie realizowałby gwarantowaną w art. 25 ust. 1 Konstytucji RP[7] zasadę równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych w Polsce. Uwzględniałby bowiem postulaty płynące ze strony innych, niekatolickich związków wyznaniowych działających na podstawie wpisu do rejestru Ministra Administracji i Cyfryzacji. Mianowicie można by wprowadzić do prawa polskiego instytucję „licencji państwowych" do przyjmowania oświadczeń o zawarciu małżeństwa cywilnego w formie wyznaniowej. Licencje te stanowiłyby dokument, stwierdzający, iż ich beneficjent jest uprawniony do występowania w roli czynnika oficjalnego przy zawieraniu małżeństw cywilnych w formie wyznaniowej. W tym celu trzeba by dokonać odpowiednich zmian w przepisach prawa polskiego, polegających na zastąpieniu terminu „duchowny" lub „osoba duchowna" określeniem „osoba posiadająca licencję" (k.r.o., p.a.s.c.), a także zmian w ustawach indywidualnych związków wyznaniowych, polegających na zmodyfikowaniu przepisu, definiującego osobę kompetentną do przyjmowania oświadczeń o zawarciu małżeństwa. Odpowiednie zmiany winny nastąpić również w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania[8], gdzie należałoby wprowadzić przepis, umożliwiający wszystkim związkom wyznaniowym posiada-

---

[3] Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. Nr 9, poz. 59 ze zm.).

[4] Ustawa z dnia 29 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. Nr 36, poz. 180 ze zm.).

[5] Zob. Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lutego 2008 r. w sprawie ogłoszenia wykazu stanowisk, których zajmowanie upoważnia do sporządzenia zaświadczenia stanowiącego podstawę sporządzenia aktu małżeństwa zawartego w sposób określony w art. 1 § 2 i 3 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (M.P. Nr 18, poz. 191).

[6] Por. T.J. Zieliński, *Stosowanie wyznaniowej formy zawarcia małżeństwa cywilnego poza Kościołem katolickim*, „Państwo i Prawo" 2011, nr 2, s. 19-33.

[7] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

[8] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., Nr 231, poz. 1965 ze zm.).

jącym uregulowany status prawny w państwie zawieranie małżeństw w formie wyznaniowej. Realizacja powyższych postulatów wymagałaby jednak wcześniejszego, układowego uregulowania tej kwestii między właściwymi przedstawicielami władz państwowych a władzami związków wyznaniowych, zarówno gdy chodzi o nowelizacje przepisów prawa polskiego, dotyczących sposobu określenia podmiotu urzędowego zawarcia małżeństwa, jak i wprowadzenia systemu licencyjnego, ponieważ to związki wyznaniowe byłyby uprawnione do desygnowania określonych osób do pełnienia roli podmiotu posiadającego licencję do przyjmowania oświadczeń o zawarciu małżeństwa.

Konkludując niniejszą wypowiedź, zauważyć trzeba, że problem dotyczący określenia podmiotu uprawnionego do przyjęcia oświadczeń woli o zawarciu małżeństwa cywilnego w formie wyznaniowej stanowił już niejednokrotnie przedmiot przedłożeń, dotyczących realizacji przesłanek koniecznych zawarcia małżeństwa w tym trybie[9], jednakże stawiane w tych przedłożeniach postulaty nie znalazły, jak dotąd, odzwierciedlenia w aktach prawnych regulujących wyznaniową formę zawarcia małżeństwa. Indyferencja ustawodawcy polskiego w tej materii nie zniechęca jednak do formułowania dalszych postulatów pod jego adresem, gdyż nieprawidłowość funkcjonujących rozwiązań prawnych nie pozwala na pozostawienie przedmiotowego problemu w obecnym kształcie.

---

[9] Zob. A. Tunia, *Podmiot urzędowy zawarcia małżeństwa cywilnego w formie wyznaniowej*, w: *Przesłanki konieczne zawarcia małżeństwa. Próba systematyzacji zagadnienia w aspekcie wymogów formy religijnej*, red. A. Tunia, Lublin 2011, s. 55-61; taż, *Uzgodnienia między związkami wyznaniowymi i władzami państwowymi dotyczące wykazu duchownych uprawnionych do procedowania przy zawieraniu małżeństw cywilnych w formie wyznaniowej*, w: *Bilateralizm w stosunkach państwowo-kościelnych*, red. M. Bielecki, Lublin 2011, s. 173-180; taż, *Zjawisko recepcji prawa wewnętrznego związków wyznaniowych w zakresie wyznaniowej formy zawarcia małżeństwa cywilnego*, w: *Standardy bezstronności światopoglądowej władz publicznych*, red. A. Mezglewski, A. Tunia, Lublin 2013, s. 151-159; taż, *Zasada równouprawnienia związków wyznaniowych i jej ograniczenia w zakresie zawierania małżeństw cywilnych w formie wyznaniowej,* „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2013, t. XI/1, s. 97-103; A. Mezglewski, A. Tunia, *Wyznaniowa forma zawarcia małżeństwa cywilnego*, Warszawa 2007, s. 111-113; A. Mezglewski, *Katalog przesłanek koniecznych zawarcia małżeństwa cywilnego w formie wyznaniowej*, w: *Przesłanki konieczne zawarcia małżeństwa. Próba systematyzacji zagadnienia w aspekcie wymogów formy religijnej*, s. 11-21; por. T.J. Zieliński, *Rozciągnięcie prawa procedowania wyznaniowej formy zawarcia małżeństwa cywilnego na wspólnoty religijne wpisane do rejestru (propozycja de lege ferenda)*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego" 2012, t. 4, s. 169-176.

Tomasz Rakoczy*

Status katechezy w szkołach publicznych

Błogosławiony Jan Paweł II w swojej adhortacji z dnia 16 października 1979 r. *Catechesi tradendae,* odnosząc się przede wszystkim do szkół katolickich, uznał, że należy uczynić wszystko, aby katecheza znalazła się w szkole. Rację tego stanowiska papież dostrzegał w prawie do wolności religijnej, prawie osoby ludzkiej i prawie rodziny[1]. Oprócz tej zasadniczej sprawy zarówno przywołany dokument, jak i inne po-

* Ks. dr hab., prof. KUL, Wydział Zamiejscowy Prawa i Nauk o Gospodarce w Stalowej Woli, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawa II.

1 „Obok rodziny i w łączności z nią szkoła stwarza katechezie możliwości nie do pogardzenia. W tych krajach, niestety coraz rzadszych, gdzie istnieje możliwość prowadzenia wychowania w wierze na terenie samej szkoły, Kościół ma obowiązek uczynić w tej sprawie wszystko, co tylko może. Odnosi się to oczywiście przede wszystkim do szkoły katolickiej: czyż bowiem miałaby ona jeszcze prawo do tego swojego miana, gdyby odznaczała się nawet najwyższym poziomem wykształcenia w przedmiotach świeckich, a zasługiwała jednak z jakiegoś powodu na słuszną naganę za zaniedbanie lub wypaczenie formacji ściśle religijnej? I niech nikt nie mówi, że przekazuje się ją zawsze domyślnie lub pośrednio. Szczególną cechą i najgłębszą racją szkoły katolickiej – dla której też rodzice katoliccy powinni ją stawiać ponad inne – jest właśnie ta, że wychowanie religijne wprowadzane jest w całe przygotowanie wychowanków! [...] Myślę równocześnie o tzw. szkole bezwyznaniowej i o szkole publicznej. Pragnę gorąco, by w uznaniu najoczywistszego prawa ludzkiej osoby i prawa rodziny, w imię poszanowania powszechnej wolności religijnej, dozwolono wszystkim uczniom katolikom robić postępy w formacji duchowej przy pomocy nauczania religijnego, uzależnionego od Kościoła a udzielanego – w zależności od kraju – albo przez samą szkołę, albo na terenie szkoły, albo według uzgodnienia z władzami godzin nauki szkolnej, gdy katechizacja odbywa się tylko w parafii lub jakimś innym ośrodku duszpasterskim. Również tam, gdzie zachodzą obiektywne trudności – na przykład, gdy uczniowie należą do różnych wyznań słuszne jest tak ułożyć rozkłady godzin, by katolicy mieli możność

ruszają wiele kwestii dotyczących niewątpliwie bardzo szerokiego zagadnienia, jakim jest katecheza. Warto byłoby wskazać na niektóre z nich i stosując metodę porównawczoprawną, przywołać postulaty Kościoła i zapytać, w jakim stopniu RP odpowiada na nie, gwarantując skuteczność przeprowadzanego (na obecny moment dziejowy w szkole) zadania nauczania Kościoła. Należy więc dociec, czy katecheza faktycznie przeprowadzana w polskiej szkole jest tą samą katechezą, jaką widzi w swoim nauczaniu Kościół Katolicki.

1. Katecheza a udział w życiu wiary

Kościół uczy, że katecheza nie może stanowić jedynie intelektualizowania, musi w sposób konieczny prowadzić do wykonania wiary w życiu i do sakramentów. Myśl staje się tym bardziej ważna, że – jak wynika z programu nauczania katechezy w polskiej szkole – początkowo ma ona na celu przygotowanie do przyjęcia Eucharystii, następnie bierzmowania, a w końcu niejako podprowadzić do sakramentu małżeństwa. Związek przekazywanych treści z sakramentami jest więc konieczny. Co więcej, konieczność respektowania takiego związku podkreśliła także Konferencja Episkopatu Polski w wydanym przez siebie *Dyrektorium katechetycznym Kościoła w Polsce* z dnia 20 czerwca 2001 r.[2] W tym miejscu warto powołać się na cytat, który przywołują zgodnie oba wskazane uprzednio dokumenty, zarówno *Catechesi tradendae,* jak i *Dyrektorium:* „Katecheza ze swej natury jest związana w sposób szczególny ze sprawowaniem sakramentów, gdyż właśnie w sakramentach, a zwłaszcza w Eucharystii Jezus Chrystus działa najpełniej w celu przemiany człowieka”[3].

Nasuwa się pytanie o możliwość egzekwowania wśród uczniów przystępowania do sakramentów czy choćby regularnego uczestnictwa

---

pogłębiać swoją wiarę i doświadczenie religijne pod kierunkiem odpowiednich nauczycieli, kapłanów czy świeckich” (*Catechesi tradendae,* nr 69).

[2] „Katecheza powinna być powiązana z całym duszpasterstwem i misyjną działalnością Kościoła, nie tracąc jednak swojej własnej specyfiki. W sposób szczególny winną łączyć się z takimi elementami pasterskiej misji Kościoła, jak: pierwsze głoszenie Ewangelii, czyli przepowiadanie misyjne w celu wzbudzania wiary; poszukiwanie racji wiary; doświadczanie życia chrześcijańskiego; celebracja sakramentów; umacnianie wspólnoty eklezjalnej; świadectwo apostolskie i misyjne” (Konferencja Episkopatu Polski, *Dyrektorium katechetyczne Kościoła w Polsce* z dnia 20 czerwca 2001, pkt 19).

[3] *Catechesi tradendae,* nr 23; *Dyrektorium katechetyczne Kościoła w Polsce,* pkt 25.

w niedzielnej Eucharystii. Trudno bowiem wyobrazić sobie inny kierunek. Należy także zauważyć, że Kodeks Prawa Kanonicznego domaga się od dzieci przed przyjęciem I Komunii świętej przystąpienia do spowiedzi[4], a przed przystąpieniem do bierzmowania odnowienia obietnic chrztu świętego[5], których nie można uczynić inaczej, jak właśnie w stanie łaski uświęcającej. Poza tym prawo kanoniczne domaga się od swoich wiernych przyjęcia Eucharystii (przynajmniej raz w roku) poprzedzonego przeżyciem sakramentu pokuty. Trudno byłoby odejść od tego wymagania, które stanowi o istotnym rysie katolika[6]. Gdyby oddzielić katechezę od sakramentów świętych, katechizacji podlegałaby osoba odchodząca stopniowo od wiary. Stąd nasuwa się teza, że integralną częścią katechezy jest udział w życiu sakramentalnym Kościoła.

W tym też sensie nie można sobie wyobrazić prośby rodziców, by ich dziecko uczestniczyło w katechezie przygotowującej do któregoś z sakramentów inicjacji chrześcijańskiej, ale by nie podlegało wymogowi przystąpienia do sakramentu pokuty, który jest ku temu koniecznym warunkiem, czy nie uczestniczyło w niedzielnej mszy św.

W tym też sensie zastanowienie musi obudzić norma zawarta w dokumencie, promulgowanym przez Konferencję Episkopatu Polski, *Zasady oceniania osiągnięć edukacyjnych z religii rzymsko-katolickiej w szkołach*, stanowiąca że „Ocenianiu nie podlegają praktyki religijne”[7]. Biskupi polscy wyjaśnili, że ta sama zasada „była także obecna w katechezie parafialnej sprzed 1990 roku [oraz] że życie religijne jest przedmiotem osądu sumienia dokonywanego wobec Boga”[8]. Przyjęcie takiej motywacji musi zastanawiać. Praktykowanie wiary, a zwłaszcza udział w sakramentach świętych, do których przygotowania zmierza program katechezy w szkole, nie może bowiem podlegać sferze prawa prywatnego, lecz należy do sfery publicznej, co chociażby wyjaśniła Papieska Rada ds. Tekstów Prawnych w 2000 r., poddając interpretacji kan. 915 KPK, wyłączający spod osądu sumienia przystępowanie do komunii świętej[9].

---

4 Kan. 914 KPK 1983.

5 Kan. 889 § 2 KPK 1983.

6 Kan. 920 § 1 KPK 1983.

7 Komisja Wychowania Katolickiego, *Zasady oceniania osiągnięć edukacyjnych z religii rzymsko-katolickiej w szkołach,* 25 sierpnia 2008, KWE-C-464/08, § 2 pkt 3.

8 *Dyrektorium katechetyczne Kościoła w Polsce*, pkt 83.

9 Pontificial Council for legislative texts, *Declaration concerning the admission to holy comunion of faithful who are divorced and remarried,* http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/intrptxt/documents/rc_pc_intrptxt_doc_20000706_declaration_en.html (dostęp: 27.12.2011).

Zakaz oceniania praktyk religijnych można by raczej odnieść do zakazu przymuszania kogokolwiek do brania udziału w praktykach religijnych, co zostało wpisane do Konstytucji[10]. Niemniej takiej motywacji nie zgłoszono. Ponadto wydaje się, że i tak nie byłaby ona uzasadniona, ponieważ wymóg praktykowania wiary należy uznać (jak zostało to podniesione wcześniej) za nieodłączny skutek jej nauczania. Takie stanowisko zostało przedstawione w nauczaniu Kościoła. Tym samym państwo polskie, gwarantując miejsce katechezie w szkole publicznej, nie może ingerować w jej integralność, i to rozumianą także w sensie konieczności zaangażowania w życie sakramentalne.

Ściśle rzecz ujmując, należy podnieść, że wskazany przepis zabrania oceniania praktyk, a nie domagania się ich w ogóle. Tym samym nie stanowi o niemożliwości wymagania od katechizowanych wdrażania ich wiary w życie. Nie można więc, stosując go literalnie, ocenić według skali ocen, czy uczeń spowiada się, czy też uczestniczy w niedzielnej Eucharystii na ocenę bardzo dobrą czy dostateczną. O ile można przyjąć, że praktykowanie wiary w swoim najgłębszym sensie jest nieocenialne, o tyle ocenie musi podlegać przygotowanie do udziału w życiu Kościoła.

W tym miejscu warto więc zgłosić wniosek *de lege ferenda*, by katecheta miał prawo domagania się postawy ucznia wyrażającej się w praktykowaniu wiary, a szczególnie uczestnictwa w życiu sakramentalnym, stosownie do poziomu wtajemniczenia chrześcijańskiego, i to z racji integralności katechezy, i że ten wymóg nie stanowi naruszenia art. 53 ust. 6 Konstytucji RP.

Zakaz oceniania praktyk, który (niestety) można łatwo utożsamić z zakazem ich wymagania, jest ponadto niespójny z innymi oczekiwaniami, wyliczonymi przez *Dyrektorium*. Chodzi mianowicie o przepis, domagający się od katechetów (obok ich obowiązków szkolnych) zaangażowania w przygotowanie liturgii niedzielnej i świątecznej oraz uczestnictwa w jednej mszy św. niedzielnej i świątecznej z udziałem dzieci i młodzieży w parafii[11].

Poza tym wydaje się, że w rozumieniu obowiązującego rozporządzenia MEN z 14 kwietnia 1992 r. katecheci mają prawo do informowania proboszczów, czy zobowiązani do katechizacji rzeczywiście w niej uczestniczą, a także o wynikach ich nauki. Takie prawo jest ograniczo-

---

[10] „Nikt nie może być zmuszany do uczestniczenia ani do nieuczestniczenia w praktykach religijnych" (art. 53 ust. 6 Konstytucji RP, Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

[11] *Dyrektorium katechetyczne Kościoła w Polsce,* pkt 90.

ne jedynie w przypadku osób, które nie są członkami Kościoła Katolickiego, chyba że wyrażą na to zgodę[12].

2. Ciągłość katechezy a obecność na niej osób mało zainteresowanych lub repetentów

Katecheza, według założeń Kościoła, winna być systematyczna[13]. Domaga się w swojej realizacji konsekwentnego podejmowania następujących po sobie etapów. Katechizowany musi pokonywać przyjęte w założeniach poziomy rozwoju. Katecheza jako taka stanowi drugi etap wtajemniczenia chrześcijańskiego po etapie ewangelizacji. Jest ona dla tych, którzy już „uwierzyli". Tę prawdę podkreśla także Konferencja Episkopatu Polski[14].

Z tej racji nasuwa się wniosek, aby uczeń, który nie otrzymał pozytywnej oceny z religii, był zobowiązany do powtórzenia roku formacji religijnej (podobnie jak ma to miejsce w przypadku każdego innego przedmiotu obowiązującego go w szkole). Ta przesłanka znajduje „jakąś" swoją ochronę w przyjętym prawie. Mieści się ona w wymaganiu, aby uczeń, który nie otrzymał pozytywnej oceny rocznej z religii, uzupełnił braki w następnym roku szkolnym, w formie i terminie ustalonym przez nauczyciela religii[15]. Trudno sobie jednak wyobrazić skuteczność takiego rozstrzygnięcia, a tym bardziej obowiązek przyjęcia na lekcje ucznia do klasy programowo wyższej wskutek złożenia przez niego (lub jego rodziców) oświadczenia, o którym mowa w § 1 ust. 2 rozporządzenia MEN[16], a dotyczącego życzenia o rozpoczęcie nauki religii.

---

[12] Odpowiedź na pytanie: Czy katecheci mogą przekazywać proboszczom informacje o uczniach będących członkami Kościoła, którzy nie uczęszczają na lekcje religii, http://www.katecheza.gda.pl/home/dokumenty/83-katecheci-mog-przekazywa-proboszczom-informacje-o-uczniach-bdch-czonkami-kocioa-ktorzy-nie-uczszczaj-na-lekcje-religii (dostęp:19.12.2011).

[13] *Catechesi tradendae,* nr 21.

[14] „Katecheza jest poprzedzona w sposób naturalny przez pierwsze głoszenie Ewangelii, które jest skierowane do niewierzących i obojętnych religijnie. Dopiero wobec tych, którzy «uwierzyli», u których wiara stała się ich postawą wewnętrzną, katecheza w sensie ścisłym będzie mogła rozwinąć swoje specyficzne zadanie wychowania w wierze. We wszystkich innych przypadkach potrzebne jest raczej pierwsze głoszenie Ewangelii" (*Dyrektorium katechetyczne Kościoła w Polsce,* pkt 56).

[15] Komisja Wychowania Katolickiego, *Zasady oceniania osiągnięć edukacyjnych z religii rzymsko-katolickiej w szkołach,* § 15 pkt 1.

[16] Komisja Wychowania Katolickiego, *Zasady oceniania osiągnięć edukacyjnych z religii rzymsko-katolickiej w szkołach,* § 8 pkt 1.

Te uwagi znajdują swoje usprawiedliwienie w innym spojrzeniu na katechezę, jakie prezentuje Konferencja Episkopatu Polski, a które trudno uzgodnić ze wskazanym uprzednio. Patrzy ona na katechezę bardzo szeroko, zarówno jako na „szansę ewangelizacji" docierającej do „ochrzczonych zdystansowanych do wiary, dla których szkolne lekcje religii będą jedynym miejscem spotkania z Ewangelią", a także na miejsce obecności katechetów i uczniów głęboko wierzących oraz obecności dzieci i młodzieży ze środowisk zdechrystianizowanych[17]. Oceniając tę wizję, wydaje się, że nie służy ona katechezie programowej. Może więc warto by postulować wprowadzenie innego podziału szeroko rozumianych „zajęć katechetycznych" i tym samym odstąpić od podziału dyktowanego przez poszczególne grupy klasowe. Jego kryterium byłby właśnie poziom wiary. Skutkiem niego uczniów ze środowisk zdechrystianizowanych należałoby poddać ewangelizacji, a uczniów, którzy cechują się już w jakimś stopniu przyjętą wiarą, poddać właściwemu poziomowi katechizacji.

3. Prawo do czterodniowego tygodnia pracy

Włączenie katechetów do systemu szkolnictwa wiąże się jednocześnie z podjęciem przez nich wszelkich zadań, analogicznie jak innych nauczycieli. Jedyny wyjątek stanowi brak możliwości podejmowania przez nich zadania wychowawcy klasy[18].

Pozostaje jednak jeszcze jedna kwestia, dotykająca dość boleśnie zwłaszcza osoby duchowne, które co do zasady łączą obowiązki nauczyciela katechezy w szkole z zadaniem duszpasterskim. To drugie bowiem jest realizowane w dniach wolnych od pracy, a więc w soboty i niedziele. Wydaje się sensowne, aby duchowni, w przeciwieństwie do nauczycieli świeckich (także świeckich katechetów), podejmowali swoje obowiązki szkolne w ramach cztero-, a nie pięciodniowego tygodnia pracy.

---

[17] *Dyrektorium katechetyczne Kościoła w Polsce*, pkt 57.

[18] § 7 ust. 1 rozporządzenia MEN 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 ze zm.). Do tej kwestii odnosi się krytycznie A. Mezglewski, uznając ją za niekonstytucyjną. Uważa, że istnienie tego ograniczenia mogłoby zostać ewentualnie wydane przez władze kościoła czy związku wyznaniowego. Zob. A. Mezglewski, *Nauczanie religii w publicznych przedszkolach i szkołach,* w: A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008[2], s. 166.

Prawodawca polski przewidział taką możliwość, dając dyrektorom szkół uprawnienie do ustalenia czterodniowego tygodnia pracy dla nauczycieli dokształcających się lub wykonujących inne ważne społecznie zadania[19]. Wydaje się, że zadania duszpasterskie mogłyby zostać uznane za wyczerpujące wskazaną charakterystykę. Według obecnego stanu prawnego takie rozstrzygnięcie należy do obszaru dyskrecjonalnego dyrektora szkoły i w różny sposób może być i zapewne jest interpretowane. Nasuwa się więc wniosek *de lege ferenda* o zagwarantowanie czterodniowego tygodnia pracy dla duchownych katechetów[20]. Obecny stan rzeczy, a więc brak dnia wolnego, nie tylko narusza konstytucyjne prawo do dnia wypoczynku[21], ale także nie sprzyja efektywnej realizacji ważnych zadań podejmowanych przez osoby duchowne.

4. Ochrona prawna katechety

Nauczyciel religii, jak każdy pracownik, winien się cieszyć właściwymi warunkami pracy, co gwarantuje mu Konstytucja RP[22]. Problemem dzisiejszej katechezy jest nie tylko brak wiary uczestników, ale często brak właściwego poziomu ich zwykłej kultury. Ten z kolei wchodzi w zakres bezpieczeństwa pracy, którego obowiązek zapewnienia spoczywa na pracodawcy.

Dla Kościoła nauczanie wiary stanowi bardzo ważne zadanie. Warto więc na pierwszym miejscu zapytać, na ile osobę nauczającą wiary chroni prawo kanoniczne. Pośród znanych Kodeksowi Prawa Kanonicznego „przestępstw przeciwko władzy kościelnej i wolności Kościoła" znajduje się jedynie użycie przymusu fizycznego wobec osób duchownych lub zakonników z pogardy dla wiary, Kościoła, władzy lub posługi kościelnej. To przestępstwo jest zagrożone nieokreśloną karą *ferendae sententiae*. Prawo kanoniczne nie chroni więc świeckich katechetów, a jedynie duchownych i zakonników, i to w podwójnie wąskim zakresie. Po pierwsze, odnosi się jedynie do naruszenia ich nie-

[19] Zob. art. 42c ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r., Nr 97, poz. 674 ze zm.).

[20] Zob. www.katecheta.gda.pl (dostęp: 18.12.2011).

[21] „Pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów; maksymalne normy czasu pracy określa ustawa" (art. 66 ust. 2 Konstytucji RP).

[22] „Każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa" (art. 66 ust. 1 Konstytucji RP).

tykalności cielesnej, a po drugie, wyłącznie z motywów przeciwnych wierze, Kościołowi, władzy czy posłudze kościelnej[23].

Ważny krok w tej dziedzinie dokonał się na gruncie prawa polskiego przez zwiększenie ochrony prawnokarnej nauczycieli. Może on stanowić inspirację dla prawodawcy kanonicznego. Stąd podczas albo w związku z pełnieniem obowiązków służbowych korzystają oni z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych (chociaż nimi nie są[24]) na zasadach określonych w kodeksie karnym[25]. Ochronie karnej podlega ich nietykalność cielesna[26], czynna napaść na nich[27], stosowanie wobec nich groźby bezprawnej lub przemocy[28] oraz znieważenie[29]. Do czasu wprowadzenia nowelizacji Karty Nauczyciela, tj. do maja 2007 r., wskazane czyny zabronione były ścigane z oskarżenia prywatnego. Od tej cezury czasowej w przypadku ich popełnienia zarówno organ prowadzący szkołę, jak i dyrektor szkoły muszą wystąpić z urzędu w obronie nauczyciela[30]. Zastanawiać może efektywność istnienia wskazanych uprawnień.

Podsumowanie

Niniejszy głos w dyskusji rozpoczął się od przywołania wypowiedzi bł. Jana Pawła II, który uważa, że obecność katechezy w szkole jest pożądana i że należy dążyć, by tam była. Papież wskazał na różne formy jej obecności. W Polsce włączono katechezę do programu szkolnego, a katechetę zrównano (z niezrozumiałym wyjątkiem podejmowania zadań wychowawcy klasy) ze wszystkimi uprawnieniami nauczyciela. Taki stan rzeczy rodzi zapytania o niektóre kwestie, które budzą niepokój autora. Podczas ich rozważania zostały wysunięte wnioski *de lege ferenda*. Stąd nie ma potrzeby, aby przywoływać je na nowo. Warto raczej wyciągnąć wniosek bardziej ogólny, będący niejako wspólnym mianownikiem wszystkich spraw.

Główny problem koncentruje się na zapewnieniu jak największej zgodności między wizją katechezy, jaką prezentuje Kościół Katolicki,

---

[23] Zob. kan. 1370 § 1 KPK 1983.

[24] Katalog funkcjonariuszy publicznych podaje art. 115 § 13 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553).

[25] Art. 63 ust. 1 Karty Nauczyciela.

[26] Art. 222 k.k.

[27] Art. 223 k.k.

[28] Art. 224 k.k.

[29] Art. 226 k.k.

[30] Art. 63 ust. 2 Karty Nauczyciela.

a jej realizacją w praktyce. Wydaje się, że istniejący stan faktyczny wykazuje małą zgodność tych dwóch wymiarów. Praktyka winna być dostosowana do postulatów doktrynalnych, a nie odwrotnie. Kurczowe trzymanie się tej odwrotnej kolejności niewątpliwie wypacza sens. Na podstawie dokonanych wyrywkowych spostrzeżeń (co jest przywilejem głosu w dyskusji, a nie systematycznego wykładu) wydaje się sensowne przemyślenie nie tyle na nowo samej obecności katechezy w szkole, ile bardziej jej efektywności. Katecheza nie musi bowiem istnieć w ramach przyjętego podziału godzin szkolnych i w ramach podziału na klasy. Może jej skuteczność byłaby większa, gdyby jej podział był bardziej spersonalizowany i obejmował grupy uczniów w zależności od stanu ich wiary. Obecny stan rzeczy, w którym szeroko patrzy się na katechezę jako na spotkanie wielu poziomów wiary: od jej braku do poziomu tych, „którzy już uwierzyli", nie gwarantuje chyba ani jej skuteczności, ani systematyczności, nie daje też gwarancji wdrożenia do sakramentów świętych.

Jeremi Szczęsny Maślankowski*
Patrycja Katarzyna Bielak**

Stanowisko Misji Buddyjskiej „Trzy Schronienia" w Polsce w sprawie urzeczywistnienia konstytucyjnych gwarancji równouprawnienia wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 32 gwarantuje wszystkim równość względem prawa[1]. Jest to pewnego rodzaju stała. Jednak respektowanie tej równości i jej faktyczne wcielanie w życie w drodze ustawowej wymaga niejako zmiennej w postaci adekwatności, elastycznej interpretacji i świadomości zróżnicowania wszystkich podmiotów, których równość ma być respektowana. Z pozoru proste zagadnienie równości komplikuje się szczególnie w odniesieniu do mniejszości stanowiących integralną część społeczeństwa nie tylko pod względem kulturowym czy politycznym. Mniejszości wpisują się w ogólną charakterystykę zorganizowanych zbiorowości ludzkich. „Z antropologicznego punktu widzenia ludzkie populacje od samego zarania dziejów były wielokulturowe, a obraz świata można sobie wyobrazić jako odpowiednik dzisiejszej mapy politycznej świata. Także wszystkie najstarsze cywilizacje i imperia były wielokulturowe, nie zaś monokulturowe. Głównym zatem problemem było zapewnienie zgodnej egzystencji różnych wyznań, kultur i języków w ramach ponadlokalnych organizmów politycznych"[2].

Celem zapewnienia zgodnej egzystencji wspólnot religijnych w państwie polskim Konstytucja RP, zapewniając każdemu wolność sumienia i religii, gwarantuje prawo do nieskrępowanego wykonywania praktyk

---

* Główny Opat Misji Buddyjskiej „Trzy Schronienia" w Polsce.
** Mgr filozofii, członek Misji Buddyjskiej „Trzy Schronienia" w Polsce, Oddział w Lublinie.

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

2 W.J. Burszta, *Wprowadzenie*, w: *Jak się pięknie różnić i porozumiewać. Dialog międzykulturowy we współczesnej metropolii*, red. D. Ilczuk, M. Nowak, A. Stępniewska, Warszawa 2008, s. 13.

religijnych[3]. Uszczegółowienie tej konstytucyjnej gwarancji odnajdujemy w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, zapewniającej m.in. swobodę wyboru i praktykowania religii oraz zakaz dyskryminacji bądź uprzywilejowania kogokolwiek z powodu religii[4]. Z kolei art. 25 ust. 1 Konstytucji RP stanowi o równouprawnieniu wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych w Polsce. Przedmiotem niniejszego głosu w dyskusji będzie prezentacja stanowiska Misji Buddyjskiej „Trzy Schronienia"[5] – jako mniejszościowego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej – w sprawie respektowania art. 25 Konstytucji RP.

W roku 1989 została przyjęta ustawa regulująca stosunek państwa do Kościoła Katolickiego[6]. W latach 1991-1997 uchwalone zostały kolejne ustawy, regulujące sytuację prawną jedenastu związków wyznaniowych. W odniesieniu do innych związków wyznaniowych w lutym 1997 r. podjęto dyskusję (z udziałem m.in. Głównego Opata Misji Buddyjskiej) nad wprowadzeniem progu 50-letniego okresu istnienia wspólnoty religijnej jako zarejestrowanego związku wyznaniowego w Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z dyskutowanym projektem dopiero po upływie tego okresu byłaby możliwość wystąpienia przez dany związek wyznaniowy z wnioskiem o uregulowanie jego sytuacji prawnej w formie ustawowej. Ówczesne starania Misji Buddyjskiej o uregulowanie stosunków z państwem w drodze ustawowej (które – zgodnie z dyskutowanym na tamten dzień wymogiem 50-letniego okresu istnienia – mogłyby zostać ponowione dopiero w 2045 r.) nie zostały w żaden sposób odnotowane (według wiedzy dostępnej autorom niniejszego głosu). Świadczyć może o tym fakt, iż Misja Buddyjska nie znalazła swojego miejsca wśród wspólnot przedstawionych przez mgr. Mariusza Radajewskiego z Wydziału Rejestru oraz Obsługi Organizacyjno-Administracyjnej Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych w referacie wygłoszonym w trakcie obrad Konferencji[7]. Związki wyznaniowe, takie jak Misja Buddyjska, które

---

[3] Zob. art. 53 Konstytucji RP.

[4] Zob. art. 1-7 i 42 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., Nr 231, poz. 1965 ze zm.).

[5] Misja Buddyjska „Trzy Schronienia" w Polsce na mocy decyzji Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 1995 r. (W/DG/3612-97/271/95) została wpisana do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych w dziale A pod pozycją 97.

[6] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 29, poz. 154 ze zm.).

[7] Referat *Charakterystyka wspólnot religijnych, które wystąpiły od 2008 roku o uregulowanie stosunków z Państwem w drodze umów z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP.*

nie posiadają uregulowanej sytuacji na podstawie odrębnej ustawy, nie mają jasności co do tego, w jaki sposób mogą działać w przestrzeni publicznej. W wypadku Misji Buddyjskiej chodzi o 30 ośrodków w całej Polsce, posiadających osobowość prawną, oraz o ponad 3000 wiernych. Pragniemy zwrócić uwagę na palącą potrzebę zawarcia porozumienia pomiędzy państwem a Misją Buddyjską w celu przyjęcia regulacji ustawowej, pozwalającej usprawnić działalność związku w ramach prawa do nieskrępowanego wykonywania praktyk religijnych.

Jak ukazał to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 czerwca 2011 r., K 3/09, w sprawie Komisji Majątkowej, zagadnienie równouprawnienia wszystkich związków wyznaniowych musi uwzględniać uwarunkowania historyczne, liczebność, strukturę i zakres działalności poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych[8]. Ze względu na przewidziane rozmiary niniejszego głosu autorzy powstrzymują się przed rozpoczęciem dyskusji na temat tego, co znaczy respektowanie faktycznej równości przy uwzględnieniu dużej różnorodności. Chcą jednak w kontekście indywidualnego rozpatrywania charakterystyki każdego związku wyznaniowego przedstawić kwestię Funduszu Kościelnego i jego znaczenia dla funkcjonowania mniejszościowych kościołów i innych związków wyznaniowych.

W obliczu zapowiadanej likwidacji Funduszu Kościelnego, podążając za wskazówkami prof. Krystyny Piotrowskiej-Marczak[9], autorzy chcieliby przedstawić konsekwencje takiej decyzji. Opierając się na przykładzie Misji Buddyjskiej, pragną zwrócić uwagę na sytuację,

---

[8] „Zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych nie zakłada identycznego traktowania wszystkich związków wyznaniowych. Stanowi gwarancję, że organy władzy publicznej stworzą ramy prawne, które umożliwią realizację równouprawnienia, w zależności od właściwości i cech poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych. […] Zróżnicowania prawne mogą wynikać z różnic faktycznych pomiędzy kościołami i związkami wyznaniowymi. Zasada równouprawnienia nie tworzy ekspektatywy uzyskania równości faktycznej. W ocenie Trybunału tam, gdzie istnieją różnice między kościołami i związkami wyznaniowymi, podmioty te należy potraktować w sposób odmienny” (OTK-A 2011, nr 5, poz. 39, Dz.U. Nr 129, poz. 748).

[9] „Zarówno w odniesieniu do funduszy [celowych], jak i agencji [publicznych] – niezbędna jest ocena ich funkcjonowania, która nie tylko musi mieć charakter globalny, ale także szczegółowy, skoncentrowany na konkretnej fundacji czy agencji. Zanim określi się i przytoczy argumenty za celowością ich istnienia czy rozwoju niezbędne jest wskazanie, czym są w sensie ekonomicznym i finansowym” (K. Piotrowska-Marczak, *Analiza celowości działania państwowych funduszy celowych oraz agencji,* Biuro Studiów i Ekspertyz 2000 r., http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/i-715.htm (dostęp: 28.12.2011).

w jakiej znajdą się mniejszościowe związki wyznaniowe. W Misji Buddyjskiej praktycznie wszyscy duchowni stracą możliwość ubezpieczenia w ramach Funduszu Kościelnego i prawdopodobnie wielu z nich zdecyduje się na rejestrację w lokalnym urzędzie pracy, przechodząc całkowicie na utrzymanie państwa. Spędzając młode lata w klasztorach w Azji i posiadając wyłącznie edukację religijną, duchowni ci nie są przygotowani do podjęcia świeckiej pracy ani też polski rynek pracy nie jest w stanie ich przyjąć. Ponadto kilkunastu młodych mnichów i mniszek Misji Buddyjskiej, kształcących się od lat w klasztorach klauzurowych na terenie Japonii, Korei i Chin, również miało składkę ZUS opłacaną w całości z Funduszu Kościelnego. Osoby te utracą zabezpieczenie emerytalne, zdrowotne i rentowe na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, kraju, którego wciąż pozostają obywatelami. Według naszej wiedzy ubezpieczenia, które posiadają w krajach pobytu, dotyczą tylko ubezpieczenia zdrowotnego na czas ich pobytu w danym kraju. Z punktu widzenia mniejszościowego związku wyznaniowego, takiego jak Misja Buddyjska, zniesienie Funduszu Kościelnego poważnie zachwieje fundamentami strukturalnymi wspólnoty. Dla porównania, większość duchownych Kościoła Katolickiego pozostaje w stosunku pracy, co jednocześnie gwarantuje im pokrycie ubezpieczenia (niezależnie od Funduszu Kościelnego). Konsekwencje zniesienia Funduszu Kościelnego będą tym samym inne dla kościoła większościowego, a inne dla kościołów mniejszościowych. Naszym zdaniem kwestia likwidacji Funduszu Kościelnego i konsekwencji tej decyzji powinna być rozpatrywana w świetle równouprawnienia związków wyznaniowych z uwzględnieniem indywidualnych uwarunkowań struktury i liczebności danego związku wyznaniowego.

Ponieważ respektowanie konstytucyjnej zasady równouprawnienia związków wyznaniowych względem prawa wymaga szczególnych rozwiązań ustawodawczych, niezwykle istotne jest podejmowanie rozmów prowadzących do porozumienia w stosunkach pomiędzy państwem a związkami wyznaniowymi w RP. Jak podkreśla prof. Marek Safjan (prezes Trybunału Konstytucyjnego w latach 1998-2006), „warto zwrócić uwagę na oryginalne rozwiązanie polskiej Konstytucji zawarte w art. 25 ust. 5, które określa sposób realizacji zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych. Opiera się ono na założeniu, że najbardziej elastycznym instrumentem, pozwalającym na adekwatne określenie pozycji i statusu poszczególnych kościołów stosownie do potrzeb wyznawców i zakresu przejawianej aktywności będą porozumienia zawierane przez przedstawicieli tych kościołów z Radą Ministrów. Porozumienia te mają stanowić dopiero podstawę do ustawowej regulacji stosunków pomiędzy państwem a poszczególnymi ko-

ściołami (związkami wyznaniowymi). Można więc zauważyć, że tego typu rozwiązanie zakłada z istoty swej pewne zróżnicowanie regulacji dotyczących poszczególnych kościołów, ze względu na ich specyfikę, ale uwzględniające zarazem zgodę kościoła (związku wyznaniowego) na ich przyjęcie. W tym więc sensie zasada równouprawnienia kościołów wyrażona w art. 25 Konstytucji konkretyzuje ogólnie obowiązującą konstytucyjną zasadę równego traktowania (art. 32)”[10].

Być może urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji równouprawnienia wszystkich kościołów i związków wyznaniowych (art. 25 Konstytucji), a także wolności sumienia i religii (art. 53 Konstytucji) przejawiać mogłoby się już w równej dla wszystkich dostępności, gotowości i otwartości organów państwowych do podejmowania rozmów celem zawarcia porozumienia. Jednak w ocenie autorów jedynie poprzez regulację ustawową możliwe jest dojście do zgodnej i równej wobec prawa egzystencji różnorodności kulturowej i religijnej w Rzeczypospolitej Polskiej.

[10] M. Safjan, *Pozycja mniejszości w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, referat wygłoszony podczas uroczystości z okazji X-lecia powstania Sądu Konstytucyjnego Księstwa Andory w dniach 3-4 października 2003 r., http://www.trybunal.gov.pl/wiadom/Komunikaty/20031003/20031003, pdf (dostęp: 28.12.2011). Warto zwrócić także uwagę, iż już na przestrzeni lat 1989-1997 uchwalanie ustaw regulujących sytuację kościołów i związków wyznaniowych poprzedzane było uzgodnieniami między stroną rządową a zainteresowanym związkiem wyznaniowym, mimo iż obowiązująca wówczas Konstytucja nie stawiała takiego wymogu. Przypomniał o tym także Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym już wyroku z 8 czerwca 2011 r., stwierdzając, iż „ustawy regulujące status poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych uchwalane były na podstawie porozumień zawieranych przez reprezentantów Rady Ministrów z przedstawicielami tych podmiotów”.

Piotr Stanisz*

O obowiązku układowego regulowania stosunków między Rzecząpospolitą Polską a Kościołem Katolickim

Zgodnie z art. 25 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. „stosunki między Rzecząpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy”[1]. Formułując ten przepis, słusznie uwzględniono posiadanie przez Stolicę Apostolską podmiotowości prawnomiędzynarodowej, polskie tradycje konkordatowe oraz obowiązywanie podobnych rozwiązań w wielu państwach. Następnie, kierując się uzasadnionym postulatem równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych, zdecydowano o rozszerzeniu obowiązku układowego regulowania stosunków z państwem również na inne związki wyznaniowe. W tym przypadku niemożliwe było jednak odwołanie się do umów międzynarodowych. Żaden związek wyznaniowy, poza Kościołem Katolickim, nie jest bowiem reprezentowany przez podmiot mający prawo zawierania tego rodzaju układów. Wykorzystując wzorce włoskie, postanowiono więc, że „stosunki między Rzecząpospolitą Polską a innymi związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami”[2].

---

* Ks. dr hab., prof. KUL, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.

1 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

2 Na temat prac nad wyznaniowymi przepisami obowiązującej ustawy zasadniczej piszą m.in.: P. Borecki, *Geneza modelu stosunków Państwo-Kościół w Konstytucji RP*, Warszawa 2008; P. Leszczyński, *Zagadnienia wyznaniowe w Konstytucji RP*, Warszawa 2001; P. Sobczyk, *Udział przedstawiciela Episkopatu polski w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nad artykułem 25 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, w: *Ecclesia et Status. Księga Jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej*

Trudno mieć wątpliwości, że przepisy art. 25 ust. 4-5 ustawy zasadniczej z 1997 r. stanowią jedną z ważniejszych nowości obecnie obowiązujących, wyznaniowych unormowań konstytucyjnych, odcinając się od praktyki jednostronnego (a w konsekwencji, często arbitralnego) regulowania sytuacji prawnej związków wyznaniowych w okresie Polski Ludowej. Podkreślając wynikające stąd konsekwencje i promując unitarne rozumienie omawianych przepisów konstytucyjnych, do naczelnych zasad polskiego prawa wyznaniowego zalicza się dziś zasadę regulowania stosunków miedzy państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w drodze dwustronnej[3] (określaną również jako zasada konsensualnej regulacji stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi[4] albo też jako zasada bilateralności, dwustronności lub układowości[5]).

Faktem pozostaje jednak, że sformułowania, które zostały zastosowane w ostatnich dwóch ustępach art. 25 Konstytucji, różnią się od siebie. W pierwszym z tych przepisów (ust. 4) nie postanowiono w szczególności wyraźnie, że ustawy, które obok konkordatu określają stosunki między państwem a Kościołem Katolickim, mają być poprzedzone umowami zawieranymi przez Radę Ministrów z przedstawicielami tego związku wyznaniowego. Mimo to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 2 kwietnia 2003 r. stwierdził, że „wymóg wcześniejszej umowy między Radą Ministrów a przedstawicielami kościoła stosuje się również do uchwalania ustaw regulujących stosunek Państwa do Kościoła Katolickiego". Stwierdzenie to, pomimo swej doniosłości, nie zostało przez Trybunał uzasadnione. Fakt ten rodzi niebezpieczeństwo deprecjonowania opinii, która zasługuje na pełną aprobatę. Warto więc podjąć próbę przynajmniej schematycznego zaprezentowania wspierającej ją argumentacji.

Uwzględnienie przepisów zawartych w rozdziale III Konstytucji RP „Źródła prawa" (art. 87-94), a w szczególności art. 91 ust. 1-2, pro-

---

Profesora Józefa Krukowskiego, red. A. Dębiński, K. Orzeszyna, M. Sitarz, Lublin 2004, s. 859-887.

3 Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 28.

4 Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2009 r., K 55/07, OTK-A 2009, nr 11, poz. 167.

5 Zob. P. Stanisz, *Naczelne zasady instytucjonalnych relacji państwo-kościół*, w: A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011[3], s. 74-88; tenże, *Zasada dwustronności w stosunkach między Rzecząpospolitą Polską a Kościołem katolickim i innymi związkami wyznaniowymi*, w: *O wielowymiarowości badań religioznawczych*, red. Z. Drozdowicz, Poznań 2009, s. 137-149.

wadzi do oczywistego wniosku, że ustawy, o których mowa w art. 25 ust. 4, mają być zgodne z konkordatem jako umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Nie powinno przy tym budzić wątpliwości, że wymóg zgodności odnosi się nie tylko do unormowań o charakterze merytorycznym, ale również do rozwiązań odnoszących się do sposobu procedowania nad wypracowaniem takich unormowań.

Analizując treść konkordatu z 1993 r., łatwo dostrzec postanowienia, z których wynika, iż układające się strony założyły potrzebę zawierania w przyszłości pomiędzy władzami państwowymi i kościelnymi różnego rodzaju umów, porozumień lub uzgodnień, mających się stać podstawą przepisów prawa polskiego (zob. np. art. 12 ust. 3 oraz art. 15 ust. 2). Szczególnie istotny jest fakt, że obok tego rodzaju postanowień, odnoszących się do poszczególnych kwestii, w konkordacie zawarto również klauzulę generalną, zgodnie z którą „sprawy wymagające nowych lub dodatkowych rozwiązań będą regulowane na drodze nowych umów między Układającymi się Stronami albo uzgodnień między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną do tego przez Stolicę Apostolską" (art. 27)[6]. Jest przy tym jasne, że nowe umowy, zawierane przez strony konkordatu, będą same w sobie stanowić źródła prawa powszechnie obowiązującego (jako umowy międzynarodowe). Natomiast uzgodnienia między Radą Ministrów a Konferencją Episkopatu Polski, upoważnioną do tego przez Stolicę Apostolską, powinny stanowić podstawę nowych regulacji ustawowych (ewentualnie wykonawczych)[7]. Zastosowane

---

[6] Zob. J. Krukowski, *Konkordat polski. Znaczenie i realizacja*, Lublin 1999, s. 186.

[7] Jako niewłaściwe należy natomiast ocenić osobne publikowanie umów lub porozumień, zawieranych w wykonaniu konkordatu, bez przeniesienia ich treści do ustawy lub rozporządzenia (zob. np. umowę z dnia 1 lipca 1999 r. między Rządem RP a Konferencją Episkopatu Polski w sprawie statusu prawnego szkół wyższych zakładanych i prowadzonych przez Kościół Katolicki, w tym uniwersytetów, odrębnych wydziałów i wyższych seminariów duchownych oraz w sprawie trybu i zakresu uznawania przez państwo stopni i tytułów nadawanych przez te szkoły wyższe, Dz.U. Nr 63, poz. 727). Trzeba bowiem przypomnieć, że w obecnie obowiązującej Konstytucji zawarto taksatywne wyliczenie źródeł prawa powszechnie obowiązującego, nie uwzględniając wśród nich takich aktów, jak umowy lub porozumienia zawierane na szczeblu krajowym przez władze państwowe oraz przedstawicieli związków wyznaniowych. Zob. P. Stanisz, *Źródła prawa wyznaniowego*, w: *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały I Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 14-16 stycznia 2003)*, red. A. Mezglewski, Lublin 2004, s. 317-321.

w konkordacie pojęcie „uzgodnienia", podobnie jak określenie „umowa", zakłada przy tym, że strony dojdą do porozumienia i wspólnie zaakceptują opracowywane rozwiązania.

Kluczowe znaczenie dla zrozumienia art. 27 konkordatu posiada pojęcie „sprawy wymagające nowych lub dodatkowych rozwiązań". Biorąc pod uwagę użyte w nim sformułowania, należy stwierdzić, że omawiany obowiązek regulacji układowej obejmuje zarówno materie, które już stanowią przedmiot regulacji konkordatowej, lecz mogą potrzebować uzupełnień lub uszczegółowienia (sprawy wymagające rozwiązań dodatkowych), jak i te, które nie zostały objęte postanowieniami konkordatu z 1993 r. (sprawy wymagające nowych rozwiązań)[8]. Jest ponadto jasne, że umowy układających się stron wymaga zmiana samego konkordatu. Łączna interpretacja art. 25 ust. 4 Konstytucji oraz art. 27 konkordatu prowadzi więc do wniosku, że nie ma takich spraw z zakresu stosunków między państwem a Kościołem Katolickim, które mogłyby być regulowane jednostronnie przez państwo, a każda regulacja wymaga zastosowania odpowiednich instrumentów układowych[9]. Chociaż więc obowiązek zastosowania takich instrumentów przed ustawowym uregulowaniem spraw z zakresu stosunków między państwem a Kościołem Katolickim nie został wyraźnie przewidziany w art. 25 ust. 4 Konstytucji (odmiennie niż w art. 25 ust. 5), to jednak wynika on z art. 27 konkordatu, który – jak należy przyjąć – był dobrze znany ustrojodawcy i został uwzględniony przy formułowaniu przepisów konstytucyjnych[10]. Od kilku lat był bowiem przedmiotem ożywionych dyskusji i sporów[11].

Szczególnie wiele zamętu w dyskusje nad trybem zmian w przepisach dotyczących stosunków między Rzecząpospolitą Polską a Kościołem Katolickim wnosi treść pkt 6 rządowej deklaracji interpretacyjnej

---

[8] W. Góralski, W. Adamczewski, *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską z 28 lipca 1993 r.*, Płock 1994, s. 139.

[9] Zob. D. Walencik, *Nowelizacja ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w kontekście zasady bilateralności*, „Forum Prawnicze" 2011, z. 2, s. 40-48.

[10] Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w wyroku z dnia 2 grudnia 2009 r., U 10/07, „przepisy ratyfikowanego konkordatu stały się nie tylko częścią porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, o wyższej mocy obowiązywania niż przepisy ustawowe, ale zostały, na mocy art. 25 ust. 4 Konstytucji, faktycznie inkorporowane do materii konstytucyjnej" (OTK-A 2009, nr 11, poz. 163).

[11] Zob. W. Góralski, *Konkordat polski 1993. Od podpisania do ratyfikacji*, Warszawa 1998.

z dnia 15 kwietnia 1997 r.[12] Zgodnie z jego brzmieniem „Konkordat uznaje określone ustawodawstwem polskim kompetencje organów państwowych do regulowania kwestii finansowych i podatkowych kościelnych osób prawnych i fizycznych. W tym celu strona państwowa zapozna się z opinią strony kościelnej w łonie odpowiedniej Komisji, o której mowa w art. 22 ust. 2 i 3". Jest oczywiste, że zamierzeniem autorów deklaracji było wyłączenie obowiązku zastosowania regulacji układowej w odniesieniu do spraw finansowych instytucji i dóbr kościelnych oraz duchowieństwa. Nie wchodząc w tym miejscu w rozważania dotyczące znaczenia tego rodzaju oświadczeń na gruncie prawa międzynarodowego, trzeba przypomnieć, że omawiany dokument został przyjęty w dniu 15 kwietnia 1997 r. Stało się to więc już po uchwaleniu Konstytucji, której art. 25 ust. 4 i 5 są wyrazem konsekwentnego dążenia ustrojodawcy do zagwarantowania w stosunkach między państwem a wszystkimi związkami wyznaniowymi zasady układowości, zgodnie z regułą równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych. Uznanie znaczenia tej deklaracji w omawianym zakresie prowadziłoby więc do absurdalnego wniosku, że za pomocą oświadczenia rządowego można zmieniać wymowę norm konstytucyjnych.

Konkludując przeprowadzone rozważania, należy z aprobatą odnieść się do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym „wymóg wcześniejszej umowy między Radą Ministrów a przedstawicielami kościoła stosuje się również do uchwalania ustaw regulujących stosunek Państwa do Kościoła Katolickiego". Reguła ta dotyczy również uchwalania ustaw odnoszących się do spraw finansowych instytucji i dóbr kościelnych oraz duchowieństwa, ponieważ także te sprawy składają się na wzajemne stosunki między państwem a Kościołem Katolickim[13].

---

[12] Zob. Oświadczenie rządowe z dnia 26 stycznia 1998 r. w sprawie Deklaracji Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 kwietnia 1997 r. w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzecząpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie w dniu 28 lipca 1993 r. (M.P. Nr 4, poz. 51).

[13] Zob. P. Stanisz, *Sprawy majątkowe jako element stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi*, w: *Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych*, red. P. Sobczyk, K. Warchałowski, Warszawa 2013, s. 17-32.

Bibliografia ważniejszych publikacji dotyczących art. 25 ust. 4-5 Konstytucji RP

Bilateralizm w stosunkach państwowo-kościelnych, red. M. Bielecki, Lublin 2011.

Borecki P., *Uwagi w sprawie umowy z dnia 6 kwietnia 2011 r. między Radą Ministrów a Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego" 2012, t. 4, s. 229-232.

Dziesięć lat polskiego konkordatu, red. P. Borecki, Cz. Janik, Warszawa 2009.

Góralski W., *Gwarancje harmonijnego kształtowania się wzajemnych relacji Państwa Polskiego i Kościoła Katolickiego w konkordacie z 1993 r.,* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2009, z. 2, s. 65-86.

Góralski W., *Gwarancje złożone państwu polskiemu przez Kościół Katolicki w konkordacie z 1993 r.,* w: *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989-2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, red. D. Walencik, Katowice–Bielsko-Biała 2009, s. 157-164.

Góralski W., *Konkordat polski 1993. Od podpisania do ratyfikacji,* Warszawa 1998.

Góralski W., *Od projektu konwencji do projektu konkordatu. Problem zawarcia umowy między Stolicą Apostolską i Polską*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego" 2013, t. 5, s. 5-21.

Góralski W., Adamczewski W., *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską z 28 lipca 1993 r.,* Płock 1994.

Górowska B., *Dziesięciolecie obowiązywania konkordatu polskiego z 1993 roku*, „Państwo i Prawo" 2008, z. 4, s. 18-33.

Górowska B., *Specyfika procesu stosowania konkordatu polskiego z 1993 r.*, w: *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, red. P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński, Warszawa 2009, s. 266-278.

Januchowski A., *Zagadnienia związane z interpretacją art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2007, t. 10, s. 261-279.

Jaraczewski J., *Nawiązywanie stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi – głos w dyskusji nad interpretacją art. 25 ust. 5 Konstytucji*, w: *Prawne granice wolności sumienia i wyznania*, red. R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, L. Kondratiewa-Bryzik, Warszawa 2012, s. 75-84.

Konkordat 1993. Dar i zadanie dla Kościoła i Polski, red. J. Dyduch, Kraków 1998.

Konkordat polski w 10 lat po ratyfikacji, red. J. Wroceński, H. Pietrzak, Warszawa 2008.

Krukowski J., *Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzecząpospolitą Polską podpisany 28 lipca 1993 roku (zagadnienia prawnoustrojowe)*, „Przegląd Sejmowy" 1994, nr 2, s. 69-102.

Krukowski J., *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską z perspektywy 11 lat obowiązywania*, w: *Podstawy regulacji stosunków państwo – Kościół w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Włoskiej*, red. P. Czarnek, D. Dudek, P. Stanisz, Lublin 2010, s. 147-162.

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

Krukowski J., *Przesłanki stosowania Konkordatu z 1993 r. w polskim porządku prawnym*, w: *Finis legis Christus. Księga pamiątkowa dedykowana Księdzu Profesorowi Wojciechowi Góralskiemu z okazji siedemdziesiątej rocznicy urodzin*, red. J. Wroceński, J. Krajczyński, t. 2, Warszawa 2009, s. 1087-1098.

Krukowski J. *Realizacja konkordatu z 1993 r. w prawie polskim*, „Studia Prawnicze" 1999, nr 3, s. 5-34.

Krukowski J., *Stabilizacyjna rola konkordatu z 1993 r. w stosunkach między państwem a Kościołem katolickim i innymi związkami wyznaniowymi*, w: *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989-2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, red. D. Walencik, Katowice–Bielsko-Biała 2009, s. 143-156.

Kuglarz P., *Konkordat Polski z 28 lipca 1993 roku – zarys analizy systemowej*, w: *Vetera novis augere. Studia i prace dedykowane Profesorowi Wacławowi Uruszczakowi*, red. S. Grodziski, D. Malec, A. Karabowicz, M. Stus, t. I, Kraków 2010, s. 547-651.

Leszczyński P.A., *Implementacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – przegląd wybranych problemów*, w: *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, red. P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński, Warszawa 2009, s. 441-451.

Leszczyński P.A., *Ku nowej perspektywicznej regulacji umownej stosunków między Rzecząpospolitą Polską a Stolicą Apostolską (w związku z analizą dotychczasowych relacji bilateralnych)*, „Studia Politologiczne" 2012, t. 23, s. 179-216.

Leszczyński P.A., *Nowelizacja ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – wewnątrzkościelne prace studyjne w 2002 roku oraz aktualne propo-*

zycje jej zmian, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2011, t. 14, s. 283-311.

Leszczyński P.A., *Regulacja stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi określona w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, Gorzów Wielkopolski 2012.

Leszczyński P.A., *Zalety oraz mankamenty układowej regulacji stosunku państwa do nierzymskokatolickich kościołów i innych związków wyznaniowych określonych w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2012, t. 15, s. 111-136.

Leszczyński P.A., *Zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych w świetle relacji między art. 25 ust. 1 a art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, w: *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27-29 maja 2009 r.)*, red. A. Bałaban, P. Mijal, Szczecin 2011, s. 389-409.

Łyko Z., *Konkordat a sytuacja prawna Kościołów mniejszościowych i związków wyznaniowych,* „Rocznik Teologiczny" 1994, nr 1-2, s. 253-261.

Matwiejuk J., *Konkordat z 1993 roku a pozycja prawna Kościołów i związków wyznaniowych nierzymskokatolickich*, w: *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały I Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 14-16 stycznia 2003)*, red. A. Mezglewski, Lublin 2004, s. 227-253.

Merker A., *Artykuł 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. słuszny, ale trudny do realizacji przepis*, w: *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989-2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, red. D. Walencik, Katowice–Bielsko-Biała 2009, s. 403-406.

Nowy konkordat a prawo polskie, red. J. Krukowski, Warszawa 1994.

Olszówka M., *Interferencja zasad prawa wyznaniowego instytucjonalnego*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego" 2010, t. 2, s. 63-86.

Olszówka M., *Ustawy wyznaniowe. Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – próba interpretacji*, Warszawa 2010.

Olszówka M., *Zawieranie umów i uchwalanie ustaw, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy" 2010, nr 6, s. 49-67.

Opinia nt. stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie określenia kryteriów, którym powinny odpowiadać kościoły i inne związki wyznaniowe ubiegające się o zawarcie umowy z rządem na podstawie art. 25 ust. 5 nowej Konstytucji RP wraz z uzasadnieniem (RL032-81-99) „Przegląd Legislacyjny" 1999, nr 4, s. 150-156.

Pietrzak M., *Nowy Konkordat Polski*, „Państwo i Prawo" 1994, z. 1, s. 15-28.

Pietrzak M., Borecki P., *Opinia prawna w sprawie wniosku grupy kościołów do Rady Ministrów z dnia 15 lutego 2010 r.*, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2012, t. 15, s. 291-308.

Sobczyk P., *Konstytucyjna zasada konsensualnego określania stosunków między Rzecząpospolitą Polską a Kościołem katolickim*, Warszawa 2013.

Sobczyk P., *Proceduralna niekonstytucyjność nowelizacji ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Politologiczne" 2012, t. 23, s. 235-246.

Stanisz P., *Sprawy majątkowe jako element stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi,* w: *Finansowanie Kościołów i innych związków wyznaniowych*, red. P. Sobczyk, K. Warchałowski, Warszawa 2013, s. 17-32.

Stanisz P., *Zasada dwustronności w stosunkach między Rzecząpospolitą Polską a Kościołem Katolickim i innymi związkami wyznaniowymi,* w: *O wielowymiarowości badań religioznawczych,* red. Z. Drozdowicz, Poznań 2009, s. 137-149.

Szafarz R., *Polska deklaracja interpretacyjna do konkordatu*, „Studia Prawnicze" 2001, nr 3-4, s. 309-317.

Uruszczak W., *Art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Problemy interpretacyjne*, w: *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, red. P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński, Warszawa 2009, s. 477-486.

Walencik D., *Formalnoprawne uwarunkowania stanowienia regulacji prawnych dotyczących finansowania związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Finansowanie Kościołów i innych związków wyznaniowych*, red. P. Sobczyk, K. Warchałowski, Warszawa 2013, s. 33-55.

Walencik D., *Konsensualna regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Kościół a polityka*, red. M. Worbs, Opole 2011, s. 97-112.

Walencik D., *Nowelizacja ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w kontekście zasady bilateralności*, „Forum Prawnicze" 2011, z. 2, s. 36-48.

Walencik D., *Projekty umów wyznaniowych z 2002 roku (wybór i opracowanie materiałów źródłowych)*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego" 2009, nr 1, s. 149-201.

Walencik D., *Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo" 2010, z. 6, s. 42-54.

Witkowska B., *Problemy dotyczące nowelizacji obowiązujących ustaw wyznaniowych (w zakresie odnoszącym się do ich spraw majątkowych) w kontekście brzmienia art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz" 2005, nr 3, s. 155-160.

Witkowski Z., *Kilka uwag w sprawie zakresu kompetencji Rady Ministrów z art. 25 ust. 5 nowej Konstytucji RP,* w: *Konstytucja – wybory – parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 217-222.

Witkowski Z., *Opinia nt. stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie określenia kryteriów, którym powinny odpowiadać kościoły i inne związki wyznaniowe ubiegające się o zawarcie umowy z rządem na podstawie art. 25 ust. 5 nowej Konstytucji RP wraz*

z uzasadnieniem (RL 032-81-99), „Przegląd Legislacyjny" 1999, nr 4, s. 150-156.

Witkowski Z., *Opinia w sprawie zagadnień prawnych wynikających z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP,* „Przegląd Legislacyjny" 2000, nr 2, s. 97-107.

Zieliński T.J., *Mankamenty układowego regulowania sytuacji prawnej związków wyznaniowych na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego" 2009, nr 1, s. 27-43.

Zieliński T.J., *Obowiązki strony państwowej i wyznaniowej w procesie realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji w parlamencie*, „Rocznik Teologiczny" 2011, z. 1-2, s. 161-176.

Zieliński T.J*., Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP,* „Państwo i Prawo" 2003, z. 7, s. 48-54.

Zubik M., Kaliński M., *Opinia z 19 listopada 2010 r. w sprawie niektórych konstytucyjnych problemów postępowania w sprawie realizacji inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w sprawie zmiany ustawy regulującej stosunek państwa do Kościoła lub związku wyznaniowego (RL 0303-34/10),* „Przegląd Legislacyjny" 2011, nr 1, s. 208-212.

Opracowanie Marta Ordon