

**PIOTR STANISZ, MARTA ORDON (RED.)**

**UKŁADOWE FORMY REGULACJI STOSUNKÓW MIĘDZY PAŃSTWEM A ZWIĄZKAMI  
WYZNANIOWYMI (ART. 25 UST. 4-5 KONSTYTUCJI RP)**

WYDAWNICTWO KUL, LUBLIN 2013, ss. 469

Opublikowana ponad dwa lata temu monografia wypełnia istniejącą od 1997 r. lukę w polskiej literaturze prawnokonstytucyjnej, a dotyczącą konstytucyjnych zasad wzajemnych relacji pomiędzy państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi. Konkretnie mam na myśli układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi. Kilkanaście lat temu w aspekcie art.25 ust.5 Konstytucji RP napisano, nie bez racji zresztą, o swoistej „hibernacji” jego postanowień (J. Szymański, *Stosunki wyznaniowe we współczesnej Polsce*, Toruń 2005, s. 80), czy też o „martwej literze prawa” (P. Borecki, M. Pietrzak, *Glosa do wyroku TK z 2 IV 2003, K 13/02*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5, s. 103). Dlatego pragnę podkreślić, że omawiana monografia jest, w istocie rzeczy, dziełem naprawdę pionierskim. Jest niezwykle starannie opracowanym, napisanym ze znakomitą znajomością materii prawnokonstytucyjnej dziełem naukowym. Grono znakomitych prawników oraz pracowników centralnej administracji rządowej podjęło się ogromnego wysiłku i przygotowało podzieloną na sześć części, niemal 500-stronicową monografię naukową, prezentującą kolejno następujące zagadnienia: a) genezę art.25 ust.4-5 Konstytucji RP (s.13-103); b) zagadnienia prawoporównawcze (s.103-197); c) prace nad realizacją art.25 ust.5 Konstytucji RP (ss.197-253); d) umowę z art.25 ust.5 Konstytucji RP (s.253-313); e) ustawę z art.25 ust.5 Konstytucji RP (s.313-383); f) układową formę regulacji stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim (art.25 ust.4 Konstytucji RP, s.383-439). Monografię uzupełniają (wybrane przez redaktorów?) wystąpienia dyskusyjne wygłoszone podczas zorganizowanej w Lublinie w dniach 9-10 grudnia 2011 roku konferencji naukowej (s.439-465). Za bardzo cenny uważam fakt, że monografia zawiera rozważania nie tylko prawników-teoretyków, lecz także analizy pracowników administracji rządowej szczebla centralnego (w części trzeciej). Jeżeli chodzi o we-

wnętrzną systematykę monografii, mam jedną drobną uwagę dyskusyjną. Chodzi o umieszczenie rozważań na temat układowej formy regulacji stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim w szóstej części recenzowanej publikacji. Może bardziej naturalnym miejscem refleksji o znaczeniu i konsekwencjach art.25.ust.4 /konkordat / byłaby część pierwsza? Chodzi przede wszystkim o opracowanie J. Krukowskiego zamieszczone w ostatniej części. Skoro w części poświęconej rozważaniom prawno-porównawczym poszczególni autorzy *nolens volens* nawiązują do konkordatu z 1993 r., to czy wywody J. Krukowskiego nie mogłyby spełniać roli swoistej „klamry” dopełniającej część pierwszą? Oczywiście ta drobna i dyskusyjna zapewne uwaga nie ma wpływu na wysoką ocenę wewnętrznej systematyki monografii. Wyrażam tym samym uznanie dla żmudnej pracy redaktorskiej Marty Ordon oraz Piotra Stanisza.

Zamieszczony w rozdziale pierwszym Konstytucji RP art.25 należy potraktować jako przejaw dążenia ustrojodawcy do oparcia stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi „na modelu kultury politycznej nazywanym konsensualnym, który jest przeciwieństwem modelu konfliktowego” (A. Czohara, s. 259). Przyjęty w postanowieniach Konstytucji RP układ stosunków państwo - kościoły i związki wyznaniowe opiera się na akceptowanej przez obydwie strony zasadzie wolności religijnej. Lektura monografii uświadomiła mi, że zawsze istniała i zawsze w przyszłości będzie istniała potrzeba krytycznej refleksji nad wzajemnymi relacjami między państwem a Kościołem, a także nad twórczą rolą społeczności chrześcijańskiej w całej jej różnorodności. Powinniśmy pamiętać o potrzebie wyraźnie określonej granicy między sferą państwową a sferą duchową (cesarskie i boskie), aby „prawda Ewangelii nie stała się przypadkiem ideologią państwową, co już się nieraz zdarzało ze szkodą zarówno dla państwa, jak i dla Kościoła. Dla Kościoła jest to sytuacja wręcz zabójcza” (ks. Bogdan Tranda, *Postylla*, Warszawa 2006, s.343). Nie wykluczam, że powyższe uwagi zostaną uznane za bezsensowne. Dlatego konieczne jest krótkie wyjaśnienie. Monografię *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi* analizowałem jako prawnik, ale przede wszystkim jako osoba zaangażowana w życie wspólnoty tworzącej jeden spośród kilku nierzyskokatolickich kościołów chrześcijańskich. Ponieważ swego czasu brałem udział we wstępnej fazie prac przygotowawczych projektu odpowiedniej ustawy partykularnej, odniosę się do dwóch krytycznych uwag W. Brzozowskiego. Bezdyskusyjnie trafna jest uwaga (krytyczna, ma się rozumieć) W. Brzozowskiego dotycząca stylizacji art.3 ust. 2 ustawy z 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (s.361). Jednak

w przypadku wspomnianego w ustawie Kościoła naprawdę nie ma potrzeby rekonstruowania wykazu kościelnych osób prawnych „częściowo na podstawie ustawy, a częściowo na podstawie innych źródeł” (W. Brzozowski, s. 358-359). Natomiast nie podejmuję się polemiki z poglądem, że przyjęte w art.4 wspomnianej powyżej ustawy rozwiązanie trudno uznać „za szczególnie eleganckie legislacyjnie” (s. 358).

Z perspektywy dwudziestu niemal lat obowiązywania Konstytucji RP oceniam krytycznie przyjęty w ustawie zasadniczej model wzajemnych relacji między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi. Dlatego poglądy prezentowane w tej materii przez wnikliwego badacza tej „delikatnej” problematyki M. Pietrzka osobiście są mi dość bliskie. Przygotowany przez M. Pietrzka tekst *Udział kościołów i innych związków wyznaniowych w tworzeniu ustawodawstwa wyznaniowego w PRL* (s.14-22) to interesujące świadectwo uczestnika wielu wydarzeń, dzisiaj już historycznych. Autor ten nie tylko współuczestniczył w tworzeniu ustawodawstwa wyznaniowego w schyłkowym (8 lat) okresie PRL, ale od ćwierćwiecza niemal prezentuje on, po przełomie ustrojowym 1989 r., wyważone stanowisko w sprawach wzajemnych relacji między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi. Jest to stanowisko uczonego traktującego badania naukowe przede wszystkim jako szczególny rodzaj służby publicznej, podkreślającego nieustannie znaczenie „dobra wspólnego”, uczonego zdystansowanego wobec wszelkiego zgiełku politycznego.

W monografii kilkakrotnie przywoływane są okoliczności zawarcia, a następnie ratyfikacji konkordatu z 1993 r. Wiele miejsca poświęca tym zagadnieniom W. Góralski (*Geneza i zawarcie konkordatu z 1993 roku oraz problem jego ratyfikacji*, zwłaszcza s.31-41). O problemach związanych z ratyfikacją konkordatu z 1993 r. wspomina także, co prawda incydentalnie, w bardzo interesującym opracowaniu J. Krukowski (s.400-401). O niekorzystnym klimacie „dla samego konkordatu, a tym samym i dla procedury związanej z jego ratyfikacją”, który zapanował jesienią 1993 r. po wyborach parlamentarnych z 13 września tegoż roku, pisze W. Góralski (s.32). Takie były fakty i polemika z wywodami Autora jest bezsensowna. Do faktów przywołanych przez W. Góralskiego ośmielam się jednak dodać jeszcze jeden, w moim przekonaniu, istotny fakt. Uzgodniony tekst traktatu (konkordatu) został podpisany przez przewodniczących obu delegacji (Rządu RP i Stolicy Apostolskiej) 28 lipca 1993 r. – czyli po przegłosowanym w Sejmie RP w maju wotum nieufności dla rządu, a następnie po decyzji Prezydenta RP o skróceniu kadencji Sejmu RP. Czy rząd, wobec którego przegłosowano w Sejmie RP wotum nieufności, może podejmować jakiegokolwiek działania, które „wychodzą” poza zakres bieżącego administrowania sprawami pań-

stwa? Obiekcji tej nie uzasadniam bynajmniej jakimikolwiek przepisami obowiązującej wówczas tzw. Małej Konstytucji. Nie mogę jednak uwolnić się od przekonania, że poza przepisami prawa stanowionego występuje we współczesnych systemach rządów kultura prawno-polityczna.

Pozostając przy pierwszej części monografii, podkreślić chciałbym ogromny wysiłek R. Mojaka, który przybliżył czytelnikom kształtowanie się modelu przyjętego w art.25 ust.4 i 5 Konstytucji RP. Autor określił przyjęty przez ustawę zasadniczą model stosunków wyznaniowych jako „model państwa świeckiego w wersji separacji przyjaznej” (s. 47), sumiennie przypominając, że wspomniany termin do literatury prawniczej wprowadził J. Krukowski. Kilkadziesiąt stron wszechstronnej i niezwykle rzetelnej analizy R. Mojaka powinno każdemu przybliżyć kształtowanie się konstytucyjnego modelu relacji między państwem a kościołami (związkami wyznaniowymi) w latach 1989-1997.

Dobrze się stało, że w monografii znajdują się rozważania o charakterze prawno-porównawczym (J. Krajczyński napisał o regulacji stosunków państwo - Kościół w Szwajcarii (s.103-117); P. Ryguła o regulacji tychże stosunków w Hiszpanii (s.119-139); M. Kosek przeanalizował metody regulacji stosunków państwo-Kościół w Niemczech (s.141-148); natomiast P. A. Leszczyński w obszernym i bardzo wnikliwym studium (s.149-182) napisał o układowych metodach regulacji statusu prawnego związków wyznaniowych w postkomunistycznych państwach Europy Środkowej, Wschodniej, Południowej i w Gruzji. Wreszcie P. Stanisz przybliżył problematykę wykorzystania metod układowych przy uregulowaniu sytuacji prawnej związków wyznaniowych we Włoszech (s.183-194).

Część trzecia monografii (*Prace nad realizacją art.25 ust.5 Konstytucji RP*) zawiera trzy opracowania. Podstawowym, choć nie jedynym, walorem tych opracowań jest okoliczność, że zostały one przygotowane przez pracowników Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Część trzecią rozpoczyna charakterystyka wspólnot religijnych, które wystąpiły o uregulowanie stosunków z państwem w drodze umów z art. 25 ust.5 Konstytucji RP (s.197-212). Autor opracowania M. Radajewski korzystał z materiałów i źródeł zaczerpniętych głównie z zasobów byłego MSWiA. Na 21 wspólnot wyznaniowych, których charakterystyka została przedstawiona, tylko dwa (Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP oraz Muzułmański Związek Religijny w RP) mają uregulowaną sytuację prawną w ustawach indywidualnych. Szczególnie istotne jest kolejne opracowanie o realizacji art.25 ust.5 Konstytucji RP w praktyce funkcjonowania odpowiedniego departamentu b. MSWiA. Zdaniem E. Ignaciuk art.25 ust.5 dotyczy koś-

ciółów i związków wyznaniowych (innych niż Kościół katolicki) o sytuacji prawnej uregulowanej w drodze ustawy partykularnej. Wspomniany przepis Konstytucji RP nie stwarza po stronie państwa obowiązku „regulacji między nim a danym związkiem wyznaniowym na drodze umowy i partykularnej ustawy, lecz jedynie stwarza taką możliwość” (s. 216). Następnie na kilku stronach E. Ignaciuk przedstawiła podejmowane w latach 2002-2005 prace w MSWiA, których celem było opracowanie projektu Stanowiska Rady Ministrów w sprawie zakresu oraz trybu zawierania umowy określonej w art. 25 ust.5 Konstytucji (s. 216-220). Prace zakończyły się niestety na etapie uzgodnień międzyresortowych w 2005 r. i nie były potem kontynuowane. Dopiero trzy lata później właściwy departament MSWiA opracował projekt trybu przygotowania i zawierania umów, o których mowa w art. 25 ust.5 Konstytucji. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pismem z 30 czerwca 2008 r. powiadomił Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, że procedura została zaakceptowana przez Premiera. Zatem można mówić o ponaddziesięcioletnim impasie w realizacji umów, o których mowa w art. 25 ust.5 Konstytucji. Impas, zdaniem A. Czohary, „można ujmować (...) jako wyraz beczynności rządu, ale w kontekście interpretacji artykułu według wykładni funkcjonalnej można go przedstawić i zrozumieć jako świadectwo określonej (...) polityki wyznaniowej państwa”. Nie sposób oderwać art.25 ust.5 od uwarunkowań należących do sfery polityki, a „specyfika tej sfery nie poddaje się dążącym do obiektywizacji rozważaniom naukowym” (A. Czohara, *Zakres podmiotowy art.25 ust.5 Konstytucji RP*, s.261-262). O celach twórców art.25 ust.5 Konstytucji rzeczowo oraz krytycznie pisze P. Borecki *Artykuł 25 ust.5 Konstytucji RP a ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania*, s.369-370). W latach 2008-2013 zawarto jedną umowę, o której mowa w art.25 ust.5 Konstytucji, drugą zaś błędnie za taką uznano (D. Walencik, *Realizacja art.25 ust.5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 6, s.53-54). W opracowaniu *Zakres przedmiotowy umowy z art.25 ust.5 Konstytucji RP* D. Walencik, nawiązując, zapewne nieświadomie, do wcześniej przytoczonej opinii A. Czohary, stwierdził, że praktyka Rady Ministrów i polskiego parlamentu w kwestii stosowania zasady bilateralności w odniesieniu do spraw majątkowo-finansowych związków wyznaniowych jest (...) zbyt mocno uzależniona od bieżących uwarunkowań politycznych” (s.270). Podzielając wyrażoną powyżej krytyczną opinię, przyjmuje, że uwaga D. Walencika o „uzależnieniu od bieżących uwarunkowań politycznych” wzajemnych relacji między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi odnosi się do podmiotów wymienionych przez ustawodawcę konstytucyjnego w art.25 ust.1 Konstytucji RP. Bardzo istotną wydaje

się jednoznaczna odpowiedź na pytanie, czy Rada Ministrów może, czy też musi prowadzić negocjacje poprzedzające zawarcie umowy? W opinii P. Sobczyka (*Negocjacje i zawarcie umowy z art.25 ust.5 Konstytucji RP*, s.277-288) na Radzie Ministrów spoczywa konstytucyjny obowiązek prowadzenie negocjacji z właściwymi przedstawicielami kościołów i innych związków wyznaniowych (s.283). Zdaniem Autora obowiązek prowadzenia przez Radę Ministrów rokowań jest następstwem dążenia polskiego ustawodawcy „do zagwarantowania wpływu kościołów i innych związków wyznaniowych na treść dotyczącego ich prawa przez daleko idącą indywidualizację ustaw wyznaniowych” (s.286). Nie można mówić oczywiście o jakimkolwiek obowiązku zawarcia umowy przez którąkolwiek ze stron (państwową czy konfesyjną). Natomiast zdaniem M. Olszówki (*Charakter prawny umowy, o której mowa w art.25 ust.5 Konstytucji RP*) przyjęcie poglądu, że Rada Ministrów ma obowiązek prowadzenia negocjacji, „w sposób drastyczny i normatywnie nieuprawniony ogranicza wolność kontraktowania”. M. Olszówka, przywołując konkluzję WSA w Warszawie z 9 sierpnia 2011 r., stwierdził, że „aktualny stan prawny w żaden sposób nie uzasadnia poglądu o przymusie kontraktowania” (s.305). Została jedynie stworzona ustawowo możliwość indywidualnej regulacji stosunków państwa z każdym związkiem wyznaniowym.

W rozdziale piątym *Ustawa z art.25 ust.5 Konstytucji RP* zaprezentowano rozważania na temat 1) implikacji art.25 ust.5 Konstytucji RP dla procedury parlamentarnej (T. J. Zieliński, s. 313-336); 2) statusu prawnego nauczycieli religii jako zagadnienia z zakresu stosunków państwo – kościelnych objętych art.25 ust.5 Konstytucji RP (A. Mezglewski, s. 337-351); 3) zmiany i uchylenia ustawy z art.25 ust. Konstytucji RP (W. Brzozowski, s. 353-368) oraz 4) relacji między art.25 ust.5 Konstytucji a ustawą o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (P. Borecki 369-380). Zatrzymam się przy dwóch ostatnich opracowaniach: W. Brzozowskiego i P. Boreckiego. Pierwszy z autorów uznał, że rolą refleksji doktrynalnej powinno być nie tylko komentowanie zagadnień prawnych, „lecz także antycypowanie tych trudności, które jeszcze nie zdążyły się ujawnić” (s. 354). Ponownego przemyślenia wymaga koncepcja bilateralnego regulowania stosunków państwa ze wspólnotami religijnymi, ponieważ obowiązująca regulacja narusza zasadę wyrażoną w art.25 ust.1 Konstytucji, bowiem utrudnia pewnej kategorii wspólnot religijnych zmianę nazwy i struktury wewnętrznej (s. 359). Porozumienie państwa z przedstawicielami związku wyznaniowego nie jest konieczne, gdy nowelizacja ustawy partykularnej jest jedynie refleksem nowelizacji przepisów prawa powszechnie obowiązującego (s. 362). W razie stwierdzenia przez TK tzw. pominięcia

ustawodawczego, przywrócenie konstytucyjności ustawy nie może być uzależnione od wyjednania przez Radę Ministrów zgody przedstawicieli właściwego związku wyznaniowego (s.365). Zdaniem Autora są przypadki, kiedy uchylenie ustawy partykularnej nie następuje z przyczyn arbitralnych i nie wymaga zawarcia porozumienia między rządem a kościołem (związkiem wyznaniowym) (s. 365). Należałoby zastanowić się nad prawną możliwością jednostronnego wypowiedzenia umowy będącej podstawą ustawy partykularnej przez związek wyznaniowy, który nie jest dłużej zainteresowany ustawowym uregulowaniem jego statusu i pragnie wycofać się z reżimu układowego (s. 366). Powstaje także pytanie, w jakim trybie mogłoby dojść do uchylenia regulacji ustawowej dotyczącej związku wyznaniowego, gdyby związek wyznaniowy naruszył art.13 Konstytucji RP? To tylko wybrane problemy podniesione przez W. Brzozowskiego; problemy o kapitalnym wręcz znaczeniu! Autor następnego opracowania (P. Borecki) wraca do związków art.25 ust.5 Konstytucji z ustawą z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Chociaż Konstytucja RP nie zawiera wyraźnego odesłania do ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, to jednak jej nie delegitymizuje (zob. art.53 ust 5 w związku art.31 ust.3 Konstytucji). W związku z powyższym, P. Borecki proponuje dokonanie szeregu zmian w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania poprzez zamieszczenie w niej przepisów regulujących tryb zawierania umów, o których mowa w art.25 ust.5 Konstytucji, a także uchwalania na ich podstawie ustaw partykularnych (s. 377). Do ustawy tej należałoby, zdaniem P. Boreckiego, dodać dział IIIb o zasadach i trybie realizacji art.25 ust.5 Konstytucji. Autor jest zwolennikiem możliwego zbliżenia trybu ustawodawczego (szczególnego) stanowienia ustaw partykularnych na podstawie umów z art.25 ust.5 do trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej ze Stolicą Apostolską (s.379).

W niniejszej opinii zasygnalizowałem jedynie, niekiedy enigmatycznie, niektóre wybrane zagadnienia spośród znajdujących się w tej bardzo interesującej, oczekiwanej od wielu lat przez przedstawicieli teorii oraz praktyki, monografii naukowej. Monografii zasługującej na najwyższe pochwały, której uważną lekturę polecałbym każdemu zainteresowanemu problematyką wzajemnych relacji między Państwem Polskim a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Monografii napisanej w sposób zobiektywizowany oraz ujmującej pięknym i niezwykle bogatym językiem polskim.

rec. Witold Brodziński\*

---

\* Dr nauk prawnych; e- mail: witold@wolski-brodzinski.eu