

PAWEŁ BORECKI

ZASADA RÓWNOUPRAWNIENIA WYZNAŃ W PRAWIE POLSKIM

1. WSTĘP

Równouprawnienie związków wyznaniowych to jedna z naczelných zasad współczesnego polskiego prawa wyznaniowego. Wyklucza ona nadanie państwu charakteru wyznaniowego, żadna bowiem wspólnota religijna nie może z punktu widzenia formalnoprawnego uzyskać statusu wyznania oficjalnego, narodowego czy dominującego. Jako taka wspomniana zasada zasługuje na uznanie za doniosły element demokratycznego państwa świeckiego¹. Pozostaje ona w ścisłym związku z zasadą neutralności światopoglądowej państwa. Jest możliwa do urzeczywistnienia jedynie wówczas, gdy państwo zachowuje całkowitą bezstronność wobec różnych koncepcji religijnych wyznawanych przez obywateli i nie angażuje się w sprawy konfesyjne. Zasada równouprawnienia wyznań nabiera zatem szczególnego znaczenia jako gwarancja kolektywnej wolności sumienia i wyznania we współczesnej Polsce, której ludność w przytłaczającej większości należy do Kościoła katolickiego. Nie występuje bowiem w naszym kraju w większym wymiarze najistotniejsza, materialna gwarancja wspomnianej wolności, tzn. dyferencjacja religijno-swiatopoglądowa społeczeństwa². Kon-

¹ W. Góralski, *Wstęp do prawa wyznaniowego*, Płock 2003, s. 96.

² W 2000 r. według danych przekazanych przez same związki wyznaniowe, wyznawcy katolicyzmu stanowili 89,94% ludności, prawosławni – 1,46%, wyznania protestanckie skupiały 0,42% populacji, a wszystkie pozostałe konfesje obejmowały 0,38%. Bez wyznania było zatem 7,8% ludności (Główny Urząd Statystyczny, *Wyznania religijne. Stowarzyszenia narodowościowe i etniczne w Polsce 1997-1999*, Warszawa 2000, s. 14).

fesje mniejszościowe, z przyczyn obiektywnych, w ograniczonym stopniu mogą odwoływać się do innych, materialnych, gwarancji swych praw, jak np. do środków masowego przekazu czy do społecznej wiedzy na temat różnych denominacji konfesyjnych oraz do świadomości konieczności poszanowania i nie umniejszania praw mniejszości wyznaniowych, wreszcie do międzynarodowej opinii publicznej. Tym większe jest znaczenie gwarancji formalnych, szczególnie poddanej jurydyzacji, a zwłaszcza konstytucjonalizacji, dyrektywy równouprawnienia związków wyznaniowych.

Ocena stopnia respektowania w Polsce zasady równouprawnienia wyznań może także stanowić przyczynek do rozważań na temat funkcjonalności prawa, przede wszystkim norm ustrojowych, w warunkach wyraźnej dominacji w wymiarze demograficznym, a także kulturowym i politycznym, jednego wyznania oraz wciąż utrzymujących się stereotypów, polegających na utożsamianiu przynależności konfesyjnej z narodową (etniczną)³.

2. ZASADA RÓWNOUPRAWNIENIA ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH W POLSCE W LATACH 1918-1989

Zasada równouprawnienia wyznań została wprowadzona do polskiego systemu prawnego w art. 114 ustawy konstytucyjnej z 17 marca 1921 r. z inicjatywy parlamentarzystów żydowskich oraz wyznania protestanckiego⁴. Przepis ten w pierwszym zdaniu stanowił, że „Wyznanie rzymskokatolickie, będące religią przeważającą większości narodu, zajmuje w państwie naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań”. W opinii powojennych krytyków stosunków wyznaniowych w II RP było to sformułowanie wewnątrznie sprzeczne. Konstytucja gwarantowała bowiem katolicyzmowi ekspozowane,

³ Wyrazem utrzymywania się tego rodzaju stereotypów w praktyce administracji centralnej jest połączenie w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, w jednym departamencie działów: mniejszości narodowościowe i etniczne oraz wyznania religijne.

⁴ Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 217 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 10 marca 1921 r.*, Warszawa 1921, łam CCXVII/58 – CCXVII/60.

wyróżnione stanowisko, czemu towarzyszyła deklaracja równouprawnienia wyznań, sformułowana jako swego rodzaju dodatek, aneks. Omawiane wyrażenie nie było wyeksponowane, wprowadzono je w ostatnim etapie prac ustrojodawczych, podczas trzeciego czytania projektu Konstytucji marcowej, w następstwie uwzględnienia poprawek mniejszości. Świadczyło to, iż ostateczne brzmienie art. 114 Konstytucji marcowej to rezultat kompromisu prawicowej większości Sejmu Ustawodawczego oraz przedstawicieli ugrupowań lewicowych i mniejszości narodowych, ale także wskazywało, że idea równouprawnienia miała słabe poparcie polityczne na forum parlamentu⁵. Zasada równouprawnienia wyznań pozostawała w dysharmonii z innymi postanowieniami konfesyjnymi ustawy zasadniczej, przewidującymi podział związków wyznaniowych na prawnie uznane oraz nie posiadające tej cechy, i w związku z tym dysponujące zasadniczo odmiennym zakresem uprawnień. Ustrojodawca różnico-

⁵ Podstawą prac Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego w sprawach regulacji problematyki wyznaniowej były postanowienia projektu konstytucji przyjętego przez Radę Ministrów 1 listopada 1919 r., a wniesionego do Sejmu dwa dni później. W art. 87 tego przedłożenia czytamy m.in.: „Religia rzymskokatolicka, jako religia przeważającej większości narodu, zajmuje w państwie naczelne stanowisko”. Jakub Sawicki zauważał, że przytoczone sformułowanie było stylistyczną przeróbką pierwszego zdania z art. 18 projektu konstytucji zgłoszonego Sejmowi 30 maja 1919 r. przez grupę posłów Związku Ludowo-Narodowego na czele ze Stanisławem Głębinińskim. Art. 18 stanowił, że „Religia rzymskokatolicka jest religią przeważającej większości narodu i zajmuje w państwie naczelne stanowisko; akty religijne, towarzyszące uroczystościom państwowym, odbywają się według obrządku Kościoła rzymskokatolickiego” (zob. J. Sawicki, *Studia nad położeniem mniejszości religijnych w państwie polskim*, Warszawa 1937, s. 44-46 i 49). Projekt komisji konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego jedynie nieznacznie zmienił odpowiednie wyrażenia zaczerpnięte z projektu Rady Ministrów – „Religia rzymskokatolicka, będąca religią przeważającej większości narodu zajmuje w państwie naczelne stanowisko. Zlokalizowano je jako zd. 1 art. 117 projektu. Związek Posłów Narodowości Żydowskiej zgłosił do tego przepisu poprawkę mniejszości, przewidującą dodanie po wyrazach: naczelne stanowisko słów: wśród równouprawnionych religii”. W drugim czytaniu projektu konstytucji w Sejmie ta poprawka została odrzucona. Podczas trzeciego czytania projektu konstytucji posłowie żydowscy ponownie ją zaproponowali, zaś przedstawiciel PSL „Piast”, ewangelik prof. Józef Buzek, wniósł poprawkę przewidującą dodanie do ustępu pierwszego ówczesnego art. 114 wyrażenia: *wśród równouprawnionych wyznań*. 16 marca 1921 r. ta właśnie poprawka została przyjęta przez Sejm.

wał ponadto grupę wyznań prawnie uznanych, dowartościowując Kościół rzymskokatolicki. Posiadał on gwarancje szerszego niż inne wspólnoty religijne zakresu autonomii – rządził się własnymi prawami, nie podlegającymi uznaniu państwa, a ponadto jego status miał być określony na podstawie układu ze Stolica Apostolską.

Sformułowanie zawarte w art. 114 konstytucji komentatorzy interpretowali kompleksowo, odnosząc do związków religijnych zasadę parytatywności, czyli *suum cuique* lub charakteryzując pozycję Kościoła katolickiego zgodnie z regułą *primus inter pares*⁶. W opinii Jakuba Sawickiego parytatywność, jak miała ją pojmować Konstytucja marcowa, nie oznaczała bezwzględnej, mechanicznej równości, nie liczącej się z zasadami i tradycją poszczególnych wyznań, nie uwzględniającej stosunków faktycznych ani zasad i dynamiki życia społecznego. Tak rozumiane równouprawnienie nie oznaczało tych samych praw, tych samych przywilejów, tych samych zasad i form kształtowania się stosunku państwa do poszczególnych społeczności religijnych, lecz było równoznaczne z zasadą oddania każdemu tego, co mu się z jego prawa i słuszności należy, bez uszczuplenia przez to słusznych praw drugiego⁷. Przedstawione stanowisko w istocie jednak sankcjonowało prawną dyferencjację wyznań, zwłaszcza, iż J. Sawicki odnosił parytatywność tylko do wyznań uznanych. Odosobniona i krytykowana była opinia prezentowana przez Eugeniusza Starczewskiego, zgodnie z którą każdy związek religijny, powołując się na zasadę równouprawnienia, mógł domagać się uprawnień, jakie dotychczas przysługiwały wspólnocie konfesyjnej najbardziej

⁶ M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005, s. 109. Władysław Abraham uważał, że formuła o naczelnym stanowisku wyznania rzymskokatolickiego w praktyce oznacza, iż w ceremoniale państwowym przedstawiciele tego wyznania zajmują miejsce przed reprezentantami innych wyznań uznanych, a państwo podczas państwowych uroczystości religijnych do tego wyznania winno się zwracać. Poza tym przy rozdziale funduszy na cele religijne państwo, z braku innych dyspozycji, nie może pomijać katolickich celów religijnych, którym w pierwszej kolejności winien przypaść udział stosunkowo większy (zob. W. Abraham, *Konstytucja a stosunki wyznaniowe i Kościół*, w: *Nasza Konstytucja*, Kraków 1922, s. 124-125). Z kolei J. Sawicki powyższą formułę interpretował jako prawo Kościoła katolickiego żądania stosowania przez państwo do siebie zasady największego uprzywilejowania (J. Sawicki, *Studia*, s. 133-134).

⁷ J. Sawicki, *Studia*, s. 130.

uprzywilejowanej w danej dziedzinie⁸. Art. 114 Konstytucji marcowej, podobnie jak inne jej przepisy wyznaniowe, utrzymano w mocy na podstawie art. 81 ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r. Wykładnia tego przepisu wykazuje daleko idącą zbieżność z interpretacją zasady równości wyznań w Austrii⁹. Było to zjawisko nieprzypadkowe, bo polski ustawodawca konstytucyjny w okresie międzywojennym nawiązał do wzorców austriackich w zakresie regulacji spraw wyznaniowych.

Norma równouprawnienia związków religijnych nie została urzeczywistniona w ustawodawstwie wyznaniowym w okresie międzywojennym. Pomimo deklaracji konstytucyjnej państwo uznało tylko jedną wspólnotę konfesyjną niemającą poprzednio uznania¹⁰. Status zaledwie siedmiu wyznań uregulowano w sposób mniej lub bardziej zgodny z postanowieniami wyznaniowymi konstytucji¹¹. Kościół katolicki w porównaniu z innymi wyznaniem był wyraźnie uprzywilejowany chociażby w zakresie wysokości dotacji państwowych¹². Działalność związków wyznaniowych mniejszości religijnych poddano szerokiemu nadzorowi ze strony państwa, naruszającemu nie tyl-

⁸ E. Starczewski, *Sprawy wyznaniowe w świetle Konstytucji*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1925, nr 22.

⁹ W Austrii panuje „zasada równego (parytetowego) uznania”. W prawie państwowym nie ma zasady „absolutnie” równego traktowania towarzystw religijnych. Parytet w prawie materialnym dopuszcza zróżnicowanie pod warunkiem „merytorycznego uzasadnienia”, które może zwłaszcza wynikać z cech szczególnych danego związku wyznaniowego.

¹⁰ Był to Wschodni Kościół Staroobrzędowy nie mający hierarchii duchownej, uznany na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchii duchownej (Dz. U. RP nr 38, poz. 363).

¹¹ Były to: Żydowski Związek Religijny (w 1919 r.), Kościół katolicki (w 1925 r.), Wschodni Kościół Staroobrzędowy (w 1928 r.), Muzułmański Związek Religijny (w 1936 r.), Karaïmski Związek Religijny (w 1936 r.), Kościół Ewangelicko-Augsburski (w 1936 r.) oraz Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny (w latach 1938-1939).

¹² Np. w roku 1937 wydatki roczne państwa na jednego duchownego rzymskokatolickiego wynosiły 1264 zł, a na duchownego prawosławnego – 436 zł., na jednego wyznawcę rzymskokatolickiego wydawano 86 gr., zaś na jednego prawosławnego – 42 gr. (zob. M. Papierzyńska-Turek, *Między tradycją a nowoczesnością*, Warszawa 1989, s. 397.).

ko ich niezależność i autonomię, ale niejednokrotnie wolność sumienia i wyznania¹³. Postawę rządu w stosunku do prawnie nieuznanych związków religijnych znamionowała, co przyznało samo Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, „neutralna niezyczliwość”¹⁴. Niektóre konfesje nie uznane, np. Polski Narodowy Kościół Katolicki, były wręcz obiektem prześladowań.

W okresie powojennym analizowana norma ustrojowa, łącząca naczelny status wyznania rzymskokatolickiego z zasadą równouprawnienia wszystkich związków religijnych, formalnie obowiązywała, jak można sądzić, do 19 lutego 1947 r.¹⁵ Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r. nie wyrażała wprost zasady równouprawnienia związków wyznaniowych. Art. 70 ust. 2 stanowił natomiast, że Kościół jest oddzielony od państwa, a zasady stosunku państwa do Kościoła oraz sytuację prawną i majątkową związków wyznaniowych określają ustawy. Brzmienie tego przepisu, szczególnie zróżnicowanie terminologii określającej wspólnoty konfesyjne, mogło dawać asumpt do twierdzenia, że ustrojodawca w istocie dokonał zróżnicowania wyznań, nadając szczególny charakter relacjom z Kościołem katolickim¹⁶.

Doktryna prawa wyznaniowego w okresie Polski Ludowej wprowadzała zasadę równouprawnienia związków wyznaniowych¹⁷

¹³ Skrajnym przykładem uprawnień nadzorczych państwa wobec Kościoła oraz ingerencji w jego sprawy wewnętrzne byłyby postanowienia dekretu Prezydenta RP z 18 listopada 1938 r. o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. Przewidywał on m.in. obowiązek powiadomienia przez biskupa właściwego wojewody o wizytacji parafii lub świątyni. W dni świąt państwowych duchowni mieli prawny obowiązek odprawienia uroczystego nabożeństwa z modlitwą w intencji Rzeczypospolitej, jej prezydenta, rządu i wojska. Potem winien być odśpiewany katolicki hymn modlitewny „Boże coś Polskę” w obecności celebrującego duchowieństwa.

¹⁴ M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005, s. 133.

¹⁵ Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22 lipca 1944 r. głosił, że utraciła moc Konstytucja kwietniowa a przywrócono moc obowiązującą Konstytucji z 1921 r. Ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej powołując się na konkretne postanowienia Konstytucji marcowej, stwarzała domniemanie uchylecia pozostałych przepisów, w tym także art. 114.

¹⁶ Por. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1988, s. 175.

¹⁷ Por. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1978, s. 93.

czy też zasadę ich równości wobec prawa z idei wolności umienia i wyznania¹⁸, ewentualnie z założenia, że wspólnoty te zespalają obywateli posiadających indywidualne prawo do wolności sumienia i wyznania i na tej podstawie zrzeszających się dla realizacji wspólnych, godziwych celów¹⁹. Niektórzy komentatorzy zasadę równouprawnienia związków wyznaniowych uznawali za konsekwencję systemu rozdziału Kościoła od państwa²⁰. Ponadto zasada równouprawnienia wyznań zdawała się pośrednio wynikać z art. 69 ust.1 Konstytucji, gwarantującego wszystkim obywatelom równe prawa we wszystkich dziedzinach życia państwowego, politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego niezależnie w szczególności od wyznania. W drugiej połowie lat czterdziestych dążenie do urzeczywistnienia zasady równości wspólnot religijnych przejawiało się w procesie likwidacji instytucji tzw. wyznań prawnie nieuznanych²¹. Od 1949 r. status nowo powstałych związków wyznaniowych opierał się na znowelizowanym prawie o stowarzyszeniach, zawierającym jednolite reguły legalizacji wspólnot religijnych²².

Zasadę równouprawnienia wyznań doktryna prawa wyznaniowego interpretowała pryncypialnie, podkreślając, że wszystkie związki konfesyjne są jednakowo przez państwo traktowane i mogą oczekiwać od państwa tylko takich koncesji, jakie otrzymują inne związki wyznaniowe. Na podstawie Konstytucji z 1952 r. wszystkie wyznania

¹⁸ Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987, s. 252-253.

¹⁹ Por. H. Świątkowski, *Państwowe prawo wyznaniowe*, Warszawa 1962, s. 138.

²⁰ T. Langer, *Państwo a nierzymskokatolickie związki wyznaniowe w Polsce Ludowej*, Warszawa 1967, s. 83.

²¹ Por. H. Świątkowski, *Państwowe*, s. 137. Kościół Ewangelicko-Methodystyczny został zalegalizowany na podstawie dekretu Rady Ministrów z 16 października 1945 r. o stosunkach Państwa do Kościoła Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 46, poz. 259), Kościoły: Ewangelicko-Reformowany, Mariawicki oraz Starokatolicki uzyskały uznanie prawne na podstawie dekretu RM z 5 września 1947 r. o uregulowaniu położenia prawnego Kościoła Ewangelicko-Reformowanego, Kościoła Mariawickiego i Kościoła Starokatolickiego (Dz.U. nr 59, poz. 316). W drodze reskryptów Ministra Administracji Publicznej, wydanych: 1 lutego 1946 r., 5 maja 1946 r. oraz 26 kwietnia 1946 r., uznano odpowiednio: Kościół Polskokatolicki w RP, Kościół Chrześcijan Baptystów w RP i Kościół Adwentystów Dnia Siódmego w RP.

²² Dz. U. nr 45, poz. 335.

miały posiadać taką samą liczbę gwarancji, a rozszerzenie tych gwarancji drogą aktu organu państwowego miało być niemożliwe²³. W ocenie teoretyków ówczesnej polityki wyznaniowej równouprawnienie wyznań winno służyć szczególnie urzeczywistnieniu kluczowej zasady – patriotycznej i socjalistycznej jedności wszystkich obywateli, bez względu na ich stosunek do religii. Miernikiem wartości obywatela w Polsce Ludowej miała być jego praca dla kraju, jego wkład w budownictwo socjalizmu oraz trud poniesiony dla społeczeństwa²⁴.

Zasada równości albo równouprawnienia związków wyznaniowych nie była zaliczana do podstawowych norm prawa wyznaniowego w świetle Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.²⁵. Władze partyjno-państwowe w omawianym okresie prowadziły niejednokrotnie politykę faktycznego różnicowania statusu wyznań, zgodnie z zasadą „dziel i rządź”. Staraly się przeciwstawić Kościołowi katolickiemu mniejszościowe wspólnoty religijne. Dowodziło tego m.in. kompleksowe uregulowanie statusu prawnego Kościoła większościowego dopiero po upływie blisko 44 lat²⁶. Z drugiej strony relacje z katolicyzmem obóz rządzący traktował jako jeden z najistotniejszych aspektów polityki wewnętrznej. Po II wojnie światowej Kościół katolicki nie tylko pozostał jedyną niezależną od państwa organizacją masową, ale w okresie kryzysów społeczno-politycznych traktowany był przez władze partyjno-państwowe jako partner, cenny sojusznik, stabilizujący nastroje obywateli, a nawet przyczyniający się do zwiększenia społecznej legitymizacji reżimu. Trudno mówić w okresie Polski Ludowej o pełnym urzeczywistnieniu zasady równouprawnienia wyznań także choćby dlatego, że związki wyznaniowe działały na podstawie aktów prawnych pochodzących z różnych okresów, częstokroć

²³ T. Langer, *Państwo*, s. 83-84.

²⁴ J. Grudzień, *Polityka wyznaniowa w PRL*, Warszawa 1968, s. 20-21.

²⁵ Por. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005, s. 162, J. Dziubek-Romański, *Uznanie związków religijnych w Polsce (1944-1989) narzędziem dyskryminacyjnej polityki władz*, Lublin 2004, s. 89, J. Matwiejuk, *Regulacje wyznaniowe w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, w: *Prawo i polityka wyznaniowa w Polsce Ludowej*, red. A. Mezglewski, P. Stanisławski, M. Ordon, Lublin 2005, s. 130-131.

²⁶ Nastąpiło to na mocy ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

posiadających wymowę anachroniczną. W praktyce utrzymywał się podział na związki wyznaniowe prawnie uznane i nie uznane²⁷. *Expressis verbis* omawiana zasada została wyrażona dopiero w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, uchwalonej 17 maja 1989 r., zatem u schyłku Polski Ludowej.

3. GENEZA JURYDYZACJI ZASADY RÓWNOUPRAWNIENIA WYZNAŃ WE WSPÓŁCZESNYM PRAWIE POLSKIM

Obecność we współczesnym prawie polskim dyrektywy równouprawnienia wyznań to rezultat zabiegów przede wszystkim Kościołów nierzymskokatolickich, skupionych w Polskiej Radzie Ekumenicznej (PRE)²⁸. Wznowienie prac w 1987 r. nad uregulowaniem statusu prawnego Kościoła katolickiego w Polsce, zwłaszcza planowane zawarcie konwencji między PRL a Stolicą Apostolską, wywołało zaniepokojenie wśród liderów wyznań mniejszościowych perspektywą uzyskania przez wyznanie większościowe pozycji prawnie uprzywilejowanej. Miano też świadomość, że samo uregulowanie podstaw prawnych Kościoła katolickiego postawi w gorszej sytuacji

²⁷ Z. Zarzycki, *Sytuacja prawna nierzymskokatolickich związków wyznaniowych w Polsce Ludowej*, w: *Prawo i polityka wyznaniowa*, s. 201. Cechą wspólną prawnie uznanych związków wyznaniowych w Polsce Ludowej miało być posiadanie prawnie uznanych statutów, które zatwierdzał od 1965 r. Dyrektor Urzędu ds. Wyznań.

²⁸ Polska Rada Ekumeniczna jest organizacją międzykościelną powstałą w 1945 r. Osobowość prawną uzyskała w 1958 r. W jej skład wchodzi siedem Kościołów chrześcijańskich, tzn. Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP, Kościół Ewangelicko-Reformowany w RP, Kościół Ewangelicko-Methodystyczny w RP, Kościół Chrześcijańskich Baptystów w RP, Kościół Polskokatolicki oraz Kościół Starokatolicki Mariawitów jako członkowie zwyczajni, a także Społeczne Towarzystwo Polskich Katolików i Towarzystwo Biblijne w Polsce jako członkowie stowarzyszeni. Głównym celem PRE jest duchowe zbliżenie i pielęgnowanie braterskich stosunków między wszystkimi Kościołami chrześcijańskimi, a w szczególności w zrzeszonymi w Radzie. Do PRE mogą zostać przyjęte inne Kościoły posiadające osobowość prawną, nauczające, iż zgodnie z Pismem Świętym wyznają wiarę w trójjedynego Boga: Ojca, Syna i Ducha Świętego oraz uznają Chrystusa jako Boga-Człowieka i Zbawiciela. Od kilkunastu lat jednak skład PRE nie ulega zmianie.

Kościół taką regulacją nie objęte²⁹. Z inicjatywy PRE w 1988 r., rozpoczęto prace legislacyjne nad przygotowaniem ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Głównym powodem jej opracowania była konieczność równoprawnej regulacji stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi związkami wyznaniowymi w Polsce³⁰. Od początku procesu legislacyjnego zarówno strona kościelna, jak i państwowa miały na celu urzeczywistnienie zasady równouprawnienia związków wyznaniowych. Podczas obrad Zespołu Redakcyjnego w sierpniu 1988 r. przedstawiciele Rady zaproponowali jurydyzację tej dyrektywy bez względu na formę regulacji sytuacji prawnej wspólnot religijnych, jako jedną z gwarancji wolności sumienia i wyznania³¹. Propozycje PRE dotyczące przedmiotowego zakresu regulacji zostały przygotowane już 10 lipca 1988 r., ich autorem był prof. Michał Pietrzak³². Inicjatywa Kościołów mniejszościowych w zakresie prawnego zagwarantowania równouprawnienia wyznań od razu spotkała się z aprobatą strony rządowej.

W trakcie prac legislacyjnych nad ustawą o gwarancjach wolności sumienia i wyznania starano się możliwie dokładnie zagwarantować prawnie wszystkim związkom wyznaniowym równie szeroki katalog szczegółowych uprawnień jak te, które miało uzyskać wyznanie większościowe w swojej ustawie partykularnej. Z tego powodu szereg przepisów ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania jest bardzo podobnych do odpowiednich postanowień ustawy z 17 maja

²⁹ K. Barcikowski, *U szczytów władzy*, Warszawa 1998, s. 451. Przykładem takiej dziedziny była kwestia ubezpieczeń społecznych duchownych. Prace nad jej uregulowaniem były początkowo prowadzone w nurcie prac związanych z określeniem położenia prawnego Kościoła większościowego. Dopiero z czasem uświadomiono sobie konieczność objęcia nową regulacją także duchownych innych wyznań. Ich sytuacja społeczna była niejednokrotnie zasadniczo odmienna od statusu kleru rzymskokatolickiego, chociażby ze względu na obowiązujący ten ostatni celibat.

³⁰ *Wydział Społeczno-Prawny KC PZPR. Uwagi do projektu ustawy o wolności sumienia i wyznania*, Archiwum Akt Nowych (AAN), Urząd do Spraw Wyznań (UdSW), 132/7, s. 90.

³¹ *Protokół uzgodnień z trzeciego posiedzenia Zespołu Redakcyjnego ds. opracowania projektu ustawy o realizacji wolności sumienia i wyznania*, AAN, UdSW, 132/6, s. 66.

³² AAN, UdSW, 132/6, s. 87-90.

1989 r. o stosunku państwa do Kościoła katolickiego. Strona rządowa, jak można przypuszczać, świadomie izolowała jednak owe dwa procesy legislacyjne³³. W rezultacie przedstawiciele PRE po przygotowaniu całościowego projektu ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania byli zaskoczeni szerokim zakresem szczegółowych uprawnień Kościoła katolickiego. Podjęli zatem trud powtórzenia tych samych gwarancji we wspomnianej ustawie. Szczególnie mocno reprezentowali tego rodzaju dążenia przedstawiciele Kościołów ewangelickich oraz prawosławnego³⁴. Niestety, bardzo ograniczony czas przeznaczony na wprowadzenie odpowiednich zmian spowodował, że ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania formułuje węższy katalog uprawnień dla wyznań mniejszościowych aniżeli ustawa o stosunku państwa do Kościoła katolickiego dla konfesji przeważającej³⁵. Z drugiej strony twórcy projektu ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania starali się nadać jej wymowę uniwersalną, aby także Kościół katolicki musiał odwoływać się do jej postanowień³⁶.

³³ W opinii Aleksandra Markera, długoletniego dyrektora generalnego Urzędu ds. Wyznań, przyczyną braku koordynacji prac nad ustawami wyznaniowymi z 1989 r. były względy organizacyjne i czasowe. Urząd ds. Wyznań działał pod presją, aby zdążyć z opracowaniem projektów ustawodawczych przed wyborami parlamentarnymi w 1989 r. Zabrakło czasu, by np. w pełni ujednoczyć słownictwo użyte w projekcie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego oraz w projekcie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Jedyną formą koordynacji działań przedstawicieli Urzędu w trzech zespołach redakcyjnych były częste ich wspólne zebrania, ale przede wszystkim informowano się o stanie prac, lecz nie dokonywano szczegółowych porównań ustalonych tekstów. Z prac zespołu ds. ustawy „katolickiej” nie ma nawet protokołów, zob. także A. Merker, *Nie dotykano meritum*, „Tygodnik Powszechny” 2007, nr 1, s. 5.

³⁴ K. Barcikowski, *U szczytów władzy*, s. 452.

³⁵ Według relacji prof. Michała Pietrzaka, eksperta Polskiej Rady Ekumenicznej w pracach nad ustawą o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, stosowne zmiany w projekcie tej ustawy, wynikające z dążenia do dostosowania jej do ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego, wprowadzono wręcz w ciągu jednej nocy.

³⁶ W odniesieniu do Kościoła katolickiego znajdowały zastosowanie zwłaszcza przepisy dotyczące możliwości składania przez związki wyznaniowe wniosków do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie kontroli konstytucyjności aktów normatywnych dotyczących ich zakresu działania.

Można sądzić, że początków kontrowersji i napięć związanych z równouprawnieniem wyznań w III RP należy doszukiwać się już pod koniec lat osiemdziesiątych. Wówczas względy polityczne, ale zapewne także pewne tradycje historyczne, przesądziły, iż nie przygotowano projektu jednej ustawy określającej jednolicie status wszystkich związków wyznaniowych. Przyjęta metoda regulacji znajdowała także pewne oparcie w brzmieniu przepisów wyznaniowych ówczesnej Konstytucji³⁷. Opracowano zatem ustawę generalną oraz ustawę szczegółową dotyczącą wyłącznie Kościoła katolickiego. Jego przedstawiciele, zapewne świadomi dominacji liczebnej oraz ówczesnej roli społecznej i politycznej katolicyzmu, byli przeciwni jego niedowartościowaniu w wyniku objęcia Kościoła katolickiego regulacją dotyczącą wyznań mniejszościowych. Początkowo nie wykazywali zainteresowania pracami nad projektem ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania pomimo gotowości strony rządowej do udostępnienia odpowiednich dokumentów³⁸. Niektórzy z pośród prominentnych przedstawicielei konfesji większościowej kwestionowali w ogóle celowość opracowania ustawy³⁹. Pod koniec procesu legislacyjnego, kiedy strona katolicka poznały bliżej treść projektu ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, obawy wywołały jej ogólne postanowienia, jako mogące nadać jej pozycję nadrzędną w odniesieniu do ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego. W Episkopacie Polski powstało przekonanie, że obóz rządzący kluczy i za pośrednictwem ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania zamierza ograniczyć działalność Kościoła w sprawach, w których poczynił ustępstwa w trakcie negocjacji na forum Komisji Wspólnej Rządu i Episkopatu⁴⁰. Pojawiły się sygnały mogące świadczyć, że Episkopatowi zależy, aby nową regulację przyjął

³⁷ Z inicjatywy posła katolickiego J. Frankowskiego art. 70 ust. 2 Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. otrzymał brzmienie „zasady stosunku państwa do kościoła oraz sytuację prawną i majątkową związków wyznaniowych **określają ustawy** [podkreśl.-P.B.]”. a nie jak w pierwotnym projekcie – „**określa ustawa**”.

³⁸ Według relacji Aleksandra Markera złożonej autorowi w dniu 4 stycznia 2006 r.

³⁹ A. Orszulik, *Czas przełomu. Notatki z rozmów z władzami PRL w latach 1981 – 1989*, Warszawa – Ząbki 2006, s. 445.

⁴⁰ K. Barcikowski, *U schyłku władzy*, s. 452, 449.

parlament wyłoniony dopiero po wyborach w 1989 r., zatem przynajmniej częściowo obsadzony przez przychylnych Kościołowi reprezentantów NSZZ „Solidarność”⁴¹.

Kwestia zagwarantowania równouprawnienia związków wyznaniowych stała się szczególnie aktualna w związku z podpisaniem 28 lipca 1993 r. Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polska. Traktat zagwarantował bowiem Kościołowi katolickiemu szereg uprawnień, nie przysługujących innym wyznaniom, np. prawo nauczania religii w przedszkolach czy prawo udzielania ślubów kanonicznych ze skutkami cywilnymi. Ponadto po przełomie politycznym w 1989 r. ze strony rządzących elit postsolidarnościowych wystąpiły przypadki ignorowania wyznań nierzymkokatolickich, np. w kluczowej sprawie nauczania religii w szkole⁴². W wystąpieniach przedstawicieli Kościołów mniejszościowych czytelna była w związku z tym obawa przed powrotem sytuacji prawnej i stosunków wyznaniowych z okresu dwudziestolecia międzywojennego⁴³. Ponadto u progu lat dziewięćdziesiątych dał się odczuć wpływ negatywnych doświadczeń powojennej polityki wyznaniowej, odznaczającej się zwłaszcza naruszaniem przez władze państwowe niezależności organizacyjnej i autonomii prawnej wyznań. Obawom tego rodzaju dał wyraz Prezes PRE – bp Jan Szarek – stwierdzając podczas spotkania z premier Hanną Suchocką 11 sierpnia 1993 r.: „Niestety, dość często odczuwamy, że jesteśmy traktowani jak obywatele drugiej kategorii, spychani na margines, do których przykładą się inną miarę; [...] obraz

⁴¹ Na początku 1989 r. Stanisław Ciosek, powołując się na rozmowę z wpływowym ks. A. Orszulikiem, zwrócił się do Kazimierza Barcikowskiego z propozycją wycofania projektów ustaw wyznaniowych już skierowanych do Sejmu. Chodziło o to, aby uchwalił je Sejm pochodzący z częściowo demokratycznych wyborów w 1989 r. (zob. K. Barcikowski, *U szczytów władzy*, s. 448).

⁴² Instrukcja Ministra Edukacji Narodowej z 3 sierpnia 1990 r. dotyczyła jedynie możliwości nauczania religii katolickiej w szkołach publicznych. Dopiero 24 sierpnia 1990 r. w wyniku interwencji Polskiej Rady Ekumenicznej MEN wydało odpowiednią instrukcję dotyczącą możliwości nauczania także religii innych związków wyznaniowych (zob. *Protokół z posiedzenia prezydium Polskiej Rady Ekumenicznej w dniu 14 sierpnia 1990 r.*, Archiwum Polskiej Rady Ekumenicznej).

⁴³ Por. m.in. *Stosunki Państwo – Kościół w przyszłej Konstytucji*, „Jednota” 1993, nr 4, s. 22.

państwa odbierany jest przez naszych wiernych w tym jednym wymiarze, że powoli ale konsekwentnie zmierzamy w jednym kierunku, Polska tylko dla Katolików, a tym samym zdążamy do państwa wyznaniowego”⁴⁴. To właśnie dążenie do urzeczywistnienia równouprawnienia wyznań było głównym czynnikiem rozwoju indywidualnego ustawodawstwa wyznaniowego w Polsce w latach 1991 – 1997. Postanowienia jedenastu ustaw, określających stosunek państwa do poszczególnych Kościołów i związków wyznaniowych, wzorują się na odpowiednich postanowieniach ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego⁴⁵.

Równouprawnienie wyznań stało się osią postulatów konstytucyjnych Kościołów mniejszości religijnych, szczególnie tych skupionych w Polskiej Radzie Ekumenicznej. Dezyderaty ustrojowe PRE zostały wyrażone bezpośrednio i esencjonalnie w przygotowanych już latem 1990 r. na prośbę Hanny Suchockiej, jako przewodniczącej podkomisji ds. praw i wolności człowieka i obywatela Komisji Konstytucyjnej Sejmu X kadencji. Nastąpiło to w propozycjach odnoszących m.in. do art. 20 *Zasad Katalogu Praw, Wolności i Obowiązków Człowieka oraz Obywatela*, dotyczącego wolności sumienia i wyznania⁴⁶. Propozycja w sprawie punktu 3 rzeczonego artykułu stanowiła: „Kościoły i związki wyznaniowe są równe wobec prawa i oddzielone od państwa oraz niezależne w swej organizacji. Państwo jest neutralne w sprawach religii i wyznawanych światopoglądów. Korzystanie z wolności sumienia i wyznania podlega jedynie ograniczeniu ze względu na potrzebę ochrony praw i wolności innych osób, moral-

⁴⁴ *Zwierzchnicy Kościołów członkowskich Polskiej Rady Ekumenicznej u premier Hanny Suchockiej*, „Zwiastun” 1993, nr 15, s. 17.

⁴⁵ Skrupulatne dążenie do urzeczywistnienia idei równouprawnienia oraz dość „mechaniczne” wzorowanie się na przepisach ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego zaowocowało niekiedy dość paradoksalnymi przepisami niektórych indywidualnych ustaw wyznaniowych z lat 1991-1997. Kościołom: ewangelicko-augsburskiemu oraz ewangelicko-reformowanemu zagwarantowano prawo do organizowania pielgrzymek i procesji, mimo że takich obrzędów nie praktykują.

⁴⁶ Propozycje PRE dotyczyły również treści art.12 i art. 22 *Zasad Katalogu Praw, Wolności i Obowiązków Człowieka i Obywatela* odnoszących się odpowiednio do: prawa do życia oraz ochrony rodziny.

ności, porządku publicznego i poszanowania prawnego ładu demokratycznego państwa”⁴⁷.

Przedłożenie z 1990 r. odzwierciedlało szczególnie i konsekwentne eksponowanie przez PRE zasady równouprawnienia *vel* równości związków konfesyjnych wobec prawa. Wyrazem tego był zawarty w powyższym dokumencie projekt przepisu konstytucyjnego dotyczący nauczania religii: „Realizację tego prawa [do zapewnienia przez rodziców i prawnych opiekunów religijnego i moralnego wychowania dzieci zgodnie z ich osobistymi przekonaniem – P.B.] zapewnia się poprzez naukę religii w szkołach i punktach katechetycznych wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych na zasadzie równouprawnienia [...]”.

W późniejszym okresie zasada równouprawnienia warunkowała także, w związku z podpisaniem 28 lipca 1993 r. Konkordatu, oczekiwanie określenia w nowej konstytucji sytuacji prawnej Kościołów nierzymskokatolickich w formie porozumień między rządem a władzami właściwych Kościołów, zatwierdzanych w drodze ustawowej⁴⁸. Korelacja wspomnianej zasady z instytucją rozdziału Kościoła i państwa oraz z jego światopoglądową i religijną neutralnością wynikała z uznawania ich za podstawowe gwarancje równouprawnienia⁴⁹. „Kościoły nasze – stwierdził bp Jan Szarek, prezes Polskiej Rady Ekumenicznej, 14 stycznia 1994 r. podczas obrad Komisji Wspólnej Rządu i PRE – opowiadają się za przyjaznym rozdziałem Kościoła od Państwa, za neutralnością światopoglądową Państwa, za równouprawnieniem wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych”⁵⁰. W trakcie kolejnego spotkania Komisji Wspólnej 28 czerwca 1994, lider Kościoła ewangelicko-augsburskiego jeszcze raz podkreślił, że

⁴⁷ Por. *Propozycje Polskiej Rady Ekumenicznej odnośnie niektórych artykułów Zasady Katalogu Praw, Wolności i Obowiązków Człowieka oraz Obywatela*, mps powiel., AS; zob. także „Integracja” 1992, nr 4, s. 33.

⁴⁸ Por. *Opinia Polskiej Rady Ekumenicznej w sprawie konsekwencji konkordatu z 28 lipca 1993 r. dla Kościołów członkowskich Rady*, „Zwiastun” 1994, nr 6, s. 24.

⁴⁹ Por. W. Wysoczyński, *Równouprawnienie wyznań w obecnej i przyszłej Konstytucji*, „Rocznik Teologiczny” 1993, z. 2, s. 183.

⁵⁰ *Obrady Komisji Wspólnej Rząd – Rada Ekumeniczna*, „Mariawita” 1994, nr 1-3, s. 13.

Kościoły członkowskie PRE nie oczekują żadnych przywilejów tylko równouprawnienia dla wszystkich wierzących, oraz że równość Kościołów w Polsce wobec prawa jest zasadniczym postulatem środowisk kościelnych skupionych w Radzie⁵¹.

Akceptacja przez Stolicę Apostolską zasady równości wyznań podczas pontyfikatu Jana Pawła II łączyła się z afirmacją wolności religijnej w wymiarze wspólnotowym. „Kościół, stwierdził Papież w przemówieniu do przedstawicieli władz państwowych wygłoszonym w Belwederze w 1979 r., dla swej działalności nie pragnie żadnych przywilejów, a tylko i wyłącznie tego, co jest niezbędne do spełnienia jego misji”⁵². Jan Paweł II dopuścił, co prawda wyjątkowo, pewną aprecjację, w szczególności prawną, określonych wyznań przez władzę państwową, warunkowaną zwłaszcza przesłankami historycznymi, jednak przy zagwarantowaniu mniejszościom religijnym indywidualnej i wspólnotowej wolności⁵³. Biorąc wszak pod uwagę integralny związek zasady równości związków wyznaniowych oraz wolności sumienia i wyznania, wykluczający nawet tak subtelną formę presji, jak pozytywna dyskryminacja danej konfesji, trudno powyższe stanowisko uznać za w pełni realistyczne. Zasada równości wyznań została uznana jedynie w aspekcie prawnym, w wymiarze doktrynalnym pontyfikat Jana Pawła II charakteryzował się akcentowaniem ekskluzywizmu Kościoła katolickiego, z wykluczeniem jednak formułowania na tej podstawie postulatów ustrojowo-prawnych⁵⁴. Episkopat Koś-

⁵¹ Zob. *Konkordat, katecheci, ustawa – spotkanie Polskiej Rady Ekumenicznej z komisją rządową*, „Zwiastun”, 1994, nr 8, s. 20.

⁵² Jan Paweł II, *Pielgrzymki do Ojczyzny*, s. 18, por. Jan Paweł II, *Encyklika Redemptor hominis*, s. 52

⁵³ Zob. Jan Paweł II, *Transcendentalne podstawy*, s. 12 oraz Jan Paweł II, *Papieskie Orędzie na XXII Światowy Dzień Pokoju. Poszanowanie mniejszości warunkiem pokoju*, „L'Osservatore Romano” 1988, nr 12, s. 32.

⁵⁴ Jaskrawym wyrazem wspomnianej postawy stała się *Deklaracja Dominus Jesus*: „Kościół Chrystusowy, pomimo podziału chrześcijan, nadal istnieje w pełni jedynie w Kościele katolickim, głosi deklaracja; [...] byłoby sprzeczne z wiarą katolicką postrzeganie Kościoła jako jednej z dróg zbawienia, istniejącej obok innych, to znaczy równoległe do innych religii, które miałyby uzupełniać Kościół, a nawet mieć zasadniczo taką samą jak on wartość, zmierzając [...] tak jak on ku eschatologicznemu Królestwu Bożemu. „Równość”, będąca podstawą dialogu, czytamy we wspomnianym do-

ciola katolickiego w Polsce zaakceptował z czasem zasadę równości wyznań wobec prawa, przede wszystkim pod wpływem krytyki Konkordatu jako aktu uprzywilejowującego wyznanie większościowe⁵⁵. Nie przeszkodziło to jednak niektórym hierarchom publicznie głosić, że z przywilejów w Polsce korzystają różnowiercy⁵⁶.

Wśród siedmiu projektów konstytucji, które stały się przedmiotem pierwszego czytania w Zgromadzeniu Narodowym we wrześniu 1994 r., tylko projekt zgłoszony przez Prezydenta RP jednoznacznie wprowadzał zasadę równouprawnienia wyznań w art. 9 ust. 2 – „Sytuację prawną Kościołów oraz związków wyznaniowych określają na zasadzie równouprawnienia ustawy uchwalane po porozumieniu się z ich przedstawicielami”. Jedyny wyjątek od zasady równouprawnienia stanowiła możliwość określenia sytuacji prawnej Kościoła katolickiego na podstawie umowy międzynarodowej⁵⁷. Wyjątek dotyczył tylko formy regulacji sytuacji prawnej, a nie uprawnień związków wyznaniowych. Projekt Konstytucji Sojuszu Lewicy Demokratycznej zagadnienie równości związków wyznaniowych regulował ogólnie, zarazem akcentował stronę negatywną – zakaz uprzywilejowania. „Wszystkie Kościoły i związki wyznaniowe mają równe prawa i obowiązki”, stwierdzono w art. 7 ust. 4 lewicowego projektu konstytucji. W przepisie tym postulowano także, iż „żaden Kościół ani związek wyznaniowy nie może być uprzywilejowany jakkolwiek

kumencie, dotyczy równej godności osobistej partnerów, nie zaś treści doktrynalnych[...].”

⁵⁵ Zob. *Stanowisko Stolicy Apostolskiej w związku z ratyfikacją Konkordatu*, „L'Osservatore Romano” 1994, nr 12, s. 48, *Oświadczenie Prezydium Konferencji Episkopatu Polski w sprawie ratyfikacji Konkordatu*, „L'Osservatore Romano” 1996, nr 9, s. 58, *Oświadczenie Konferencji Episkopatu Polski w sprawie Konkordatu*, „L'Osservatore Romano” 1994, nr 6-7, s. 66, *List Episkopatu Polski w sprawie Konstytucji*, „Tygodnik Powszechny” 1994, nr 45, s. 11.

⁵⁶ *Nie można szermować potrzebą równości wyznań*, stwierdził prymas kard. Józef Glemp w rozmowie z Katolicką Agencją Informacyjną w 1994 r., gdyż mniejszości wyznaniowe, tak jak zazwyczaj mniejszości, cieszyły się i cieszą przywilejami” (zob. *Godność człowieka pochodzi od Boga. Rozmowa z kard. Józefem Glempe, Prymasem Polski*, „Biuletyn KAI”, 1994, nr 39, s. 19).

⁵⁷ *Projekty Konstytucji 1993 – 1997, część 1*, oprac. R. Chruściak, Warszawa 1997, s. 44.

ustawą lub umową międzynarodową”⁵⁸. Pozostałe projekty, jak Unii Wolności czy Polskiego Stronnictwa Ludowego i Unii Pracy, pomiąły wspomnianą zasadę, którą można było wywnioskować co najwyżej z dyrektywy równości obywateli wobec prawa, lub wyróżniały wyznanie katolickie, jak to czyniło przedłożenie Konfederacji Polski Niepodległej oraz tzw. projekt obywatelski NSZZ „Solidarność”.

W trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (KKZN) zasada równouprawnienia związków wyznaniowych była jedną z nielicznych klauzul wyznaniowych, które nie budziły kontrowersji wśród uczestników i otwartego sprzeciwu ze strony przedstawicieli Kościoła katolickiego. Wyrazem zbliżenia stanowisk między Kościołami stało się wspólne opracowanie 26 stycznia 1995 r. przez ich przedstawicieli w KKZN projektu właściwych przepisów, określających stosunki instytucjonalne między państwem i związkami wyznaniowymi, a zawierających zasadę równouprawnienia wyznań:

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.

4. Stosunek Państwa do innych Kościołów oraz związków wyznaniowych określają ustawy uchwalone na podstawie umowy zawartej przez rząd z ich właściwymi przedstawicielami”⁵⁹.

Zasada równouprawnienia związków wyznaniowych została zamieszczona z inicjatywy przedstawiciela Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego – ks. prof. Zachariasza Łyko⁶⁰. Projekt powyższy, zgłoszony następnie formalnie przez Tadeusza Mazowieckiego, legł u pod-

⁵⁸ Tamże, s. 92.

⁵⁹ *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn XII*, Warszawa 1995, s. 64

⁶⁰ Z. Łyko, *Głos w dyskusji na temat art. 25 Konstytucji*, „Rocznik Teologiczny” [ChAT], 41(1999), z. 1-2, s. 215.

staw opracowania ostatecznej wersji art. 25 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Zarówno KKZN, jak i samo Zgromadzenie Narodowe dążyły do możliwie konsekwentnego urzeczywistnienia wspomnianej reguły w przepisach wyznaniowych. Zrezygnowano w związku z tym z dychotomicznego podziału wspólnot religijnych na Kościoły oraz związki wyznaniowe, na rzecz wyodrębnienia Kościołów w ramach szerszej kategorii – związków wyznaniowych. Stosunki państwa z Kościołem katolickim oparto na tych samych regułach co relacje z innymi wspólnotami konfesyjnymi. Nazwa własna Kościoła większościowego występuje tylko raz w art. 25 ust. 4, w kontekście wskazania szczególnych form prawnych określenia jego odniesień z państwem, tzn. w drodze umowy międzynarodowej ze Stolicą Apostolską. W celu respektowania zasady równouprawnienia wyznań w art. 25 ust. 5 twórcy Konstytucji dowartościowali konfesje mniejszościowe w zakresie gwarancji stabilności ich statusu prawnego – stosunki między Rzeczpospolitą Polska a innymi Kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich prawnymi reprezentacjami. Sama forma językowa art. 25 ust. 5 dowartościowuje wyznania mniejszościowe, wskazuje bowiem na bilateralny charakter ich odniesień z państwem. Jedyne zróżnicowanie związków wyznaniowych przewidziane przez Konstytucję dotyczy prawa do nauczania religii w szkole. Przysługuje ono bowiem konfesjom o uregulowanej sytuacji prawnej. Wyróżnienie tej kategorii związków wyznaniowych miało jednak, jak można przypuszczać, przede wszystkim na celu pewne minimalne uporządkowanie edukacji religijnej w realiach szkolnych. Konstytucja nie zna jednak pojęcia wyznań uznanych i nie uznanych, legalnych czy nielegalnych, tradycyjnych, czy narodowych.

Pewne dowartościowanie chrześcijaństwa ma miejsce w nienormatywnej części Konstytucji tzn. w preambule, która zawiera akt wdzięczności za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie narodu.

Reasumując, należy stwierdzić, że ustawodawcę w toku procesu jurydykacji zasady równouprawnienia wyznań w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jak i w art. 25 Konstytucji z 1997 r. cechowało dążenie do jej zagwarantowania nie tylko generalnie, ale

także w szczegółowych postanowieniach tych aktów normatywnych. Zasada wspomniana jest formułowana w nich jednoznacznie, niekiedy nawet ulega wyeksponowaniu. Przytoczone okoliczności zasadniczo odróżniają współczesne regulacje równouprawnienia wyznań od unormowania przedwojennego, zawartego w ustawach konstytucyjnych. Stanowią także wskazówkę, że interpretacja omawianej zasady powinna prowadzić do przyznania wszystkim związkom wyznaniowym jednakowych uprawnień.

4. WSPÓŁCZESNA WYKŁADNIA ZASADY RÓWNOUPRAWNIENIA ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH

Zasada równouprawnienia wyznań jest wyrażona we współczesnym prawie polskim *expressis verbis* w art. 25 ust. 1 Konstytucji stanowiącym: „Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione”. Formułuje ją także ustawa z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w art. 9 ust. 2 pkt 3 oraz, w aspekcie szczegółowym, w art. 19 ust. 2. Przepisy te odpowiednio stwierdzają, iż gwarancją wolności sumienia i wyznania w stosunkach państwa z Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w szczególności jest „równouprawnienie wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych, bez względu na formę uregulowania ich sytuacji prawnej oraz, że Kościoły i inne związki wyznaniowe korzystają na zasadach równouprawnienia ze swobody pełnienia funkcji religijnych”.

W doktrynie współczesnego polskiego prawa wyznaniowego oraz konstytucyjnego można wyodrębnić trzy odmienne interpretacje zasady równouprawnienia wyznań. Różnice w wykładni wiążą się zapewne m.in. z identyfikacją konfesyjną jej autorów. Wykazują poza tym zbieżność z odpowiednimi opcjami, prezentowanymi przez międzywojenną doktrynę prawa. Autorzy związani z Kościołem katolickim, w szczególności z Katolickim Uniwersytetem Lubelskim oraz z Uniwersytetem Kardynała Stefana Wyszyńskiego, odrzucają pryncypialnie pojmowany, czyli w ich opinii „prymitywny” egalitaryzm, który od równouprawnienia nie odróżnia iden-

tyczności⁶¹. Tego rodzaju interpretacja równouprawnienia, ich zdaniem, jest sprzeczna z zasadą sprawiedliwości rozdzielczej. W konsekwencji może prowadzić jakoby do zredukowania uprawnień wszystkich związków wyznaniowych do uprawnień jednego z nich, niezależnie od liczby wyznawców. Poprawne, zdaniem tej grupy przedstawicieli doktryny, ujęcie zasady równouprawnienia nakazuje wzięcie pod uwagę takich cech, które są wspólne dla wszystkich związków wyznaniowych, a jednocześnie uwzględnienie występujących między nimi różnic. W myśl tej koncepcji zasada równouprawnienia zobowiązuje do traktowania wyznań identycznie w tych dziedzinach, w których każdy ze związków wyznaniowych posiada w identycznym stopniu określoną cechę. Jeżeli natomiast między Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi zachodzą poważne różnice, to należy traktować każde z nich odmiennie, zawsze odpowiednio do tego zróżnicowania⁶². Tego rodzaju interpretacja zasady równouprawnienia może w praktyce doprowadzić do jej zanegowania, do uznania za cechy prawnie relewantne danej konfesji, uzasadniające zróżnicowanie uprawnień, takich przymiotów, jak liczebność, długość istnienia na danym terenie, czy wkład w rozwój świadomości narodowej i kultury⁶³. Lepszym rozwiązaniem byłoby, zdaniem ks. Witolda Adamczewskiego oraz ks. Bogusława Trzeciaka, sformułowanie, że związki wyznaniowe są równe wobec prawa, co zapewniałoby równe traktowanie wszystkich Kościołów, a zarazem szanowało ich zróżnicowanie⁶⁴.

Do przedstawionej wykładni nawiązał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 2 kwietnia 2003 r. (Sygn. akt K13/02). Stwierdził on,

⁶¹ W. Góralski, *Wstęp do prawa*, s. 96.

⁶² Por. Tamże, 96-97, J. Krukowski, K. Warchałowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2000, s. 58-60, J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Warszawa 2000, s. 277, A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005, s. 71.

⁶³ Por. D. Dudek, *Równouprawnienie Kościołów i związków wyznaniowych na tle konstytucyjnych zasad prawa wyznaniowego*, w: *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego*, red. A. Mezglewski, Lublin 2004, s. 205.

⁶⁴ *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, wprowadz. i oprac. W. Adamczewski, B. Trzeciak, Warszawa 1995, s. 27.

że regulacja konstytucyjna zawarta w art. 25 w sposób całościowy normuje sprawy związane z równouprawnieniem Kościołów i z tego względu nie zachodzi potrzeba odwoływania się w tym zakresie do art. 32 Konstytucji. Zasada równouprawnienia Kościołów i związków wyznaniowych w ocenie tego organu oznacza, że wszystkie Kościoły i związki wyznaniowe, posiadające wspólną cechę istotną powinny być traktowane równo. Jednocześnie zasada ta zakłada odmienne traktowanie Kościołów i związków wyznaniowych, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej z punktu widzenia danej regulacji. Pomimo jednoznacznej treści art. 25 ust. 1 ustawy zasadniczej Trybunał Konstytucyjny w omawianym orzeczeniu w istocie zgodził się na dyferencjacje związków wyznaniowych, w szczególności w zakresie regulacji spraw majątkowych, wskazując zarazem na niemające konstytucyjnego uzasadnienia kryteria tego zróżnicowania. W uzasadnieniu do wyroku z 2 kwietnia 2003 r., czytamy bowiem: „Biorąc pod uwagę duże różnice uwarunkowań historycznych, liczebności, struktury i działalności poszczególnych Kościołów i związków wyznaniowych ustawodawca zmuszony był ustanowić odmienne unormowania dotyczące regulacji spraw majątkowych poszczególnych Kościołów i związków wyznaniowych”⁶⁵. W opinii Trybunału Konstytucyjnego wprowadzone różnicowanie pozostaje jednak w racjonalnym związku z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma prawna, że znajduje ono oparcie w konstytucyjnej zasadzie sprawiedliwości społecznej oraz przepisach konstytucyjnych nakazujących stanowienie regulacji prawnych dotyczących poszczególnych Kościołów i związków wyznaniowych, stosownie do ich specyfiki i ich historycznie ukształtowanej sytuacji⁶⁶. W świetle orzecznictwa TK

⁶⁵ „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2003, seria A, nr 4, poz. 28, s. 398.

⁶⁶ Wydaje się, że Trybunał nietrafnie utożsamiał zasadę równouprawnienia związków wyznaniowych z ogólną dyrektywa ich równości. Zamiast przeprowadzić oryginalną interpretację art. 25 ust. 1, odniósł do tej zasady niektóre utrwalone własne twierdzenia dotyczące interpretacji zasady równości. Tymczasem wypada zgodzić się z opinią Lecha Garlickiego, który analizując orzecznictwo sądów konstytucyjnych w Europie w sprawie kolektywnych aspektów wolności sumienia i wyznania, przyznał, że „w Polsce (art. 25 ust.1) przepisy konstytucyjne mówią [...] o równouprawnieniu, co

konstytucyjna zasada równości nie ma charakteru absolutnego. Odstępstwo od równego traktowania podmiotów podobnych jest dopuszczalne, jeżeli ma charakter relewantny, tzn. pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów oraz służy realizacji tego celu i treści. Wprowadzone różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony⁶⁷. Ponadto różnicowanie winno być proporcjonalne, tzn. waga interesów, którym ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów naruszanych w wyniku nierównego traktowania. Różnicowanie winno także być związane z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych, np. z zasadą sprawiedliwości społecznej⁶⁸.

Przeciwstawne stanowisko w doktrynie prawa wyraża się w przekonaniu, że równouprawnienie oznacza, iż żaden z Kościołów i innych związków wyznaniowych nie może uzyskać w Rzeczypospolitej Polskiej pozycji prawnie uprzywilejowanej, a prawa i obowiązki odnoszące się do jednego z nich mogą dotyczyć każdego z pozostałych⁶⁹. Z powyższego stanowiska wynika postulat, aby uprawnienia przy-

nie jest równoznaczne z pojęciem «równości»". Zasada równouprawnienia wyznai stanowi szczegółowy, pozytywny aspekt zasady równości wymienionych podmiotów. Art. 32 Konstytucji, głoszący równość wszystkich wobec prawa, prawo do równego traktowania przez władze publiczne oraz zakaz dyskryminacji, zachowuje nadal aktualność przy określeniu statusu związków wyznaniowych, wyrażając zwłaszcza dyrektywę obciążania związków wyznaniowych równymi obowiązkami – przez prawo lub w wyniku działań władz publicznych. W szczególności za przejaw dyskryminacji należy uznać ustanowienie przez ustawodawcę „sztywnych” kryteriów realizacji uprawnień przez związki wyznaniowe – wymogów, których spełnienie nie jest bezpośrednio zależne od danej wspólnoty wyznaniowej, jak liczebność, terytorialny zasięg działania, okres istnienia na terenie państwa polskiego, czy skład społeczny lub narodowościowy wyznawców. Wprowadzone kryteria nie powinny kolidować z autonomią związków wyznaniowych – dotyczyć cech ich doktryny lub struktury organizacyjnej.

⁶⁷ Zob. orzeczenie z 12 grudnia 1994 r. (Sygn. akt K 3/94), Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (OTK), 1994, cz. II, s. 141.

⁶⁸ Zob. np. orzeczenie z 23 października 1995 r., (Sygn. akt K 4/95), OTK 1995, cz. II, s. 93.

⁶⁹ Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 38.

znane wprost w Konkordacie Kościołowi katolickiemu lub w indywidualnych ustawach wyznaniowych tylko niektórym Kościołom i związkom wyznaniowym rozciągnąć w drodze analogii na inne związki wyznaniowe⁷⁰.

W obu powyższych przypadkach interpretatorzy zasady równouprawnienia wyznań traktują ją jako przejaw ogólnej zasady równości w węższym aspekcie podmiotowym, tzn. w odniesieniu do związków wyznaniowych.

Wydaje się, że optymalną, zgodną z wykładnią językową odpowiednich przepisów konstytucyjnych i ustawowych, jest interpretacja zasady równouprawnienia wyznań prezentowana przez ks. prof. Zachariasza Łyko. Równouprawnienie pojmuje on jako prawo jednakowych szans, czyli takich samych możliwości prawnych dla związków wyznaniowych. Zakres korzystania z nich nie zależy od nierówności wobec prawa, lecz rzeczywistych możliwości, a więc aktywności, liczebności, znaczenia itp⁷¹.

5. RESPEKTOWANIE ZASADY RÓWNOUPRAWNIENIA ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH W PRAWIE POLSKIM

Równouprawnienie wyznań nie jest zasadą ustrojową konsekwentnie respektowaną przez polskiego prawodawcę. Dotyczy to w szczególności prawnych gwarancji autonomii związków wyznaniowych. Zasadnicza różnica występuje między wyznaniem, których relacje z państwem zostały określone na podstawie indywidualnych aktów ustawodawczych, a konfesjami działającymi na podstawie przepisów ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Związki wyznaniowe działające na podstawie indywidualnych regulacji, z wyjątkiem Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nie posiadającego hierarchii duchownej, Muzułmańskiego

⁷⁰ Zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005, s. 233, 265.

⁷¹ Z. Łyko, *Wolność sumienia i wyznania w relacji: człowiek – kościoły – państwo*, w: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. nauk. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 96.

Związku Religijnego oraz Karaimskiego Związku Religijnego, dysponują szerszym zakresem autonomii wewnętrznej – rządzą się własnym prawem wewnętrznym, którego treści państwo nie bada a jedynie przyjmuje do wiadomości. Ustrój wyznań podlegających rejestracji przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji określa ich statuty, których zarówno pierwotna treść, jak i ewentualne późniejsze zmiany, muszą być zgodne w szczególności z przepisami ustaw chronionych bezpieczeństwo i porządek publiczny, zdrowie, moralność publiczną, władzę rodzicielską lub podstawowe prawa i wolności innych osób. Organ rejestrowy ma prawo badania statutu pod kątem zgodności z wymienionymi przepisami prawa, może żądać od wnioskodawców wyjaśnień w sprawie jego treści, zwracać się do organów państwowych o zbadanie prawdziwości danych zawartych w statucie. Kontrola nad treścią prawa wewnętrznego zarejestrowanych związków wyznaniowych jest zatem wzmoczona.

Zaostrzone są w stosunku do wspomnianej kategorii wyznań sankcje z tytułu naruszenia norm prawa, także prawa wewnętrznego. W przypadku stwierdzenia prawomocnym wyrokiem sądu, że działalność zarejestrowanego związku wyznaniowego rażąco narusza przepisy prawa chroniące wymienione wartości lub postanowienia statutu, organ rejestrowy wykreśla wspólnotę wyznaniową z rejestru, w następstwie czego traci ona osobowość prawną i nie może korzystać ze szczególnych uprawnień przysługujących związkowi wyznaniowemu. Tego rodzaju odpowiedzialności zbiorowej ustawodawca nie przewiduje w przypadku rażącego naruszenia prawa przez wyznania działające na podstawie indywidualnych ustaw. Ich ewentualna delegalizacja wymagałaby uchylecia odpowiednich aktów ustawodawczych. Jest to bardzo mało prawdopodobne, wymaga bowiem zgodnie z art. 25 ust. 5 Konstytucji zgody zainteresowanego wyrażonej w formie umowy z rządem. Najszerszy zakres autonomii prawnej przysługuje na podstawie Konkordatu z 28 lipca 1993 r. Kościołowi katolickiemu. Wyraża się to m.in. w recepcji przez prawo polskie w szerokim zakresie norm prawa kanonicznego. W szczególności, zgodnie z art. 4 traktatu, osobowość prawną w świetle prawa polskiego osoby orawne Kościoła uzyskują z mocy prawa kanonicznego z chwilą powołania przez kompetentną władzę kościelną. Powiado-

mienia odpowiednich organów administracji publicznej nie ma już znaczenia konstytutywnego, lecz jedynie dowodowe. Organy państwowe nie mogą zatem w żaden sposób limitować powstawania osób prawnych Kościoła katolickiego przewidzianych przez jego prawo wewnętrzne. Tylko innego rodzaju jednostki organizacyjne Kościoła katolickiego mogą uzyskać osobowość prawną na zasadach przewidzianych przez prawo polskie, czyli np. w wyniku rejestracji przez sąd (fundacje kościelne, organizacje katolickie) albo w drodze rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (organizacje kościelne). W przypadku innych związków wyznaniowych możliwości ingerencji państwa w proces upodmiotowienia ich jednostek organizacyjnych. W świetle indywidualnych aktów ustawodawczych osobowość prawną posiadają związki wyznaniowe jako takie lub ich ściśle określone jednostki organizacyjne. Rozszerzenie kategorii tych jednostek organizacyjnych wymaga zgody ustawodawcy, a uprzednio – rządu, w formie umowy z daną konfesją. Uzyskanie osobowości prawnej przez inne niż przewidziane w aktach ustawodawczych jednostki organizacyjne następuje z reguły w drodze rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, na wniosek właściwych władz kościelnych. W przypadku związków wyznaniowych wpisanych do rejestru Kościołów i innych związków wyznaniowych MSWiA warunkiem uzyskania osobowości prawnej przez wspólnotę religijną ewentualnie przez jej jednostki organizacyjne jest akceptacja postanowień statutu w tym zakresie przez organ rejestrowy.

Zróżnicowany jest także zakres wewnętrznej niezależności związków wyznaniowych. Paradoksalnie Kościół katolicki jest w analizowanej dziedzinie niekiedy bardziej ograniczony niż inne wspólnoty religijne. W pewnym stopniu limitowana jest swoboda obsady kierowniczych stanowisk kościelnych, bo zgodnie z art. 7 ust. 3 Konkordatu biskupami w Polsce mogą być mianowani jedynie obywatele polscy. Inne ograniczenie wyraża nakaz, aby biskup, będący członkiem Konferencji Episkopatu Polski, nie należał do krajowej konferencji episkopatu w innym państwie. Prawdopodobnie normy tego rodzaju mają wykluczyć ewentualne konflikty międzynarodowe wynikające z postawy hierarchów, w szczególności będące następstwem konfliktu lojalności. Nazwiska nominowanych biskupów powinny

być uprzednio podane do poufnej wiadomości kompetentnym władzom państwowym. Tymczasem w przypadku innych wyznań, zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, cudzoziemcy mają generalnie prawo do objęcia stanowisk w organach wykonawczych związków wyznaniowych lub w ich jednostkach organizacyjnych rangi porównywalnej do diecezji, chyba że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zgłosi zastrzeżenia w ciągu sześćdziesięciu dni od powiadomienia.

Kościół katolicki w Polsce ma także ograniczone możliwości kształtowania swej struktury organizacyjnej, ponieważ zgodnie z art. 6 ust. 2 i 3 Konkordatu z 1993 r. żadna część terytorium polskiego nie może być włączona do diecezji lub prowincji kościelnej, która ma stolicę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, a żadna diecezja mająca siedzibę w Polsce nie może rozciągać się poza terytorium państwa polskiego. Analogiczne ograniczenie nie dotyczą co do zasady innych związków wyznaniowych⁷²; ciężą na nich przede wszystkim obowiązki o charakterze informacyjnym w przypadku zmiany ich struktury terytorialnej. Powyższe normy Konkordatu świadczą o postrzeganiu Kościoła katolickiego jako podmiotu politycznego. Są one charakterystyczne bardziej dla systemu zwierzchnictwa państwa nad związkami wyznaniowymi, niż dla modelu tzw. przyjaznego rozdziału państwa i Kościoła, jak można ogólnie scharakteryzować system stosunków wyznaniowych we współczesnej Polsce.

Wyraźne piętno koncepcji zwierzchnictwa państwa nad wyznaniem noszą regulacje przedwojenne dotyczące Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego⁷³, nie posiadającego hierarchii duchownej,

⁷² Jedynie w przypadku Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz Kościoła Zielonoświątkowego utworzenie lub zniesienie jednostki organizacyjnej za granicą wymaga zasięgnięcia opinii Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Nie zgłoszenie uzasadnionych zastrzeżeń w terminie 60 dni od powiadomienia uważa się za wyrażenie zgody. Kościół Ewangelicko-Augsburski ma obowiązek jedynie powiadomić MSWiA o utworzeniu lub zniesieniu jednostki organizacyjnej za granicą.

⁷³ Zob. rozporządzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nie posiadającego hierarchii duchownej (Dz. U. nr 38, poz. 363 z późn. zm.)

Muzułmańskiego Związku Religijnego⁷⁴ oraz Karaimskiego Związku Religijnego⁷⁵. Przewidziane w nich środki nadzoru ze strony administracji państwowej, np. sprzeciw wobec uchwał organów wewnętrznych danej konfesji, uznanie czy zatwierdzanie wyboru członków władz, aprobaty terminów posiedzeń organów kolegialnych związku religijnego albo żądanie usunięcia duchownego prowadzącego działalność szkodliwą z punktu widzenia interesów państwa, są sprzeczne z zasadą wewnętrznej niezależności wspólnot konfesyjnych. Należy domniemywać, że utraciły one moc obowiązującą z chwilą wejścia w życie ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁷⁶.

W odniesieniu do szczegółowych aspektów działalności związków wyznaniowych zasada równouprawnienia został naruszona w zakresie skuteczności na gruncie prawa państwowego małżeństw wyznaniowych⁷⁷. Takie skutki prawne ustawodawca przyznał na podstawie ustawy z 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 (Dz.U. nr 117, poz. 757) – jedynie małżeństwom zawartym zgodnie z normami wewnętrznymi jedenastu Kościołów i związków wyznaniowych, a nie wszystkich zainteresowanych wspólnot religijnych, posiadających własne prawo małżeńskie. Zaniechanie wspomniane dotknęło

⁷⁴ Zob. ustawa z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 30, poz. 240 z późn. zm.).

⁷⁵ Zob. ustawa o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 30, poz. 241).

⁷⁶ Art. 18 ust. 2. ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania stanowi, że przepisy rozdziału 2 tej ustawy określające uprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych mają zastosowanie do Kościołów i innych związków wyznaniowych o ustawowo uregulowanej sytuacji wówczas, gdy odrębne ustawy określone o stosunku państwa do poszczególnych związków wyznaniowych nie przewidują takich uprawnień. Natomiast art. 19 ust. 1 pkt 4) stwierdza, że związki wyznaniowe w ramach swobody wypełniania funkcji religijnych w szczególności mogą rządzić się w swoich sprawach własnym prawem, swobodnie wykonywać władzę duchowną oraz zarządzać swoimi sprawami.

⁷⁷ Por. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005, s. 256.

szczególnie kilkadziesiąt tysięcy muzułmanów mieszkających Polsce. Tylko jeden z kilkunastu sondowanych związków wyznaniowych – Kościół Katolicki Mariawitów – nie był zainteresowany, aby normy jego prawa małżeńskiego uzyskały skuteczność w państwowym porządku prawnym. Wierni większości mniejszościowych związków wyznaniowych są zatem zmuszeni ponosić dodatkowe, wcale niebagatelne, koszty organizacyjne odrębnego zawarcia małżeństw cywilnych oraz konfesyjnych.

Prawodawca nie przestrzegął w pełni równouprawnienia także w zakresie szerzej rozumianej działalności propagandowej wspólnot religijnych. Ewidentnie dyskryminacyjny charakter, ograniczający perspektywy rozwoju misji religijnej mniejszościowych związków konfesyjnych, posiadają postanowienia rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach. Ten akt prawny prowadził nie przewidziane w konstytucji oraz ustawie o systemie oświaty limity co najmniej siedmiu wychowanków lub uczniów, zobowiązujące placówkę oświatową do zorganizowania nauki religii danego wyznania w szkole lub przedszkolu. W praktyce w szkolnictwie publicznym nauczana jest przede wszystkim religia katolicka, religia prawosławna wykładana jest jedynie w niektórych szkołach na Podlasiu, zaś luterańska – na Śląsku Cieszyńskim. Bodaj tylko w jednej szkole publicznej w Łódzkiem, we wsi Kleszczów, nauczana jest religia ewangelicko-reformowana. W rezultacie pozostałe konfesje zmuszone są organizować katechizację w punktach pozaszkolnych. Określone we wspomnianym rozporządzeniu zasady organizacji nauki religii spotkały się jednak, jak można sądzić, z aprobatą Trybunału Konstytucyjnego, który w orzeczeniu z 5 maja 1998 r. (Sygn. akt K 35/98) stwierdził m.in., że „regulacja ta wychodzi w szerokim zakresie na przeciw potrzebom zapewnienia nauczania religii w ramach systemu oświaty przez mniejsze kościoły i związki wyznaniowe. Zapewnia im, w ocenie TK, prawo umieszczania ocen z religii prowadzonej w punkcie katechetycznym na świadectwie szkolnym wystawianym przez szkołę publiczną, jeżeli nauczana jest ona w ramach systemu oświaty, a więc w porozumieniu ze szkołą do której

uczęszcza uczeń. Wymóg organizowania lekcji religii w punktach katechetycznych dla co najmniej trzech uczniów nie jest wymogiem nadmiernie rygorystycznym, zważywszy w szczególności, że nie muszą to być uczniowie jednej klasy czy jednej szkoły”.

Kościół katolicki uzyskał na mocy art. 48 ust. 3 ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego prawo do zakładania stacji radiowych i telewizyjnych. Potwierdziła to ustawa z 23 listopada 1990 r. o łączności. Takiego uprawnienia nie otrzymały inne, zainteresowane związki wyznaniowe, które są zmuszone do długotrwałych starań o uzyskanie koncesji na tego rodzaju działalność. Państwo sprzyja zatem działalności propagandowej Kościoła większościowego.

Kościółowi większościowemu zapewniono szczególne udogodnienia w dziedzinie prowadzenia duszpasterstwa w tzw. zakładach zamkniętych. Na mocy art. 17 ust. 3 Konkordatu dla realizacji uprawnień do wykonywania praktyk religijnych i korzystania z posług religijnych przez osoby przebywające w zakładach penitencjarnych, wychowawczych, resocjalizacyjnych oraz opieki zdrowotnej i społecznej, zarówno publicznych jak i prywatnych, podmioty prowadzące mają obowiązek zawarcia umowy z kapelanami, skierowanymi przez właściwego biskupa diecezjalnego. Chodzi zapewne przede wszystkim o odpłatne umowy o pracę, czy świadczenie usług. Obowiązek zawarcia umów, o których mowa w art. 17 Konkordatu, spoczywa nawet na instytucjach należących do innych wspólnot religijnych, o ile z ich usług korzystają katolicy. O obligatoryjnym zatrudnieniu kapelanów katolickich mówi art. 31 ust. 2 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w RP w odniesieniu do państwowych zakładów: leczniczych oraz zamkniętych zakładów opieki społecznej. Bardzo zbliżone postanowienia sformułowano w art. 27 ust. 2 ustawy z 5 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. W przypadku kapelanów, pełniących posługę w zakładach penitencjarnych, ustawodawca przewidział obowiązek zawarcia umów o nieodpłatne świadczenie usług.

W stosunku do ośmiu Kościołów chrześcijańskich: katolickiego, prawosławnego, ewangelicko-augsburskiego, ewangelicko-metodystycznego, polskokatolickiego, zielonoświątkowego, baptystycznego

i adwentystycznego, kierownicy państwowych zakładów opieki zdrowotnej i pomocy społecznej zostali zobowiązani do przeznaczenia odpowiednich pomieszczeń na kaplice lub, w wyjątkowych przypadkach, do udostępnienia innych pomieszczeń w celu umożliwienia organizowania nabożeństw i zbiorowych praktyk religijnych. Poza tym żadnym innym związkom konfesyjnym nie stworzono równie stabilnych i korzystnych warunków prowadzenia działalności duszpasterskiej w omawianym zakresie.

Zróżnicowane są gwarancje prawne dla związków wyznaniowych w dziedzinie świadczenia posługi duszpasterskiej w siłach zbrojnych. Trzy Kościoły: katolicki, prawosławny oraz ewangelicko-augsburski, posiadają zorganizowane struktury duszpasterstwa działające w ramach sił zbrojnych⁷⁸. Siedmiu Kościołom zapewniono organizowanie opieki duszpasterskiej w wojsku przez duchownych danego wyznania, wyznaczonych przez władze zwierzchnie tych Kościołów⁷⁹. Duchowni ci nie są żołnierzami zawodowymi. Wyznaczają ich władze duchowne w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej. Mają prawo wstępu na teren jednostek wojskowych. Swą posługę pełnią w terminach uzgodnionych z ich dowódcami. Kościół Ewangelicko-Reformowany oraz Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich otrzymały gwarancje organizowania opieki duszpasterskiej dla żołnierzy poza terenem jednostek wojskowych, jeżeli w miejscowości stacjonowania sił zbrojnych lub w najbliższej okolicy znajduje się odpowiednio – Kościół lub kaplica albo synagoga bądź dom modlitwy oraz jeżeli nie koliduje to z ważnymi obowiązkami służbowymi żołnierzy. W stosunku do wspólnot religijnych wpisanych do rejestru Kościołów i innych związków wyznaniowych ustawodawca ogólnie zagwarantował możliwość wypełniania przez nich funkcji także wobec osób odbywających służbę wojskową lub zasadniczą służbę w obronie cywil-

⁷⁸ Ewangelickie-Augsburskie Duszpasterstwo Wojskowe zapewnia także opiekę religijną wyznawcom Kościołów: Ewangelicko-Reformowanego, Ewangelicko-Metodystycznego, Adwentystycznego oraz Chrześcijan Baptystów.

⁷⁹ Są to Kościoły: Polskokatolicki, Zielonoświątkowy, Starokatolicki Mariawitów, Adwentystów Dnia Siódmego, Chrześcijan Baptystów, Katolicki Mariawitów, Ewangelicko-Methodystyczny.

nej. Mogą być w związku z tym zawarte odpowiednie porozumienia ze związkami wyznaniowymi o uregulowanej sytuacji prawnej o pełnienie funkcji duszpasterskich przez duchownych tych wyznań. Natomiast współcześnie martwą literą prawa pozostają przepisy przedwojennych aktów ustawodawczych przewidujące, w miarę potrzeb, powołanie służb duszpasterskich: karaimskiej, staroobrzędowej i muzułmańskiej. Szczegółowe uregulowanie ich organizacji pozostawiono do kompetencji Ministra Obrony Narodowej. Zróżnicowanie gwarancji pełnienia misji duszpasterskiej w wojsku, co prawda nie jest zgodne z ideą równouprawnienia wyznań, ale znajduje uzasadnienie w zróżnicowanej liczebności wyznawców poszczególnych konfesji w siłach zbrojnych, a przede wszystkim w specyficznym, niejako zamkniętym charakterze, tego rodzaju służb.

W szczególny sposób ustawodawca popiera działalność charytatywno-opiekuńczą dwóch największych Kościołów: katolickiego i prawosławnego. Z nieznanymi bowiem racjonalnych przyczyn darowizny dokonane przez osoby fizyczne i prawne na tego rodzaju cele wspomnianych wspólnot religijnych mogą być bez ograniczeń odliczone od podstawy opodatkowania darczyńcy podatkiem dochodowym. W przypadku pozostałych związków wyznaniowych nie funkcjonują tak korzystne stymulatory. W odniesieniu do dziewięciu Kościołów chrześcijańskich, które uzyskały indywidualne ustawy w latach 1994-1997, bez ograniczeń mogą odliczać od podstawy opodatkowania darowizny na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą jedynie darczyńcy, będący osobami fizycznymi, zatem najczęściej dysponujący mniejszymi możliwościami finansowymi niż osoby prawne. We wszystkich pozostałych przypadkach limit odliczeń od podstawy opodatkowania darczyńców darowizn na działalność charytatywno-opiekuńczą związków wyznaniowych wynosił w 2005 r. dla osób fizycznych oraz prawnych odpowiednio 6% i 10% dochodu. Tego rodzaju zróżnicowanie jest pozbawione merytorycznego uzasadnienia, szczególnie, iż deprecjonuje działalność charytatywną wyznawców judaizmu, którego tradycje w tej dziedzinie są starsze niż chrześcijaństwo, oraz muzułmanów, dla których jałmużna dla biednych – *zakat* – to jeden z filarów wiary. Ten stan prawny doczekał się jednak legitymizacji ze strony Na-

czelnego Sądu Administracyjnego w uchwale z 14 marca 2005 r. (FDS 5/04, ONSAiWSA 2005, nr 3, poz. 49)⁸⁰.

Zasada równouprawnienia związków wyznaniowych nie jest respektowana w zakresie wsparcia finansowego państwa dla związków wyznaniowych. Najszerzymi, formalnoprawnymi gwarancjami dotacji ze środków publicznych dysponuje Kościół katolicki. Budżet państwa finansuje w szczególności katolickie wyższe uczelnie: Katolicki Uniwersytet Lubelski, Papieską Akademię Teologiczną w Krakowie, Papieskie Wydziały Teologiczne w Warszawie i we Wrocławiu oraz Wyższą Szkołę Filozoficzno-Pedagogiczną „Ignatianum” w Krakowie. Dotacje państwowe nie mogą być jedynie przeznaczone na inwestycje. Dla innych związków wyznaniowych nie przewidziano możliwości dotowania szkół wyższych, będących ich własnością. Ustawodawca zdecydował się nawet na bezpośrednie wsparcie katolickiego budownictwa sakralnego, przewidując w ustawie budżetowej na rok 2006 rezerwę celową w wysokości 20 mln zł, a w 2007 r. – 40 mln zł na budowę Świątyni Opatrzności Bożej w Warszawie.

Gwoli ścisłości należy także odnotować, iż prawodawca przedwojenny przewidział ogólnie dotacje z budżetu państwa na rzecz Muzułmańskiego Związku Religijnego, Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nie posiadającego hierarchii duchownej oraz dla Karaimskiego Związku Religijnego. Dalsze obowiązywanie właściwych przepisów w tym zakresie budzi jednak wątpliwości w praktyce działania administracji wyznaniowej wobec ich sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami stosunków wyznaniowych – równouprawnieniem związków wyznaniowych, bezstronnością władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych oraz z zasadą wzajemnej niezależności państwa i związków wyznaniowych w swoim zakresie.

Naruszenia zasady równouprawnienia wyznań występują ponadto w dziedzinie regulacji niektórych aspektów sytuacji majątkowej

⁸⁰ Uchwała całej Izby Finansowej NSA, wraz z jednolitym zdaniem odrębnym ośmiu sędziów oraz glosami: aprobującą R. Mastalskiego i krytyczną autorstwa P. Boreckiego, została opublikowana w „Zeszytach Naukowych Sądownictwa Administracyjnego” nr 2-3 z 2005, s. 77-102 oraz 142-157.

związków wyznaniowych. Szczególnie korzystnie uregulowano możliwość nieodpłatnego otrzymania gruntów przez osoby prawne Kościoła katolickiego, które podjęły po 8 maja 1945 r. działalność na Ziemiach Północnych i Zachodnich. Mogą one uzyskać grunty: do 5 ha dla gospodarstw rolnych domów zgromadzeń zakonnych, do 15 ha dla gospodarstw rolnych parafii oraz do 50 ha dla gospodarstw rolnych diecezji, seminariów duchownych diecezjalnych i zakonnych, czy domów zgromadzeń zakonnych prowadzących szkoły, działalność oświatowo-wychowawczą, opiekuńczo-wychowawczą oraz charytatywno-opiekuńczą. W przypadku innych związków wyznaniowych takie możliwości wsparcia zostały przewidziane w ograniczonym zakresie. Do 15 ha jedynie dla gospodarstwa rolnego parafii lub zboru mogły otrzymać na tzw. Ziemiach Odzyskanych Kościoły: prawosławny, ewangelicko-augsburski, ewangelicko-reformowany, polskokatolicki, baptystyczny, metodystyczny, zielonoświątkowy czy adwentystyczny. Wymienionym związkom wyznaniowym mogą być natomiast przekazane nieodpłatnie nieruchomości lub ich części, jeżeli są one niezbędne do sprawowania kultu religijnego lub działalności kościelnych osób prawnych w zakresie charytatywno-opiekuńczym albo oświatowo-wychowawczym. Inne związki wyznaniowe o uregulowanej sytuacji prawnej, także zasłużone dla polskiej kultury, jak Żydzi, czy Bracia Polscy, zostały pozbawione takich szans wsparcia materialnego ze strony władz publicznych. Analiza odpowiednich przepisów ustaw wyznaniowych nasuwa myśl, że ustawodawca dokonał motywowanej względami politycznymi gradacji wspólnot religijnych, postrzegając Kościół katolicki jako wręcz ostoję polskości na Ziemiach Północnych i Zachodnich.

Bolesny wyjątek w zakresie uwłaszczenia nieruchomości, pozostających we władaniu danego Kościoła, na których znajdują się cmentarze lub obiekty sakralne wraz z obiektami towarzyszącymi, dotyczy Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. Art. 49 ustawy z 4 lipca 1991 r. o stosunku państw do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego przewiduje bowiem, że odrębna ustawa ureguluje stan prawny nieruchomości lub ich części, jakie przeszły na własność państwa na podstawie dekretu z 5 września 1947 r. o przejęciu na własność państwa mienia pozostałego po oso-

bach przesiedlonych do ZSRR, a były własnością diecezji, parafii, klasztorów i innych instytucji unickich oraz Administracji Apostolskiej Łemkowszczyzny a które pozostają we władaniu prawosławnych kościelnych osób prawnych. Pomimo upływu ponad 15 lat taka ustawa nie została wydana. Tymczasem Kościół katolicki na mocy art. 61 ust. 1 pkt 5 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła katolickiego nabył własność w odniesieniu do będących w jego władaniu nieruchomości, stanowiących uprzednio własność innych wyznań, w tym do ok. 100 prawosławnych obiektów sakralnych. Art. 49 ustawy z 1991 r. stanowi wyłom od zasady kształtującej się w polskim prawie już w okresie międzywojennym⁸¹, a po wojnie potwierdzonej szczególnie przez ustawę z 23 czerwca 1971 r. o przejściu na osoby prawne Kościoła Rzymskokatolickiego oraz innych Kościołów i związków wyznaniowych własności niektórych nieruchomości położonych na Ziemiach Północnych i Zachodnich, aby przy regulacji spraw majątkowych poszczególnych wyznań sankcjonować prawnie jako własność stan faktycznego władania nieruchomościami. Pomimo to Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 2 kwietnia 2003 r. (Sygn. akt K 13/02) uznał, że art. 49 jest zgodny z art. 25 ust. 1 Konstytucji⁸².

Równouprawienie związków wyznaniowych nie jest także w pełni respektowane w ramach tzw. postępowania regulacyjnego. Ustawodawca wyraźnie zróznicował wyznania co do terminów składania wniosków rewindykacyjnych w tym postępowaniu. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w RP wnioski o wszczęcie postępowania regu-

⁸¹ Już w Konkordacie z 1925 r. stwierdzono w art. XXIV ust. 1, iż Rzeczpospolita Polska uznaje prawo osób prawnych kościelnych i zakonnych do wszystkich majątków ruchomych i nieruchomych, kapitałów, dochodów i innych praw, które te osoby prawne posiadają obecnie na terenie państwa polskiego. W ustawie z 23 czerwca 1939 r. o uregulowaniu stanu prawnego majątków Kościoła Prawosławnego w art. 2 ustalono, że nieruchomości wskazane w art.1 tej regulacji, będące w dniu 19 listopada 1938 r. w posiadaniu osób prawnych tego Kościoła na podstawie wymienionych w ustawie przepisów, wcześniej wydanych przez władze polskie, stanowią własność tego Kościoła.

⁸² Zob. krytyczną głosę do tego orzeczenia autorstwa P. Boreckiego i M. Pietrzaka – „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5, s. 96-113.

lacyjnego można było składać w terminie dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy. Termin dwuletni ustanowiono także w odniesieniu do Kościołów: prawosławnego, ewangelicko-augsburskiego, ewangelicko-metodystycznego, chrześcijan-baptystów oraz ewangelicko-reformowanego. Najkorzystniejszą regulację w tym zakresie przewidziano dla gmin wyznaniowych żydowskich – termin dla składania wniosków wynosił 5 lat. Można to wszakże uzasadnić zniszczeniem odpowiedniej dokumentacji nieruchomości w wyniku Holocaustu. Od jednolitych dla Kościołów terminów składania wniosków rewidacyjnych rychło zaczęto ustanawiać wyraźne wyjątki, przedłużając okresy występowania ze stosownymi roszczeniami. Już na mocy ustawy z 11 października 1991 r. o zmianie ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w RP przedłużono mu go do dnia 31 grudnia 1992 r. Obecnie ma miejsce bezprawna praktyka polegająca na uchylaniu przez Komisję Majątkową ds. Kościoła katolickiego swych poprzednich orzeczeń i wydawaniu nowych – korzystniejszych dla Kościoła większościowego. Szczególnie wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą równouprawnienia wyznań dotyczyła ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, która w odniesieniu do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Kościoła Ewangelicko-Reformowanego oraz Kościoła Chrześcijan-Baptystów przywróciła terminy do składania odpowiednich wniosków na okres dwóch lat od swego wejścia w życie⁸³.

Wydaje się także, iż zakres przedmiotowy postępowania regulacyjnego został najszerzej określony w przypadku Kościoła katolickiego. Może ono dotyczyć w szczególności przekazania nieruchomości lub ich części, których stan prawny nie jest ustalony, jeżeli nie stoją temu na przeszkodzie prawa osób trzecich. Ponadto w odniesieniu do tego Kościoła oraz Kościoła prawosławnego, wbrew pierwotnym postanowieniom ustawy z 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczenia proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego, przewidziano możli-

⁸³ Zob. opinię prawną Aleksandra Merkera w sprawie projektu wyżej wymienionej ustawy, druk sejmowy nr 1806.

wość wydzielenia z gruntów państwowych w ramach postępowania regulacyjnego gospodarstw rolnych nie tylko dla proboszczów (do 15 ha), ale także dla poszczególnych: diecezji – do 50 ha, seminariów duchownych, w tym dla Prawosławnego Seminarium Duchownego – do 50 ha, katolickich domów zakonnych, prowadzących działalność charytatywno-opiekuńczą i oświatowo-wychowawczą – do 50 ha oraz dla pozostałych domów zakonnych i klasztorów prawosławnych – do 5 ha.

W przypadku Muzułmańskiego Związku Religijnego (MZR) preferencje prawne polegają na zapewnieniu trwałości wybranym elementom majątku nieruchomości Związku, poprzez uwzględnienia w ustawie z 1936 r. instytucji wakufa. Wakuf, tzn. nieruchomości darowana lub zapisana rozporządzeniem ostatniej woli na cele dobroczynne lub religijno-oświatowe MZR, jest wyłączony spod ogólnych zasad prawa cywilnego. Jako całość stanowi majątek Związku i nie podlega zasiedzeniu, zajęciu, sprzedaży przez licytację i wszelkiej alienacji, z wyjątkiem zamiany na inny majątek nieruchomy, dokonanej za zgodą właściwych ministrów. Żadne inne związki wyznaniowe, nawet muzułmańskie, nie posiadają tak daleko idących gwarancji nienaruszalności majątku.

W dziedzinie prawa funeralnego szczególne gwarancje trwałości zapewniono żydowskim cmentarzom wyznaniowym. Placówki tego rodzaju, należące do gmin żydowskich oraz do Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP, mają charakter wieczysty, tzn. nie podlegają wywłaszczeniu. Cmentarze stanowiące własność Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego, w stosunku do których wszczęto tzw. postępowanie regulacyjne, podlegają ochronie polegającej na zakazie ich zbywania na rzecz osób trzecich oraz zakazie przeznaczania na inne cele. Natomiast Kościołom katolickiemu i prawosławnemu stworzono dodatkowe gwarancje w dziedzinie tworzenia cmentarzy wyznaniowych. Przewidziano prawo uwzględnienia inwestycji w zakresie katolickich i prawosławnych cmentarzy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Przeznaczenie terenu na wspomniany cel dokonuje się na wniosek biskupa diecezjalnego lub wyższego przełożonego zakonnego (odpowiednio – przełożonego klasztoru). Cmentarze katolickie oraz prawosławne mogą

powstawać nie tylko na gruntach stanowiących własność kościelną, ale także na gruntach należących do Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Wspomniane grunty mogą być sprzedawane kościelnym osobom prawnym albo oddawane w wieczyste użytkowanie. O założeniu lub rozszerzeniu cmentarza decydują kompetentne władze kościelne. Zróżnicowane są także uprawnienia związków wyznaniowych do organizowania konduktów pogrzebowych⁸⁴.

Ustawodawca zróżnicował także uprawnienia związków wyznaniowych w dziedzinie tworzenia tzw. fundacji kościelnych, tzn. zakładanych przez kościelne osoby prawne zgodnie z wyraźnymi przepisami ustaw wyznaniowych, określającymi dla nich szczególnie reżim prawny⁸⁵. Dotyczy on przede wszystkim zasad sprawowania nadzoru nad tego rodzaju fundacjami⁸⁶ oraz przeznaczenia majątku w przypadku ich likwidacji⁸⁷. Wspomniane fundacje mogą być tworzone

⁸⁴ W ustawach szczegółowych dotyczących Kościołów: katolickiego, polskokatolickiego, Starokatolickiego Mariawitów, Adventystów Dnia Siódmego, Chrześcijan Baptistów, Zielonoświątkowego, Ewangelicko-Methodystycznego oraz Katolickiego Mariawitów zastrzeżono, że w odniesieniu do konduktów pogrzebowych odbywających się stosownie do miejscowego zwyczaju, nie ma obowiązku dokonywania uzgodnień z terenowymi organami administracji państwowej.

⁸⁵ A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanis, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2006, s. 235.

⁸⁶ Poza organami administracji publicznej, nadzór nad fundacją kościelną sprawuje odpowiednia kościelna osoba prawna, będąca fundatorem lub wskazana w statucie fundacji. W przypadku wystąpienia nieprawidłowości organy administracji muszą zwrócić się do niej z wnioskiem o spowodowanie usunięcia uchybień. Środki nadzorcze mogą zastosować dopiero po bezskutecznym upływie przynajmniej trzymiesięcznego terminu wyznaczonego fundacji na usunięcie uchybień. W przypadku konieczności poddania fundacji zarządowi przymusowemu, zarządca przymusowy nie jest wyznaczany przez sąd, lecz z reguły jest to kościelna osoba prawna wyznaczona przez odpowiednią władzę kościelną.

⁸⁷ Zgodnie z ustawami określającymi stosunek państwa odpowiednio do Kościołów: katolickiego, polskokatolickiego, baptystycznego i prawosławnego, w razie braku innych postanowień statutu, majątek fundacji, który znajduje się w kraju, przechodzi na nadrzędną, a niekiedy na wyraźnie wskazaną, kościelną osobę prawną. Jeżeli majątek po likwidowanej fundacji mieści się za granicą, to o jego przeznaczeniu decydują właściwe władze kościelne. W pozostałych ustawach wyznaniowych, w których uregulowano problematykę fundacji, nie wprowadzono podziału na majątek znajdujący się

przez wyznaniowe osoby prawne należące odpowiednio do ośmiu Kościołów: katolickiego, prawosławnego, starokatolickiego Mariawitów, katolickiego Mariawitów, Adwentystów Dnia Siódmego, Chrześcijan Baptystów, zielonoświątkowego oraz ewangelicko-metodystycznego.

Analiza obowiązującego ustawodawstwa w kontekście respektowania zasady równouprawnienia związków wyznaniowych powinna uwzględnić także legislacyjne zaniechania. Ich najbardziej jaskrawym przejawem jest stagnacja indywidualnego ustawodawstwa wyznaniowego, określającego stosunki między państwem a poszczególnymi konfesjami nierzymskokatolickimi. Art. 25 ust. 5 Konstytucji przyznaje każdemu z mniejszościowych związków wyznaniowych prawo do określenia swych odniesień z Rzeczpospolitą Polską w drodze ustawy uchwalonej na podstawie umowy zawartej przez Rząd z przedstawicielami danej denominacji. Ustawa zasadnicza wprowadza zatem zasadę bilateralnej formy określenia stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi, na podstawie umów. Wyklucza arbitralność działań prawodawcy, gwarantując wyznaniom nierzymskokatolickim stabilność odnoszących się do nich regulacji prawnych. Dotychczas mimo dziesięciu lat obowiązywania Konstytucji nie wykonano jej art. 25 ust. 5. Pomimo postulatów co najmniej siedmiu wspólnot religijnych Rada Ministrów z żadną z pośród nich nie zawarła umowy będącej podstawą ustawy, określającej relacje danej konfesji z państwem⁸⁸. Nic nie wiadomo, aby zostały wszczęte stosowne negocjacje. Zmiany, nierzadko istotne, indywidualnego ustawodawstwa wyznaniowego, które nastąpiły po wejściu w życie

w kraju lub za granicą. W większości z tych ustaw określono władze kościelne, które decydują o przeznaczeniu majątku pozostałego po fundacji. W przypadku fundacji Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego jej majątek przechodzi na Kościół jako całość.

⁸⁸ Z wnioskami o wydanie odrębnych ustaw na podstawie uprzednich umów wystąpiły: Kościół Ewangelicko-Augsburski, Kościół Zborów Chrystusowych, Kościół Ewangelicznych Chrześcijan, Kościół Chrześcijan Wiary Ewangelicznej, Kościół Wolnych Chrześcijan, Nowoapostolski Kościół w Polsce oraz Stowarzyszenie Braci Muzułmańskich. Z zamiarem złożenia wniosków o zawarcie stosownych umów w celu wydania nowych regulacji prawnych nosiły się u schyłku 2006 r.: Wschodni Kościół Staroobrzędowy oraz Muzułmański Związek Religijny.

nowej Konstytucji, dokonały się bez uprzednich umów z właściwymi związkami wyznaniowymi. Nierzyskokatolickie związki wyznaniowe nie dysponują zatem gwarancjami ich statusu prawnego w formie umów z państwem, porównywalnymi z posiadаныmi przez Kościół katolicki za pośrednictwem Konkordatu z 28 lipca 1993 r. Norma zawarta w art. 25 ust. 5 Konstytucji jest dotychczas faktycznie martwa. Warto natomiast odnotować, że Trybunał Konstytucyjny, we wspomnianym już orzeczeniu z 2 kwietnia 2003 r., kierując się właśnie zasadą równouprawnienia związków wyznaniowych, ale niezgodnie z intencjami historycznych twórców ustawy zasadniczej, uznał, iż szczególny tryb stanowienia ustaw, określających stosunki między państwem a nierzyskokatolickimi Kościołami i związkami wyznaniowymi, przewidziany w art. 25 ust. 5 Konstytucji, znajduje zastosowanie także w odniesieniu do Kościoła katolickiego.

Zasada równouprawnienia wyznań może być naruszona także pośrednio, poprzez ustanowienie specjalnych gwarancji prawnych dla określonego rodzaju doktryny religijnej. Jej naruszenie wówczas podkreśla ścisły związek omawianej normy z konstytucyjną zasadą bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych światopoglądowych i filozoficznych. W prawie polskim czytelną jest preferencja na rzecz chrześcijaństwa, w stopniu nie dającym się uzasadnić tylko dominacją liczebną tej religii w społeczeństwie polskim. Wspomniane rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 1992 r. dopuszcza możliwość zawieszenia w sali szkolnej tylko krzyża – chrześcijańskiego symbolu religijnego. Zgodnie z ustawą 7 września 1991 r. o systemie oświaty nauczanie i wychowanie w szkole winno się respektować chrześcijański system wartości. Respektowanie chrześcijańskiego systemu wartości to także wymóg odnoszony do działalności nadawców radiowych i telewizyjnych w myśl ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji. Tego rodzaju normy prawne pośrednio sprzyjają działalności związków wyznaniowych związanych z tradycją chrześcijańską, zwłaszcza Kościołowi katolickiemu. Dowodzą negacji zasady neutralności światopoglądowej państwa, świadczą o dążeniu ustawodawcy do nadania mu charakteru konfesyjnego.

6. PODSUMOWANIE

W polskim systemie prawnym jest od roku 1989 bezpośrednio wyrażona zasada równouprawnienia wyznań. W roku 1997 uzyskała ona nawet status normy konstytucyjnej. Jurydyzacja omawianej dyrektywy to rezultat przede wszystkim zabiegów Kościołów nierymskokatolickich, głównie tych skupionych w Polskiej Radzie Ekumenicznej oraz Kościoła Adwentystów Dnia Sódmego. Zasada równouprawnienia związków wyznaniowych nie jest jednak konsekwentnie przestrzegana przez ustawodawcę. Dyferencjacja wyznań jest widoczna przede wszystkim w dziedzinie prawnych gwarancji ich wewnętrznej autonomii i samorządności, wsparcia finansowego ze strony państwa oraz regulacji niektórych spraw majątkowych, głównie w dziedzinie restytucji mienia nieruchomości.

Analiza sytuacji prawnej związków konfesyjnych we współczesnej Polsce pozwala mówić o ukształtowaniu się swego rodzaju hierarchii wyznań. Na jej szczycie lokuje się Kościół katolicki, dysponujący najszerszym zakresem uprawnień, którego status jest przy tym gwarantowany przez umowę międzynarodową – Konkordat z 28 lipca 1993 r. Ratyfikacja oraz wypowiedzenie tego traktatu wymaga zgody wyrażonej w ustawie. Pozycję wspomnianego Kościoła można zasadnie scharakteryzować, nawiązując do sformułowań zawartych w art. 114 Konstytucji marcowej, jako „naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań”. Następnie znajduje się czternaście Kościołów i innych związków wyznaniowych, funkcjonujących na podstawie szczególnych aktów ustawodawczych, określających ich stosunki z państwem. Zmiana owych aktów normatywnych co do zasady wymaga zawarcia uprzednich, odpowiednich umów między rządem a przedstawicielami właściwych konfesji. W powyższej grupie wspólnot religijnych wyróżnia się Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, którego dotyczą szczegółowe regulacje ustawowe, zapewniające uprawnienia, możliwie najbardziej zbliżone do przysługujących Kościołowi katolickiemu. Najszerszą grupę podmiotów stanowią związki wyznaniowe i organizacje międzykościelne wpisane do rejestru Kościołów i innych związków wyznaniowych, prowadzonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, działające na

podstawie ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Jest ich obecnie 152, w tym 5 organizacji międzykościelnych⁸⁹. Wydaje się, że najistotniejsza linia podziału, wśród związków wyznaniowych działających w Polsce, biegnie właśnie między wyznaniem działającymi na podstawie indywidualnych aktów ustawodawczych a konfesjami zarejestrowanymi, funkcjonującymi na podstawie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Ustrojodawca stworzył perspektywę, jeśli nie likwidacji, to przynajmniej ilościowego zniwelowania tej dystynkcji na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji. Bezczyńność Rady Ministrów czyni jednak tą perspektywę iluzoryczną. Pewnym marginesem, trudnym do określenia, są wspólnoty religijne prowadzące działalność w innej formie prawnej, np. jako stowarzyszenia, fundacje czy spółki prawa handlowego. Nie mogą one korzystać ze szczególnych uprawnień, które prawo przyznaje związkom wyznaniowym jako takim. Tzw. ciemną liczbę stanowią różnego rodzaju grupy nieformalne i jako takie nieposiadające osobowości prawnej.

Preferencje prawne na rzecz Kościoła większościowego były ustanawiane szczególnie w latach 1990-1993, a także po wyborach parlamentarnych w 2005 r. Zasadę równouprawnienia wyznań starano się respektować, w latach 1994-1997, w okresie rządów koalicji ugrupowań lewicowo-centrowych, w trakcie wydania ustaw o stosunku państwa do niektórych Kościołów i związków wyznaniowych, a także w związku z wydaniem aktów wykonawczych do Konkordatu, w okresie od roku 1997 do roku 2001. Poczynania tego rodzaju warunkował zapewne przebieg debaty publicznej co do ratyfikacji traktatu ze Stolicą Apostolską, a szczególnie podnoszony wówczas zarzut, iż umowa uprzywilejowuje Kościół katolicki. W tym kontekście formułowano postulat zagwarantowania równouprawnienia wszystkich związków wyznaniowych. Najpełniejsze urzeczywistnienie znalazł on jednak przede wszystkim wobec Kościołów skupionych w Polskiej Radzie Ekumenicznej oraz Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego.

⁸⁹ Dane na koniec 2006 r., zob. <http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/92/223>

Narastaniu różnic w zakresie statusu prawnego związków wyznaniowych sprzyja zakorzeniona w Polsce od okresu międzywojennego metoda regulacji spraw wyznaniowych przez państwo. Odbywa się nie tylko za pośrednictwem aktów normatywnych, mających charakter ogólny – odnoszących się do wszystkich wspólnot religijnych, ale również w formie szczególnej, tzn. w postaci umów (porozumień), ustaw oraz aktów doń wykonawczych, dotyczących poszczególnych związków wyznaniowych, a nawet ich określonych osób prawnych. U źródeł wspomnianego procesu leży zwłaszcza pewnego rodzaju oportunistyczny dominujący demograficznie i politycznie Kościoła katolickiego, jego niechęć do występowania łącznie z konfesjami mniejszościowymi. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 5 maja 1998 r. (Sygn. akt K35/97) stwierdził, że z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równouprawnienia Kościołów i związków wyznaniowych jest istotne, aby sfera uprawnień przysługujących poszczególnym Kościołom i związkom wyznaniowym była poddana jednolitej regulacji. Trybunał w imię poszanowania zasady równouprawnienia wyznań dopuszcza nawet redukcję uprawnień związków wyznaniowych w danej dziedzinie, w celu zniwelowania ich uprzywilejowania wobec pozostałych wspólnot religijnych⁹⁰. Jako optymalną z punktu widzenia omawianej zasady równouprawnienia organ ten uznaje jednolite regulacje prawne, odnoszące się w ogóle do wszystkich związków wyznaniowych. Postawa polskiego sądu konstytucyjnego nie jest jednak konsekwentna, ponieważ zarazem w swoim orzecznictwie legitymizuje on regulacje prawne różnicujące status wspólnot religijnych.

Funkcjonalność norm konstytucyjnych i ustawowych, statuujących równouprawnienie związków wyznaniowych, jest ograniczona. Zasada wspomniana nie jest jednak przez prawodawcę ignorowana i oddziałuje na regulacje prawne zwłaszcza odnoszące się do tradycyjnych lub największych nierzymskokatolickich Kościołów chrześcijańskich. Reasumując, można stwierdzić, że współczesne prawo polskie odzwierciedla przeciwstawne tendencje w tym zakresie. Wy-

⁹⁰ Zob. orzeczenie 8 listopada 2005 r. ws. skargi konstytucyjnej Okręgu Gdańskiego Kościoła Chrześcijan Baptystów w RP (Sygn. akt SK 25/02).

daje się, że tendencja prawotwórcza zmierzająca do zapewnienia wszystkim wyznaniom możliwie takich samych uprawnień wciąż jeszcze przeważa nad nurtem prowadzącym do uprzywilejowania niektórych z nich. Formalnoprawne preferencje na rzecz Kościoła katolickiego w Polsce nie są jeszcze tak znaczące, jak mogłoby to wynikać z jego dominacji liczebnej oraz z wpływów politycznych. Istnieją również wyjątkowo takie dziedziny, w których status prawny Kościoła większościowego jest gorszy w porównaniu z innymi konfesjami. Są ponadto takie dziedziny regulacji, których zróżnicowania uprawnień wspólnot wyznaniowych trudno racjonalnie wyjaśnić, nawet odwołując się do względów politycznych czy socjologicznych. Nie umniejsza to jednak potrzeby monitorowania przez organy stojące na straży praworządności, doktrynę prawa oraz same zainteresowane wspólnoty religijne respektowania omawianej zasady. W naszym kraju nie istnieją społeczne oraz polityczne warunki, sprzyjające urzeczywistnieniu równouprawnienia wspólnot religijnych. Zasadna jest zatem obawa, że mimo formalnego obowiązywania rzeczonyj dyrektywy z czasem będą coraz bardziej narastały dysproporcje w zakresie szczegółowych uprawnień między Kościołem większościowym a innymi Kościołami i związkami wyznaniowymi.

Należy zauważyć, że we współczesnych europejskich państwach świeckich, szczególnie w orzecznictwie konstytucyjnym, odrzuca się z reguły bezwzględny egalitaryzm, pojmując go w sposób relatywny. Jak stwierdził niemiecki Związkowy Trybunał Konstytucyjny: „Ustawa Zasadnicza nie nakazuje, aby państwo schematycznie jednakowo traktowało wszystkie wspólnoty religijne”⁹¹, zaś belgijska Rada Stanu w 1966 r. uznała, iż równouprawnienie wyznań nie oznacza, że ten sam status ma być stosowany do wszystkich wyznań⁹². Nawet we francuskim systemie rozdziału, w którym obowiązuje ściśle równouprawnienie wyznań, stwierdza się, że to równouprawnienie nie jest *de*

⁹¹ D. Hömig, W. Hassemer, *Orzecznictwo sądów konstytucyjnych w dziedzinie wolności wyznania. Krajowy raport Niemiec na XI Konferencję Europejskich Sądów Konstytucyjnych, 17-21 maja [1999 r.] w Warszawie*, mps powiel., Archiwum Trybunału Konstytucyjnego (Arch.TK), s. 14, nlb.

⁹² E. Cereche, H. Boel, *Orzecznictwo konstytucyjne w sprawach religijnych. Referat belgijski.*, mps powiel., Arch.TK, s. 28.

facto taką ścisłą równością⁹³. Nic nie zakazuje ustawodawcy uwzględnienia przy tworzeniu regulacji prawnych specyfiki danej religii lub Kościoła. Różnicowanie może jednak przybierać różne formy, prowadząc w praktyce często do uprzywilejowania niektórych związków wyznaniowych. Granicą dopuszczalnej dyferencjacji wspólnot religijnych jest zakaz dyskryminacji. Niedopuszczalne jest, jak orzekł w 1993 r. hiszpański Trybunał Konstytucyjny, przyznawanie nieuzasadnionych korzyści jednemu tylko Kościołowi, stawiające go w pozycji korzystniejszej nie tylko od innych Kościołów, ale i od obywateli⁹⁴. Różnice w traktowaniu nie powinny być posunięte tak daleko, by całkiem wykluczać możliwość istnienia danego związku wyznaniowego. Regulacje zasady równości nie mogą przekształcić się w reglamentację wolności powstawania i działalności Kościołów. Jak bowiem stwierdził niemiecki Związkowy Trybunał Konstytucyjny, każdej wspólnocie musi być zapewniona jakaś forma prawnego istnienia⁹⁵. Podsumowując, realia stosunków wyznaniowych w Polsce mieszczą się w tych dość szeroko zakreślonych standardach wykładni zasady równości *vel* równouprawnienia wyznań, funkcjonujących w europejskich demokratycznych państwach świeckich.

⁹³ *Orzecznictwo konstytucyjne w sprawach wolności religijnej oraz system wyznań i swobody wyznaniowej we Francji. Referat Francuskiej Rady Konstytucyjnej*, dane zebr. B. Gaudemet-Basdevant, mps powiel. Arch.TK, s. 44-45.

⁹⁴ R. de Mendiz bal Allende, C. V. Pi-Sunyer, J. C. Duque Villanueva, *Orzecznictwo konstytucyjne w dziedzinie wolności wyznania. Raport Trybunału Konstytucyjnego Hiszpanii*, mps powiel. Arch.TK.

⁹⁵ L. Garlicki, *Wolność sumienia i wyznania w orzecznictwie konstytucyjnym – status wspólnot religijnych*, „Biuletyn Trybunału Konstytucyjnego” 1999, numer specjalny, s. 40.