STUDIA Z PRAWA WYZNANIOWEGO
Tom 15 – 2012

PAWEŁ A. LESZCZYŃSKI

ZALETY ORAZ MANKAMENTY UKŁADOWEJ REGULACJI STOSUNKU PAŃSTWA DO NIERZYMSKOKATOLICKICH KOŚCIOŁÓW I INNYCH ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH OKREŚLONYCH W ART. 25 UST. 5 KONSTYTUCJI RP*

Celem niniejszego artykułu nie jest kompleksowa analiza licznych już poglądów doktryny prawa konstytucyjnego i wyznaniowego na różnorodne kwestie związane z implementacją art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, ale autorskie spojrzenie na swoistą „filozofię" tego nowego rozwiązania, przy rozważeniu zarówno wad, jak i zalet przyjętej regulacji.

Przesłanie art. 25 ust. 5 Konstytucji wypływać może z respektowania pluralizmu społecznego, w tym wyznaniowego Rzeczypospolitej Polskiej. Gdy w preambule czytamy o kulturze, która jest zakorzeniona w „chrześcijańskim dziedzictwie Narodu", to należy wskazać, iż pracowały na to nie tylko osoby będące chrześcijanami wyznania rzymskokatolickiego, lecz również obrządku grekokatolickiego, ormiańskiego, prawosławnego, wyznań ewangelickich, inni protestanci. Rzecz jasna nie tylko chrześcijanie, gdyż również wyznawcy judaizmu, islamu, karaimi, a także agnostycy, deiści, ateiści i inni. Unormowanie art. 25 ust. 5 może być postrzegane jako wypływające także z art. 1 Konstytucji

* Niniejszy artykuł stanowi zmodyfikowaną wersję rozdziału VII pt. *Argumenty „za" oraz „przeciw" metodzie regulacji określonej w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, zamieszczonego w monografii autora pt. *Regulacja stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi określona w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, Gorzów Wielkopolski 2012.

RP: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli", wszystkich, a zatem również reprezentantów wyznań nierzymskokatolickich i innych niż chrześcijaństwo religii, a ich pośrednio dotyczy właśnie rzeczona regulacja. To dobro wspólne bez różnic światopoglądowych. Jak zauważył Wacław Makowski – dobro wspólne „[…] to nie znaczy takie, z którego każdy może zabrać swój kawałek, bo wtedy nie byłoby to dobro wspólne. Wspólne to właśnie takie, którego nie można zabrać po kawałku, które musi pozostać w całości i które w stosunku do każdego obywatela […] rodzi obowiązek powiększania, pomnażania, a nie rozdzielania i rozdrapywania"[1].

1. ZASADNOŚĆ UTRZYMANIA DOTYCHCZASOWEGO ROZWIĄZANIA

Kościoły i inne związki wyznaniowe są istotnymi składnikami społeczeństwa obywatelskiego, którego zakres podmiotowy jest szeroki. Konstytucyjna regulacja sposobu układania się Rady Ministrów ze zorganizowanymi społecznościami mniejszościowych zapatrywań religijnych stanowi nie tylko opisywany już aspekt dążenia do równouprawnienia konfesyjnego, ale również respektowania ich zarówno historycznej, jak i współczesnej roli socjalnej, edukacyjnej, kulturalnej itp., także jako reprezentantów części opinii publicznej ogółu społeczeństwa. Jak zauważył Richard J. Neuhaus – instytucje religijne mogą postrzegać siebie jako ustanowione przez Boga, jednakże z punktu patrzenia wolnego społeczeństwa stanowią one również wolne zrzeszenia jednostek. Stąd przysługuje im dostęp do przestrzeni publicznej tak samo, jak uczestniczącym w nich osobom. Dla teorii i praktyki demokratycznej nie jest istotne, czy te zrzeszenia religijne są wielkie czy małe, czy wpisują się w poglądy większości tudzież mniejszości; są one wspólnym sposobem ekspresji ludzkich przekonań, a jak to wyeksplikował Thomas Jefferson – poglądy ludzkie nie są sprawą rządu i nie

[1] *Wacław Makowski o państwie społecznym*, oprac. W.T. Kulesza, Warszawa 1998, s. 178-179.

są objęte jego jurysdykcją[2]. Również za Neuhausem można postrzegać w unormowaniu art. 25 ust. 5 swoisty nakaz „respektowania przez państwo innych sfer suwerenności w ładzie społecznym" w kontekście relacji instytucjonalnych państwo–kościół[3]. Powyższe wypada uzupełnić, iż nie może tu chodzić o suwerenność w znaczeniu prawnym i sytuację kolizji dwóch suwerenności w odniesieniu do jednego, wspólnego terytorium. Jakkolwiek doświadczenia historyczne i wiele innych czynników modelują kształt zapisów normatywnych odnoszących się do wzajemnych relacji. Jak zauważył Joseph Weiler, konstytucje są „magazynem, sejfem wartości, symboli i idei, które tworzą specyfikę danego społeczeństwa" i wyrażają zarówno „ethos", jak i „thelos" – podstawy kulturowe i dążenia konkretnej wspólnoty politycznej[4]. Wyżej wspomniano o statusie wspólnot religijnych w ramach większej wspólnoty – społeczeństwa obywatelskiego. Dodać należy, iż art. 16c Traktatu z Lizbony zakłada prowadzenie regularnego i przejrzystego dialogu przez instytucje Unii Europejskiej z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi oraz niekonfesyjnymi organizacjami światopoglądowymi na poziomie europejskim. To powinno wpływać na kierunki poczynań w tym obszarze ze strony wszystkich państw członkowskich Unii, jak również oficjalnych kandydatów do akcesji (Chorwacja, Turcja) i tych wszystkich, które aspirują w przyszłości do członkostwa w tej strukturze (np. Islandia, Ukraina, Mołdowa). Proces dialogu obywatelskiego nie powinien omijać wspólnot opartych na określonym etosie, pragnących przyczyniać się do humanistycznego rozwoju społeczeństw w – ujmując za Zygmuntem Baumanem – epoce płynnej ponowoczesności. Związki wyznaniowe i inne organizacje światopoglądowe niosą ofertę wyboru drogowskazów nieobojętnych w aspekcie rozwoju kulturowego, edukacyjnego czy gospodarczego społeczności ludzkich. Na gruncie naszych rozwiązań konstytucyjnych można mówić w tym kontekście o związkach między art. 25 ust. 3 a art. 25

[2] R.J. Neuhaus, *O niedopuszczalności rozdzielenia polityki i rozumu moralnego*, „Ethos" 1999, nr 1-2, s. 316, 317.

[3] Tenże, *Biznes i Ewangelia. Wyzwanie dla chrześcijanina-kapitalisty,* Poznań 1993, s. 278.

[4] G. Weigel, *Katedra i sześcian. Europa, Stany Zjednoczone i polityka bez Boga*, Warszawa 2005, s. 74.

ust. 5. Ten pierwszy jest rozwiązaniem ramowym o dużym potencjale aksjologicznym do wypełnienia szczegółową treścią przez ten drugi.

Związki wyznaniowe to wspólnoty konstytuujące horyzont transcendentny i mające charakter celowy. Państwo natomiast również jest zrzeszeniem *sui generis* i także o charakterze celowym, doczesnym. Ma ono też wymiar terytorialny i powszechny. Obie te struktury, działając na tym samym terytorium i w odniesieniu do tych samych osób, wchodzą ze sobą w różnorodne interakcje. Tym bardziej że w pewnym zakresie wykazują podobieństwo celów, np. w odniesieniu do edukacji, kultury, różnych sfer polityki społecznej. Obie struktury przechodzą więc w pewnych dziedzinach od osobnej egzystencji do kooperacji. Te pewne dziedziny otrzymały miano spraw (kwestii) mieszanych – *res mixtae*. Istotnym odniesieniem różnorodnych przejawów tej współpracy jest perspektywa antropocentryczna – orientacja na człowieka i jego potrzeby. Podkreślają to współcześnie w swoim posłannictwie (w przeważającej mierze) związki wyznaniowe i państwa demokratyczne, respektujące godność ludzką, która jest źródłem praw i wolności. Ów wzgląd na człowieka w państwach współczesnych ma też swój wyraz w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego, pod kątem koncepcji monistycznej, np. w odniesieniu do umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka, w tym jego wolności myśli, sumienia i wyznania (religii). Natomiast wspólnotowy wymiar wolności religijnej (*libertas ecclesiae*) opisany w art. 25 Konstytucji RP jest związany z jej aspektem indywidualnym, o którym mowa w art. 53 tego aktu prawnego. Jak dostrzega P. Stanisz – odpowiednia gwarancja dla możliwości działania w zgodzie z nakazami wiary wymaga rozmowy z reprezentantami związków wyznaniowych, albowiem w porozumieniu z nimi istnieje sposobność odnalezienia najwłaściwszych dróg rozwiązywania trudności, jakie w określonych momentach utrudniają życie w zgodzie z określoną doktryną religijną[5]. Jednakże wspomniana wyżej wolność kościelna (*libertas ecclesiae*) nie powinna być w warunkach państwa praworządnego, demokratycznego i respektującego prawa i wolności człowieka interpretowana jako dyrektywa dla czysto

[5] P. Stanisz, *Porozumienia w sprawie regulacji stosunków między państwem i niekatolickimi związkami wyznaniowymi we włoskim porządku prawnym,* Lublin 2007, s. 113.

politycznej aktywności pośredniczącej między wiernymi a organami władzy, wobec istnienia innych kanałów artykulacji poglądów i interesów. Zatem nie powinno mieć miejsca zakłócanie niezależności obu porządków poprzez czysto polityczne zachowania związków wyznaniowych. *Ius resistendi* z kolei ze strony związków wyznaniowych – tak jak poszczególnych jednostek i różnych ich zrzeszeń – nie może budzić obiekcji w systemach rządów niedemokratycznych. Wówczas to nawet układowe formuły normowania wzajemnych relacji w takich państwach nie mogą blokować protestów i nawoływania do poszanowania praw człowieka ze strony np. kościołów.

Czy w kontekście art. 25 ust. 3 Konstytucji art. 25 ust. 5 to kondominium celów obu stron? Tak należałoby odczytywać te zapisy, ale pamiętać należy o jednak ograniczonym do *res mixtae* katalogu tychże celów, jak również roli konstytucyjnej zasady pomocniczości, ukazującej kwestię wstrzemięźliwości organów państwa i wkraczania przez nie do działań na zasadzie *ultima ratio*, gdy inne metody wsparcia zawodzą. Rzeczona zasada pomocniczości dowartościowuje rolę podmiotów działających na podstawie zasad religijnych lub moralnych, np. w sektorze działań charytatywnych. Ważna jest istotność współpracy państwa oraz kościołów i innych związków wyznaniowych na polu socjalnym, charytatywnym, edukacyjnym, opiekuńczo-wychowawczym i kulturalnym według litery i „ducha" art. 25 ust. 3 Konstytucji[6].

W przeszłości i aktualnie państwo odwoływało się do argumentacji religijnej, a z kolei związki wyznaniowe muszą w realizacji swoich głównie wertykalnych celów opierać się na środkach horyzontalnych, doczesnych, właściwych wymiarowi „tu i teraz". Stąd istotność środków finansowych i bazy majątkowej dla np. działań charytatywnych. Dlatego m.in. ważna jest sprawa rozmowy z państwem do uznania osobowości cywilnoprawnej struktur kościelnych dla umożliwienia im uczestnictwa w obrocie prawnym[7].

---

[6] Por. E. Gdulewicz, M. Granat, W. Kręcisz, R. Mojak, W. Orłowski, S. Patyra, J. Sobczak, W. Zakrzewski, H. Zięba-Załucka, *Polskie prawo konstytucyjne,* red. W. Skrzydło, Lublin 2002, s. 113-116 – o zasadzie autonomii, niezależności i współdziałania w stosunkach między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi.

[7] Zob. J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe,* Warszawa 2006, s. 67.

Art. 25 ust. 5 Konstytucji stanowi wyraz poziomych, horyzontalnych relacji między układającymi się stronami: państwem (Radą Ministrów) a konkretnym związkiem wyznaniowym. Taki kształt owych stosunków pozwala mówić o swoistym partnerstwie obu kontrahentów, w przeciwieństwie do wertykalizacji tych odniesień w systemach cezaropapizmu czy zwierzchnictwa państwa nad związkami wyznaniowymi.

Art. 25 ust. 5 może być odczytywany jako wyraz ochrony grup mniejszościowych czy wręcz praw grupowych mniejszości wyznaniowych. Jednakże dyskusyjna jest kwestia praw grupowych w świecie (np. w kontekście realizacji prawa do samostanowienia), stąd akurat to porównanie w kontekście tego artykułu (bo inna sprawa wiąże się z art. 35, a poza tym prawa grupowe są wykonywane w tym kontekście indywidualnie) nie jest trafne. Np. Anna Michalska opowiadała się przeciwko odrębnej ochronie praw mniejszości wyznaniowych u zarania procesu ustrojotwórczego początku III Rzeczypospolitej. W jej opinii, prawa te są chronione i powinny być w tworzącej się wówczas koncepcji nowej konstytucji w ramach przepisów o wolności religii. Natomiast w sytuacji, gdy grupa religijna jest równocześnie grupą narodowościową lub etniczną, wówczas korzysta ona ze szczególnej ochrony przysługującej tym mniejszościom. Uczona argumentowała, iż przyznanie szczególnej ochrony mniejszościom wyznaniowym nie znajduje celowości dlatego, iż zakres gwarantowanych praw dotyczyłby tylko jednej sfery – religii i wyznania. Z kolei zakres praw, jaki winien przysługiwać mniejszościom narodowościowym, etnicznym oraz językowym, jest zarówno szerszy, jak i mocniej zróżnicowany[8].

A. Michalska akcentowała podejście bardziej indywidualne w aspekcie ochrony praw człowieka, mając na względzie właśnie człowieka, nie instytucje przez niego powoływane. Na aspekt pomijania *libertas ecclesiae* zwraca też uwagę Mary Ann Glendon, profesor prawa na Uniwersytecie Harvarda, wskazując w amerykańskim z kolei kontekście, iż tamtejsze prawo dotyczące relacji państwowo-kościelnych, od

[8] A. Michalska, *Odpowiedź na Ankietę Konstytucyjną*, w: *Prace konstytucyjne Senatu RP*, Warszawa 1991, s. 101 (załącznik „Konstytucyjny katalog praw człowieka"). W zakresie dyskusji na temat grupowych zob. m.in. N. Torbisco Casals, *Group Rights as Human Rights. A liberal approach to multiculturalism,* Berlin–Heidelberg 2006.

lat 40. XX wieku ukształtowało rozumienie religii jako kwestii prywatnej między „człowiekiem a jego Bogiem", stąd prawo to często nie broni wolności religijnej w wymiarze wspólnotowym[9].

Przyznając kompetencję do relacji układowych z państwem dla nierzymskokatolickich kościołów i innych związków wyznaniowych, art. 25 ust. 5 Konstytucji teoretycznie chroni je przed wyłączną reprezentacją w przestrzeni publicznej przez Kościół katolicki. Zresztą stanowi on jeden ze składników ich wkładu do treści konstytucji, albowiem jest owocem zabiegów popartych następnie przez niektórych uczestników prac Komisji Konstytucyjnej lat 1993-1997. Stanowi wyraz dążeń do równouprawnienia związków wyznaniowych w Polsce niezależnie od składu wyznaniowego ludności, co można wpisać w treść stwierdzenia *non rex lex, sed lex rex*.

Wzmiankowany wielokrotnie artykuł stanowi element kultury dialogu, albowiem w mechanizm jego implementacji niejako wpisany jest dialog, a skoro tak, to powinien on być obecny także w fazie postimplementacyjnej, na wzór permanentnego dialogu w ramach Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu i Konferencji Episkopatu Polski. Dualizm umowa – ustawa stanowi osnowę normatywną dialogu państwa ze związkami wyznaniowymi. To także wyraz prawny polskiej specyfiki wzajemnych relacji instytucjonalnych, prawda, że niezbyt oryginalnych, wziąwszy chociażby pod uwagę włoską inspirację art. 25 ust. 5, jednakże posadowionej w okolicznościach koniecznej przebudowy ustroju Rzeczypospolitej, w warunkach bezprecedensowego zakresu równoczesnych transformacji państwa polskiego. Historyczna, polityczna, aksjologiczna tudzież społeczna podstawa dyskusji konstytucyjnych i takiego, a nie innego kształtu rozpatrywanych zapisów jest wzajemnie ze sobą powiązana.

Wspomniany wyżej R.J. Neuhaus postrzegał *libertas ecclesiae*, do której wszak odnosi się cały art. 25 Konstytucji, nie tylko jako prawo danego kościoła do decydowania o swoich sprawach wewnętrznych, ale również zobowiązanie do pozostania niezależną „sferą suwerenności", będącą w opozycji wobec ewentualnych przyszłych totalitarnych

[9] M.A. Glendon, *W poszukiwaniu „osób" w prawie*, „First Things" (edycja polska) 2007, nr 4, s. 85.

dążeń państwa, gdyż ustrój demokratyczny to także swoisty codzienny plebiscyt, a nie właściwość *constans*[10]. Jak zaznaczono wyżej, w warunkach ucisku, łamania praw ludzkich, zinstytucjonalizowane struktury religijne i ich reprezentanci na takich samych prawach, jak wiele innych, zgoła niereligijnych osób i zrzeszeń w takich strukturach państwowych, powinny być głosem sprzeciwu. Wielokrotnie tak właśnie było, co ukazuje postawa np. abp. Oscara Arnulfo Romero, ks. Dietricha Bonhoeffera, abp. Desmonda Tutu, pastora Martina Luthera Kinga, ks. Gleba Jakunina, bp. Laszko Tőkesza, kardynała Alexandru Thodea i wielu innych. W kontekście innych religii można wymienić postać obecnego tybetańskiego Dalajlamy czy mnichów buddyjskich i ich „szafranową rewolucję" w Birmie (Państwie Związkowym Myanma) w 2007 r.

W kontekście Neuhausa koncepcji wolności kościelnej należy podnieść, iż nie tylko kościoły powinny decydować o tym, w którym momencie dane państwo już stało się totalitarne. Istnieje potrzeba zdefiniowania pojęcia „totalitaryzm" jako kryterium miarodajnego dla jak najszerszych kręgów opinii publicznej. W państwach niedemokratycznych bądź takim stanem zagrożonych doniosła rola „wczesnego ostrzegania" należy również do samych obywateli, mediów, świata nauki, kultury, pozostałych segmentów społeczeństwa obywatelskiego, organów ochrony praw i wolności – w tym wymiaru sprawiedliwości.

Art. 25 ust. 5 to ochrona wspólnotowego wymiaru wolności religijnej wraz z potencjalnymi gwarancjami wolności pozytywnej jako wolności „ku czemuś", sprzyjającej samorealizacji potrzeb religijnych wyznawców np. w odniesieniu do kultu publicznego czy duszpasterstw specjalnych. P. Stanisz konstatuje w tym zakresie, iż układowa formuła jest instrumentem ochrony tożsamości związków wyznaniowych, poprzez gwarancje realizacji właściwych na podstawie ich doktryny potrzeb, a ochrona ich statusu – jako wspólnot mniejszościowych – jest wyznacznikiem demokratycznego charakteru porządku prawnego[11].

[10] R.J. Neuhaus, *Skoro już o tym mowa I*, „First Things" (edycja polska) 2007, nr 3, s. 122.

[11] P. Stanisz, *Porozumienia*, s. 115, 152

Alternatywą dla obecnego rozwiązania układowego byłby powrót do wspomnianego już wielokrotnie uniwersalizmu rozwiązania, czyli uchwalenia jednej, wspólnej dla wszystkich wyznań ustawy. Jednakże z ewentualnością takiego rozwiązania łączy się parę pytań – m.in. o dochowanie istotnej w demokratycznym państwie prawnym a utrwalonej również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasady ochrony praw (słusznie) nabytych[12], jak również: co dalej z zasadą ochrony interesów w toku? W tym ostatnim kontekście w związku z derogacją indywidualnych ustaw wyznaniowych należałoby stworzyć m.in. nową podstawę ustawową dla wszczętych już postępowań regulacyjnych przed czterema aktualnie istniejącymi komisjami regulacyjnymi. Co z nowym usytuowaniem normatywnym duszpasterstw specjalnych, np. Prawosławnego Ordynariatu Wojskowego i Ewangelickiego Duszpasterstwa Wojskowego? Czy miałyby się one znaleźć w nowej, wspólnej ustawie, a jeżeli tak, to czy nie byłaby ona finalnie rozbudowana o konieczność uwzględnienia specyfiki różnych (np. ustrojów wewnętrznych) związków do monstrualnych rozmiarów swoistego kodeksu wyznaniowego (na wzór np. Kodeksu Wyborczego), zakładając też, iż jej zakres podmiotowy miałby objąć Kościół katolicki? Odmienne rozwiązanie wyłączające ten Kościół z zakresu takiej ustawy nie byłoby już przecież rozwiązaniem uniwersalistycznym, a tylko jego namiastką. Pytań takich jest dużo więcej, np. jaką terminologią operować w tekście takiej hipotetycznej ustawy, by objąć specyfikę np. prawosławną, buddyjską, mojżeszową czy hinduistyczną? Nie jest to stawianie kwestii *ad absurdum*, gdyż dążenie do implementacji równouprawnienia związków wyznaniowych nie jest sprawą absurdalną. Jednakże czy taka uniwersalistyczna regulacja (poza kwestią takiej drogi legislacyjnej w sensie formalnym) czyniłaby zadość ważnej konstytucyjnej zasadzie równouprawnienia wyznań we wszystkich jej aspektach i jak funkcjonowałaby np. w odniesieniu do występowania w obrocie prawnym różnych przecież wyznaniowych osób prawnych i samych duchownych? Jak sporządzić wykaz wszystkich uprawnio-

[12] Zagadnienie ro rozwija m.in. M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym,* Warszawa 2008, a także T. Zalasiński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

nych osób duchownych wszystkich związków wyznaniowych do celebracji ślubów religijnych, które miałyby skutki cywilnoprawne? Takie ewentualnie rozporządzenie wykonawcze w tej materii mogłoby być tylko niewiele krótsze treściowo od np. ministerialnego wykazu leków refundowanych. Te i inne wątpliwości byłyby istotne w praktyce administracyjnej. Istotna byłaby wówczas jednolita definicja osoby duchownej, w kontekście różnych przysługujących im praw i obowiązków. Być może najlepszym, a w każdym razie optymalnym momentem na wspólną regulację było unormowanie na początku lat 70. XX wieku statusu mienia kościelnego na Ziemiach Zachodnich i Północnych, a w tamtej właśnie dekadzie republiki związkowe Jugosławii (np. Słowenia) uchwalały takie wspólne dla wszystkich związków wyznaniowych rozwiązania[13]. Czy jednak nie byłaby to uniwersalizacja pozorna, ograniczona do ustawy, do której i tak trzeba byłoby (w porozumieniu, w uzgodnieniu, po zaopiniowaniu) wydać duży pakiet rozporządzeń wykonawczych i na ten właśnie „wykonawczy" poziom i tak przeniesiona zostałaby metoda bilateralna? Tym sposobem nie można byłoby przecież doprowadzić do „wyrównania normatywnego" w postaci narzucania terminologii czy struktur organizacyjnych nieadekwatnych do założeń doktrynalnych danego związku. Odrębności i tak musiałyby pozostać i w miejsce wielu ustaw wyznaniowych, jak dziś, stworzono by jedną ustawę ramową o szerokim zakresie podmiotowym i musiałoby zostać wydanych wiele rozporządzeń ministerialnych – łatwo zmienialnych, co przeczyłoby m.in. potrzebie stabilności prawa, jak również groziłoby powrotem (w innej już postaci i w ramach innych podstaw normatywnych) czynnika administracyjnego.

2. KRYTYKA PRZYJĘTEJ METODY

Analizowane rozwiązanie konstytucyjne nie jest oryginalne w Polsce, w związku ze wskazywaną już inspiracją modelem włoskim. Stanowi ono swoistą ekspozycję interesów wyznaniowych na forum

[13] Zob. A. Fira, *Regulacja prawna stosunków między Kościołem i Państwem w Jugosławii*, „Państwo i Prawo" 1986, z. 4, s. 47-55.

publicznym, związanych z art. 25 ust. 1 odnoszącym się do zasady równouprawnienia związków wyznaniowych. Oczekiwano konstrukcji podobnej do umowy konkordatowej, stąd geneza tego zapisu. Standard zabezpieczenia statusu nierzymskokatolickich związków wyznaniowych miał być podobny, ale paradoksalnie wprowadzenie tego unormowania do Konstytucji zatrzymało uchwalenie kolejnych ustaw wyznaniowych. Podniesienie poziomu legislacji prawnowyznaniowej w stronę ustawy, ale poprzedzonej umową, nie uczyniło oczekiwanych gwarancji realnymi. Są one postulowane, ale nie są realizowane. Powyższe dotyczy wspólnotowego wymiaru wolności religijnej, bo w odniesieniu do wymiaru indywidualnego rzecz wygląda inaczej, co nie znaczy, że nie wymaga rozwiązania kwestia uszanowania dni świątecznych niektórych związków wyznaniowych i o tę indywidualną gwarancję tych i innych praw i wolności chodzi w teorii konstytucjonalizmu, gdyż zrzeszenia ludzkie są tworzone z wykorzystywaniem praw i wolności indywidualnych.

Konstytucjonalizm wąsko pojmowany jest, według Retta R. Ludwikowskiego, kierunkiem w teorii państwa i prawa opierającym się na istniejących w kulturze politycznej społeczeństwa poglądach i ocenach uznających, iż sposób zorganizowania tak państwa, jak i społeczeństwa powinien opierać się na porządku objaśnionym i uregulowanym w określonych zasadach i normach konstytucji. Z kolei ujmowany szeroko oznacza faktyczny porządek konstytucyjny, a więc sposób organizacji państwa i społeczeństwa oparty na zasadach i instytucjach konstytucyjnie określonych, a także zespół funkcjonujących poglądów wskazujących na to, jakie powinny być funkcje oraz struktura konstytucji[14]. Wiktor Osiatyński wskazuje, iż konstytucja jest prawnym wyrazem konstytucjonalizmu, czyli kultury konstytucyjnej, pojmowanej jako zbiór wartości i instytucji społecznych oraz określony stan świadomości społeczeństwa. Demokracja mówi, w jaki sposób są podejmowane decyzje w państwie – na podstawie woli większości, ale konstytucjonalizm tamuje wszelkie te decyzje ograniczające prawa mniejszości, w tym te podejmowane bezpośrednio przez naród. Autor ten podkreśla, iż konstytucjonalizm najlepiej rozwija się tam, gdzie uznaniem cieszą

[14] R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 41.

się zasady: suwerenności narodu i rządu demokratycznego, zgoda rządzonych będąca podstawą wszelkiej władzy, zasada rządu ograniczonego funkcjonującego zgodnie z konstytucją, podział i równowaga władz, niezależne sądownictwo z prawem badania konstytucyjności działań organów władzy, cywilna kontrola nad armią, policją i służbami specjalnymi oraz ochrona praw indywidualnych[15].

Wojciech Sadurski uwypukla różnicę między europejskokontynentalnym a anglosaskim rozumieniem konstytucjonalizmu. To drugie akcentuje podejście indywidualne – najlepszą formą ochrony mniejszości jest objęcie osób do nich należących gwarancjami wynikającymi z tych wszystkich uprawnień osobistych, które przysługują innym ludziom. W Europie istnieje natomiast większa przychylność dla idei uprawnień grupowych tudzież uprawnień specjalnych przysługujących ludziom z tytułu ich bytności w strukturach mniejszościowych[16].

W kontekście podejścia północnoamerykańskiego Bernard H. Siegan podkreśla, iż tworząc konstytucję Stanów Zjednoczonych, tamtejszemu rządowi zakazano wtrącania się do spraw: wolności osobistej, zabezpieczenia własności, wolności słowa i – właśnie – wyznania. W konstytucji suweren – naród określa stosunek między obywatelami a władzą[17].

Austriacki uczony Herbert Schambeck zwrócił z kolei uwagę, że im uboższa jest treść aksjologiczna (etyczna i prawnopolityczna) konstytucji, tym większa przestrzeń na poziomie zwykłego prawodawstwa dla sił politycznych w parlamencie, a przez to mniejsza ochrona przed dowolnością rozstrzygnięć aktualnej większości, stąd prawo konstytucyjne spełnia także funkcję „kwalifikowanej" ochrony mniejszości[18].

Ulrich K. Preuss twierdzi, iż konstytucjonalizm złożony jest z idei politycznych, zasad prawnych oraz instytucjonalnych mechanizmów,

---

[15] W. Osiatyński, *Twoja konstytucja*, Warszawa 1997, s. 23, 24, 66.

[16] W. Sadurski, *Czy istnieją wspólne europejskie wartości konstytucyjne?* w: *Idea Europy*, red. H. Machińska, Warszawa 2004, s. 33, por. tenże, *Konstytucyjna kwadratura koła? Przyczynek do teorii liberalnego konstytucjonalizmu*, „Civitas" 1997, nr 1, s. 37-70.

[17] B.H. Siegan, *Projektowanie konstytucji dla narodu lub republiki wybijających się na niepodległość*, Lublin 1993, s. 25, 104.

[18] H. Schambeck, *Demokracja, państwo prawa i ochrona wartości*, „Społeczeństwo" 2000, nr 2, s. 345. Por. *Konstytucjonalizm we współczesnym świecie*, red. K. Motyka, Lublin 1998.

mających na celu rząd ograniczony, oznaczający w praktyce ograniczenie wszechwładzy ludu[19]. To szczególnie istotne wobec koncepcji demokracji Jean Jacquesa Rousseau polegającej m.in. na postawieniu znaku równości między wolą ludu a wolą ogółu, a więc wolą wszystkich bez wyjątku obywateli, a przecież ludzie nie są zgodni i być nie muszą w poglądach. Ogół nie posiada jednego zdania, nie ma jednomyślności, a przekonania jednostek nie mogą być zwalczane. Niebezpieczeństwem stałym wielu społeczeństw jest „tyrania większości", co uderza w prawa mniejszości, a jak zauważył niegdyś James Madison – większość także składa się z wielu mniejszości. Zatem mniejszości niepodzielające zdania większości i tak są reprezentowane przez większość i podlegają ustanawianemu przez nią prawu, gdyż tylko owa większość (częstokroć iluzoryczna i kreowana sztucznie bez odwołań empirycznej natury) jest wyrazicielem woli ogółu. Jak wówczas miałaby się realizować stłamszona wolność osób należących do mniejszości i co z ich równością w znaczeniu formalnym, skoro mają nimi władać ci, zaliczani do większości? Ma to związek z art. 25 ust. 5 Konstytucji, ale również z art. 53, albowiem pytanie to dotyczy przedstawicieli mniejszościowych w społeczeństwie zapatrywań religijnych i światopoglądowych. W jakim stopniu art. 25 ust. 5 zabezpiecza wolność do własnych zapatrywań religijnych różną od poglądów większości poprzez struktury wyznaniowe, które weszły w relacje układowe z państwem? Odpowiedź na to pytanie może przynieść obserwacja procesu implementacji tego artykułu. Trudno byłoby zaakceptować wizję rządów demokratycznych według Rousseau w państwie wolnościowym, demokratycznym i konstytucyjnym. Egzemplifikując zagrożenie tyranią większości, wskazuje się np. na Szwajcarię, gdzie nie można ustanowić standardu zastępczej służby wojskowej z uwagi na przekonania religijne lub wyznawane zasady moralne, gdyż większość obywateli odrzuca ten projekt w referendum[20].

---

[19] U.K. Preuss, *Demokracja i konstytucjonalizm*, w: *Konstytucjonalizm, demokracja, wolność. Wybór tekstów*, wyb. P. Śpiewak, Warszawa 1996, s. 31.

[20] Streszczenie wystąpienia szwajcarskiego teoretyka prawa Aloisa Riklina, dokonane przez Zdzisława Kędzię, dotyczące idei politycznych w konstytucji państwa, dokonane na forum Komisji Konstytucyjnej Sejmu X kadencji w dniu 18 grudnia 1990 r., „Komisja Konstytucyjna – biuletyn XIX", Kancelaria Sejmu, Biuro Prasowe, Warszawa 1990, s. 3.

Konstytucjonalizm wiąże się z ochroną mniejszości, w tym mniejszości wyznaniowych, a konieczność respektowania ich statusu podkreślana jest m.in. w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Stąd rozważania o jego istocie przy art. 25 ust. 5. Jednakże Tomasz Szczech zaznacza, iż stowarzyszeniowa wizja religii, będąca podstawą norm ochrony wolności religijnej, wywołuje nie tylko aprobatę. Wspólnota religijna, dokonując rejestracji, zyskuje m.in. osobowość prawną i kontakt z organami władzy publicznej, ale kosztem swojej „duszy"[21].

Na tle powyższej konstatacji trzeba stwierdzić napięcie między indywidualną wolnością sumienia i wyznania a wspomnianą już po wielokroć *libertas ecclesiae*, również w ramach jednego związku wyznaniowego. Może on, ubiegając się o wolność dla swojego posłannictwa poprzez stanowiska w różnych kwestiach moralnych, naukowych itp., pozbawić w pewnym sensie tej wolności swoich wyznawców. To szczególnie dotyczyć może zarówno hierarchicznych struktur religijnych, ale także tych w ogóle nieposiadających hierarchii osób duchownych, o postawach bliskich fundamentalizmowi, traktujących np. dosłownie słowa zapisane w księgach świętych dla danej religii i tendencjach hermetycznych albo przeciwnie – nadmiernie ekspansjonistycznych względem konotowanego jako wrogie otoczenia. W państwach demokratycznych o profilu wolnościowym nie może być swoistych przerostów kolektywizmu w formie opresji instytucjonalnej nad człowiekiem, także ze strony organizacji pozarządowych różnego rodzaju. Jest to kwestia tzw. horyzontalnego obowiązywania praw człowieka, niebędąca przedmiotem tych rozważań. Art. 25 ust. 5 niesie za sobą pewne niebezpieczeństwo możliwego prymatu *libertas ecclesiae* nad indywidualnym aspektem wolności sumienia i wyzna-

---

Można wskazać jeszcze jeden przykład populistycznego rozwiązania szwajcarskiego, wprowadzającego zakaz budowy minaretów przy meczetach, wskutek zarządzonego w tej sprawie referendum w listopadzie 2008 r. O pewnych niebezpieczeństwach związanych z instytucją referendum zob. J. Kis, *Niebezpieczna wola narodu*, „Gazeta Wyborcza" z 12-13 stycznia 2008 r., s. 26-27.

[21] T. Szczech, *Rejestracja Kościołów i związków wyznaniowych – przywilej czy instrument kontroli?*, w: *Prawo państwowe a prawo wewnętrzne związków wyznaniowych. Pamiętnik VII Zjazdu Katedr i Wykładowców Prawa Wyznaniowego, Gniezno 11-12 IX 2010,* red. K. Krasowski, M. Materniak-Pawłowska, M. Stanulewicz, Poznań 2010, s. 225.

nia. Polegać to może na zlekceważeniu człowieka z jego pytaniami, wątpliwościami i poszukiwaniami w obrębie związku wyznaniowego, dla którego zwierzchności liczyć się będzie zadowalający, partnerski *sui generis* status wobec państwa na gruncie art. 25 ust. 5. Wtedy to „doczesność" może skutecznie przesłonić jej ponadziemski horyzont. Można upatrywać w tej regulacji (w art. 25 ust. 4 tak samo) przejawów myślenia korporacyjnego o organizacji państwa. Wiele konstytucji na świecie reguluje tylko indywidualny aspekt wolności religijnej, nadmieniając o wspólnotowym, a zupełnie pomijając aspekt relacji instytucjonalnych między państwem i religią. Tak czyni w art. 6 ust. 1 i 2 Konstytucji Królestwa Holandii[22]. Jeszcze bardziej lakoniczna jest w tej mierze – deklarując indywidualną wolność religijną w art. 13 – konstytucja Tajwanu (Republiki Chińskiej) uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe 25 grudnia 1946 r., z mocą obowiązującą od 25 grudnia 1947 r.[23] Nie chodzi o wartościowanie takiego podejścia, a o ukazanie, że taka metoda bywa stosowana w rozwiązaniach konstytucyjnych. Rzecz jasna, w kontekście perspektywy europejskiej, związanej z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na gruncie art. 9 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, należy stwierdzić nieredukowalność wymiaru wspólnotowego wolności religijnej, ale także miejsca związków wyznaniowych w ramach społeczeństwa obywatelskiego demokratycznego państwa.

Na tle art. 25 ust. 5 istnieje niebezpieczeństwo komunitarystycznego postrzegania obywateli Rzeczypospolitej przez pryzmat ich przynależności do określonego związku wyznaniowego o charakterze mniejszościowym przez pozostałą część opinii publicznej. Jest to pośrednią konsekwencją m.in. braku uregulowania statusu wszystkich związków wyznaniowych w Polsce jedną ustawą, jakkolwiek wyżej ukazano trudności w aplikowaniu tej metody. Konsekwencje patrzenia na funkcjonowanie państwa poprzez zróżnicowane tożsamości zbiorowe występujące na jego terytorium nie są budujące. Wystarczy wskazać

[22] *Konstytucja Holandii*, tłum. A. Głowacki, Warszawa 2003, s. 34. Warto nadmienić, iż kościoły w tym państwie otrzymują osobowość prawną na podstawie postanowień Kodeksu Cywilnego.

[23] http://www.gio.gov.tw/info/news/constitution.html [dostęp: 20.10.2007].

przykład Cypru, co doprowadziło w 1974 r. do jego podziału opartego na kryterium narodowościowym, a ponadto europejską debatę na temat multikulturalizmu czy przykłady Libanu oraz Bośni-Hercegowiny[24]. Ponadto na tle art. 25 ust. 5 Konstytucji nasuwa się pytanie, czy regulacja ta będzie dawała podstawy do twierdzenia, iż państwo ma chronić nie tylko prawa indywidualne osób należących do mniejszościowych związków wyznaniowych, ale również prawa grupowe? Pomijając już podniesione wyżej wątpliwości co do takiej perspektywy, należałoby podnieść, iż przy odpowiedzi twierdzącej na tak postawione pytanie – mniejszościowe kościoły i inne związki wyznaniowe byłyby lepiej chronione od instytucji i zrzeszeń osób obywatelstwa polskiego należących do mniejszości narodowych i etnicznych, a to byłoby w sprzeczności m.in. z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Lepsza ochrona w tym kontekście polega na tym, że te pierwsze w przeciwieństwie do tych drugich mają prawo zawierania umów otwierających drogę do regulacji ich statusu prawnego w drodze ustawy, czego nie mają prawa uczynić te drugie, np. ich stowarzyszenia czy związki stowarzyszeń, i nie zmienia tej konstatacji fakt, iż te drugie mają swoich reprezentantów w Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych.

Inna wątpliwość dotyczy tego, czy na gruncie art. 25 ust. 5, ale też ust. 3 i 4 samo państwo nie wykazuje pewnych dążeń dla pozyskania swoistej transcendentnej legitymizacji dla swojego istnienia? Sprawujący władzę mogą zetem uznawać państwo za *societas imperfecta*. Jeśli taka tendencja ma miejsce, grozi to polityzacją religii i jej etatyzacją. W ostateczności Jeffersonowski „mur separacji" zabezpiecza autentyzm i żywotność religii, jak również wiarygodność świadectwa w świecie wówczas, gdy wspólnotom religijnym nie towarzyszy *bracchium saeculare*. Zawsze bowiem może powstać pytanie, w jakim stopniu posłannictwo związków wyznaniowych jest zgodne z uwikłaniem w takie bądź inne mechanizmy władzy ich doczesnych struktur organizacyjnych? Do jakiego jednak stopnia jest możliwy i pożądany powrót do czasów

[24] Na temat komunitaryzmu w różnych jego postaciach we współczesności zob. L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 1999, s. 128, 134-147.

przedkonstantyńskich, w których owego uwikłania nie było? Czy możliwa jest – wziąwszy pod rozwagę uniwersalizm i antropocentryzm posługi np. kościołów chrześcijańskich – ścisła separacja ich od wszelkich zjawisk doczesności, w tym aspektów politycznych? Samo państwo na gruncie art. 25 ust. 5 może uchodzić wobec związków wyznaniowych za udzielające dóbr symbolicznych w postaci prestiżu i uznania, jednakże hermetyczne trzymanie się przez nie z daleka od przejawów życia, w tym publicznego, może rzutować na małą wiarygodność wyznawanych zasad, być uznane za „marzycielstwo", oddalone od realiów egzystencji każdego człowieka. Wspólnoty religijne muszą, rzecz jasna, bronić swojej specyfiki przed zawłaszczeniem jej przez decydentów politycznych, instrumentalizacją i uzurpacją. Inaczej będzie aktualne zagrożenie „konstantynizmem", definiowanym jako porozumienie między kościołami a władzą polityczną, w ramach którego utożsamiają się one ze strukturami władzy swoich społeczeństw, zamiast za swoją powinność przyjąć wzywanie możnych tego świata do skromności[25].

Amerykański teolog katolicki George Weigel stwierdził, analizując współczesny wymiar relacji między *regnum* a *sacerdotium*: „Kościół najlepiej osiąga tę wolność [swojej działalności – P.A.L.], gdy nie jest ograniczony przez państwo ani też nie szuka jego błogosławieństwa. Kościół powinien ufać w to, że jest wspólnotą transcendentną. Wolny Kościół w wolnym państwie [tu autor nawiązał do formuły Camillo Cavoura z XIX wieku – P.A.L.] oznacza także, że państwo nie przypisuje sobie charakteru sakralnego. Sojusz tronu i ołtarza w klasycznym, europejskim sensie oznacza, że ołtarz daje tronowi rodzaj błogosławieństwa, na które tron nie zasługuje"[26]. Na niebezpieczeństwo zbyt ścisłych związków między tronem a ołtarzem – a takie mogą wynikać z odczytania nie tylko ust. 5 art. 25, ale także 3 i 4 – wskazuje Zbigniew Nosowski. Wskazał na ryzykowność partnerstwa między państwem a kościołem, gdyż zakłada ono ścisłą współpracę obu stron, a wówczas łatwo mogą ulec zatarciu granice między tym, co świeckie, a tym, co

[25] Tak to ujął John Howard Yoder za Robertem L. Wilkenem w artykule pt. *W obronie Konstantyna*, „First Things" (edycja polska) 2007, nr 5, s. 87

[26] Opinia ta została przedrukowana z miesięcznika „Powściągliwość i Praca" 1993, nr 11 – w pracy Jerzego Grucy pt. *Spór o konkordat*, Warszawa 1994, s. 30.

religijne, tym, co boskie, a tym, co cesarskie. Ścisłe partnerstwo może przybrać formę sojuszu obu stron, a historia pokazała, iż na takim rozwiązaniu na dłuższą metę traci religia, zarówno w sensie autorytetu, jak i liczby wyznawców. Traci wówczas ona także tych, którzy nie identyfikując się z czynnikami politycznymi, przenoszą swój protest również na religię[27].

T. Szczech wskazuje na pogląd tzw. chrześcijańskiego pluralizmu, w myśl którego najlepszą gwarancją wolności sumienia chrześcijan jest istnienie niezależnych od państwa demokratycznych wspólnot religijnych, gdzie studiowana jest Biblia, gdzie nie ma kar kościelnych za „nieprawomyślne" wnioski z jej lektury. Natomiast dokonując rejestracji związku wyznaniowego, państwo – zdaniem wymienionego wyżej – dokonuje donacji „szaty Dejaniry", którą przywdziewa jako piękny dar, ale powoduje ona przekształcenie wspólnoty religijnej w zrzeszenie, ze wszystkimi wypływającymi stąd implikacjami. Rejestracja oznacza wejście w relacje z państwem ze strony danego związku, oswojenie go z językiem prawnym i dążeniem do posługiwania się przezeń językiem aktów prawnych, co formalizuje relacje wewnątrz grupy. Z kolei indywidualizacja stosunku państwa do danego związku w formie ustawy wzmaga biurokratyzację zrzeszenia[28]. Trzeba jednak zauważyć, iż nie ma na gruncie prawa polskiego obowiązku rejestracji grup religijnych w znaczeniu socjologicznym. Ich sympatycy objęci są gwarancjami wolności sumienia i wyznania wynikającymi z art. 53 Konstytucji, ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jak również odpowiednimi zapisami umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę, np. art. 9 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Wyżej wskazano na niebezpieczeństwo biurokratyzacji struktur związków wyznaniowych, mających zindywidualizowane ustawowo relacje z państwem. W tym aspekcie art. 25 ust. 5 może być czynnikiem wzmacniającym tę tendencję. Dlaczego? Dlatego że uzyskanie regulacji opartej na tym zapisie konstytucyjnym może być interesujące dla „urzędników" kościelnych w strukturach centralnych, np. ze względu na zasiadanie w organach opiniodawczo-konsultacyjnych różnych resortów, imponowa-

[27] Z. Nosowski, *Boskie i cesarskie 2010*, „Więź" 2010, nr 11-12, s. 51.
[28] T. Szczech, *Rejestracja Kościołów*, s. 224 (wraz z treścią przypisu nr 1), 226-228.

nie bliskości władzy i wyobrażenia o szybkości rozwiązywania w związku z tym problemów, które przynosi np. praktyka administracyjna. Tymczasem dla wiernych i duchownych „na dole" owe zabiegi mogą być uznane za niezbyt wskazane, np. ze względu na względnie zadowalający stan spraw pod rządami od lat obowiązujących indywidualnych ustaw wyznaniowych albo wystarczalności samej tylko ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, np. ze względu na niewielką liczebność danego związku. Zabiegi o tę regulację mogą mieć w obrębie struktur religijnych również wymiar aspiracji personalnych, bez większego związku ze staraniami o równouprawnienie, choć z powodu takich pobudek trudno byłoby racjonalnie winić art. 25 ust. 5 o to, że istnieje i może prowokować motywacje pozamerytoryczne. Groźba etatyzacji, „zurzędniczenia" i zrutynizowania pewnych działań związków wyznaniowych na tle art. 25 ust. 5 może przejawić się w tym, że w zamian za pewne przywileje mogą one tracić na swojej autentyczności, a w ich przypadku istotne i umacniające społeczność są więzi poziome, a nie hierarchiczne, wynikające ze struktur biurokratycznych więzi pionowe, co nie oznacza, iż ich istnienie *per se* wiedzie do rutynizacji działań.

Nasuwa się pytanie: do jakich granic i czy w ogóle związki wyznaniowe potrzebują autoryzacji swego posłannictwa? Na pewno np. w sferze uznania cywilnoprawnych skutków ślubów w formie religijnej, ubiegania się o zwolnienia podatkowe, dotacje na konserwację zabytkowych budowli sakralnych, uznania osobowości prawnej instytucji, za których pośrednictwem występują one w obrocie prawnym, przy staraniach o prowadzenie duszpasterstw specjalnych, niektórych formach kultu publicznego, możności nauczania religijnego w publicznych placówkach szkolnictwa, obecności w systemie publicznej radiofonii i telewizji. Jednakże muszą uważać, by poprzez finansowanie z pieniędzy publicznych (np. etatów dla kapelanów wojskowych)[29] nie utracić swojego odrębnego i odmiennego charakteru i nie stać się odmianą „rządowych organizacji pozarządowych"[30].

[29] Por. M. Górka, *Parafie odmaszerować*, „Gazeta Wyborcza" z 14 lutego 2011 r., s. 3.

[30] Aby nie powtórzyć np. obecnej sytuacji w Federacji Rosyjskiej, gdzie funkcjonują pozornie niezależne od rządu, ale przezeń finansowane organizacje pozarządowe.

William A. Galston stwierdza, iż w warunkach pluralizmu najlepiej odnajdą się te wspólnoty, które koncentrować się będą na wewnętrznym stanie ducha, nie mają oczekiwań wobec polityków, i chcą rozwijać się bez zewnętrznych ingerencji i uznają swój ograniczony udział w prawodawstwie[31]. Z. Łyko stwierdza, iż kościół jako wspólnota wierzących o określonej doktrynie, kulcie i organizacji, która nastawiona jest na realizację religijnych potrzeb wiernych, nie powinien zabiegać o cele polityczne, w tym o *ius imperii*, a więc władzę rządzenia[32]. W swoim głosie w dyskusji francuski dominikanin, ojciec Gabriel Nissim z Międzynarodowego Katolickiego Stowarzyszenia Komunikacji Społecznej, przestrzegł wiernych swojego wyznania przed wzmożoną obroną siebie jako instytucji, zauważając, że gdy jego kościół broni wartości ludzkich, jest słuchany, gdy broni siebie samego i ustalonego miejsca w społeczeństwie, nie jest słuchany. Z kolei w swoim głosie w dyskusji T.J. Zieliński zauważył, iż kościoły chrześcijańskie chcą tworzyć koalicje dla załatwiania wąsko pojmowanych interesów, bywają często nastawione egoistycznie, myśląc przez pryzmat swoich potrzeb i swoich wolności. Potrzebna jest szersza perspektywa widzenia, która będzie uwzględniała szeroko rozumiany dialog, w jakim – za wzorem zapisu konstytucji Niemiec z 1919 r. – powinny również partycypować stowarzyszenia światopoglądowe[33]. Zdaniem tego autora, występuje jeszcze jeden niezamierzony efekt działania nierzymskokatolickich związków wyznaniowych – ilekroć Kościół katolicki będzie uzyskiwał nowe przywileje, tylekroć one również będą o nie zabiegały, dając „sankcję nowej, nierzadko przesadnej, ekspansji religii w życiu publicznym"[34].

W przypadku art. 25 ust. 5 poważne wątpliwości dotyczą też „sędziowania we własnej sprawie", a przecież *nemo iudex in causa sua*.

---

[31] M. Marczewska-Rytko, *Religia i polityka w globalizującym się świecie*, Lublin 2010, s. 119.

[32] Z. Łyko, *Quae sunt Caesaris*, *Caesari,* w: *Państwo, prawo, obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989, s. 91.

[33] *Europa dialogu. Być chrześcijaninem w pluralistycznej Europie. VI Zjazd Gnieźnieński, Gniezno, 16-18 września 2005*, Gniezno 2005, s. 52, 58.

[34] T.J. Zieliński, *Konsekwencje konkordatu polskiego z 1993 r. dla sytuacji prawnej nierzymskokatolickich związków wyznaniowych,* w: *Dziesięć lat konkordatu polskiego,* red. C. Janik, P. Borecki, Warszawa 2009, s. 58.

Czy jest rzeczą dopuszczalną, że kościoły i inne związki wyznaniowe na mocy art. 25 ust. 4 i 5 drogą metody układowej redagują wspólnie ze stroną rządową przepisy „dla siebie", oczekując w tej materii najlepiej bezdyskusyjnej aprobaty parlamentarnej, podczas gdy inne grupy życia społeczno-gospodarczo-zawodowego analogicznej procedury nie posiadają? Jak zauważa Ryszard M. Małajny, odrębne normowanie sytuacji prawnej związków wyznaniowych jest anachroniczne, gdyż na tej zasadzie konieczne byłoby odrębne regulowanie sytuacji prawnej każdej partii politycznej, związków zawodowych, organizacji kombatanckich itp.[35] Identyczne stanowisko zajął też Dionizy Tanalski, stwierdzając, iż Konstytucja nie przewiduje zasady wcześniejszej umowy Rady Ministrów z przedstawicielami żadnego innego (poza kościołami i innymi związkami wyznaniowymi) związku, instytucji czy zbiorowości. Stanowi to wyraźne prawne wyróżnienie i uprzywilejowanie tych podmiotów pozostające – zdaniem autora – w sprzeczności z zasadą bezstronności wysłowioną w art. 25 ust. 2 Konstytucji, jak i z zasadą równości wobec prawa[36].

W nawiązaniu do podniesionej wyżej przez R.M. Małajnego partykularyzacji prawa, można wskazać choćby ustawę z 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu[37] czy też z nowszego okresu ustawę z 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej[38]. Gdzie kończy się ów przesyt czy swoista inflacja partykularyzmów i gdzie tu występuje zasada równości wobec prawa wobec preferencyjnego (być może uprawnionego) traktowania jednych podmiotów kosztem innych, choć rzecz jasna porównać należy rzeczy porównywalne i przywołać tu można orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Czy jednak bilateralizm art. 25 ust. 5 (podobnie jak art. 25 ust. 4) nie narusza w pewien

[35] R.M. Małajny, *Głos polemiczny prof. Ryszarda M. Małajnego pt. „Konkordat a ustawy konstytucyjne III RP (Odpowiedź ks. prof. dr h.c. Remigiuszowi Sobańskiemu)", Tychy, 20 luty 1995 r.* w: *Konkordat polski 1993. Wybór materiałów źródłowych z lat 1993-1996*, red. B. Górowska, wyb. C. Janik, Warszawa 1997, s. 481.

[36] D. Tanalski, *Wartości Konstytucji i Konkordatu*, w: *Powrót do prawa ponadustawowego*, red. M. Szyszkowska, Warszawa 1999, s. 127.

[37] Dz. U. Nr 41, poz. 276. Zob. *Ustawa o Polskim Czerwonym Krzyżu i Statut Polskiego Czerwonego Krzyża*, red. A. Plewa, Warszawa 1980.

[38] Dz. U. Nr 62, poz. 689 ze zm.

sposób systemu demokracji przedstawicielskiej (art. 4 ust. 2 Konstytucji), ograniczając co najmniej funkcję ustawodawczą Sejmu? Czy wobec zastosowań bilateralizmu nie doznaje uszczerbku spójność prawa wyznaniowego (możliwość daleko idących różnic w statusie prawnym związków wyznaniowych), a tym samym abstrakcyjność i generalność norm prawnych?

Art. 25 ust. 5 może sprzyjać umacnianiu w obszarze spraw wyznaniowych swoistej „kultury roszczeniowości" albo – jak to określa Vittorio Possenti – postaw sprzyjających „rewindykacji partykularnych tożsamości"[39]. Gdzie w takiej sytuacji jest miejsce dla *Salus rei publicae suprema lex esto* i czy nie występuje tu konflikt z zasadą dobra wspólnego, zawartą w art. 1 Konstytucji? Istnieje tu zagrożenie licytacji „w górę" w zakresie żądania przez kolejne związki wyznaniowe takich samych przywilejów na zasadzie: „skoro oni mają, to nam się też to należy". Kwestią otwartą jest, do jakiego stopnia te zbiorowe rewindykacje są zgodne z ochroną praw jednostek i dążeniem do zachowania pokoju społecznego, także w kontekście ograniczonych możliwości budżetowych państwa.

Niebezpieczeństwem na tle procedury stanowienia prawa wyznaniowego na gruncie art. 25 ust. 5 mogą być roszczenia niektórych związków wyznaniowych do autoryzowania pewnych ich praktyk, mogących być sprzecznymi z prawami człowieka, a w ich obrębie „nie może być stref wyłączeń" od respektowania wypływających z godności każdego człowieka praw ludzkich. Państwo stojące na ich straży może i powinno zastosować wówczas uznane uniwersalnie i regionalnie klauzule limitacyjne, zarówno w odniesieniu do wolności sumienia i wyznania jednostek, jak i wobec *libertas ecclesiae*, np. bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony zdrowia.

Mimo wagi procedury stanowienia indywidualnych ustaw wyznaniowych opartych na art. 25 ust. 5, związki wyznaniowe nie mogą być uznawane za „współustawodawców", gdyż działają w ramach prawa polskiego i nie stanowią podmiotów eksterytorialnych. Ów artykuł jest przejawem pewnego samoograniczenia się państwa, ale przecież

[39] V. Possenti, *Religia i życie publiczne. Chrześcijaństwo w dobie ponowożytnej,* Warszawa 2005, s. 172.

imperium państwa nie może być zastąpione przez swoiste *imperium* wspólnot religijnych. Suwerenistyczne widzenie związków wyznaniowych w porządku prawnym (tak jak w art. 7 Konstytucji Włoch) niweczyłoby choćby zasadę suwerenności narodu rozumianego politycznie, zasadę demokratycznego państwa prawnego, podziału i równoważenia się władz.

Relacje między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi to również spory o m.in. różne koncepcje moralności, aczkolwiek w sporach tych brak jest „superarbitra". Poza tym wspólnoty religijne ryzykują, iż posiadając już „swoją" indywidualną regulację ustawową, będą niczym np. grupy interesów bronić uzyskanych tą drogą udogodnień, nawet jeżeli wskutek m.in. trudności budżetowych państwa w związku z kryzysowymi zjawiskami gospodarczymi dojdzie do trudności w dalszej realizacji przywilejów. Broniąc swoich symbolicznych „spichlerzy", ryzykują wówczas zarzut braku dbałości o dobro wspólne, a przecież nie egzystują one w społecznej próżni.

Istotne jest pytanie o rzeczywiste równouprawnienie związków wyznaniowych na gruncie art. 25 ust. 5 – w kontekście skali uprawnień tych, które funkcjonują na podstawie wpisu do rejestru. Te bowiem związki dysponują mniejszym dalece zakresem uprawnień od innych mniejszościowych, które posiadają „własną" ustawę. Dotyczy to chociażby ich nieobecności medialnej w publicznej radiofonii i telewizji. Istotne jest też pytanie o prawa osób wierzących, niezrzeszonych w związkach wyznaniowych i wystarczalność względem nich aktualnych sformułowań ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, choć nie jest to problem związany z art. 25 ust. 5 Konstytucji.

Aktualne również na gruncie polskim są niedogodności układowej regulacji stosunków państwa ze związkami wyznaniowymi, o których w odniesieniu do Włoch nadmienił P. Stanisz, np. wydłużenie procesu legislacyjnego poprzez obligatoryjną przedparlamentarną fazę rokowań czy rozszerzającą interpretację zakresu kwestii podlegających regule bilateralizmu, co ograniczać może wyraźnie rozdzielność obu sfer, jak również powielanie porozumień bardzo do siebie zbliżonych przedmiotowo, w sytuacji dużych różnic doktrynalnych[40].

[40] P. Stanisz, *Porozumienia*, s. 117, 201, 212, 214.

PODSUMOWANIE

Ukształtowana od połowy XIX wieku na ziemiach polskich technika legislacyjna regulowania indywidualnie relacji państwa do określonego kościoła lub innego związku wyznaniowego została podtrzymana w okresie II Rzeczypospolitej. Na początku lat 80. XX wieku *de facto* powrócono do niej, podejmując prace nad projektem ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego, uwieńczone powodzeniem w 1989 r. Z kolei w tym samym roku, w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania już formalnie powrócono po półwieczu do tej metody, przewidując w niej możliwość unormowania stosunków obustronnych ze związkami wyznaniowymi wpisanymi do rejestru w drodze odrębnej ustawy. Realizowano ów zapis w 1997 r. w odniesieniu do ustawowej regulacji statusu dwóch związków wyznaniowych wpisanych do rejestru ówcześnie prowadzonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji: Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich oraz Kościoła Zielonoświątkowego.

Kształt polskiego bilateralizmu wypływający z art. 25 ust. 5 Konstytucji wynikał z potrzeby znalezienia adekwatnego instrumentu „równoważącego" konkordatową (a więc prawnomiędzynarodową) regulację stosunków z Kościołem katolickim. Potrzeba owych poszukiwań wynikała z przywiązywania wagi we wszystkich projektach konstytucyjnych (z wyjątkiem projektu Konfederacji Polski Niepodległej) do zasady równouprawnienia wyznań. W ten sposób – ze względu na podobieństwo struktury wyznaniowej państwa, odwołano się do modelu włoskiego bilateralizmu jako inspiracji w naszych pracach ustrojotwórczych lat 1993-1997. Debata konstytucyjna, mająca miejsce po podpisaniu Konkordatu, wskazywała (choć nie były to głosy wyłączne) na potrzebę rozszerzenia metody układowego tworzenia indywidualnych ustaw wyznaniowych również na nierzymskokatolickie związki wyznaniowe. Jakkolwiek trudno zaprzeczyć, iż rokowania z nimi wieńczone nie są jak dotąd protokołem przyjęcia dokumentów legislacyjnych, a umową, o której mowa w samej Konstytucji, co podnosi rangę tych działań, ale zarazem je wydłuża. Jest to dla Rady Ministrów, a konkretniej dla ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych

i jego aparatu urzędniczego, pewien dodatkowy skutek konkordatowej regulacji statusu Kościoła katolickiego w kontekście respektowania formalnego wymiaru równouprawnienia.

Powyżej dokonano zestawienia argumentów optujących za i oponujących przeciw konstytucyjnej regulacji bilateralizmu w relacjach państwa do nierzymskokatolickich kościołów i innych związków wyznaniowych. Zostały ukazane szanse i zagrożenia związane z tym unormowaniem. Jest kwestią praktyki legislacyjnej, która z tych perspektyw patrzenia na sprawę zwycięży. Państwo powinno pamiętać, iż art. 25 ust. 5 nie może być dekoracją konstytucyjną bez implementacji w formie ustaw wyznaniowych, tym bardziej wobec złożonej liczby wniosków o rozpoczęcie pertraktacji. Jego celem jest urzeczywistnienie zasady równouprawnienia wobec podmiotów silnie zagrożonych dyskryminacją, np. poprzez fakt pomijania obecności mniejszościowych związków wyznaniowych i ich przedstawicieli np. w mediach publicznych czy też w systemie edukacji szkolnej. Stopień realizacji art. 25 ust. 5 będzie miernikiem rzeczywiście niedyskryminacyjnego traktowania nierzymskokatolickich wspólnot religijnych.

Wzorzec, jakim jest jedna, wspólna dla absolutnie wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych ustawa, jest postulatem istotnym z punktu widzenia równouprawnienia, lecz ta droga (znana np. Słowenii czy Republice Czeskiej) nie jest możliwa do zrealizowania m.in. ze względów opisanych wyżej. Rozwiązanie zawarte w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP nie jest idealne, ale to nie wino ani tytoń – nie musi się uleżeć, tym bardziej, że w roku 2012 minęło 15 lat zarówno od uchwalenia, jak i wejścia w życie tego rozwiązania. Skoro jest zawarte w prawie i to najwyższej rangi w hierarchii źródeł powszechnie obowiązującego prawa, a zarazem nie ma realnych perspektyw na jego zmianę bądź skreślenie – powinno być realizowane.

ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF THE BILATERAL REGULATION OF THE RELATIONS BETWEEN THE STATE AND NON-ROMAN CATHOLIC CHURCHES AND OTHER RELIGIOUS ORGANIZATIONS REFERRED TO IN ARTICLE 25(5) OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND

Summary

A new method of regulating the relations between the state and religious organizations provided for in Article 25(5) of the 1997 Constitution has a number of advantages but is not free from flaws. No doubt, the adopted bilateral approach enables both parties – churches and the state – to determine mutual rights and obligations in the spirit of partnership. It further allows for the specific attributes of a given religious organization in terms of its relation to the public authorities (and vice versa). The departure from the unilateral concept of regulating the status of religious organizations by the state also affirms the recognition of their non-religious role as components of the civil society, e.g. as community, charitable, cultural or educational organizations. Notwithstanding the foregoing, the constitutional novelty of Article 25(5) of the Constitution must also be seen against the backdrop of the principle of equality between churches and other religious organizations, set out in Article 25(1) of the Constitution. The article attempts to envisage the difficulties that a departure from bilateralism might entail, especially when coupled with the return to the concept of a single legal act governing all denominations. The author also highlights the threats that may arise from the abuse of Article 25(5) by religious organizations entitled to undertake such a regulation.

Keywords: bilateralism, the relations between the state, churches and other religious organizations, the Constitution of the Republic of Poland

Tłumaczenie: Konrad Szulga