

I. ARTYKUŁY

MICHAŁ PIETRZAK

PRZEŁOM W POLSKIM USTAWODAWSTWIE WYZNANIOWYM

I. WPROWADZENIE

19 maja 1989 r. Sejm uchwalił trzy ustawy wyznaniowe: 1) o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego, 2) o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, 3) o ubezpieczeniu społecznym duchownych. Ustawy te ze względu na ich zakres i treść należy uznać za wydarzenie przełomowe w polityce wyznaniowej państwa. Zamykają one chyba definitywnie okres, w którym stosunki państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi kształtowały się pod przemożnym wpływem ideologicznych założeń socjalizmu, według totalitarnej interpretacji przyjmowanej w Związku Radzieckim. Ich oddziaływanie łagodzone było bieżącymi potrzebami politycznymi kolejnych ekip rządzących, które musiały uwzględniać w swych posunięciach wobec kościołów, związków wyznaniowych i ich członków nakazy wynikające z praw człowieka. Uchwalone ustawy tworzą jakościowo nowy model stosunków między państwem a kościołem i związkami wyznaniowymi, gwarantujący im swobodę działania przy jednoczesnym poszanowaniu praw jednostki wynikających z wolności sumienia i wyznania.

II. ZAŁOŻENIA SOCJALISTYCZNEJ POLITYKI WYZNANIOWEJ

Partie robotnicze, które w 1944 r. przy wydatnej pomocy i bezpośrednim wsparciu Związku Radzieckiego ujęły władzę w Polsce, kierowały się w swej działalności zmierzającej do zbudowania państwa i społeczeństwa socjalistycznego założeniami doktryny marksistowskiej. Doktryna ta, jak wiadomo, włączyła do zakresu swego zainteresowania — poza sprawami społecznymi, gospodarczymi i politycznymi — również filozofię materialistyczną. Wynika z niej materialistyczna koncepcja świata i życia ludzkiego, przeciwstawna koncepcji idealistycznej, głoszonej

przez kościoły i związki wyznaniowe. Stanowi ona podstawową przesłankę określającą stanowisko marksizmu wobec religii. Uzupełnia ją inne założenie, wyprowadzane z analizy społecznych funkcji religii w ustrojach klasowych (głównie zresztą w ustroju kapitalistycznym) uznające religię za czynnik wspierający panowanie klasowe burżuazji i osłabiający wolę walki klasy robotniczej o wyzwolenie społeczne, za „opium ludu”. Wiążąc religię ze społeczeństwem klasowym i dopatrując się w jego mechanizmach przesłanek religiotwórczych, teoretycy marksizmu głosili i uzasadniali pogląd, że wraz z likwidacją kapitalistycznego ustroju społecznego ustaną przyczyny rodzące potrzeby religijne człowieka¹. Stąd model społeczeństwa socjalistycznego, wypracowany w Związku Radzieckim i kopiowany w krajach socjalistycznych, zakładał całkowity zanik wierzeń religijnych i zastąpienie ich wyznawaniem światopoglądu zawierającego materialistyczną koncepcję świata i życia ludzkiego.

Kreśląc przyszłą koncepcję społeczeństwa socjalistycznego teoretycy marksizmu sformułowali szereg dyrektyw określających zadania, a także formy działania partii i państwa socjalistycznego w osiągnięciu tego celu. W. Lenin uważał, że partia socjalistyczna powinna prowadzić walkę z religią za pośrednictwem dostępnych środków propagandowych, łącząc je z upowszechnianiem materialistycznego światopoglądu. Przestrzegał przed posługiwaniem się w tej działalności środkami przymusu państwowego i obrażaniem uczuć ludzi wierzących². Państwo socjalistyczne, jako wspólnota polityczna zarówno ateistów, jak i ludzi wierzących, powinno zapewnić wszystkim wolność sumienia i wyznania, traktować religię jako sprawę prywatną obywateli, a swój stosunek do organizacji wyznaniowych oprzeć na zasadzie rozdziału kościoła i państwa, umożliwiającej zagwarantowanie wszystkim obywatelom, bez względu na ich stosunek do religii, równouprawnienia w życiu publicznym³.

Realizacja wizji modelowej społeczeństwa socjalistycznego okazywała się stosunkowo łatwą w sferze rozwiązań instytucjonalnych i prawnych. Rozwiązania te miały stanowić niezbędną przesłankę umożliwiającą dokonanie przeobrażeń światopoglądowych społeczeństwa. Rozwiązania Konstytucji z 22 VII 1952 r., wprowadzające rozdział kościoła i państwa, nie były wynikiem dążeń większości społeczeństwa polskiego (posłowie katolicy stanowili w Sejmie Ustawodawczym znikomą grupę), służyć miały raczej realizacji założeń ideologicznych socjalizmu przez grupę sprawującą władzę polityczną. Za pomocą zasady rozdziału twórcy Konstytucji pragnęli uniezależnić państwo, jego aparat i instytucje od inspiracji i treści religijnych oraz ingerencji związków wyznaniowych (głównie Kościoła Katolickiego), a religii nadać charakter prywatny, czyli usunąć

¹ W. Lenin, *Dzieła*, Warszawa 1953, t. 25, s. 484 i n.

² *Ibidem*, 1955, t. 28, s. 178.

³ *Ibidem*, 1956, t. 15, s. 197 i n.

ją całkowicie ze sfery życia publicznego. Konstytucja, którą poprzedzały rozstrzygnięcia dotyczące laicyzacji prawa, przyjmowała jako dyrektywy przewodnie układania stosunków państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi, obok zasady rozdziału, wolność sumienia i wyznania, swobodę wypełniania funkcji religijnych przez kościoły i związki wyznaniowe, równouprawnienie obywateli bez względu na wyznanie, ustawową formę regulacji sytuacji prawnej i majątkowej kościołów i związków wyznaniowych. Sformułowaniu wyznaniowym Konstytucji nadany został wysoki stopień ogólności, co umożliwiało ich elastyczną interpretację i pozwalało na realizację różnych wariantów polityki wyznaniowej — od przesycionej represjami i ograniczeniami polityki B. Bieruta, do skłaniającej się ku normalizacji polityki E. Gierka. Rodzić też musiała krytykę i sprzeciw hierarchii Kościoła Katolickiego, gdy chodziło o konsekwencje szczegółowe, jakie z tych zasad były wyprowadzane przez ustawodawstwo zwykłe, a zwłaszcza praktykę organów administracyjnych.

Polityka wyznaniowa, w swym generalnym nurcie wytyczana przez założenia marksizmu i zasady konstytucji, przybierała konkretne kształty pod silną presją bieżących uwarunkowań politycznych, zarówno wewnętrznych jak i międzynarodowych. A te tworzyły w minionym czterdziestolecu zespół zróżnicowany i podlegający zmianom. Istotny fragment tych uwarunkowań stanowiły postawy i aspiracje ludzi wierzących, głównie katolików oraz interesy i dążenia Kościoła Katolickiego. Władze państwowe nie mogły ich całkowicie lekceważyć ani pomijać przy programowaniu i realizacji polityki wyznaniowej.

Praktyczna realizacja teoretycznej wizji ustroju socjalistycznego nie mogła pozostać bez wpływu na realną treść uprawnień jednostki, wynikających z wolności sumienia i wyznania. Już twórcy Konstytucji nadali jej wysoki stopień ogólności. Pozytywnie wyrażało tę wolność tylko jedno zdanie. Inne nie wskazywały bynajmniej na wynikające z niej konkretne uprawnienia jednostki (jak miało to miejsce w Konstytucji z 17 III 1921 r.) ani nie wprowadzały gwarancji tej wolności, ale przenosiły akcent na jej ograniczenia wyliczając, czego obywatel nie może robić przy korzystaniu z tej wolności. Wymowny dla tych tendencji był zakaz nadużywania tej wolności do celów godzących w interesy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Na takim ujęciu przepisów konstytucji zaciążył wpływ dekretu z 5 VIII 1949 r. o ochronie wolności sumienia i wyznania. Jego najważniejsze postanowienia przeniesione zostały do Konstytucji, jedynie bez określenia sankcji karnych. Przypominała ona tym samym bardziej ustawę karną niż zasadniczą. Było to postępowanie typowe dla ustawodawstwa socjalizmu totalitarnego, kiedy akcentowano nie uprawnienia jednostki z tej wolności wynikające i jej formalne gwarancje, ale jej ograniczenia. Stwarzano w ten sposób określone przesłanki jej interpretacji przez organy państwowe.

Gwarantowana przez Konstytucję swoboda wypełniania funkcji religijnych przez kościoły i związki wyznaniowe interpretowana była zwięźająco przez organy administracji państwowej. Ograniczały one pojęcie tych funkcji do zakresu wąsko pojmowanych spraw kultu i katechezy. Przeciwnie były włączaniu do zakresu tego pojęcia publicznego szerzenia religijnych zasad moralnych przez środki społecznego przekazu, rozwijania szerszej działalności oświatowej, wychowawczej i kulturalnej przez organizacje religijne. Najwięcej uwag krytycznych i zastrzeżeń, powołując się najczęściej na zasadę rozdziału Kościoła i Państwa, zgłaszały organy państwowe do wydawanych przez biskupów i duchownych Kościoła Katolickiego ocen moralnych, dotyczących realizacji podstawowych praw człowieka, życia społecznego czy funkcjonowania wspólnoty politycznej, której zdecydowaną większość stanowili katolicy.

Koncepcja rozdziału Kościoła i Państwa oraz wynikająca z niej laickość państwa interpretowane były nie w sensie uwolnienia państwa i jego działalności od treści i inspiracji religijnych i przyjęcia postawy neutralnej wobec przekonań religijnych i światopoglądowych obywateli, ale w duchu zaangażowania państwa i przesylenia działalności jego organów i instytucji naukowych, oświatowych czy kulturalnych założeniami filozofii materalistycznej. Oznaczało to odrzucenie zasady neutralności światopoglądowej państwa, która nakazywała organom i instytucjom państwowym zajmowanie bezstronnego stanowiska wobec obywateli wyznających różne światopoglądy.

Realizacja koncepcji światopoglądowego zaangażowania państwa socjalistycznego, w warunkach społeczeństwa w większości złożonego z ludzi wierzących, przybierała zróżnicowane formy i niejednorodną intensywność, zależnie od koncepcji politycznych kolejnych ekip rządzących. Stosowana z całą bezwzględnością w latach 1948-1956 przez ekipę B. Bieruta, przy wykorzystywaniu i używaniu głównie środków przymusu administracyjnego i karnego (zwłaszcza gdy chodziło o ograniczenie zasięgu oddziaływania Kościoła Katolickiego), prowadziła do przeciwstawienia milionów katolików socjalistycznemu państwu i wbrew zamierzeniom jej autorów przyczyniała się do wzrostu religijności społeczeństwa⁴. Nie powiodły się też próby podporządkowania Kościoła Katolickiego przez ograniczenie jego autonomii, polegające na uzależnieniu obsady stanowisk kościelnych od zgody władz administracyjnych. W latach następnych polityka laicyzacji i ateizacji prowadzona była w sposób bardziej elastyczny; rzadziej odwoływano się do nakazów i zakazów administracyjnych, a w szerszym zakresie wykorzystywano formy i sposoby ideowego oddziaływania. Wła-

⁴ Por. W. Gomułka, Przemówienie na Plenum KC PZPR, Nowe Drogi 1957, nr 6, s. 28; W. Bieńkowski, *Z zagadnień socjologii religii*, Kultura i Społeczeństwo 1963, nr 2, s. 120.

dze państwowe, pomne ujemnych doświadczeń sprzed 1956 r., starały się realizować swą politykę w sposób bardziej pragmatyczny i unikać otwartego konfliktu z hierarchią katolicką. W polityce wyznaniowej po 1970 r. próbowano uwzględnić (nie zawsze jednak konsekwentnie) fakt, że religia także w ustroju socjalistycznym wykazuje trwałe charakter i Bynajmniej nie zamiera⁵. Nie umiano też, mimo podejmowania prób, oddzielić funkcji i zadań partii socjalistycznej od zadań państwa, jako wspólnoty politycznej zarówno ateistów, jak i ludzi wierzących. Obarczanie organów i instytucji państwowych zadaniami z zakresu kształtowania świadomości socjalistycznej prowadziło do alienacji ludzi wierzących od państwa, które przestawali uważać za swoje, utożsamiać się z nim i poczuwać do odpowiedzialności za jego sprawne funkcjonowanie i pomyślny rozwój.

Gwarantowana przez Konstytucję zasada równouprawnienia obywateli bez względu na wyznanie czy światopogląd nie znajdowała potwierdzenia w praktyce. Ludzie wierzący nie byli traktowani równorzędnie z ateistami przy obsadzaniu stanowisk publicznych. Krąg stanowisk zastrzeżonych dla członków PZPR i wyznawców światopoglądu ateistycznego systematycznie się rozszerzał. Prowadzić to musiało do kształtowania się postaw dwulicowych i cynicznych u ludzi, którzy dla kariery osobistej uznawali oficjalnie światopogląd ateistyczny, a w swym sumieniu potępiali go i odrzucali. Ujemne skutki tych praktyk, prowadzące do wyobcowywania się obywateli wierzących od socjalistycznego państwa, były dostrzegane i ujawniane (w konsekwencji złagodzenia kontroli prasy) jedynie w okresie kryzysów społeczno-politycznych. Długoletni sekretarz KC PZPR Andrzej Werblan uznał je w 1981 r. za sprzeczne nie tylko z zasadami demokracji socjalistycznej, ale także z założeniami marksizmu⁶.

Posługiwanie się przez władze państwowe kryteriami światopoglądu materialistycznego przy obsadzaniu stanowisk publicznych, a także przy prowadzeniu polityki oświatowej, naukowej i kulturalnej, nadawało im charakter polityczny. W konsekwencji takiego postępowania władz państwowych także światopogląd idealistyczny propagowany przez kościoły i związki wyznaniowe stawał się kategorią polityczną. Więzy wyznaniowo-religijne nabierały cech politycznych, a kościoły i związki wyznaniowe stawały się organizacjami politycznymi i to od razu stawianymi na płaszczyźnie opozycyjnej. Polityzacja światopoglądu ateistycznego powodowała automatycznie polityzację religii, a w konsekwencji swego oddziaływania, utratę przez zasady rozdziału Kościoła i Państwa oraz prywatnego charakteru religii ich ustrojowego znaczenia. Skoro świat-

⁵ Wypowiedź dyrektora Urzędu do Spraw Wyznań A. Skarżyńskiego z 3 X 1971 r. Słowo Powszechnie z 4 X 1971 r.

⁶ Życie Warszawy z 13 I 1981 r.

poglądowi ateistycznemu nadawano rangę zjawiska życia publicznego, to taki sam charakter uzyskiwała religia, niezależnie od rozwiązań prawno-ustrojowych. A kościoły i związki wyznaniowe jako głosiciele i obrońcy religii stawały się, siłą faktów, uczestnikami życia publicznego.

III. KONSTITUCYJNY MODEL REGULACJI SYTUACJI PRAWNEJ KOŚCIOŁÓW I ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH

Konstytucja z 22 VII 1952 r. wprowadzając jako zasadę przewodnią stosunku państwa do kościołów i związków wyznaniowych rozdział Kościoła i Państwa, nie przesądziła sprawy trybu regulacji ich sytuacji prawnej. Nakazywała jedynie, aby określenie stosunku państwa do Kościoła oraz sytuacji prawnej i majątkowej związków wyznaniowych następowało w drodze ustawy. Nie rozstrzygnęła natomiast sposobu tej regulacji. Dopuszczała więc zarówno odrębne normowanie statusu prawnego każdego związku wyznaniowego, jak i regulację wspólną dla wszystkich, względnie ich części. Nie przesądziła też treści szczegółowych rozwiązań instytucjonalno-prawnych. Musiały się one jedynie mieścić w ramach nakreślonych przez konstytucyjne zasady ustawodawstwa wyznaniowego.

Wśród podmiotów podlegających regulacji prawnej Konstytucja wymienia kościoły i związki wyznaniowe. Przy słowie „kościół” nie występuje przymiotnik wskazujący na konkretny kościół. Być może twórcom Konstytucji chodziło o Kościół Katolicki. Nie ujawnili jednak tego zamiaru w tekście ustawy zasadniczej. To rozróżnienie formalne nie ma jednak znaczenia merytorycznego wobec równouprawnienia wszystkich kościołów i związków wyznaniowych. Wątpliwości interpretacyjne budzi natomiast treść i wzajemna relacja użytych przez Konstytucję pojęć: zasady stosunku Państwa do Kościoła i sytuacja prawna i majątkowa związków wyznaniowych. Czy są to pojęcia równoznaczne? Gdyby tak było, nie byłyby zrozumiałe przesłanki, jakimi kierowali się autorzy Konstytucji używając tych sformułowań. Wydaje się, że przez pierwsze pojęcie należy rozumieć szczegółowe zasady stosunku państwa do wszystkich kościołów i związków wyznaniowych, które są rozwinięciem względnie konkretyzacją zasad konstytucyjnych. Konstytucja nie rozstrzygnęła, jaka ma być ich treść. Można jedynie przypuszczać, że mają one spełniać rolę dyrektyw w stosunku do drugiego pojęcia, to jest sytuacji prawnej i majątkowej związków wyznaniowych.

Stwierdzając, iż sytuację prawną i majątkową związków wyznaniowych określają ustawy, Konstytucja utrzymała w mocy obowiązujące przepisy prawa wyznaniowego. A to przedstawiało istną mozaikę rozwiązań prawnych, będących kontynuacją przedwojennych i przyjęciem nowych koncepcji regulacyjnych. Cechowało je ścieranie się dwóch modeli regulowania sytuacji prawnej kościołów i związków wyznaniowych:

pierwszej — przejętej z II Rzeczypospolitej, przewidującej indywidualne określenie stosunku państwa do każdego kościoła i związku wyznaniowego i drugiej — zmierzającej do regulowania, przynajmniej określonych fragmentów działalności wszystkich kościołów i związków wyznaniowych jednym aktem ustawodawczym.

Kościół Katolicki po wypowiedzeniu przez Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej konkordatu we wrześniu 1945 r. znalazł się w próżni prawnej, wraz z konkordatem bowiem utraciły moc obowiązującą przepisy aktów normatywnych, wykonujących jego postanowienia. Jedynie katolickie zakony i kongregacje religijne podporządkowane zostały w 1949 r. prawu o stowarzyszeniach, co miało umożliwić organom administracji państwowej sprawowanie nadzoru nad ich działalnością. Porozumienie Rządu i Episkopatu z 1950 r. nie wywarło wpływu na status prawny Kościoła Katolickiego. Nie zostały bowiem wydane w celu wykonania jego postanowień żadne akty normatywne. Indywidualną regulację prawną, pochodzącą z okresu II Rzeczypospolitej, zachowały: Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, Kościół Ewangelicko-Augsburski, Karaimski Związek Religijny, Muzułmański Związek Religijny, Wschodni Kościół Staroobrzędowy. Po wojnie uregulowano w trybie aktu ustawodawczego sytuację prawną Kościoła Metodystycznego, Kościoła Ewangelicko-Reformowanego, Kościoła Katolickiego Mariawitów, Kościoła Starokatolickiego Mariawitów, a w trybie aktów administracyjnych uznano i uregulowano status prawny Polskiego Kościoła Katolicko-Narodowego, Unii Zborów Adwentystów Dnia Siódmego, Polskiego Kościoła Ewangelicznych Chrześcijan Baptystów. W 1949 r. zrezygnowano z indywidualnego uznawania i regulowania w trybie aktów ustawodawczych lub normatywnych sytuacji prawnej kościołów i związków wyznaniowych i podporządkowano je prawu o stowarzyszeniach. Od tego momentu kościoły i związki wyznaniowe podlegały regulacji w trybie właściwym dla stowarzyszeń zwykłych lub zarejestrowanych. Znowelizowane prawo o stowarzyszeniach znalazło też zastosowanie wobec zakonów i kongregacji religijnych.

Praktyka legislacyjna realizowana po uchwaleniu konstytucji nie odznaczała się wyborem jasnej koncepcji ustawodawstwa wyznaniowego. Na takim postępowaniu władz państwowych zaciążył, jak się wydaje, pogląd wynikający z teoretycznych założeń ideologii socjalizmu (ale sprzeczny z rzeczywistością) o zaniku wierzeń religijnych w społeczeństwie polskim. Wydawanie aktów ustawodawczych warunkowały najczęściej potrzeby bieżącej polityki państwa wobec Kościoła Katolickiego. Władze państwowe nie dysponowały bowiem odpowiednimi instrumentami prawnymi, pozwalającymi oddziaływać na zakres i formy działalności tego kościoła. Nadawano jednak wydawanym aktom ustawodawczym charakter generalny, obejmujący zakresem regulacji wszystkie kościoły i związki wyznaniowe. Normowały one przeważnie w sposób restryk-

cyjny określone przejawy działalności kościołów i związków wyznaniowych i umożliwiały organom administracji państwowej sprawowanie różnych form nadzoru i kontroli.

Do 1980 r. nie została wypracowana wyraźna koncepcja polskiego ustawodawstwa wyznaniowego. Nie rozstrzygnięto, czy regulacja statusu prawnego kościołów i związków wyznaniowych ma zostać dokonana w jednym akcie ustawodawczym, czy też ma następować w trybie indywidualnym. Wybór pierwszej koncepcji utrudniał fakt zróżnicowania struktur organizacyjnych kościołów i związków wyznaniowych oraz dominująca pozycja Kościoła Katolickiego, którą trudno było sprowadzić do wspólnego mianownika z, pozostałymi. Pozostawała druga alternatywa. Władze państwowe przy różnych okazjach powtarzały swoje zapewnienia o dążeniu do normalizacji stosunków z Kościołem Katolickim, nie precyzowały jednak, w jaki sposób ma ona nastąpić. Domniemywano formę indywidualnej ustawy. Od 1974 r., kiedy zostały ustanowione stałe kontakty robocze między Rządem Polskim i Stolicą Apostolską, stała się także możliwa forma umowy międzynarodowej. Brakowało jednak zdecydowanej woli politycznej władz państwowych do definitywnego uregulowania sytuacji prawnej Kościoła Katolickiego. A taka regulacja musiałaby, siłą rzeczy, rzutować na sposób regulacji statusu prawnego pozostałych kościołów i związków wyznaniowych.

IV. POCZĄTKI I PRZEBIEG PRAC LEGISLACYJNYCH

1. USTAWA O STOSUNKU PAŃSTWA DO KOŚCIOŁA KATOLICKIEGO

Sytuacja polityczna, jaka zaistniała w kraju po wydarzeniach strajkowych w 1980 r. oraz rola moderacyjna i mediacyjna, jaką odegrał Kościół Katolicki w konfliktach społecznych i politycznych tego okresu, co w pełni doceniały władze państwowe, umieściły w katalogu spraw wymagających załatwienia sprawę regulacji jego sytuacji prawnej. Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu i Episkopatu, która wznowiła swą działalność, na posiedzeniach odbytych w dniach 20 i 21 XI 1980 r. dyskutowała problem osobowości publicznoprawnej Kościoła Katolickiego w Polsce oraz sprawę zmiany dekretu z 1956 r. o organizowaniu i obsadzaniu stanowisk kościelnych. Ponieważ sprawy te wywołały znaczną rozbieżność poglądów wśród członków komisji, zgłoszono i zaakceptowano propozycję powołania zespołu prawnego, który rozważyłby szczegółowo te kwestie i przygotował propozycje rozwiązań. Nadano mu nazwę Zespołu Roboczego do Spraw Legislacyjnych Komisji Wspólnej. Pierwsze posiedzenie powołanego zespołu odbyło się 23 III 1981 r. W skład zespołu wchodził: ze strony rządu — prof. dr Adam Łopatka, prof. dr Michał Pietrzak, dyr. mgr Aleksander Merker i mgr Bogusław Skręta, a ze

strony episkopatu — ks. dyr. Alojzy Orszulik, prof. dr Marian Żurowski, prof. dr Andrzej Stelmachowski, ks. dr Jan Chmiel. Skład zespołu ulegał zmianie. Współprzewodniczącym zespołu ze strony kościelnej został ks. bp dr Józef Glemp, którego zastąpił ks. bp Zygmunt Kamiński. Zmiany nastąpiły także po stronie rządowej. W skład zespołu wszedł prof. dr Jerzy Jodłowski, który po ustąpieniu prof. dr. Adama Łopatki objął funkcję współprzewodniczącego. Prof. dra Adama Łopatkę zastąpił prof. dr Kazimierz Kąkol. W tym składzie zespół pracował nieprzerwanie do końca grudnia 1983 r., gdy została przygotowana pierwsza wersja projektu ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego.

Początkowo przedmiot pracy zespołu ograniczał się do spraw osobowości prawnej Kościoła Katolickiego, także jego osobowości publiczno-prawnej. Wkrótce uległ rozszerzeniu na całokształt spraw dotyczących statusu prawnego Kościoła Katolickiego i różnych przejawów jego działalności. W lecie 1983 r. zespół przygotował projekt deklaracji, która miała poprzedzać ustawę. Zawarte w niej zostały zasady, jakimi Państwo i Kościół kierują się przy układaniu wzajemnych stosunków. Deklarację tę uważano za specyficzną formę umowy politycznej między Państwem i Kościołem Katolickim. Sygnatariuszami tej deklaracji miały być Rada Państwa PRL i Konferencja Episkopatu Kościoła Katolickiego. Wypracowany wspólnie projekt deklaracji i ustawy został przyjęty 14 XII 1983 r. przez zespół.

Nie stał się on przedmiotem dalszego postępowania legislacyjnego, gdyż nie uzyskał aprobaty ówczesnego kierownictwa politycznego państwa, rzekomo z powodu zbyt szerokich uprawnień Kościoła Katolickiego. Ich propozycje znacznego pogorszenia proponowanego statusu prawnego Kościoła spotkały się ze sprzeciwem strony kościelnej. Sprawa regulacji uległa odroczeniu. Przeciwnicy przygotowanego projektu ustawy nie byli jednak w stanie całkowicie i definitywnie storpedować dotychczasowych prac legislacyjnych. Ich opór słabł pod wpływem pogarszającej się sytuacji ekonomicznej kraju i obniżania się autorytetu politycznego władz państwowych w społeczeństwie.

Wznowienie rozmów nad projektem ustawy nastąpiło w 1987 r. z inicjatywy władz państwowych. Na posiedzeniu Komisji Wspólnej w dniu 21 IX 1987 r. powołano zespół redakcyjny dla przygotowania nowej wersji projektu ustawy. W jego skład weszli: ze strony rządu — min. Władysław Loranc, prof. dr Adam Łopatka, min. Tadeusz Olechowski, dyr. mgr Aleksander Marker i mgr Kazimierz Poźniak, a ze strony episkopatu — arcybp. Jerzy Stroba, bp Piotr Hemperek, którego zastąpił prof. dr Wacław Chrzanowski, dyr. ks. Alojzy Orszulik, ks. prof. dr Marian Żurowski (którego zastąpił bp Zygmunt Kamiński) i mgr Jacek Ambroziak. Zespół redakcyjny powołał trzy grupy robocze do opracowania kwestii szczegółowych.

W trakcie prac legislacyjnych wysunięto propozycję, aby deklarację zastąpić konwencją ze Stolicą Apostolską i przenieść do niej sprawę należącą do jej kompetencji. Po aprobacie tego rozwiązania przez obie strony wyłoniła się sprawa rozgraniczenia materii między konwencją i ustawą, zważywszy że uzgodniony projekt ustawy był już gotowy, a projekt konwencji znajdował się w stadium wstępnym. Projekt ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego, będący uszczegółowioną wersją projektu z 1983 r., uzyskał aprobatę 233 konferencji plenarnej Episkopatu Polski, odbytej w dniach 7—9 III 1989 r. oraz Biura Politycznego KC PZPR z 14 III 1989 r. Po przyjęciu przez Komisję Wspólną w dniu 22 III 1989 r. i parafowaniu przez obydwu współprzewodniczących zespołu redakcyjnego został przedłożony Radzie Ministrów. Po uchwaleniu 10 IV 1989 r. przez Radę Ministrów przekazany został jako projekt rządowy Sejmowi.

2. USTAWA O GWARANCJACH WOLNOŚCI SUMIENIA I WYZNANIA

W toku prac nad projektem ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego przewijała się myśl, powtarzana przy różnych okazjach przez przedstawicieli rządu, o potrzebie jednoczesnego uregulowania stosunku państwa do nie rzymskokatolickich kościołów i związków wyznaniowych. Uzasadniano ją koniecznością poszanowania zasady równouprawnienia wyznań. Myśl ta nie przybierała jednak formy konkretnych projektów. Zainteresowania tą sprawą nie przejawiały też nie rzymskokatolickie kościoły i związki wyznaniowe. Po wznowieniu prac nad projektem ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego odbyło się 2 XI 1987 r. spotkanie przedstawicieli Polskiej Rady Ekumenicznej z wiceprzewodniczącym Rady Państwa, Kazimierzem Barcikowskim. Podczas tego spotkania, przy wymianie poglądów na temat sytuacji mniejszości wyznaniowych, padła propozycja uregulowania sytuacji prawnej nie rzymskokatolickich kościołów i związków wyznaniowych. Została ona od razu skonkretyzowana przez powołanie mieszanego zespołu roboczego Urzędu do Spraw Wyznań i Polskiej Rady Ekumenicznej. W skład zespołu weszli jako przedstawiciele Urzędu: dr Grzegorz Rydlewski, prof. dr Jerzy Godlewski, mgr Bogusław Skręta, mgr Józef Śliwiński, mgr Adam Piekarski, mgr Joanna Dubaniewicz, a jako przedstawiciele Polskiej Rady Ekumenicznej: bp Jerzy Narzyński, bp doc. dr Wiktor Wysoczański, prof. dr Michał Pietrzak, ks. Adam Kleszczyński, i ks. Antoni Semeniuk. Bp Jerzy Narzyński nie uczestniczył w pracach zespołu. Od początku prac zespołu nie była jasna koncepcja opracowywanego projektu. Ścierały się ze sobą dwie propozycje rozwiązań. Polska Rada Ekumeniczna pragnęła, aby projektowana ustawa normowała stosunek państwa do nie rzymskokatolickich kościołów i związków wyznanio-

wych i uzupełniała ustawę normującą status prawny Kościoła Katolickiego. Urząd do Spraw Wyznań zamierzał nadać projektowi charakter ustawy wykonawczej do postanowień art. 82 Konstytucji. Miała ona konkretyzować przepisy Konstytucji dotyczące wolności sumienia i wyznania, swobody wypełniania funkcji religijnych przez kościoły i związki wyznaniowe, rozdziału Kościoła i Państwa oraz regulować tryb regulacji powstawania nowych kościołów i związków wyznaniowych. Na podstawie przepisów tej ogólnej ustawy i w celu wykonania jej postanowień miały być wydawane odrębne ustawy, określające stosunek państwa do poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych. Realizacja tego zamiaru natrafiła na przeszkody w postaci równorzędności ustaw w polskim systemie źródeł prawa oraz braku zainteresowania takim rozwiązaniem Kościoła Katolickiego, który preferował regulację indywidualną i nie chciał podlegać dodatkowym ustawom. Dlatego też w końcowym etapie prac zespołu koncepcja Urzędu do Spraw Wyznań zaczęła się załamywać. Pod naciskiem żądań Polskiej Rady Ekumenicznej, której członkowie woleli uzyskać konkretne uprawnienia od razu, do projektu wprowadzono wiele rozwiązań szczegółowych, przejętych z projektu ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego. Wpłynęło to na utratę ogólnego charakteru przygotowywanego projektu. Utrzymany tytuł ustawy pozostał jedynie częściowo adekwatny do jej treści. Projekt ustawy został 5 IV 1989 r. parafowany przez obydwu współprzewodniczących zespołu roboczego dr. G. Rydlewskiego i bp. doc. dr. W. Wysockańskiego. Uchwalony przez Radę Ministrów 10 IV 1989 r. wpłynął do Sejmu jako projekt rządowy.

3. USTAWA O UBEZPIECZENIU SPOŁECZNYM DUCHOWNYCH

Duchowni, jako jedyna grupa społeczna, nie byli objęci obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym, co uważano za krzywdzące i pozbawione merytorycznego uzasadnienia. W styczniu 1983 r. Urząd do Spraw Wyznań i Episkopat Polski podjęły wspólną decyzję, aby sprawę tę uregulować osobną ustawą. Ale dopiero w 1986 r. Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu i Episkopatu powołała zespół roboczy w celu przygotowania projektu ustawy. W skład jego weszli przedstawiciele Urzędu do Spraw Wyznań, Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej, Ministerstwa Finansów, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Episkopatu Polski. Zespół otrzymał wytyczne od Komisji Wspólnej, która ustaliła rozwiązania kierunkowe. Po dwóch latach pracy projekt był gotowy. 17 I 1989 r. przekazano go Komisji Wspólnej. Po jej akceptacji projekt przekazany został Radzie Ministrów, która przyjęła go 10 IV 1989 r. razem z dwoma pozostałymi projektami i wniosła do Sejmu. W trakcie przygotowania projekt nie był konsultowany z przedstawicielami nie rzym-

skokatolickich kościołów i związków wyznaniowych. Gotowy projekt przekazano do zaopiniowania jedynie Polskiej Radzie Ekumenicznej, która ze względu na krótki termin nie była w stanie zająć stanowiska.

4. PROJEKTY USTAW WYZNANIOWYCH W SEJMIE

Prace Sejmu nad projektami ustaw wyznaniowych toczyły się w przyspieszonym tempie z powodu skrócenia kadencji Sejmu i zarządzenia przedterminowych, częściowo demokratycznych wyborów. 26 IV 1989 r. odbyło się pierwsze czytanie złożonych projektów. Sejm powołał Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia wszystkich trzech projektów ustaw. Komisja Nadzwyczajna utworzyła trzy podkomisje do rozpatrzenia poszczególnych projektów. Opinie o projektach ustaw przygotował zespół doradców sejmowych i zespół roboczy Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie. Podkomisja do rozpatrzenia projektu ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego dokonała w nim, za aprobatą przedstawicieli Kościoła, licznych poprawek o charakterze redakcyjno-stylistycznym. Znaczniejsze zmiany wprowadzono do projektu ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Ponieważ zespołowi roboczemu przygotowującemu ten projekt nie były znane uprawnienia, jakie uzyskał Kościół Katolicki w swoim projekcie, wystąpiły tu znaczne rozbieżności niekorzystne dla pozostałych kościołów i związków wyznaniowych. Celem wnoszonych poprawek było dążenie do ich równouprawnienia. Istotną trudność powodowało też ustalenie wzajemnych relacji między tymi ustawami. Art. 18 projektu ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, przyjęty po długich dyskusjach, nie uzyskał precyzji. Zabrakło w nim formalnego stwierdzenia mówiącego, że przepisy tej ustawy odnoszą się do wszystkich kościołów i związków wyznaniowych.

Po przyjęciu projektów przez Komisję Nadzwyczajną, która dokonała w nich jeszcze kilku poprawek i redakcyjnych uściśleń, Sejm na plenarnym posiedzeniu 17 V 1989 r. przystąpił do debaty końcowej]. Przewodniczący Komisji Nadzwyczajnej, poseł Kazimierz Barcikowski, podkreślił w swoim wystąpieniu fakt aktywnego udziału przedstawicieli kościołów i związków wyznaniowych przy tworzeniu ustaw oraz akceptacji przez nich wszystkich poprawek zgłoszonych w podkomisjach i komisji. Uznał, że ustawy stwarzają gwarancje swobody wierzeń i praktyk religijnych oraz przyjmują zasadę neutralności państwa, jego organów i instytucji wobec religii⁷. Poseł z PZPR Andrzej Szpringer wyraził pogląd, że ustawy są wyrazem ewolucji postaw wobec religii. Sta-

⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 48 posiedzenia Sejmu PRL z 17 V 1989 r., tam 10.

nowią zwycięstwo nurtu porozumienia i dialogu nad tendencjami prowadzącymi do walki i konfrontacji. Nie są rozwiązaniami koniunkturalnymi, ale mają charakter trwały⁸.

V. FILOZOFIA USTAW WYZNANIOWYCH

Filozofia polskiego ustawodawstwa wyznaniowego, w świetle uchwalonych 17 V 1989 r. ustaw, rysuje się niezbyt jasno. Wprawdzie przewodzą mu zasady konstytucyjne: wolność sumienia i wyznania, swoboda wypełniania funkcji religijnych przez kościoły i związki wyznaniowe, równouprawnienie wyznań, rozdział Kościoła i Państwa, ale jego koncepcja strukturalna budzi uzasadnioną krytykę z powodu braku wyraźnej idei przewodniej. Spowodowane to zostało niedocenianiem w przeszłości problemów prawa wyznaniowego przez władze państwowe i naukę prawa, pozostających pod przemożnym wpływem poglądu o zaniku wierzeń religijnych w społeczeństwie. Nie mogły w tych anormalnych warunkach powstać zadowalające koncepcje rozwiązań strukturalnych ustawodawstwa wyznaniowego. Zaważyła na takiej sytuacji także taktyka rządu, który porozumiewał się z Kościołem Katolickim w sprawach dotyczących regulacji jego sytuacji prawnej, natomiast z Polską Radą Ekumeniczną w sprawach odnoszących się do wszystkich kościołów i związków wyznaniowych w tym także Kościoła Katolickiego.

W konsekwencji wskazanych uwarunkowań nie mogła znaleźć akceptacji koncepcja uregulowania całokształtu spraw wyznaniowych w jednej ustawie o wolności sumienia i wyznania, wykonującej i konkretyzującej ogólne postanowienia Konstytucji. Próba realizacji tego zamiaru w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania nie powiodła się, gdyż u jej podstaw tkwiło założenie, że ustawa o charakterze ogólnym będzie uzupełniona szczegółowymi ustawami indywidualnymi. Odrzucona też została forma indywidualnego normowania statusu prawnego poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych w drodze ustawodawczej, będąca wykonaniem nakazu zawartego w art. 82 Konstytucji. Między ustawy indywidualne a Konstytucję wprowadzona została ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

Polskie ustawodawstwo wyznaniowe cechuje wielostopniowa struktura rozwiązań normatywnych, którą tworzą: przepisy konstytucji, przepisy ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz przepisy ustaw indywidualnych względnie także umów międzynarodowych w przypadku Kościoła Katolickiego. Uzupełniają tę strukturę rozporządzenia wykonawcze właściwych ministrów, bądź — co stanowi istotne novum

w systemie normatywnych aktów wykonawczych — umowy zawierane przez rząd z Konferencją Episkopatu Kościoła Katolickiego. Jest rzeczą oczywistą, że przyjęta koncepcja prowadzić musi do nadmiernej i niepotrzebnej jurydyzacji stosunków i spraw wyznaniowych.

Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania nie uzyskała charakteru swoistej *lex generalis*. Zawiera bowiem obok przepisów ogólnych, rozwijających postanowienia Konstytucji, także sformułowania normujące w sposób szczegółowy różne aspekty sytuacji i działalności kościołów i związków wyznaniowych. Zresztą nadanie tej ustawie charakteru nadrzędnego nad ustawami indywidualnymi wymagałoby wprowadzenia do polskiego systemu źródeł prawa ustawy o takim charakterze. Wątpliwe jest bowiem, aby pojęcia wypracowane przez naukę prawa — *lex generalis* i *lex specialis* — mogły okazać się pomocne dla wyjaśnienia relacji między ustawą o gwarancjach wolności sumienia i wyznania a ustawami indywidualnymi i uzasadnienia jej nadrzędności nad nimi.

Nowe ustawy wyznaniowe, z wyjątkiem ustawy o ubezpieczeniu społecznym duchownych, hołdują dominującej w przeszłości metodzie tworzenia aktów normatywnych charakteryzujących się nadmierną szczegółowością i kazuistyką przepisów prawnych. Zawierają one nie tylko sformułowania ogólne, właściwe dla normalnej stylistyki ustaw, ale także od razu przepisy wykonawcze. Wynikało to z założeń obowiązującego systemu tworzenia i stosowania prawa, właściwych dla systemów totalitarnych. Głosiły one w odniesieniu do spraw wyznaniowych, że jednostka korzystająca z wolności sumienia i wyznania, a kościoły i związki wyznaniowe przy wykonywaniu funkcji religijnych mogą robić tylko to, na co im prawo wyraźnie pozwala, a organy państwowe mogą robić także to, czego im prawo wyraźnie nie zabrania. Z tego właśnie względu Kościół Katolicki, a także inne kościoły i związki wyznaniowe zainteresowane były szczegółowością i dokładnością przepisów prawnych, aby maksymalnie ograniczyć dowolność ingerencji organów państwowych w sferę swobód wyznaniowych. Jaskrawo odzwierciedla ten sposób tworzenia prawa ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego. Na sformułowania ustaw wyznaniowych nie zdażyła jeszcze wyrzeć wpływu koncepcja tworzenia prawa właściwa dla demokratycznego państwa prawnego. Przyjmuje ona jako hasło przewodnie zasadę głoszącą swobodę działania jednostki i skrępowanie działalności organów państwowych przepisami prawa. Przewiduje ona, że jednostka lub kościół czy związek wyznaniowy przy korzystaniu z wolności wyznania czy wolności kultu mogą robić to wszystko, czego im prawo nie zabrania, a organy państwowe jedynie to, na co im prawo pozwala, względnie dba o to, czego je wyraźnie upoważnia. Ustawy odpowiadające tej zasadzie cechuje ogólny charakter przepisów, koncentracja uwagi ustawodawcy na ograniczeniach i zakazach dotyczących działalności jednostki, kościoła czy związku wy-

znanego, które jednocześnie stanowią wyłączne uprawnienie organów państwowych do ingerencji. W sferze nie objętej zakazami i ograniczeniami jednostki, kościoły i związki wyznaniowe mogą postępować i działać swobodnie, zgodnie z dewizą: „co nie jest zabronione, jest dozwolone”.

Nadmierna szczegółowość ustaw, zwłaszcza ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego, pogłębia fakt umieszczenia w nich znacznej liczby przepisów, które jedynie fragmentarycznie wiążą się ze sprawami wyznaniowymi. Wskazać tu można na przepisy prawa budowlanego, prawa finansowego, prawa celnego, prawa oświatowego, prawa normującego działalność kulturalną. Zamieszczenie tych przepisów w ustawach wyznaniowych podyktowane zostało dążeniem do kompleksowej regulacji działalności kościołów i związków wyznaniowych i skupienia większości przepisów ich dotyczących w jednym akcie ustawodawczym. O wiele istotniejsze znaczenie miały zabiegi przedstawicieli Kościoła Katolickiego, zmierzające do zmiany ich charakteru restrykcyjnego na liberalny. Osiągnięcie tego celu przez szybką nowelizację tych ustaw było ze względów formalno-organizacyjnych niemożliwe.

Nowe ustawy wyznaniowe reaktywują zasadę porozumiewania się organów państwowych z przedstawicielami kościołów i związków wyznaniowych przy regulacji ich sytuacji prawnej. Wykształcona w przeszłości i uznawana za normę konstytucyjną, uzasadniona była specyficznym charakterem spraw wyznaniowych i trudnościami związanymi z regulacją statusu prawnego kościołów i związków wyznaniowych. Zasada ta, aczkolwiek usunięta z obowiązującego ustawodawstwa (także z Konstytucji) w praktyce bynajmniej nie zanikła. Odżywała zwykle w okresach kryzysów społeczno-politycznych, gdy władze starały się wzmacniać swój wąty autorytet polityczny ukłonami w stronę Kościoła Katolickiego i uzgadniać z jego przedstawicielami niektóre projekty ustaw. Przyjęta praktyka rokuje uznanie tej zasady za konstytucyjną w przyszłej ustawie zasadniczej.

Praktyczna realizacja tej zasady w nowych ustawach przybrała różne formy. Wszystkie ustawy wyznaniowe przygotowane zostały przy aktywnym udziale przedstawicieli kościołów i związków wyznaniowych. Regulację najważniejszych spraw dotyczących Kościoła Katolickiego odsłano do konwencji ze Stolicą Apostolską. Same ustawy dość często nakazują porozumiewać się z organami kościołów i związków wyznaniowych przy wydawaniu aktów wykonawczych. Nie zawsze czynią to w sposób respektujący zasadę równouprawnienia wyznań. Te odstępstwa dotyczą wyznań nie rzymskokatolickich.

Od strony formalnej zasada porozumiewania się nie została zapisana w sposób jednolity i nie zawsze precyzyjny. Spotykamy bowiem obowiązek uprzedniego uzgodnienia zmian obowiązujących przepisów ustawy ze wskazanymi organami kościelnymi, obowiązek porozumiewania

się przy wydawaniu aktów wykonawczych z organami kościelnymi, regulowanie określonych spraw w drodze umowy rządu z organem kościelnym, normowanie określonych spraw na wniosek organu kościelnego, ogłaszanie przez organ państwowy statutu przygotowanego przez organ kościelny. O ile jasno rysuje się sytuacja, gdy ustawa wymaga zgody względnie umowy, o tyle powstają wątpliwości interpretacyjne, gdy organ państwowy ma obowiązek porozumienia się z organem kościelnym. Co dzieje się, gdy porozumienia nie można osiągnąć, a wydanie aktu wykonawczego jest konieczne? Podobne wątpliwości rodzą się, gdy organ państwowy ogłasza projekt przygotowany przez organ kościelny. Czy może on dokonać w nim zmian, względnie odmówić ogłoszenia? Niekiedy współpraca przybiera formy trwałe w postaci określonych instytucji. Ustawy przewidują tworzenie wspólnych organów państwowo-kościelnych do realizacji określonych celów. W ustawie o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego organ ten przyjął nazwę działającej dotąd bez podstawy prawnej Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu PRL i Konferencji Episkopatu Polski. Ustawa ta przyznała temu organowi, poza innymi, uprawnienie do interpretacji jej przepisów i ich wykonywania, ale pod warunkiem, że nie naruszają one uprawnień właściwych organów państwowych lub kościelnych.

Wątpliwości i niejasności budzi relacja między ustawą o gwarancjach wolności sumienia i wyznania a ustawą o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego i przyszłych ustaw indywidualnych, a także między ustawą o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego i przewidywaną konwencją ze Stolicą Apostolską. Zaciążył na tej sytuacji brak jasnej idei przewodniej ustaw wyznaniowych. Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania unika formalnego stwierdzenia, że jej postanowienia odnoszą się do wszystkich kościołów i związków wyznaniowych, aczkolwiek takie domniemanie nasuwa wyraźnie treść artykułu 18. Ten oczywisty brak formalnego określenia zasięgu podmiotowego ustawy wynikał głównie z niechęci przedstawicieli Kościoła Katolickiego do deprecjacji własnej ustawy. W konsekwencji oddziaływania wskazanych przyczyn artykuł 18 koncentruje się na wskazywaniu podmiotowych i przedmiotowych ograniczeń zakresu obowiązywania ustawy. Uznaje, że przepisy rozdziału 2, normującego działalność kościołów i związków wyznaniowych i działu III, normującego tryb powstawania nowych związków wyznaniowych, dotyczą tylko tych kościołów i związków wyznaniowych, które nie mają uregulowanej sytuacji prawnej odrębnymi ustawami. Tymi kościołami i związkami wyznaniowymi są: Kościół Katolicki, Wschodni Kościół Staroobrzędowy, Muzułmański Związek Religijny, Karaimski Związek Religijny, Kościół Ewangelicko-Augsburski, Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, Kościół Metodystyczny, Kościół Ewangelicko-Reformowany, Kościół Katolicki Mariawitów, Kościół Starokatolicki Mariawitów. Ale przepisy rozdziału 2 mają do nich zastosowanie, gdy przyznają im uprawnie-

nia nie przewidziane w indywidualnych ustawach. W kilku sprawach ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania przewiduje możliwość odmiennego uregulowania określonych spraw przez ustawy indywidualne lub ratyfikowane umowy międzynarodowe. Tą umową międzynarodową ma być projektowana konwencja ze Stolicą Apostolską. Jej zakres przedmiotowy nie został dotąd ujawniony. Czy zmieni ona i w jakim zakresie regulacje ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego? Taka możliwość nie jest wykluczona. Ale czy Stolica Apostolska zechce z niej skorzystać? Interesy Kościoła Katolickiego w Polsce wydają się należycie zabezpieczone przez ustawę. Ale czy są należycie zabezpieczone interesy państwa i jego obywateli-katolików? W obecnej sytuacji prawnej istnieje możliwość sprawowania jurysdykcji nad katolikami polskimi przez biskupów, mających siedzibę poza granicami państwa i nie będącymi obywatelami polskimi. Dotyczy to diecezji wschodnich, których granice ustalone zostały w bulli *Vixdum Poloniae unitas* wydanej 28 X 1925 r. i dotąd nie zostały dostosowane do obecnych granic państwa polskiego.

VI. INDYWIDUALNA WOLNOŚĆ SUMIENIA I WYZNANIA

Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania podejmuje pierwszą w ustawodawstwie polskim, i to chyba udaną, próbę uszczegółowienia tej wolności. Nawiązuje ona, na co zresztą wskazuje preambuła, do godnej trwałego szacunku i kontynuacji tradycji polskiej tolerancji i wolności religijnej. Uznaje jednocześnie swoje przepisy za wykonanie i konkretyzację postanowień Konstytucji dotyczących wolności sumienia i wyznania.

Uprawnienia do korzystania z wolności sumienia i wyznania ustawa przyznaje obywatelom polskim, cudzoziemcom i bezpaństwowcom przebywającym na terytorium państwa polskiego. Jest to równoznaczne z przyznaniem tych uprawnień każdej osobie. Ograniczenie uprawnień cudzoziemców i bezpaństwowców obejmuje jedynie piastowanie kierowniczego stanowiska w kościele lub związku wyznaniowym, stanowisk biskupów diecezjalnych i proboszczów parafii oraz stanowisk równorzędnych, które uzależnione jest od uprzedniej aprobaty takiej kandydatury przez kierownika Urzędu do Spraw Wyznań. Użycie w tekście ustawy określenia „obywatel” miało zapobiec zarzutom o niezgodności ustawy z Konstytucją, która uprawnia do korzystania z wolności sumienia i wyznania wiąże z obywatelstwem.

Obywatelstwo uzyskuje jednostka z chwilą urodzenia. Czyżby więc nabywała uprawnienia do korzystania z wolności sumienia i wyznania wraz z urodzeniem względnie z osiągnięciem określonego wieku? Ustawa

nic bezpośrednio na ten temat nie mówi. Przyznaje jednak rodzicom prawo decydowania o kierunku religijnego wychowania dzieci, ograniczając tym samym ich samodzielność w dokonywaniu wyboru do osiągnięcia wieku pełnoletniego. A zatem uprawnienia wynikające z wolności sumienia i wyznania przysługują jednostce dopiero z chwilą uzyskania pełnoletności.

Przedmiotowy zakres wolności sumienia i wyznania został określony w ustawie zarówno w sposób ogólny, jak i szczegółowy. Jej artykuł 1 stwierdza, że wolność sumienia i wyznania obejmuje swobodę wyboru religii lub przekonań oraz wyrażanie ich indywidualnie i zbiorowo, prywatnie i publicznie. Jest to definicja zwięzła, ale jednocześnie bardzo pojemna. Uzupełnia ją zawarty w art. 2 przykładowy, a więc nie wyczerpujący wykaz uprawnień wynikających z wolności sumienia i wyznania. Korzystając z niego jednostka może: tworzyć kościoły i związki wyznaniowe oraz należeć lub nie należeć do nich, zgodnie z zasadami swego wyznania uczestniczyć w czynnościach i obrzędach religijnych oraz wypełniać obowiązki religijne i obchodzić święta religijne, głosić swoją religię lub przekonania, wychowywać dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniami w sprawach religii, zachowywać milczenie w sprawach swojej religii lub przekonań, utrzymywać kontakty ze współwyznawcami, w tym uczestniczyć w pracach organizacji religijnych o zasięgu międzynarodowym, korzystać ze źródeł informacji na temat religii, wytwarzać i nabywać przedmioty potrzebne do celów kultu i praktyk religijnych oraz korzystać z nich, wytwarzać, nabywać i posiadać artykuły potrzebne do przestrzegania reguł religijnych, wybrać stan duchowny lub zakonny, zrzekać się w organizacjach świeckich w celu realizacji zadań wynikających z wyznawanej religii bądź, przekonań w sprawach religii, swobodnie świadczyć na rzecz kościołów i związków wyznaniowych oraz instytucji charytatywno-opiekuńczych. Ponieważ obowiązujące na mocy ustawy państwowej dni wolne od pracy ustalone były według świąt religijnych Kościoła Katolickiego, wyznawcy innych wyznań czuli się upośledzeni w swym prawie do obchodzenia własnych świąt religijnych. Aby poprawić tę sytuację ustawa przyznaje wyznawcom niekatolickich wyznań, prawo do zwolnień z pracy lub nauki na czas niezbędny do obchodzenia świąt, nie przypadających w dni ustawowo wolne od pracy, pod warunkiem jednak odpracowania czasu zwolnienia. Obowiązek ten wywołuje uwagi krytyczne z punktu widzenia respektowania zasady równouprawnienia obywateli bez względu na wyznanie.

Ustawa uwzględnia wyjątkową sytuację osób pełniących służbę wojskową lub zasadniczą służbę w obronie cywilnej, przebywających w zakładach służby zdrowia i opieki społecznej, zakładach karnych, poprawczych i wychowawczych oraz aresztach śledczych, ośrodkach przystosowania społecznego oraz schroniskach dla nieletnich, a także dzieci i młó-

dzieży przebywających na koloniach i obozach organizowanych przez instytucje państwowe. Możliwość korzystania przez te osoby z wolności sumienia i wyznania jest, w różny zresztą sposób, ograniczona. Biorąc pod uwagę te uwarunkowania, ustawa przyznaje tym osobom prawo do uczestniczenia w czynnościach i obrzędach religijnych, wypełniania obowiązków religijnych i obchodzenia świąt religijnych oraz prawo do posiadania i korzystania z przedmiotów potrzebnych do uprawiania kultu i praktyk religijnych. Sposobu realizacji tych uprawnień, uwzględniającego oczywiście specyficzny charakter miejsc pobytu tych osób, ustawa nie określa, ale odsyła ich regulację do odrębnych ustaw i rozporządzeń wykonawczych.

Wolność sumienia i wyznania, podobnie jak i inne wolności, nie ma charakteru nieograniczonego. Wyznaczenie granic tej wolności było zawsze rzeczą delikatną i drażliwą. Chodziło zwykle o to, by te ograniczenia ustalić możliwie dokładnie i jasno zarówno dla jednostki, jak i organów państwowych. Ustawa ustala, że korzystanie z wolności sumienia i wyznania zarówno w sposób indywidualny, jak i zbiorowy może podlegać jedynie ograniczeniom wprowadzonym przez ustawę, a koniecznym dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, zdrowia i moralności publicznej albo podstawowych praw i wolności innych osób. Wykonywanie uprawnień wynikających z wolności sumienia i wyznania nie może też prowadzić do uchylania się od obowiązków nakładanych przez ustawy. W wypadku zaistnienia sprzeczności między nakazem religijnym a nakazem państwowym jednostka obowiązana jest realizować ten ostatni. Jedyny wyjątek, jaki przewiduje ustawa, dotyczy obowiązku służby wojskowej. Obywatele ze względu na przekonania religijne bądź wyznawane zasady moralne mogą żądać skierowania ich do odbycia służby zastępczej. Żądania takie, w świetle przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony PRL, nie musi być uwzględnione. W wypadku restryktywnej interpretacji tego uprawnienia przez władze wojskowe wolność sumienia jednostki może być naruszana.

Ustawa konkretyzuje konstytucyjną zasadę równouprawnienia obywateli. Religia bądź przekonania w sprawach religijnych nie mogą mieć wpływu na zakres praw i obowiązków obywatelskich. Obywatele wierzący i niewierzący mają równe prawa w życiu państwowym, politycznym, gospodarczym, społecznym i kulturalnym. Ustawa wprowadza też: zakaz dyskryminowania lub uprzywilejowywania kogokolwiek z powodu religii lub przekonań. Zabrania także zmuszania obywateli do udziału w czynnościach czy obrzędach religijnych lub powstrzymywania ich od takiego udziału. Przepis ten w ustawie wydaje się zbędny, gdyż analogiczny znajduje się w kodeksie karnym, który jednocześnie określa sankcje karne za takie działania. Jedyny wyjątek od stosowania przymusu obejmuje realizację władzy rodzicielskiej.

VII. ROZDZIAŁ KOŚCIOŁA I PAŃSTWA

Konstytucyjną zasadę rozdziału Kościoła i Państwa cechuje wysoki stopień ogólności. Pozwalał on w przeszłości na swobodną interpretację jej treści i wyciąganie z niej niejednorodnych dyrektyw zarówno przez ustawodawstwo wyznaniowe, jak i praktykę organów państwowych, zwłaszcza gdy chodziło o charakter państwa, sytuację prawną i działalność kościołów i związków wyznaniowych. Ten stan dowolności interpretacyjnej wywoływał częste zastrzeżenia hierarchii Kościoła Katolickiego i krytyczne uwagi prawników. Ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego konkretyzują i precyzują zawartość tej zasady ustrojowej. Aczkolwiek nie czynią tego w sposób wyczerpujący, przesądzają jednak kierunek interpretacji i stawiają tamę dotychczasowym dowolnościom.

Ustawy wyznaniowe uznają, zgodnie z dominującym w nauce prawa wyznaniowego poglądem, rozdział Kościoła i Państwa za podstawową gwarancję wolności sumienia i wyznania. Jedynie państwo uwolnione od presji i wpływów określonej religii czy światopoglądu może stworzyć warunki umożliwiające jego organom bezstronne i równoprawne traktowanie wszystkich obywateli i zapewnić korzystanie przez nich z uprawnień wynikających z wolności sumienia i wyznania. Państwo oddzielone od Kościoła jest w stanie zapewnić swobodę wypełniania funkcji religijnych przez kościoły i związki wyznaniowe oraz ich pełne równouprawnienie.

Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania uznaje za najważniejszą konsekwencję rozdziału, świecki charakter państwa. Nie określa jednak bliżej przedmiotowego zakresu tego pojęcia, nie wskazuje też na konsekwencje, jakie wynikają z tego stwierdzenia dla działalności państwa czy sytuacji prawnej i działalności kościołów i związków wyznaniowych. Ustawa akcentuje jedynie dwie, i to chyba podstawowe cechy państwa świeckiego, a mianowicie jego neutralność w sprawach religii i przekonań oraz zakaz subwencjonowania działalności wyznaniowej. Zakaz ten ma jednak charakter względny, gdy ustawy — z uwagi na istniejący aktualnie stan rzeczy — dopuszczają wyjątki (które jednak muszą być przewidziane przez ustawy).

Neutralność państwa wobec spraw i zjawisk religijnych nakłada na organy i instytucje państwowe szereg obowiązków. Przy określaniu i realizowaniu swych zadań państwo świeckie nie może posługiwać się przesłankami religijnymi czy ateistycznymi. Rezygnuje z optowania, faworyzowania czy dyskryminowania jakiegokolwiek religii czy światopoglądu. Nie narzuca żadnej religii czy filozofii swoim obywatelom, funkcjonariuszom państwowym, szkołom, instytucjom naukowym czy kulturalnym. Przy powierzaniu urzędów i stanowisk publicznych organy państwowe nie mogą stosować kryteriów religijnych bądź światopoglądowych, nie

mogą też z tych powodów nikogo faworyzować czy dyskryminować. Na wszystkich funkcjonariuszy państwa świeckiego spada obowiązek zajmowania neutralnej postawy religijno-światopoglądowej przy wykonywaniu funkcji urzędowych. Konsekwencją praktyczną uznania neutralności państwa w sprawach religii i przekonań jest usunięcie z ustawy z 15 VII 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania, ustępów wskazujących na światopoglądowe zaangażowanie państwa, a wskazujących, iż celem nauczania jest kształtowanie naukowego poglądu na świat i wychowanie w duchu socjalistycznej moralności.

Rozdział Kościoła i Państwa rzutuje nie tylko na charakter i działalność państwa, ale także na sytuację kościołów i związków wyznaniowych. Równoważnik świeckości państwa w odniesieniu do kościołów i związków wyznaniowych widzą ustawy w ich autonomii i samorządzie. Autonomię określają ustawy jako możliwość rządzenia się w swych sprawach własnym prawem. Oznacza to uznanie przez państwo uprawnień kościołów i związków wyznaniowych do tworzenia i zmiany swego prawa wewnętrznego, które nie jest prawem państwowym. Państwo tego prawa nie tworzy ani nie poprawia. Ale jego skuteczność ograniczana jest zwykle do forum wewnętrznego kościoła lub związku wyznaniowego. Kontrola stosowania tego prawa przez sądy państwowe jest wykluczona. Skuteczność przepisów tego prawa i decyzji wydanych na ich podstawie w państwowym porządku prawnym zależy od uznania państwa, wyrażonego w normach prawa państwowego. Tak więc ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego przyznaje osobowość prawną jednostkom organizacyjnym tego Kościoła, którym kościelną osobowość prawną nadaje prawo kanoniczne. Kodeks postępowania karnego uznaje skuteczność przepisów prawa kanonicznego normującego tajemnicę spowiedzi. W przypadku, gdy dochodzi do sprzeczności między prawem wewnętrznym a prawem państwowym, przeważa przepis prawa państwowego. Wynika to z wyraźnego stwierdzenia w ustawie, że kościoły i związki wyznaniowe działają w konstytucyjnych ramach ustrojowych, a granice ich swobodnego działania wytyczają przepisy ogólnie obowiązujących ustaw, o ile ustawy wyznaniowe nie zawierają odmiennych postanowień. Mogą więc one uznawać określone normy prawa kanonicznego za ważne w państwowym porządku prawnym.

Samorząd określają ustawy wyznaniowe jako swobodne wykonywanie władzy duchownej, w tym także jurysdykcji i zarządzanie swymi sprawami. Samorząd obejmuje też uprawnienie do samodzielnego ustalania struktur organizacyjnych, systemu powoływania organów i trybu ich funkcjonowania. Organizację i działalność samorządu wyznaniowego określają z reguły przepisy prawa wewnętrznego. Granice swobód samorządowych, a w konsekwencji uprawnienia ingerencyjne organów państwowych normują przepisy prawa państwowego. Do momentu wejścia w życie ustaw wyznaniowych uprawnienia ingerencyjne organów⁷ pań-

stwowych odbiegały od systemu rozdziału, a przypominały system zwierzchnictwa państwowego nad wyznaniem. Uchylony przez ustawy wyznaniowe dekret z 31 XII 1956 r. o organizowaniu i obsadzaniu stanowisk kościelnych pozostawał dysonansem wobec konstytucyjnego zapisu o rozdziale. Ustawy wyznaniowe, pozostawiając kościołom i związkom wyznaniowym swobodę w zakresie tworzenia nowych jednostek organizacyjnych i obsadzania stanowisk wewnętrznych, nakładają na kościoły i związki wyznaniowe obowiązek informowania wskazanych organów administracji państwowej o utworzeniu, zmianie nazwy i siedziby, granic lub połączeniu, podziale i zniesieniu diecezji oraz parafii i porównywalnych jednostek organizacyjnych w związkach wyznaniowych, które nie używają tych nazw. Taki sam obowiązek dotyczy powoływania i odwoływania osób pełniących funkcje kierowniczego organu wykonawczego w kościele lub związku wyznaniowym. Wskazane wyżej obowiązki informowania mogą ulec zmianie w ustawach indywidualnych bądź w konwencji zawartej ze Stolicą Apostolską.

Ustawy wyznaniowe zrywają z dotychczasowym, faktycznie koncesyjnym systemem powstawania wyznaniowych osób prawnych. Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania pozostawia pełną swobodę kościołom i związkom wyznaniowym, odsyłając unormowanie tej kwestii do prawa wewnętrznego. Nie są one nawet obowiązane do informowania organów administracji państwowej o utworzeniu osoby prawnej, jeśli nie jest ona diecezją lub parafią względnie jednostką równorzędną. Tylko w Kościele Katolickim obowiązek informowania jest szerszy i dotyczy tworzenia wszystkich wskazanych w ustawie o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego rodzajów osób prawnych, a nie jedynie diecezji i parafii. Ponadto w tym Kościele jednostki nie wymienione rodzajowo uzyskują osobowość prawną w drodze rozporządzenia Kierownika Urzędu do Spraw Wyznań. Ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego uzależnia utworzenie jednostki organizacyjnej zakonu istniejącego za granicą, który dotąd nie działał w Polsce, od konsultacji między Sekretariatem Konferencji Episkopatu Polski z Kierownikiem Urzędu do Spraw Wyznań. Wydaje się, że te ograniczenia swobody Kościoła Katolickiego w tworzeniu osób prawnych, w porównaniu z innymi kościołami i związkami wyznaniowymi utraciły swą podstawę prawną wobec klauzuli generalnej zawartej w art. 18 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Klauzula ta przewiduje, że unormowania zawarte w rozdziale 2 mają zastosowanie do kościołów i związków wyznaniowych mających odrębną regulację ustawową, gdy są dla nich korzystniejsze. Należy więc przyjąć, że postanowienia uzależniające tworzenie nowych osób prawnych od decyzji Kierownika Urzędu do Spraw Wyznań utraciły swą moc obowiązującą.

Dotychczasowy model rozdziału Kościoła i Państwa akcentował wyodrębnienie i oddzielenie oraz niezależność sfer działania państwa i koś-

ciół oraz związków wyznaniowych. Ukształtował się on bowiem pod wpływem reakcji na system powiązania Państwa i Kościoła, przynoszący znaczne ograniczenia wolności kultu, innym niż oficjalne wyznaniom. Współcześnie w związku z coraz bardziej powszechnym respektowaniem praw człowieka, w tym także prawa do wolności sumienia i wyznania, rygorystyczne w przeszłości kontury systemu rozdziałowego tracą swoją wyrazistość. Rywalizacja, a nieraz i konfrontacja między państwem i kościołami bądź związkami wyznaniowymi zaczyna ustępować miejsca ich współdziałaniu. Dokonujące się przewartościowania, tak w teorii prawa wyznaniowego, jak i w praktyce ustrojowopolitycznej wielu państw, znalazły swój wyraz w postanowieniach ustaw wyznaniowych. Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania nakłada na państwo obowiązek współdziałania z kościołami i związkami wyznaniowymi w zachowaniu pokoju, kształtowaniu korzystnych warunków rozwoju kraju oraz zwalczaniu patologii społecznych, a także przy ochronie, konserwacji, udostępnianiu i upowszechnianiu zabytków architektury, sztuki i literatury religijnej, które stanowią integralną część dziedzictwa kultury. Dokonujące się w kraju przemiany ustrojowe wskazują, że zakres jej współpracy może być interpretowany rozszerzająco. Ustawy przewidują w celu realizacji tych, a także i innych zadań, możliwość powoływania, czasowych bądź trwałych, wspólnych instytucji. Ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego nadaje tej koncepcji konkretne kształty. Istniejąca dotąd *via facti* Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu i Episkopatu uzyskała charakter instytucji prawnej. Obydwie ustawy przewidują też współdziałanie organów państwowych z organami kościelnymi przy wydawaniu aktów wykonawczych do ustaw wyznaniowych.

VIII. SYTUACJA PRAWNA KOŚCIOŁÓW I ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH

Konstytucja przewiduje, że stosunek Państwa do kościoła oraz sytuację prawną i majątkową związków wyznaniowych określają ustawy. Wyłania się od razu pytanie: jakie ustawy? W pierwszej kolejności mają zastosowanie przepisy powszechnie obowiązujących ustaw, o ile przepisy ustaw odnoszących się bezpośrednio do kościołów lub związków wyznaniowych nie zawierają odmiennych postanowień względnie nie są z nimi sprzeczne. Obowiązuje tu generalna zasada interpretacyjna: *lex specialis derogat legi priori generali*. Ustawodawstwo specjalne dotyczące wyznań w świetle uchwalonych 17 V 1989 r. ustaw nie uzyskało jednolitego charakteru. Daje się ono nadal, może niezbyt konsekwentnie, podzielić na ustawodawstwo ogólne, dotyczące wszystkich kościołów i związków wyznaniowych i ustawodawstwo indywidualne, normujące działalność poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych. Na ogólny charakter przepisów zawartych w ustawie o gwarancjach wolności su-

mienia i wyznania wskazuje nie tylko ich treść, ale przede wszystkim wyrażona w niej zapowiedź indywidualnego regulowania sytuacji prawnej i majątkowej kościołów i związków wyznaniowych i to w formie ustawowej. Nawiązuje ona do zasady wyrażonej w konstytucji z 17 III 1921 r., przewidującej odrębne normowanie statusu prawnego każdego kościoła czy związku wyznaniowego. Należy się spodziewać, że po regulacji statusu prawnego Kościoła Katolickiego, który uzyskał taką regulację jako pierwszy, wydane zostaną dalsze ustawy indywidualne. Spowoduje to zapewne usunięcie rozbieżności, jakie występują obecnie w katalogu szczegółowych uprawnień między Kościołem Katolickimi a innymi kościołami i związkami wyznaniowymi.

Granice swobodnego działania kościołów i związków wyznaniowych wyznaczają postanowienia ogólne obowiązujących ustaw oraz ustaw wyznaniowych. Wytyczane są one w różny sposób zależnie od rodzaju tej działalności. Wielokrotnie ustawy wyznaniowe rozszerzają granice swobodnego działania kościołów i związków wyznaniowych uchylając lub zmieniając postanowienia ogólnie obowiązujących ustaw. Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania wprowadza ponad to generalną granicę swobodnej działalności, zaczerpniętą z międzynarodowych paktów praw człowieka. Stwierdza ona, że działalność kościołów i związków wyznaniowych nie może naruszać postanowień ogólnie obowiązujących ustaw, chroniących bezpieczeństwo publiczne, porządek, zdrowie i moralność publiczną albo podstawowe prawa i wolności innych osób. Zakazuje ona tym samym wydawania ustaw specjalnych, normujących w sposób restrykcyjny wskazane sprawy w odniesieniu wyłącznie do kościołów i związków wyznaniowych.

1. UPRAWNIENIA RELIGIJNO-KULTOWE

Przewidziany przez ustawy wyznaniowe trzon katalogu uprawnień religijno-kultowych kościołów i związków wyznaniowych nie uległ zasadniczej zmianie w porównaniu z okresem poprzedzającym ich uchwalenie. Doszły natomiast nowe prawa, ułatwiające kościołom i związkom wyznaniowym obronę swobody działalności religijnej, a także uprawnień swych wyznawców, wynikających z wolności sumienia i wyznania. O wiele większego znaczenia nabrało jednak wolnościowe pojmowanie i konkretyzacja zarówno jednostkowych, jak i zbiorowych uprawnień wyznaniowych. Położona została tym samym tama dowolności interpretacyjnej. Zniesieniu uległo wiele dotychczasowych ograniczeń i zakazów oraz zahamowano swobodę ingerencyjną organów administracji państwowej w działalność kościołów i związków wyznaniowych.

Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w artykule 19 ustala po raz pierwszy w ustawodawstwie polskim przykładowy katalog

uprawnień wynikających ze swobody wypełniania funkcji religijnych. Wskazuje zarazem, że korzystanie z tych uprawnień odbywa się na zasadzie równouprawnienia, co ma zapobiegać ich różnicowaniu w ustawach indywidualnych, a także przy interpretacji ich przepisów. Katalog ten obejmuje: 1) określenie doktryny religijnej, dogmatów, zasady wiary i liturgii, 2) organizowanie i publiczne sprawowanie kultu, 3) udzielanie posług religijnych, także osobom odbywającym służbę wojskową, przebywającym w zakładach służby zdrowia, zakładach karnych i wychowawczych oraz organizowanie obrzędów i zgromadzeń religijnych, 4) rządzenie się w swoich sprawach własnym prawem, swobodne wykonywanie władzy duchownej oraz zarządzanie swoimi sprawami, 5) kształcenie i zatrudnianie duchownych, 6) realizowanie inwestycji sakralnych i kościelnych, 7) nabywanie, posiadanie i zbywanie majątku ruchomego i nieruchomości oraz zarządzanie nim, 8) zbieranie składek, otrzymywanie darowizn, spadków i innych świadczeń od osób fizycznych i prawnych, 9) wytwarzanie i nabywanie przedmiotów i artykułów potrzebnych do celów kultu i praktyk religijnych oraz korzystanie z nich, 10) nauczanie i głoszenie religii, także za pomocą prasy, książek i innych druków oraz filmów i środków audiowizualnych, 11) korzystanie ze środków masowego przekazywania, 12) prowadzenie działalności oświatowo-wychowawczej, 13) tworzenie i prowadzenie zakonów i diakonatów, 14) tworzenie organizacji mających na celu działalność na rzecz formacji religijnej, kultu publicznego oraz przeciwdziałanie patologiom społecznym i ich skutkom, 15) prowadzenie działalności charytatywno-opiekuńczej, 16) zakładanie, posiadanie i poszerzanie cmentarzy grzebalnych oraz zarządzanie nimi, 17) należenie do międzynarodowych organizacji wyznaniowych i międzywyznaniowych oraz utrzymywanie kontaktów zagranicznych w sprawach związanych z realizacją swoich funkcji.

Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania nie poprzestaje na wyliczeniu podstawowych uprawnień kościołów i związków wyznaniowych. Wiele z nich ulega od razu konkretyzacji i uszczegółowieniu w artykułach 20 - 26, mimo że zgodnie z pierwotną intencją autorów ustawy, miało to nastąpić dopiero w ustawach indywidualnych. Pełna konkretyzacja tych uprawnień nastąpiła w ustawie o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego. Stanie się ona z pewnością wzorem dla dalszych regulacji indywidualnych.

Wobec okazałych rozmiarów szczegółowej regulacji uprawnień kościołów i związków wyznaniowych, celowym wydaje się ograniczenie rozważań do przedstawienia i charakterystyki zmian, jakie wprowadziły ustawy wyznaniowe. Obejmują one wszystkie niemal przejawy działalności kościołów i związków wyznaniowych. W określeniu zakresu przedmiotowego i stopnia szczegółowości występują różnice między obydwoma ustawami. Wyższy stopień szczegółowości cechuje oczywiście ustawę

o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego. Jej układ przedmiotowy przyjmuję jako podstawowe kryterium charakterystyki dokonanych zmian.

Ustawa potwierdza swobodę Kościoła Katolickiego do organizowania i sprawowania kultu publicznego, przejmując przepisy ustawy o zgromadzeniach i rozporządzenia o pielgrzymkach. Pozwala organizować religijne uroczystości pogrzebowe na cmentarzach komunalnych. Wprowadza dodatkowy dzień wolny od pracy — święto Wniebowzięcia Najświętszej Marii Panny (15 sierpnia). Zastrzega, że zmiana dotychczas ustalonych dni wolnych od pracy wymaga uzgodnienia z Konferencją Episkopatu Polski, co uznać należy za samoograniczenie suwerenności przez państwo. Nauczanie religii uznane zostało za wewnętrzną sprawę Kościoła, przy jednoczesnym wskazaniu, jak się ma odbywać. Można dopatrywać się w tym ograniczenia swobody działania Kościoła. Dotychczasowe i od kilku lat nie wykonywane uprawnienia nadzorcze organów administracji szkolnej nad nauczaniem religii uległy likwidacji. Sposobami usuwania kolizji między nauczaniem religii a obowiązkowymi zajęciami w szkole ma się zająć rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej wydane w porozumieniu z Sekretariatem Konferencji Episkopatu Polski.

Tradycyjne prawo kościołów i związków wyznaniowych do zakładania i prowadzenia seminariów duchownych zostało potwierdzone. Spory istniejące dotąd wokół wyższych uczelni papieskich zostały rozstrzygnięte stosownie do postulatów kościelnych. Regulację statusu prawnego wymienionych w ustawie uczelni oraz trybu i zakresu uznawania przez państwo kościelnych stopni i tytułów naukowych, odesłała ustawa do umowy między Rządem PRL i Konferencją Episkopatu Polski. Zawarta 30 VI 1989 r. umowa uzależnia tworzenie nowych uczelni papieskich od porozumienia Rządu PRL i Konferencji Episkopatu, określa liczbę osób świeckich mogących studiować na I roku, przyznaje słuchaczom prawa studentów uczelni państwowych w zakresie służby zdrowia, ulg komunikacyjnych; zasiłków rodzinnych, zwalnia ich od odbywania zajęć wojskowych, ale z obowiązkiem odbycia przeszkolenia wojskowego po ukończeniu studiów, zrównuje prawa pracowników uczelni papieskich z prawem pracowników szkół państwowych w zakresie służby zdrowia, ulg komunikacyjnych i ubezpieczeń społecznych. Uznaje tytuły magistra teologii i filozofii nadawane przez uczelnie papieskie za równoważne z tytułem magistra nadawanym przez uczelnie państwowe. Przyznaje uczelniom papieskim uprawnienie do nadawania stopni naukowych, zrównując je ze stopniami naukowymi nadawanymi przez uczelnie państwowe. Kontrola Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej do spraw Kadr Naukowych nad nadawaniem w tych uczelniach stopni naukowych wyraża się w dokonywaniu (w porozumieniu z Radą Naukową Episkopatu) okresowych ocen poziomu rozpraw doktorskich i habilitacyjnych z filozofii i historii Kościoła i w zatwierdzaniu stopnia naukowego doktora habili-

towanego z tych dziedzin. Tytuły profesorskie w uczelniach papieskich nadaje władza kościelna wskazana w statucie szkoły, po zasięgnięciu opinii Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej⁹.

Tworzenie szkół wyższych o profilu nauczania wykraczającym poza teologię i filozofię następuje w drodze ustawy. Z wnioskiem w tej sprawie występuje Konferencja Episkopatu Polski lub organy zwierzchnie w innych kościołach i związkach wyznaniowych. Ustawy te określają też tryb i zakres uznawania przez państwo stopni i tytułów naukowych w tych szkołach. Kościoły i związki wyznaniowe uzyskały prawo zakładania i prowadzenia religijnych instytutów naukowych i naukowo-dydaktycznych.

Ustawy uznają prawo kościołów i związków wyznaniowych, realizowane dotąd w bardzo skromnym zakresie na skutek nieprzychylnego stanowiska władz oświatowych, do zakładania i prowadzenia szkół oraz innych placówek oświatowo-wychowawczych i opiekuńczo-wychowawczych, na zasadach określonych w ustawach. Sposób korzystania z tego prawa ma określić Minister Edukacji Narodowej w porozumieniu z władzami kościołów i związków wyznaniowych. W podobnym trybie Minister Edukacji Narodowej określa zakres korzystania przez nauczycieli i wychowawców oraz uczących się w szkołach prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe, a także w seminariach i szkołach duchownych, z uprawnień i świadczeń społecznych oraz zakres podlegania obowiązkom przewidzianym dla pracowników i uczniów szkół państwowych. Ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego zrównuje pracowników szkół i placówek oświatowo-wychowawczych nie będących nauczycielami i wychowawcami, z pracownikami odpowiednich szkół państwowych.

Ustawy wyznaniowe potwierdzają i konkretyzują prawo kościołów i związków wyznaniowych do udzielania posług duszpasterskich w wojsku, zakładach wychowawczych i opiekuńczych, szpitalach, sanatoriach, prewentoriach, na koloniach i obozach organizowanych przez instytucje państwowe, w zakładach karnych, poprawczych oraz aresztach śledczych, ośrodkach przystosowania społecznego i w schroniskach dla nieletnich. Dokładniej normuje realizację tego prawa ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego. Określa ona status prawny katolickich kapelanów wojskowych, tworzących odrębny korpus osobowy żołnierzy zawodowych oraz innych kapelanów (więziennych, szpitalnych). Należy sądzić, że przyszłe ustawy indywidualne skonkretyzują te uprawnienia w odniesieniu do pozostałych kościołów i związków wyznaniowych.

Niezależnie od indywidualnego prawa do zrzeszania przyznanego członkom kościołów i związków wyznaniowych dla realizacji zadań wynikających z nakazów wyznawanej religii, ustawy wyznaniowe przyznają

⁹ MP 1989, nr 22, poz. 174.

takie prawo kościołom i związkom wyznaniowym. Konkretyzuje to prawo ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego. Wyodrębnia ona organizacje kościelne i organizacje katolickie. Organizacje kościelne tworzone są swobodnie przez wskazane w ustawie władze kościelne i mają na celu w szczególności: działalność na rzecz kształtowania formacji religijnej, kultu publicznego i nauki katolickiej. Jedyne o utworzeniu organizacji kościelnej o zasięgu ponaddiecezjalnym Sekretariat Konferencji Episkopatu Polski powiadamia Urząd do Spraw Wyznań. Organizacje kościelne mogą uzyskać osobowość prawną. Podlegają one władzom kościelnym, które kontrolują ich działalność. Nie mają do nich zastosowania przepisy ustawy o stowarzyszeniach. Nie podlegają też przepisom ustawy o zgromadzeniach, z wyjątkiem zebrań organizowanych na drogach i placach publicznych oraz w budynkach państwowych.

Za organizacje katolickie ustawa uznaje organizacje założone za aprobatą władzy kościelnej, która mianuje w nich swego asystenta lub kapełana. Działają one w łączności z hierarchią kościelną i pod jej nadzorem. Cel ich działalności określa ustawa jako społeczno-kulturalny, oświatowo-wychowawczy i charytatywno-opiekuńczy, ale pozostający w zgodności z nauką Kościoła. Do organizacji katolickich mają zastosowanie przepisy ustawy o stowarzyszeniach, z następującymi wyjątkami: władzy kościelnej przysługuje prawo cofnięcia aprobaty i wystąpienia do sądu z wnioskiem o rozwiązanie stowarzyszenia, który wymaga jednak uzgodnienia w Komisji Wspólnej. W wypadku likwidacji organizacji katolickiej jej majątek przechodzi na własność Kościoła, chyba że jej statut stanowi inaczej. Organizacje, których celem jest krzewienie trzeźwości, oddziaływanie na osoby nadużywające alkoholu lub używające narkotyków oraz udzielanie pomocy ich rodzinom, mogą przybrać formę organizacji kościelnej lub katolickiej.

Ustawy przyznają kościołom i związkom wyznaniowym prawo zakładania i prowadzenia instytucji i zakładów charytatywno-opiekuńczych. Ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego wyszczególnia zróżnicowane rodzaje tej działalności, obejmując nią także prowadzenie szpitali, innych zakładów leczniczych, aptek, żłobków, burs, schronisk oraz wskazuje na sposoby jej finansowania. Kościołowi Katolickiemu przywrócone zostało prawo do powołania organizacji „Caritas”, działającej do 1950 r. w ramach jego struktur organizacyjnych. Oznacza to zaprzestania używania tej nazwy przez istniejące w chwili wejścia w życie ustawy Stowarzyszenie Katolików „Caritas”.

W związku z wypełnianiem funkcji religijnych przez kościoły i związki wyznaniowe ustawy przyznają im prawo do prowadzenia działalności propagandowej i kulturalnej. Szczegółowo określa te prawa ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego. Kościelne osoby prawne mogą wydawać prasę, książki i inne druki, mogą również zakładać i prowadzić wydawnictwa, agencje informacyjne, zakłady poligraficzne oraz organizo-

wać własny kolportaż prasy, przy przestrzeganiu obowiązujących w tym zakresie przepisów prawnych. Przy ich restrykcyjnym charakterze realizacja tych uprawnień może zostać utrudniona. Dla realizacji działalności wydawniczej kościelne osoby prawne mogą uzyskiwać, jako darowizny z zagranicy potrzebne maszyny, urządzenia, materiały poligraficzne i papier. Kościoły i związki wyznaniowe uzyskały prawo do emitowania w radiu i telewizji programów religijno-moralnych i kulturalnych. Jego realizację ma określić porozumienie władz danego kościoła lub związku wyznaniowego z Komitetem do Spraw Radia i Telewizji. Takie porozumienie zawarł dotąd tylko Kościół Katolicki. Kościół Katolicki uzyskał ponadto prawo zakładania własnych stacji radiowych i telewizyjnych.

Kościół i związki wyznaniowe mogą prowadzić działalność kulturalną związaną z wypełnianiem funkcji religijnych. Szczegółowe uprawnienia przyznane Kościołowi Katolickiemu obejmują: zakładanie i prowadzenie teatrów, kin, wytwórni filmów i innych środków audiowizualnych, dystrybucję i rozpowszechnianie filmów i innych środków audiowizualnych. Działalność ta, jeśli jest prowadzona na potrzeby realizacji zadań religijno-moralnych, nie wymaga przewidzianych przez ogólnie obowiązujące przepisy zezwoleń i upoważnień. Niezbędne jest jedynie zawiadomienie organu administracyjnego uprawnionego do udzielania takich zezwoleń i upoważnień. Kościelnym osobom prawnym potwierdzono prawo zakładania i posiadania archiwów i muzeów oraz prawo gromadzenia zbiorów bibliotecznych na cele wewnętrzne i publiczne. Na podjęcie publicznego udostępniania zbiorów władza kościelna nie musi uzyskiwać zgody, powiadamia jedynie właściwy do rejestracji bibliotek, organ administracji państwowej o rozpoczęciu takiej działalności.

Ustawy wyznaniowe przewidują otoczenie kościołów i związków wyznaniowych i ich działalności ochroną prawną. Nie określają jednak zakresu tej ochrony, odsyłając jej regulację do obowiązujących ustaw, głównie do kodeksu karnego. Obowiązujący kodeks karny nie przewiduje — co jest zresztą wielce wymowne — ochrony działalności kultowej. Postulat wprowadzenia do ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania artykułu uzupełniającego przepisy kodeksu karnego w brzmieniu: „Kto złośliwie przeszkadza publicznie wykonywaniu obrzędów religijnych przez kościoły i związki wyznaniowe, podlega karze pozbawienia wolności do lat 2, ograniczeniu wolności lub grzywny” — nie został uwzględniony. Na skutek żądań Kościoła Katolickiego z kodeksu karnego usunięto jedynie dwa bardzo rozciągłe w swej podstawie artykuły 194 i 195, przewidujące karalność duchownych nadużywających przy wykonywaniu obrzędów religijnych wolności sumienia i wyznania na szkodę interesów PRL oraz wykorzystywania cudzych wierzeń dla wprowadzania w błąd innych osób, w celu wywołania zbiegowiska lub innego zakłócenia porządku publicznego.

Ważnym instrumentem obrony interesów religijnych, w jakie zostały

wyposażone wszystkie kościoły i związki wyznaniowe, jest przyznane im przez ustawę o gwarancjach wolności sumienia i wyznania uprawnienie do wnoszenia skargi do Trybunału Konstytucyjnego. Ustawa nie określa bliżej warunków korzystania z tego uprawnienia, odsyłając ich regulację do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Powodem uzasadniającym wniesienie skargi będzie naruszenie w aktach normatywnych uprawnień jednostkowych i zbiorowych wynikających z wolności sumienia i wyznania.

2. UPRAWNIENIA MAJĄTKOWE

Ustawy uznają prawo kościołów i związków wyznaniowych do nabywania, posiadania i zbywania majątku ruchomego i nieruchomego oraz zarządzania nim. Uchylone zostały przepisy obowiązujących dotąd ustaw, ograniczających swobodę dysponowania majątkiem przez osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych. Dotyczy to głównie kościołów i związków wyznaniowych działających na podstawie prawa o stowarzyszeniach. Ustawy wyznaniowe uchyliły w odniesieniu do kościelnych osób prawnych postanowienia art. 36 kodeksu cywilnego, ograniczające zdolność prawną niepaństwowych osób prawnych do posiadania jedynie majątku niezbędnego do realizacji celów statutowych.

W sprawach związanych z realizacją uprawnień majątkowych kościoły i związki wyznaniowe działają poprzez swoje osoby prawne. Tworzenie i funkcjonowanie osób prawnych, ustalenie ich organów, zakresu kompetencji, sposobu powoływania oraz reprezentacji normuje prawo wewnętrzne względnie statuty kościołów i związków wyznaniowych. Ustawy nakładają jedynie na organy kierownicze kościołów i związków wyznaniowych obowiązek informowania wskazanych organów administracji państwowej o utworzeniu, przekształceniu lub zniesieniu określonych osób prawnych oraz powołaniu i odwołaniu ich organów.

Nabywanie, posiadanie i zbywanie majątku ruchomego i nieruchomego przez osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych podlega postanowieniom ogólnie obowiązujących ustaw. Ustawy wyznaniowe wprowadzają dość znaczny katalog zmian i odstępstw od tych postanowień. Występują w tym zakresie różnice między ustawą o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego a ustawą o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Osoby prawne wszystkich kościołów i związków wyznaniowych są zwolnione od obowiązku uzyskiwania zezwoleń na przyjęcie spadku, zapisu i darowizny. Jeżeli przedmiotem spadku, zapisu lub darowizny jest nieruchomości, zwolnienie znajduje zastosowanie, gdy według testamentu lub aktu darowizny nieruchomości jest przeznaczona na inwestycję sakralną lub związaną z nią inwestycję kościelną. Zezwolenie na zawarcie umowy dożywocia nie jest wymagane, jeżeli nieruchomości będącą przedmiotem umowy jest przeznaczona na wskazane wyżej inwestycje. W obrocie nieruchomościami między osobami prawnymi kościołów i związków wyznaniowych nie stosuje się prawa pierwokupu na

rzecz Skarbu Państwa. Przy nabywaniu nieruchomości lub jej części przez osoby prawne Kościoła Katolickiego od osób trzecich, prawo pierwokupu może być stosowane jedynie w przypadkach, gdy inwestor państwowy lub spółdzielczy uzyskał wcześniej decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na tej nieruchomości. W Kościele Katolickim wyłączona została odpowiedzialność jednej osoby prawnej za zobowiązania innej osoby prawnej.

Ustawy wyznaniowe wprowadzają obszerny wykaz zwolnień podatkowych. Stwarzają tym samym korzystniejszą sytuację majątku i przychodów osób prawnych kościołów i związków wyznaniowych. Wyznaniowe osoby prawne są zwolnione od opodatkowania przychodów uzyskiwanych z prowadzenia działalności niegospodarczej i nie mają obowiązku prowadzenia dokumentacji wymaganej przez przepisy o zobowiązaniach podatkowych. Dochody z działalności gospodarczej wyznaniowych osób prawnych oraz spółek, których udziałowcami są wyłącznie te osoby, są zwolnione od opodatkowania w części, w jakiej zostały przeznaczone w roku podatkowym lub w roku po nim następującym na cele kultowe, oświatowo-wychowawcze, naukowe, kulturalne, działalność charytatywno-opiekuńczą, punkty katechetyczne, konserwację zabytków oraz na inwestycje sakralne i inwestycje kościelne, których przedmiotem są punkty katechetyczne i zakłady charytatywno-opiekuńcze, jak również remonty tych obiektów. Wyznaniowe osoby prawne są zwolnione od opodatkowania i od świadczeń na fundusz gminny i fundusz miejski, od nieruchomości lub ich części stanowiących własność tych osób lub używanych przez nie na podstawie innego tytułu prawnego, na cele niemieszkalne, z wyjątkiem części zajmowanej na wykonywanie działalności gospodarczej. W Kościele Katolickim zwolnione od opodatkowania tym podatkiem są ponadto nieruchomości lub ich części przeznaczone na cele mieszkalne duchownych i członków zakonu, jeżeli są one wpisane do rejestru zabytków, służą jako internaty przy szkołach i seminariach duchownych, domy zakonów kontemplacyjnych, domy formacyjne zakonów i domy księży emerytów (sióstr emerytek), znajdują się w budynkach kurii diecezjalnych i biskupich, zakonnych zarządów generalnych i prowincjonalnych, w Sekretariacie Prymasa Polski i w Sekretariacie Konferencji Episkopatu Polski.

Nabywanie i zbywanie rzeczy i praw majątkowych przez osoby prawne Kościoła Katolickiego w drodze czynności prawnych oraz spadkobrania, zapisu i zasiedzenia zostało zwolnione od podatku od spadków i darowizn, od opłaty skarbowej, opłat sądowych i notarialnych, jeżeli ich przedmiotem są rzeczy i prawa nie przeznaczone do działalności gospodarczej, a także sprowadzane z zagranicy maszyny, urządzenia i materiały poligraficzne oraz papier. Darowizny na działalność charytatywno-opiekuńczą prowadzoną przez osoby prawne Kościoła Katolickiego są wyłączane z podstawy opodatkowania darczyńcy podatkiem dochodowym i po-

datkiem wyrównawczym, jeżeli kościelna osoba prawna przedstawi darczyńcy pokwitowanie odbioru oraz w okresie dwóch lat od dnia przekazania darowizny sprawozdanie o przeznaczeniu jej na tę działalność.

Wszystkie wyznaniowe osoby prawne są zwolnione od opłat celnych za przesyłane z zagranicy dary przeznaczone na cele kultowe, charytatywno-opiekuńcze i oświatowo-wychowawcze oraz za maszyny, urządzenia i materiały poligraficzne, a także papier. W Kościele Katolickim wolne od opłat celnych są ponadto wysyłane za granicę dary na rzecz zagranicznych i międzynarodowych instytucji Kościoła Katolickiego oraz przeznaczone dla ofiar klęsk żywiołowych i osób znajdujących się w szczególnej potrzebie.

Zbiórki na cele religijne, charytatywno-opiekuńcze, naukowe, oświatowe, wychowawcze oraz utrzymanie duchownych i członków zakonu organizowane przez osoby prawne Kościoła Katolickiego nie wymagają pozwolenia organu administracji państwowej, jeżeli odbywają się w obrębie terenów kościelnych oraz w miejscach i okolicznościach zwyczajowo przyjętych w danej okolicy i w sposób tradycyjnie ustalony.

Fundacje zakładane przez wyznaniowe osoby prawne podlegają ogólnie obowiązującym przepisom prawnym dotyczącym fundacji. W stosunku do fundacji zakładanych przez osoby prawne Kościoła Katolickiego wprowadzone zostały korekty prawa fundacyjnego. Niezależnie od nadzoru państwowego, nadzór nad działalnością fundacji sprawuje kościelna osoba prawna, która ją utworzyła. Kościelna osoba prawna, sprawująca nadzór nad fundacją, uprzedzana jest przez organ administracji państwowej o nieprawidłowościach w zarządzaniu jej sprawami. Zarząd przymusowy sprawować może osoba wskazana przez Prezydium Konferencji Episkopatu Polski, a w razie likwidacji fundacji jej majątek przechodzi na nadrzędną, kościelną osobę prawną.

Kościoły i związki wyznaniowe uzyskały potwierdzenie prawa do realizacji inwestycji sakralnych i kościelnych. Inwestycje te podlegają ogólnie obowiązującym przepisom prawa o planowaniu przestrzennym i prawa budowlanego, a w odniesieniu do budynków zabytkowych — również przepisom o ochronie dóbr kultury. Ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego określa dokładnie sposób realizacji tych inwestycji, udział władz kościelnych w ustalaniu planów zagospodarowania przestrzennego, zasady finansowania i pobierania opłat za użytkowanie wieczyste gruntów państwowych przekazywanych na te inwestycje.

3. REGULACJA SPORNYCH SPRAW MAJĄTKOWYCH KOŚCIOŁA KATOLICKIEGO

Ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego normuje sporną sprawę nieruchomości kościelnych, będących w posiadaniu kościelnych osób prawnych, których prawo własności było dotąd kwestionowane przez władze państwowe, jako efekt interpretacji celowo niejasnych i nieprecy-

zyjnych sformułowań ustawowych. Ustawa rozstrzyga też o sposobie przywrócenia własności części upaństwowionych nieruchomości kościelnych, których przejęcie nastąpiło z pogwałceniem przepisów obowiązujących ustaw, nieruchomości przejętych przez państwo za zaległości podatkowe bądź bez jakiegokolwiek tytułu prawnego. Naprawione zostają w ten sposób krzywdy i niesprawiedliwości wyrządzone w przeszłości Kościołowi Katolickiemu.

Ustawa przewiduje, że nieruchomości lub ich części pozostające w dniu wejścia ustawy w życie we władaniu kościelnych osób prawnych stają się z mocy prawa ich własnością, jeżeli: 1) były własnością diecezji, parafii, klasztorów lub innych instytucji greckokatolickich, 2) podlegały przejęciu na własność państwa na mocy ustawy z 20 III 1950 r. o dobrach martwej ręki, a zostały pozostawione, wydzierżawione lub przekazane kościelnym osobom prawnym, 3) podlegały przepisom dekretu z 24 IV 1952 r. o zniesieniu fundacji, a zostały poręczone, pozostawione, wydzierżawione lub przekazane kościelnym osobom prawnym, 4) zostały przez byłe władze austriackie przejęte na własność funduszy religijnych, funduszy naukowych szkół parafialnych lub katolickich gmin parafialnych, 5) znajdują się na nich obiekty sakralne wraz z budynkami towarzyszącymi, także na obszarze miasta Warszawy ale z wyłączeniem kościołów garnizonowych. Stwierdzenie przejścia własności nieruchomości lub ich części następuje w drodze decyzji wojewódzkiego organu administracji wyznaniowej. Przejście własności jest wolne od podatków i opłat. Decyzje w sprawie stwierdzenia przejścia własności nieruchomości mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego. Wniesienie skargi na niewydanie decyzji jest możliwe po upływie dwóch lat od daty wszczęcia postępowania administracyjnego.

Osoby prawne Kościoła Katolickiego uzyskały prawo starania się o przywrócenie im własności upaństwowionych nieruchomości lub ich części. Przywrócenie własności następuje na wniosek zainteresowanej kościelnej osoby prawnej, w drodze specjalnego postępowania, zwanego przez ustawę postępowaniem regulacyjnym.

Postępowanie regulacyjne może dotyczyć nieruchomości lub ich części: 1) które były własnością diecezji, parafii, klasztorów lub innych instytucji greckokatolickich, chyba że w dniu wejścia ustawy w życie pozostają we władaniu innych kościołów i związków wyznaniowych, 2) przejętych w toku wykonywania ustawy o reformie dóbr martwej ręki, jeżeli nie wydzielono z nich gospodarstw rolnych proboszczów, nie pozostawiono ogrodów i gospodarstw rolnych do 50 ha ordynariuszom i seminarium duchownym i gospodarstw rolnych do 5 ha wraz z zabudowaniami gospodarczymi domom zakonnym, 3) które należały do zakonów bezhabitowych i stowarzyszeń kościelnych, a zostały przejęte w toku likwidacji dokonanej na podstawie rozporządzenia Ministra Administracji Publicznej z 10 III 1950 r. w sprawie przystosowania stowarzyszeń do prze-

pisów prawa o stowarzyszeniach (Dz.U. nr 9, poz. 98), 4) mienia fundacji kościelnych, 5) przejętych po 1948 r. w trybie egzekucji zaległości podatkowych, 6) wyłączonej, jeżeli odszkodowanie za wyłączonej nieruchomości nie zostało wypłacone lub nie zostało podjęte, 7) przejętych we władanie państwowych jednostek organizacyjnych bez tytułu prawnego, bez względu na późniejsze ustawodawstwo konwalidujące te przejęcia. Przedmiotem postępowania regulacyjnego może być również przekazanie nieruchomości lub ich części, w celu przywrócenia w nich sprawowania kultu religijnego lub działalności oświatowej i charytatywno opiekuńczej kościelnych osób prawnych, a także tych, których stan prawny nie jest ustalony, jeżeli nie stają temu na przeszkodzie prawa osób trzecich. W stosunku do nieruchomości położonych na obszarze miasta Warszawy postępowanie regulacyjne dotyczy przywrócenia własności budynków wraz z ustanowieniem użytkowania wieczystego odpowiednich gruntów. Regulacja nie może naruszać przepisów ustawy o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, przepisów ustawy o reformie dóbr martwej ręki, z wyłączeniem gospodarstw rolnych proboszczów, ordynariuszy, seminariów duchownych i domów zakonnych, praw nabytych przez niepaństwowe osoby trzecie, zwłaszcza przez inne kościoły i związki wyznaniowe oraz rolników indywidualnych.

Postępowanie regulacyjne przeprowadza Komisja Majątkowa, złożona w równej liczbie z przedstawicieli Urzędu do Spraw Wyznań i Sekretariatu Konferencji Episkopatu Polski. Uczestnikami postępowania regulacyjnego mogą być, obok kościelnych osób prawnych, wszystkie zainteresowane jednostki kościelne i państwowe. Wnioski o wszczęcie postępowania regulacyjnego muszą być złożone w okresie dwóch lat od wejścia w życie ustawy. Ustawa określa tryb postępowania Komisji Majątkowej i powoływanych przez nią zespołów orzekających. Efektem końcowym postępowania regulacyjnego może być przywrócenie kościelnym osobom prawnym własności nieruchomości, przyznanie odpowiedniej nieruchomości zamiennej lub przyznanie odszkodowania. Ustawa określa bliżej różne możliwości decyzji końcowych, w tym także zawarcie ugody. Ugody i orzeczenia zespołów orzekających mają moc sądowych tytułów egzekucyjnych i stanowią podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej. Jeżeli zespół orzekający lub Komisja Majątkowa nie uzgodniły orzeczenia, może być wszczęte postępowanie sądowe.

Ustawa rozstrzyga o sytuacji prawnej zakładów służby zdrowia, będących własnością kościelnych osób prawnych, które uchwałami Rady Ministrów przejęte zostały na własność państwa i użytkowanych przez te zakłady nieruchomości kościelnych. Regulacja spraw własnościowych następuje przez zawieranie umów między organami administracji państwowej sprawującej nadzór nad zakładem a właścicielem nieruchomości. Umowy mogą przewidywać przejęcie nieruchomości na własność państwa w zamian za odszkodowanie lub nieruchomość zamienną, przekazanie

zakładu wraz z nieruchomością kościelnej osobie prawnej, która była jego właścicielem, jeżeli chce go prowadzić, oddanie nieruchomości właścicielowi albo określenie formy korzystania z nieruchomości przez zakład i zasady płatności czynszu. Jeżeli w okresie dwóch lat od wejścia ustawy w życie umowa taka nie zostanie zawarta, strony mogą przekazać sprawę do rozpatrzenia Komisji Majątkowej.

W sprawach korzystania z lokali kościelnych osób prawnych ustawa przewiduje, z upływem dwóch lat od dnia wejścia ustawy w życie, utratę mocy prawnej przydziałów lokali, dokonanych w trybie przepisów o szczególnym trybie najmu na rzecz państwowych jednostek organizacyjnych, organizacji politycznych, zawodowych, spółdzielczych lub społecznych. W tym terminie użytkownicy są zobowiązani zwrócić lokal w stanie wolnym.

Ustawa przewiduje także możliwość wszczęcia postępowania regulacyjnego, gdy kościelne osoby prawne posiadają nieruchomość państwową bez tytułu prawnego. Z wnioskiem o wszczęcie postępowania regulacyjnego występuje państwowa jednostka organizacyjna, która jest właścicielem nieruchomości.

Realizację spraw majątkowych w wyniku postępowania regulacyjnego kończyć będą zwykle wpisy do ksiąg wieczystych. Ustawa zwalnia wpisy do ksiąg wieczystych dokonane w ciągu pięciu lat od dnia wejścia ustawy w życie, dokonane na rzecz kościelnych osób prawnych od opłat, a przejście praw — od podatku. W okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy zwolnione są od opodatkowania, opłat skarbowych, sądowych i notarialnych, darowizny dokonane przez duchownych na rzecz kościelnych osób prawnych, jeżeli ich przedmiotem są udziały w spółkach.

IX. TWORZENIE KOŚCIOŁÓW I ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH

Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania reguluje tryb tworzenia nowych kościołów i związków wyznaniowych. Odrzuca dotychczas stosowany system koncesyjny, zastępując go systemem deklaracyjnym. Prawo tworzenia kościołów i związków wyznaniowych przysługuje obywatelom polskim, cudzoziemcom i bezpaństwowcom. Prawo to jest realizowane przez złożenie w Urzędzie do Spraw Wyznań deklaracji oraz wpis do rejestru kościołów i związków wyznaniowych. Deklaracja założycielska winna być podpisana przez co najmniej 15 osób, posiadających pełną zdolność do czynności prawnych i zawierać: 1) informację o podstawowych założeniach doktrynalnych wyznania, 2) listę osób zgłaszających, zawierającą imiona i nazwiska, obywatelstwo, datę urodzenia, miejsce zamieszkania i własnoręczne podpisy, 3) adres tymczasowej siedziby kościoła lub związku wyznaniowego, 4) statut. Ustawa wymaga, aby statut zawierał: 1) nazwę kościoła lub związku wyznaniowego, różną od

nazw innych istniejących organizacji, 2) teren działania i siedzibę władz, 3) cele działalności i zasady ich realizacji, 4) organy i ich kompetencje, 5) źródła finansowania, 6) tryb dokonywania zmian statutu, 7) sposób rozwiązania kościoła lub związku wyznaniowego i przeznaczenie pozostawionego majątku. Jeżeli kościół lub związek wyznaniowy przewiduje tworzenie jednostek organizacyjnych, zakonów lub diakonatów, mających osobowość prawną, w statucie powinny być określone nazwy, zakres uprawnień oraz zasady tworzenia, przekształcania i znoszenia tych jednostek oraz ich organy, zakres kompetencji, sposób powoływania i odwoływania tych organów. Natomiast, gdy kościół lub związek wyznaniowy stanowi część organizacji o zasięgu międzynarodowym, w statucie winny być określone zakres i formy wzajemnych stosunków.

Gdy deklaracja założycielska nie zawiera wymaganych informacji, Kierownik Urzędu do Spraw Wyznań wyznacza trzydziestodniowy termin jej uzupełnienia, po upływie którego wydaje decyzję o odmowie przyjęcia deklaracji. Jeżeli deklaracja zawiera postanowienia pozostające w sprzeczności z przepisami ustaw chroniących bezpieczeństwo, porządek, zdrowie i moralność publiczną albo podstawowe prawa i wolności innych osób, Kierownik Urzędu do Spraw Wyznań wydaje decyzję o odmowie przyjęcia deklaracji. Decyzje powinny być wydane w terminie dwóch miesięcy od daty zgłoszenia deklaracji. Na decyzje te przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Gdy nie zachodzą okoliczności uzasadniające odmowę przyjęcia deklaracji, Kierownik Urzędu do Spraw Wyznań wydaje w terminie dwóch miesięcy od zgłoszenia deklaracji decyzję o wpisie do rejestru. Z chwilą wpisu do rejestru kościół lub związek wyznaniowy uzyskuje osobowość prawną oraz korzysta ze wszystkich uprawnień i podlega wszystkim obowiązkom określonym w ustawach wyznaniowych. Osobowość prawną uzyskują także jednostki organizacyjne wymienione w statucie. Zmiany statutu kościoła lub związku wyznaniowego wpisanego do rejestru dokonywane są w trybie obowiązującym przy ich tworzeniu. Kościół lub związek wyznaniowy podlega wykreśleniu z rejestru, gdy jego sytuacja prawna została uregulowana w odrębnej ustawie, gdy zawiadomił Urząd do Spraw Wyznań o zaprzestaniu działalności lub jeżeli nie przejawiał działalności przez okres dwóch lat. Ta ostatnia przyczyna wykreślenia jest mało przekonująca. Na decyzję o wykreśleniu przysługuje skarga do NSA. Ustawa normuje także sprawę majątku pozostawionego przez kościół lub związek wyznaniowy, który zaprzestał działalności. Zasady i tryb prowadzenia rejestru określa Kierownik Urzędu do Spraw Wyznań. Nastąpiło to w rozporządzeniu Ministra-Kierownika Urzędu do Spraw Wyznań z 12 VII 1989 r. (Dz.U. nr 46, poz. 249).

W tym samym trybie, co kościoły i związki wyznaniowe, tworzone są krajowe organizacje międzykościelne, jeżeli mają mieć osobowość prawną.

Deklaracja o utworzeniu takiej organizacji musi być podpisana przez władze co najmniej dwóch kościołów lub związków wyznaniowych.

Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania przewiduje, że kościoły i związki wyznaniowe działające w dniu wejścia w życie ustawy jako stowarzyszenia zarejestrowane podlegają wpisowi do rejestru z urzędu. Natomiast kościoły i związki wyznaniowe działające jako stowarzyszenia zwykłe mogą nabyć osobowość prawną, jeżeli spełnią wymagania przewidziane dla powstania nowych kościołów i związków wyznaniowych.

X. POZYCJA PRAWNA DUCHOWNEGO

Ustawy wyznaniowe nie podają definicji osoby duchownej. Obok duchownych wymieniają osoby zakonne względnie członków zakonu oraz członków diakonatu. Wśród osób zakonnych odróżniają nowicjuszy, postulantów i juniorystów męskich i żeńskich zakonów katolickich oraz członków zakonu po złożeniu profesji wieczystej. Duchowni nie tworzą też grupy jednolitej. Ustawy wyodrębniają duchownych jako kategorię osób pełniących funkcje religijnokultowe w sposób stały oraz duchownych wybieranych na określoną kadencję. Przy braku wyraźnych wskazówek, określających cechy osoby duchownej, a w mniejszym stopniu również osoby zakonnej, koniecznym staje się odwołanie do przepisów prawa wewnętrznego kościołów i związków wyznaniowych. Normują one na ogół w sposób dość precyzyjny, kto jest osobą duchowną lub zakonną. Nie wszystkie jednak stosują te same kryteria, co utrudnia sprowadzenie istniejących różnic do wspólnego mianownika przez przepisy prawa państwowego. Rozbieżności interpretacyjne będą musiały być rozstrzygane na podstawie prawa wewnętrznego kościołów i związków wyznaniowych. Osobną kategorię, ale nie podlegającą przepisom ustaw wyznaniowych, stanowią duchowni kościołów i związków wyznaniowych o nie uregulowanej sytuacji prawnej.

Ustawy wyznaniowe potwierdzają generalną zasadę głoszącą, iż duchowni i osoby zakonne kościołów i związków wyznaniowych korzystają z praw i podlegają obowiązkom na równi z innymi obywatelami, we wszystkich dziedzinach życia państwowego, politycznego, gospodarczego, społecznego, kulturalnego. Korzystają ze zwolnień od wypełniania obowiązków publicznych, niemożliwych do pogodzenia z pełnieniem funkcji duchownego lub osoby zakonnej. Zakres i tryb uzyskiwania tych zwolnień określają przepisy obowiązujących ustaw. Generalnie zakres praw i obowiązków państwowych i politycznych duchownego modeluje zasada rozdziału kościoła i państwa. Wpływa ona przede wszystkim na praktyczną możliwość duchownych i osób zakonnych korzystania z praw poli-

tycznych związanych z pełnieniem funkcji państwowych. Jedną z podstawowych konsekwencji rozdziału jest powstrzymywanie się duchownych oraz kościołów i związków wyznaniowych od prowadzenia działalności politycznej.

Szczególne uprawnienia jakie ustawy wyznaniowe przyznają duchownym i osobom zakonnym dotyczą służby wojskowej, noszenia stroju i ubezpieczenia społecznego.

Duchowni po otrzymaniu święceń oraz członkowie zakonów po złożeniu profesji wieczystej, z wyjątkiem duchownych wybieranych na określoną kadencję i duchownych lub członków zakonów kościołów i związków wyznaniowych, nie mających uregulowanej sytuacji prawnej, zwalniani są od służby wojskowej i przenoszeni do rezerwy. Duchowni, z wyjątkiem wybieranych na określoną kadencję oraz członkowie zakonów mogą być powoływani do odbycia ćwiczeń wojskowych tylko w celu przeszkolenia do pełnienia funkcji kapelana wojskowego, ale za zgodą właściwego przełożonego kościelnego. Duchowni, z wyjątkiem wybieranych na określoną kadencję, mogą być powoływani do czynnej służby wojskowej wyłącznie do pełnienia funkcji kapelanów wojskowych. Słuchacze seminariów i szkół duchownych oraz członkowie zakonów mogą być powoływani do czynnej służby wojskowej wyłącznie do służby sanitarnej lub służby w obronie cywilnej. W stosunku do duchownych i alumnów katolickich ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego przewiduje dodatkowe uprawnienia. Alumni wyższych seminariów duchownych oraz nowicjusze zakonnicy uzyskują odroczenie zasadniczej służby wojskowej.

W razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, duchowni pełnią funkcje kapelanów wojskowych, a uczniowie — wyższych seminariów duchownych; członkowie zakonów pełnią służbę sanitarną lub służbę w obronie cywilnej. Organy wojskowe w porozumieniu z biskupem diecezjalnym powinny pozostawić do duszpasterskiej obsługi ludności niezbędną liczbę duchownych spośród tych, którzy podlegają mobilizacji.

Ustawy wyznaniowe uznają prawo osób duchownych i zakonnych do noszenia stroju duchownego.

XI. UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE DUCHOWNYCH

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym duchownych objęła obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi ostatnią kategorię osób, pozostającą dotąd poza gwarancjami konstytucyjnymi, zapewniającymi wszystkim obywatelom prawo do ochrony zdrowia, pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy. Usunięte zostało w ten sposób źródło rodzące niezadowolone i uzasadnione poczucie krzywdy.

Stosownie do postanowień ustawy, ubezpieczenie społeczne ma charakter obowiązkowy i obejmuje duchownych wszystkich kościołów

i związków wyznaniowych. Wprawdzie nazwy pojęć zawarte w sformułowaniach ustawy zaczerpnięte zostały ze słownika Kościoła Katolickiego, ale znajdują one odpowiednie zastosowanie do innych kościołów i związków wyznaniowych. Ustawa nie wskazuje bezpośrednio, kogo należy uważać za duchownego. Zawiera jednak wskazówki pozwalające ustalić cechy osób podlegających obowiązkowi ubezpieczenia. Będą nimi osoby, które pełnią funkcje duchownego w sposób stały, upodabniający ich do osób wykonujących określony zawód lub pozostających w stosunku pracy. Me będą nimi duchowni wybierani na określoną kadencję, gdyż nie pełnią funkcji duchownego w sposób stały oraz duchowni i osoby zakonne kościołów i związków wyznaniowych nie mających uregulowanej sytuacji prawnej. Będą nimi natomiast, zgodnie z wyraźnym wskazaniem ustawy, zakonnicy i zakonnice z chwilą złożenia ślubów zakonnych. Wątpliwości, jakie na tle interpretacji pojęcia duchownego mogą się wyłonić, rozstrzygane będą przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w porozumieniu z organem kościoła lub związku wyznaniowego dokonującym zgłoszenia.

Ustawa wyłącza od obowiązku ubezpieczenia osoby duchowne i zakonne, które podlegają ubezpieczeniu z innego tytułu. Są nimi alumni seminariów duchownych, nowicjusze, postulanci i junioryści zakonów męskich i żeńskich. Traktowani są oni jak młodzież ucząca się, chyba że przekroczą określony wiek. Wówczas obejmowani są obowiązkiem ubezpieczenia. Nie podlegają ustawie o ubezpieczeniu społecznym duchownych kapelani wojskowi, duchowni zatrudnieni w przedsiębiorstwach kościelnych prowadzących działalność gospodarczą, duchowni zgłoszeni przez instytucje kościelne do ubezpieczenia społecznego pracowników oraz duchowni mający już ustalone prawo do emerytury lub renty.

Zakres świadczeń wynikających z ubezpieczenia nie różni się od tego, z jakiego korzystają pracownicy. Dlatego ustawa nie określa zasad przyznawania świadczeń, ich rodzajów i wysokości, lecz odsyła do odpowiednich przepisów dotyczących ubezpieczenia pracowników i ich rodzin. Przyjmuje też rozwiązania funkcjonujące w pozapracowniczych systemach ubezpieczenia społecznego. Podstawę wymiaru emerytury lub renty stanowi kwota odpowiadająca zryczałtowanej podstawie wymiaru składek z ostatniego miesiąca ubezpieczenia. Wprowadzono możliwość podwyższania podstawy wymiaru składek i świadczeń. Ustawa nie przewiduje żadnego okresu karencji do przyznania świadczeń osobom duchownym.

Powiązanie systemu ubezpieczeń duchownych z ubezpieczeniem pracowniczym należy uznać za rozwiązanie korzystne dla tej kategorii osób. Zakres świadczeń z jakich korzystać będą duchowni, zwłaszcza wysokość emerytur i rent podlegać będzie zmianom wraz ze zmianami dotyczącymi ubezpieczenia pracowników. Wyodrębnienie duchownych z ogólnego systemu ubezpieczeń mogłoby odbić się ujemnie na ich sytuacji, gdyż jako nieliczna grupa społeczna nie posiadaliby tych możliwości nacisku na władze państwowe, co cały świat pracowniczy.

Ubezpieczenia wykonuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a świadczenia w naturze udzielają właściwe jednostki organizacyjne służby zdrowia i opieki społecznej. Osoby duchowne objęte ubezpieczeniem dokonują zgłoszenia za pośrednictwem swych władz zwierzchnich. Zakład Ubezpieczeń Społecznych zawiadamia o dacie, od której osoba duchowna objęta została ubezpieczeniem, o kwocie podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie i o wysokości miesięcznej składki na ubezpieczenie oraz wydaje legitymację ubezpieczeniową.

Podstawa wymiaru składek określana jest od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce społecznej z roku ubiegłego i podlega różnicowaniu zależnie od pełnionej funkcji osoby ubezpieczonej wewnątrz kościoła lub związku wyznaniowego. Wynosi ona dla sióstr i braci zakonnych oraz dla alumnów seminariów duchownych, nie podlegających ubezpieczeniu z innego tytułu, 30% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, dla księży diecezjalnych i zakonnych nie będących proboszczami — 40%, dla proboszczów — 75%, a dla biskupów — 100%. Podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie może być podwyższona do kwoty nie przekraczającej trzykrotnego miesięcznego wynagrodzenia. Składka na ubezpieczenie wynosi 20% podstawy wymiaru składek przy duchownym pozostającym w celibacie i 30% dla pozostałych duchownych.

Duchowni pokrywają z własnych środków 40% składki, a pozostała część, do wysokości wypłacanych świadczeń, jest opłacana przez Fundusz Kościelny. Z tego funduszu opłacane będą składki za duchownych prowadzących działalność duszpasterską za granicą oraz członków zakonów kontemplacyjnych. W przypadku podwyższenia podstawy wymiaru składek, różnica między podstawą podwyższoną a zryczałtowaną opłacana będzie w całości przez ubezpieczonego. Składkę na ubezpieczenie duchowni opłacają we własnym zakresie, a za członków zakonów ponoszą ją przełożeni. Składki nie opłacone w ustalonym terminie nie podlegają przymusowemu ściągnięciu, powodują jedynie dolegliwości finansowe i wstrzymanie niektórych świadczeń.

Osobom, które do dnia wejścia w życie ustawy osiągnęły wiek emerytalny lub stały się inwalidami I lub II grupy oraz odpowiadają warunkom wymaganym przez ustawę, przyznawana jest renta lub emerytura w określonej wysokości. Koszty ubezpieczenia tych duchownych pokrywane będą z Funduszu Kościelnego. Szacuje się je w pierwszym roku na kwotę blisko 6 miliardów złotych. Natomiast 60% dopłaty do składek osób ubezpieczonych wynosić będą w pierwszym roku ubezpieczenia około 3 miliardów złotych.

Prowadzona dotąd przez kościoły i związki wyznaniowe wewnętrzna działalność ubezpieczeniowa na rzecz duchownych może być kontynuowana jako forma dodatkowa. Zgodnie z postanowieniami art. 34 ustawy, nie może być ona uważana za działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów podatkowych.

XII. NOWY MODEL STOSUNKÓW MIĘDZY PAŃSTWEM A KOŚCIOŁAMI I ZWIĄZKAMI WYZNANIOWYMI

Uchwalone 17 V 1989 r. ustawy wyznaniowe uznać należy za forpocztę przemian ustrojowych, dokonujących się od niedawna w przyspieszonym tempie w naszym kraju. Wytaczają one kierunek przyszłym rozwiązaniom prawnym, dotyczącym innych praw wolnościowych. Tworzą nowy, wolnościowy model stosunków między państwem a Kościołem Katolickim, innymi kościołami i związkami wyznaniowymi. Zrywają z lansowanym przez ideologów totalitarnej wersji socjalizmu poglądem o zaniku wierzeń religijnych w społeczeństwie. Odrzucają zróżnicowany przedmiotowo katalog ograniczeń wolności sumienia i wyznania oraz swobody wypełniania funkcji religijnych przez kościoły i związki wyznaniowe. Przyjmują nową, rozszerzającą wykładnię funkcji religijnych, obejmując nimi także działalność kulturalną, oświatową, wychowawczą, naukową, charytatywno-opiekuńczą. Wprowadzają nowe, nie znane dotąd polskiemu ustawodawstwu wyznaniowemu gwarancje wolności sumienia i wyznania. Stwarzają dla działalności gospodarczej kościołów i związków wyznaniowych, związanej z realizacją funkcji religijnych, korzystniejsze od ogólnie obowiązujących, rozwiązania prawne. Naprawiają krzywdy i niesprawiedliwości wyrządzone w przeszłości Kościołowi Katolickiemu, polegające na bezprawnym pozbawieniu lub ograniczaniu praw majątkowych jego jednostek organizacyjnych. Nadają zasadzie rozdziału kościoła i państwa nową treść, akcentując neutralność religijno-światopoglądową państwa jako podstawową cechę jego laickiego charakteru. Uznają niezależność kościołów i związków wyznaniowych, przejawiającą się w samodzielnym tworzeniu prawa wewnętrznego, ustalania swych struktur organizacyjnych i prowadzeniu swych spraw wewnętrznych. Przyznają osobom duchownym i zakonnym różne ulgi i zwolnienia związane z realizacją obowiązku służby wojskowej oraz obejmują ich ubezpieczeniem społecznym na korzystnych warunkach.

TURNING—POINT IN POLISH LAW ON RELIGIOUS DENOMINATION

Summary

On May 19, 1989 the Sejm passed three acts on religious denominations: 1) the Law on Relations between the State and the Catholic Church; 2) the Law on Guaranties of Freedom of Conscience and Religion; 3) the Law on Social Insurance of Priests. The scope and contents of the three acts make them a turning—point in the State's policy on religious denominations. They mark the end of the period when relations between the State and religious institutions were shaped by the influence of ideological tenets of socialism, in the totalitarian version adopted in the USSR.

The article discusses the course of legislative works on the three acts and

characterizes a new model of relations between the State and the Church which emerged in consequence of the adoption of the new laws. The author presents basic assumptions of policy on religious denominations, the constitutional model of regulation of legal status of churches and religious institutions, the philosophy contained in the three acts in the context of individual freedom of conscience and religion and the legal position of churches and priests.

The Acts adopted in May 1989 should be considered the turning point of political changes taking place in Poland. They determine the direction of future developments in the sphere of other constitutional rights as well.