

JAROSŁAW SZYMANEK

PRAWO WYZNANIOWE W PRAKTYCE III RP (zagadnienia wybrane)

Dzisiaj w najmniejszym nawet stopniu niekwestionowanym standardem jest określenie w ustawie zasadniczej minimalnych przynajmniej reguł i zasad dotyczących problematyki wyznaniowej¹. Przy czym problematyka ta – bez żadnych zastrzeżeń traktowana już jako materialnie konstytucyjna² – obejmuje znacznie szerszy kompleks spraw, aniżeli jedynie prawne regulacje odnoszące się do stosunków państwo-kościelnych, choć oczywiście to właśnie konstytucyjne przepisy określające relacje pomiędzy państwem a związkami wyznaniowymi stanowią trzon, a w każdym razie najważniejszy element przepisów wyznaniowych. Trzeba jednak pamiętać, że mówiąc o przepisach *sensu stricto* wyznaniowych, uwzględniać wypada dualny charakter tych przepisów. Przepisy te bowiem z jednej strony normują tzw. instytucjonalną sferę stosunków państwo-kościół (którą to sferę nader często sprowadza się do prawa wyznaniowego, a wręcz z nim identyfikuje), z drugiej zaś sferę indywidualną, obejmującą katalog wyznaniowych praw jednostki. W ten sposób konstytucyjna regulacja problematyki konfesyjnej uzyskuje charakter pełny, wyczerpujący. Dlatego m.in. konstytucyjna regulacja zagadnień wyznaniowych musi zawsze obejmować dwojakiego rodzaju normy, po pierwsze te, których destynatariuszem jest pojedynczy człowiek, po drugie te, których adresatem są kościoły oraz inne związki wyznaniowe³. Wtedy dopiero prawna reglamentacja sytuacji wyznaniowej w państwie spełniać będzie wymogi skończoności, a zarazem wymogi, jakie stawia konstytucji nowoczesne, demokratyczne państwo prawne. Dzieje się tak dlatego, że rękojmią prawnej regulacji jest wówczas objęty zarówno kolektywny wymiar stosunków państwo-kościelnych, jak i wymiar indywidualny. Ten drugi daje każdemu człowiekowi, a więc nie tylko obywatelowi, pewien minimalny pakiet praw wyznaniowych, czy mówiąc jeszcze ściślej: światopoglądowych, dzięki czemu całość konstytucyjnych przepisów wyznaniowych nabiera zupełnego, w pełni skończonego charakteru.

Przepisy konstytucyjne ujmujące tzw. materię wyznaniową w sensie dosłownym czy ścisłym dotyczą zatem w pierwszym rzędzie wolności sumienia

¹ Por. J. Szymanek, *Konstytucyjna regulacja stosunków państwo-kościół (ujęcie komparatystyczne)*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 4, s. 22 i n.

² Tzn. taka, która musi w sposób bezwzględny zostać pomieszczona w konstytucji. Jej przeciwieństwem jest problematyka formalnie konstytucyjna, a zatem taka, która została pomieszczona w tekście konstytucji nie dlatego, że decydowała o tym jej zawartość, jej treść, lecz dlatego, że taka była wola ustrojodawcy.

³ Por. J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 2000, s. 256 i n.

i wyznania⁴. Wolność ta jest przy tym gwarantowana indywidualnie oraz zbiorowo, z tym że w odniesieniu do praw kolektywnych stanowi ona jedynie, a przynajmniej – logicznie rzecz ujmując – powinna stanowić, pochodną praw jednostki⁵. Dlatego też warunkiem *sine qua non*, a jednocześnie podstawą wszelkich regulacji konfesyjnych musi być konstytucyjne określenie sytuacji wyznaniowej (światopoglądowej) jednostki. Swoboda funkcjonowania związków wyznaniowych, a więc wolność sumienia i wyznania w ujęciu kolektywnym, inaczej instytucjonalnym, jest bowiem zawsze wtórna wobec pierwotnego prawa każdego człowieka do wyznawania odpowiadającej mu religii bądź niewyznawania żadnej. Dlatego właśnie pierwotnym posiadaczem praw w zakresie wolności religijnej jest osoba, a jednym z jej podstawowych praw jest prawo do organizowania się według kryteriów religijnych, a co za tym idzie i do tworzenia związków wyznaniowych. *Ratio legis* tworzenia organizacji konfesyjnych jest przecież oczywiste: mają one zapewnić realizację indywidualnych praw wolnościowych swoich członków (wyznawców), a więc pojedynczych jednostek, będących nosicielami wszelkich praw i wolności⁶.

Stąd też konstytucjonalizacja indywidualnego prawa do wolności religijnej jest swoistym punktem startu dla wyznaczenia prawnych zasad organizacji i działalności kościołów oraz innych związków wyznaniowych, gdyż te są jedynie funkcją, „urzeczywistnieniem prawa podmiotowego jednostki do wolności w sferze światopoglądowej”⁷. Konstytucyjne założenia prawa wyznaniowego w sposób oczywisty muszą zatem, przynajmniej w minimalnym stopniu, uregulować sytuację konfesyjną jednostki oraz konstytuowanej przez niego wspólnoty religijnej. Tak rozumiane przepisy wyznaniowe nie wyczerpują jednak wcale problematyki prawnego zdefiniowania koncepcji ładu wyznaniowego w państwie. Materia stosunków wyznaniowych obejmuje bowiem znacznie rozleglejszy kompleks spraw, aniżeli indywidualne oraz instytucjonalne gwarancje wolności sumienia i wyznania, choć oczywiście nie ulega najmniejszej wątpliwości, że to właśnie wolność religijna, w swoich obydwu wymiarach czy też aspektach, ma znaczenie rudymenitarne. Do dziedziny konfesyjnej odnoszą się jednak, a mówiąc jeszcze ściślej mogą się odnosić, również i te przepisy, które *prima facie* pozostają bez związku z materią wyznaniową. I właśnie te przepisy, przepisy *sensu largo* traktujące o kwestiach wyznaniowych, współkształtują o wiele szersze i pojemniejsze od pojęcia prawa wyznaniowego pojęcie stosunków wyznaniowych. Trzeba mieć jednak na uwadze, że przepisy te właśnie współkształtują, ale jeszcze nie określają ani tym bardziej nie determinują tych stosunków. Prawo wyznaniowe traktowane *sensu largo*, a zatem prawo do

⁴ Stwierdza to wyraźnie Wiesław Skrzydło, który analizując przepisy art. 25 Konstytucji, mówi wprost, że artykuł ten dotyczy ważnej dziedziny życia, jaką jest wolność sumienia i wyznania – por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 27. Szerzej na ten temat zob. m.in.: A. Łopatka, *Wolność sumienia i wyznania*, w: *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław 1991, s. 407 i n.; idem, *Prawo do wolności myśli, sumienia i religii*, Warszawa 1995.

⁵ Stąd też w definiowaniu prawa wyznaniowego akcentuje się w pierwszym rzędzie właśnie to, że prawo to stanowi kompleks norm „określających sytuację jednostki ze względu na jej wyznanie”, a dopiero w następnej kolejności „regulujących stosunek państwa do związków wyznaniowych oraz reglamentujących różnorodne przejawy ich działalności”, M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1999, s. 14.

⁶ Por. A. Czohara, *Stosunki państwo–kościół. Belgia, Francja, Hiszpania, Włochy*, Warszawa 1994, s. 25.

⁷ J. Osuchowski, *Religia i Konstytucja*, w: *Państwo. Demokracja. Samorząd. Księga pamiątkowa na sześćdziesięciopięćciecie Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, Warszawa 1999, s. 91.

indywidualnej oraz kolektywnej wolności sumienia i wyznania uzupełnione o katalog innych jeszcze, stosunkowo „luźnych” praw i wolności⁸, pomija bowiem szalenie istotny kontekst społeczny, kontekst sytuacyjny, a przede wszystkim praktykę stosowania prawa, nie mówiąc już w ogóle o socjologicznych uwikłaniach konkretnych stosunków wyznaniowych, a zazwyczaj to właśnie ten kontekst determinuje stosunki wyznaniowe identyfikowane *hic et nunc*.

Mówiąc o prawie, a tym bardziej o stosunkach wyznaniowych, należy však pamiętać, że prawne regulacje są co prawda szalenie ważne, wręcz kluczowe, ale kształtują one jedynie model teoretyczny, a zatem pewien model abstrakcyjny stosunków wyznaniowych. Model ten zawsze podlega praktycznej weryfikacji, względnie falsyfikacji, która może przecież odwrócić założenia przyjęte przez ustawodawcę, czego najlepszym potwierdzeniem są polskie doświadczenia w zakresie stosowania przepisów konstytucyjnych. Przepisy te – w toku ich egzekwowania – poddawane były bowiem niemal zawsze odmiennej interpretacji od tej, jaką zakładał dla nich ustawodawca⁹. Oceniając zatem kwestie konfesyjne zarówno w wymiarze indywidualnym, czyli jednostkowym, jak i w wymiarze *stricte* instytucjonalnym, należy zdawać sobie sprawę z różnic, jakie mogą, choć oczywiście wcale nie muszą, występować pomiędzy tym, co jest, a tym, co *de lege lata* być powinno. Stosunki wyznaniowe w przeciwieństwie do dogmatycznie traktowanego prawa wyznaniowego różnice te właśnie ujmują, obejmując swoim zasięgiem, obok problematyki prawno-wyznaniowej, także – a może nawet przede wszystkim – problematyką polityczno-wyznaniową. Realne stosunki religijno-światopoglądowe z reguły przecież wyglądają nieco odmiennie, a niekiedy nawet bardzo odmiennie, aniżeli ich *ex hypothesi* nakreślony wzorzec normatywny. Dlatego empiryczna weryfikacja może zakwestionować, a czasami wręcz zupełnie odwrócić, model regulacji wyznaniowych nakreślony przez przepisy ustawy zasadniczej. Polskie doświadczenia są w tym względzie szczególne, pokazują bowiem, że zwłaszcza w dziedzinie konfesyjnej „daje się nieraz zaobserwować wyraźna niezgodność między tym, co uzyskało niezależny byt w obiegu publicznym i części świadomości społecznej, a tym, co zostało zapisane w przepisach prawa”¹⁰.

Mobilność stosunków wyznaniowych w wydaniu polskim rysuje się aż nadto jaskrawie właśnie na gruncie przepisów konstytucyjnych, które to przepisy w dziedzinie stosunków państwowo-kościelnych są wyjątkowo podatne na konteksty sytuacyjne, często diametralnie zmieniające literę *leges fundamentales*. Wręcz sztandarowym przykładem może tu być przepis art. 82 ust. 2 Konstytucji PRL, przewidujący oddzielenie państwa i kościoła, który to przepis formalnie obowiązywał aż do czasu przyjęcia nowej Konstytucji z 2 kwietnia

⁸ Przykładami takich praw „luźno” powiązanych z prawem wyznaniowym *sensu stricto*, czyli praw składających się na szerokie pojęcie prawa wyznaniowego, są m.in.: równość (art. 32 Konstytucji RP), godność osoby ludzkiej (art. 30), wolność (art. 31), wolność wyrażania poglądów (art. 54), wolność zrzeszania się (art. 59). Z tego przykładowego katalogu widać, że nie są to prawa tylko czy też wyłącznie o charakterze wyznaniowym albo światopoglądowym, ale bez nich określenie prawnej sytuacji jednostki w dziedzinie wyznaniowej (światopoglądowej), a poprzez jednostki także i związków wyznaniowych, miałyby charakter mocno ograniczony, jedynie cząstkowy.

⁹ Por. J. Szymanek, *Regulacja stosunków państwo-kościół w polskich aktach konstytucyjnych XX wieku*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3, s. 27 i n.

¹⁰ J. Osuchowski, *Stosunki wyznaniowe w Polsce na tle transformacji ustrojowej*, Warszawa 1996, s. 7.

1997 r. Jednak tzw. mała konstytucja z 1992 r.¹¹ zmieniła miejsce usytuowania tego przepisu. Konstytucja ta bowiem w art. 77 derogowała w całości konstytucję z 1952 r., z wyjątkiem enumeratywnie wskazanych przepisów, które tylko temporalnie utrzymano w mocy. Wśród zachowanych przepisów znalazł się również – i to w niezmienionej postaci – art. 82, który jednak stracił swoją dotychczasową bazę aksjologiczną, zanegowaną *explicite* przez „małą konstytucję”. Oczywiście nie rzutowało to w żaden sposób na werbalną treść przepisu art. 82 ust. 2, ale na sposób jego wykładni, którą całkiem trafnie uznano za swoistą „nową interpretację konstytucyjnej zasady rozdziału kościoła od państwa”¹². Ta nowa interpretacja ewokowała w istocie ważki problem ewentualnego *desuetudo* przewidzianego w konstytucji oddzielenia państwa i kościoła. W praktyce stosowania prawa nie przestrzegano bowiem normy wynikającej z art. 82 ust. 2 Konstytucji, a organy administracyjne zachowywały się często tak, jakby ona w ogóle nie istniała¹³. W tym zakresie bodajże w największym stopniu zaznaczyła się odrębność rzeczywistości od stanu, jaki zakładały normy konstytucji. Warto jednak zdawać sobie sprawę z tego, że swoista atrofia normy konstytucyjnej przewidującej oddzielenie państwa i kościoła, choć w odwrotnym kierunku, widoczna była także i we wcześniejszym okresie PRL¹⁴. W istocie bowiem przy określaniu problematyki wzajemnych relacji między państwem a kościołem nastąpiła, zgodnie zresztą z ideologicznymi założeniami państwa socjalistycznego¹⁵, faktyczna supremacja państwa, a co za tym idzie odrzucenie neutralizmu w zakresie kształtowania sytuacji wyznaniowej, który to neutralizm funduje przecież samą zasadę *separationis ecclesiae et status*. Potwierdza to, że ogólnikowe, nazbyt pojemne pojęcia konstytucyjne mogą, za sprawą błędnej interpretacji, powodować negatywne następstwa albo dla państwa, albo dla kościoła, w zależności od opcji interpretatora, a zwłaszcza egzekutora postanowień ustawy zasadniczej. W efekcie nieprawidłowa, bo sprzeczna z założeniami ustawodawcy, interpretacja norm konstytucji może, *a casu ad casum*, prowadzić do naruszenia podstawowych praw jednostki¹⁶. Kolejny raz przypomina to, że kluczową zasadą dla współczesnego państwa i współczesnego konstytucjonalizmu jest zasada, zgodnie z którą wiara obywatela i w ogóle człowieka jest jego sprawą osobistą, *par excellence* prywatną, do której państwo nie powinno się wtrącać w najmniejszym nawet stopniu. Aktywna postawa państwa w tej materii, a zatem zaangażowanie państwa w sprawach światopoglądowych narusza wszak priorytetową zasadę bezstronności, nadając państwu miast charakteru neutralnego charakter albo antywy-

¹¹ Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 84, poz. 426.

¹² J. Brożyniak, *Konstytucyjne dylematy regulacji stosunków wyznaniowych we współczesnej Polsce*, Warszawa 1996, s. 44.

¹³ Por. np. B. Górowska, *Wolność sumienia i religii w realiach polskich*, w: A. Czołara, B. Górowska, M. Nadolski, J. Osuchowski, *Dylematy wolności sumienia i wyznania w państwach współczesnych*, Warszawa 1996, s. 65 i n. Szerzej na ten temat zob. też M. Winiarczyk-Kossakowska, *Państwowe prawo wyznaniowe w praktyce administracyjnej*, Warszawa 1999.

¹⁴ Por. J. Osuchowski, *Zagadnienie rozdziału kościoła od państwa w Polsce Ludowej. Teoria i rzeczywistość*, w: *Studia z dziejów polskiej myśli politycznej*, red. K. Przybyś, Warszawa 1994, s. 9 i n.

¹⁵ Por. J. Osuchowski, *Państwo a kościół w konstytucjonalizmie socjalistycznym*, Warszawa 1983, s. 12 i n.

¹⁶ Por. J. Brożyniak, op. cit., s. 44.

znaniowy, albo parawyznaniowy¹⁷. Ta neutralna, a więc wyśrodkowana postawa państwa, potwierdza też, że sprawą najważniejszą z punktu widzenia ładu wyznaniowego jest zagwarantowanie jednostkowej wolności myśli, sumienia i wyznania, względem której określenie sytuacji prawnej organizacji konfesyjnych jest już sprawą drugoplanową, choć logicznie ściśle z nią powiązana.

Stosunki wyznaniowe w okresie obowiązywania konstytucji PRL odznaczały się zatem niewątpliwą płynnością, jeśli wręcz nie dynamizmem, pokazując, że rozdział pomiędzy prawem a praktyką nie jest jedynie zjawiskiem czysto hipotetycznym¹⁸. Dokonanie wyraźniej dystynkcji pomiędzy stanem *de lege lata* a stanem faktycznym w zakresie stosunków wyznaniowych jest więc koniecznością. Dotyczy to zresztą nie tylko i nie wyłącznie ewentualnych rozbieżności pomiędzy obydwooma tym stanami o cechach patologicznych, ale także takich, które wynikają z przyczyn obiektywnych. By odnieść się do przykładu najbardziej oczywistego, a jednocześnie najbardziej chyba emblematycznego, można choćby wskazać różnice występujące pomiędzy poszczególnymi kościołami a innymi związkami wyznaniowymi w ich rzeczywistym położeniu. Dość wspomnieć fundamentalną dla każdego stosunków wyznaniowych, realizowanych w formule państwa świeckiego, zasadę równouprawnienia (por. art. 25 ust. 1 Konstytucji RP). Przez równouprawnienie związków konfesyjnych nie można przecież rozumieć równości faktycznej czy np. równości redystrybucyjnej. Prawne równouprawnienie nie jest zatem równoznaczne z równouprawnieniem faktycznym, gdyż wszystkie związki wyznaniowe różnią się między sobą obszarem działania, liczbą wyznawców, duchownych, budynków kultu itp. Choćby z tego względu poszczególne związki wyznaniowe nie są czasami w stanie w pełni wykorzystać tych praw, które im ustawowo przysługują¹⁹. Logiczny stąd wniosek, że deklarowana w konstytucji zasada równouprawnienia nie jest też tożsama z równością redystrybucyjną, w myśl której każdy ze związków wyznaniowych powinien otrzymać równo, bez względu na swoją liczebność, wpływy czy znaczenie, ani też – co należy tutaj wyraźnie podkreślić – równością parytetową, zgodnie z którą większy związek wyznaniowy powinien otrzymać więcej a mniejszy mniej. Równość związków wyznaniowych jest tedy równością prawną, czyli równością wobec prawa, oznaczającą nakaz jednakowego traktowania wszystkich związków wyznaniowych, bez ich jakiegokolwiek dyskryminacji czy faworyzacji²⁰. Zadekretowana w przepisach konstytucyjnych zasada równouprawnienia związków konfesyjnych jest więc zobowiązaniem ze strony państwa do jednakowego traktowania tych związków na gruncie przepisów prawnych i jako taka nie może stwarzać żadnych ekspektatyw w kierunku identyczności faktycznej związków wyznanio-

¹⁷ Por. J. Szymanek, *Bezstronność czy neutralność światopoglądowa państwa. (Uwagi na tle art. 25 ust. 2 Konstytucji RP)*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 5, s. 32 i n.

¹⁸ Szerzej na ten temat zob. H. Misztal, *Okres 1945-1989*, w: *Prawo wyznaniowe*, red. H. Misztal, Lublin 2003, s. 128 i n.

¹⁹ Por. M. Winiarczyk-Kossakowska, op. cit., s. 31.

²⁰ Por. Z. Łyko, *Wolność sumienia i wyznania w relacji: człowiek – kościoły – państwo*, w: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 96 i 97. Szerzej na ten temat zob. S. Bożyk, *Konstytucyjna zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych*, w: *Zasada równości w prawie*, red. H. Zięba-Zalucka, M. Kijowski, Rzeszów 2004, s. 93 i n.

wych. Ekstrapolowanie z zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych ich bezwzględnej równości byłoby zatem zabiegiem nieuprawnionym i zupełnie sztucznym. Powyższy przykład pokazuje ewidentne, ale również i naturalne różnice pomiędzy stanem faktycznym a stanem formalnym w zakresie stosunków wyznaniowych, z których to różnic zawsze trzeba sobie zdawać sprawę.

Zasada równości w znaczeniu formalnoprawnym nie przekłada się zatem na równość w sensie materialnym. Różnice wynikające choćby z historycznych, społecznych czy ekonomicznych uwarunkowań wpływają, ponieważ muszą wpływać, na zróżnicowanie formy i zakresu regulacji statusu prawnego poszczególnych związków wyznaniowych. W efekcie konstytucyjna klauzula równouprawnienia jest *sui generis* figurą retoryczną, gwarantującą jednakowe warunki wykonywania funkcji religijnych wszystkim organizacjom konfesyjnym. Stąd też postulat równouprawnienia zabrania wszelkiej dyskryminacji kościołów i innych związków wyznaniowych i „nakazuje państwu ich równe traktowanie i wyposażenie w równe uprawnienia”²¹. Brak równego traktowania związków wyznaniowych w procesie stosowania prawa łamie tedy zasadę równouprawnienia, powodując, że nierównoprawne w sensie materialnym związki konfesyjne stają się także, wbrew intencjom ustawodawcy, nierównoprawnymi w sensie formalnoprawnym²². Wręcz podręcznikowym przykładem może tu być sposób wprowadzenia nauki religii do szkół publicznych.

Jak wiadomo, zgodnie z konstytucyjnym nakazem równouprawnienia wyznań, ustawa o systemie oświaty z 1991 r. przyznała wszystkim legalnie istniejącym kościołom i związkom wyznaniowym uprawnienie do nauczania religii w szkołach. Minister Edukacji Narodowej ograniczył jednak od razu to uprawnienie, uzależniając nauczanie religii od liczby dzieci tego samego wyznania w danej klasie. W efekcie ustanowiony przepis praktycznie pozbawił inne niż katolickie dzieci prawa do pobierania lekcji religii w szkole publicznej. Jedynie bowiem w niektórych tylko gminach dzieci prawosławne i ewangelicko-augsburskie spełniają kryterium siedmiu uczniów w jednej klasie, które to kryterium pozwala im korzystać z lekcji religii prowadzonych przez państwowe placówki oświatowo-wychowawcze. Wytworzona praktyka – co gorsza wciąż obowiązująca – pokazuje ewidentne naruszenie równych praw wyznaniowych już nawet nie tyle podmiotów instytucjonalnych, czyli związków wyznaniowych (por. art. 25 ust. 1 Konstytucji), co przede wszystkim samych dzieci, a zatem jednostek (por. art. 32 Konstytucji). Potwierdza to aż nazbyt dobitnie znaną skądinąd wypowiedź „o wolności w zdaniu głównym i zniesieniu jej w zdaniu na marginesie”²³. Z drugiej strony ten sam przykład potwierdza, że deklarowana w ustawie zasadniczej zasada formalnej równości, która w żaden sposób nie przekłada się przecież na równość faktyczną, może być w rzeczywistości, a więc w toku jej praktycznego egzekwowania, tak dalece ograniczona, że tworzy faktycznie nierówne będą również nierównymi także i na płaszczyźnie

²¹ A. Czohara, op. cit., s. 25.

²² Por. J. Szymanek, *Stosunki państwa ze związkami wyznaniowymi w świetle postanowień Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, w: *Przestrzeń polityki i spraw wyznaniowych. Szkice dedykowane Profesorowi Januszowi Ośchowskiemu z okazji siedemdziesięcioletnia urodzin*, red. B. Górowska, Warszawa 2004, s. 463-465.

²³ M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 291.

formalnej, zakłócając w ten sposób stan preferowany, nakreślony przez regulacje normatywne.

Casus nauczania religii w szkołach ewokuje jednak dużo poważniejszy problem, który ma pierwszorzędne wręcz znacznie dla właściwej realizacji zasady równouprawnienia. Otóż zasada równouprawnienia (równości) wcale nie oznacza bezwzględnego wymogu identycznego traktowania wszystkich podmiotów tego samego prawa. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, nakaz równości oznacza jedynie – najogólniej rzecz ujmując – nakaz jednakowego traktowania równych i podobnego traktowania podobnych; dalek dopuszczalność uzasadnionych zróżnicowań i wreszcie wiązanie równości z zasadą sprawiedliwości²⁴.

Równość – jako norma prawna – nie jest więc co do zasady tożsama z zakazem zróżnicowania. Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów pewnych praw jest zatem możliwe i może nawet sprowadzać się do preferowania jednych podmiotów kosztem drugich, w konsekwencji czego dochodzić będzie do tzw. dyskryminacji pozytywnej, określanej inaczej mianem „uprzywilejowania wyrównawczego”. Preferowanie takie będzie stosowane wówczas, kiedy okaże się to konieczne do doprowadzenia do faktycznej równości²⁵. Prawny nakaz równouprawnienia *implicite* zakłada zatem możliwość różnicowania prawnego położenia adresatów określonych praw, przy czym różnicowanie to będzie dopuszczalne zawsze, jeśli tylko jego celem będzie doprowadzenie do równości materialnej adresatów normy równouprawnienia, z tym że równość ta nie ma wcale na celu maksymalnego zrównoważenia wszystkich podmiotów we wszelkich sferach ich faktycznego położenia – co przecież byłoby niemożliwe – ale stworzenie takich samych materialnych warunków do korzystania z przyznanych im praw. Generalnie zatem – i to stanowi istotę zasady równouprawnienia – nie należy ani jednych dyskryminować, ani też drugich uprzywilejowywać. „Nie wolno przecież tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama”²⁶. *A contrario* można różnicować sytuację tych podmiotów, które nie pozostają względem siebie równe formalnie. Równość oznacza przecież także akceptację „różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów, z tym jednak, że to różne traktowanie powinno być uzasadnione”²⁷. Zasada równości (równouprawnienia) jest więc ujmowana w kategoriach względnych i nie wyklucza określonych ulg czy preferencji albo przywilejów. Preferencje takie mogą być wprowadzane, aby zniwelować istniejące nierówności, co oznacza, że w pewnych okolicznościach może dochodzić do różnicowania podmiotów, które nie są ani podobne, ani równe. Bezwzględny nakaz równego, czyli jednakowego traktowania dotyczy bowiem jedynie równych. Zatem jeśli chodzi o związki wyznaniowe, to te równe są w stosunku do siebie pod względem jednej tylko cechy formalnej, mianowicie tej, że organizują one określone zbiorowości celem zaspokajania przez nie

²⁴ Por. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 270.

²⁵ Por. B. Banaszak, *Zasada równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szymt, Warszawa 2003, s. 25.

²⁶ R. M. Małajny, *Reguła równości wobec prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej...*, s. 180.

²⁷ *Ibidem*.

potrzeb religijnych²⁸. Nie są jednak – jak to już wskazano wcześniej – równe w aspekcie materialnym, czyli faktycznym. Dlatego też przepisy prawa wyznaniowego mogą (jeśli wręcz nie powinny) dokonywać prawnej dywersyfikacji sytuacji prawnej podmiotów nierównych faktycznie po to, aby zabezpieczyć ich równość rzeczywistą. Równość nie oznacza wszak w żadnym razie równości²⁹, a jedynie stosowanie tych samych kryteriów do tych samych podmiotów, kwalifikowanych w oparciu o tę samą cechę istotną, relewantną w stopniu równym.

Na tym tle można się zastanawiać, czy konstytucyjna zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych, której *ratio legis* jest przecież zagwarantowanie jednakowych warunków wykonywania funkcji religijnych wszystkim tym kościołom i związkom wyznaniowym, nie jest sprowadzana w praktyce do dość wąskiego w gruncie rzeczy postulatu „jednakowego traktowania przez władze publiczne wszystkich kościołów i związków wyznaniowych bez względu na formę ich położenia prawnego”³⁰. Przy takiej interpretacji zasada ta oznaczałaby tylko tyle, że „wszystkie uprawnienia, jakie uzyskały kościoły i związki wyznaniowe w ustawach indywidualnych, muszą być rozciągnięte na kościoły i związki wyznaniowe wpisane do rejestru”³¹. Jeśli tak, to ustawodawca, ustanawiając określone prawo i rozciągając je na wszystkie związki konfesyjne, nie musiałby się wcale interesować faktycznymi możliwościami realizacji tego prawa przez poszczególne związki. Normę równości skonsumowałaby bowiem w tym momencie sam fakt wyposażenia w dane prawo wszystkich jego podmiotów, czyli w tym przypadku związków wyznaniowych. Tymczasem sensem konstytucyjnej zasady równości (równouprawnienia) nie jest równe, czyli takie samo traktowanie przez normy prawne wszystkich bez wyjątku adresatów określonej normy prawnej, ale różnicowanie tego traktowania w zależności od sytuacji faktycznej poszczególnych adresatów. Sensem tego zróżnicowania, polegającego w konsekwencji na stosowaniu uprzywilejowania wyrównawczego, jest wszak zrównanie możliwości faktycznego, a więc rzeczywistego korzystania z wszystkich uprawnień przyznanych podmiotom danego prawa. To bowiem, że przepisy prawne poręczają wykonywanie jakichś uprawnień wszystkim związkom konfesyjnym w równym stopniu, nie oznacza jeszcze, iż – przez wzgląd na zróżnicowanie ich sytuacji faktycznej – mogą one w pełni korzystać z tych uprawnień. Po to, aby tak się stało, należy nieraz zastosować dyskryminację pozytywną, zawierającą się w pewnych ułatwieniach dla tych kategorii podmiotów danego uprawnienia, które znajdują się w gorszej (trudniejszej) sytuacji faktycznej³². Bez takich ułatwień, czyli bez tej wyrów-

²⁸ Por. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe...*, s. 13.

²⁹ Por. J. Nowacki, *Sprawiedliwość a równość w orzecznictwie Trybunatu Konstytucyjnego*, w: *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999, s. 85.

³⁰ M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo...*, s. 267.

³¹ *Ibidem*.

³² Doskonałym przykładem odnoszącym się wprost do związków wyznaniowych jest tutaj chociażby prawo tych związków do emitowania w publicznym radiu i telewizji programów religijnych. Prawo takie potwierdzają wszystkie ustawy o stosunku państwa do poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych. Jest też oczywiste, że prawo to znajduje się w interesie małych związków wyznaniowych, których wyznawcy żyją w dużym rozproszeniu. Dla nich właśnie potrzeba takich audycji jest niekwestionowana. Z drugiej jednak strony związek wyznaniowy musi mieć personalne i techniczne możliwości przygotowania takich audycji i programów religijnych. Nie warto już w tym miejscu wspominać o możliwościach finansowych, gdyż pomiędzy publicznym radiem i telewizją a związkami wyznaniowymi nie ma rozliczeń finansowych z tytułu takich audycji i programów. Ani

nawczej faworyzacji, związki konfesyjne mniejszości wyznaniowych prawie nigdy nie będą mogły korzystać z tych praw, które przepisy prawa, formalnie rzecz biorąc, przyznają wszystkim organizacjom religijnym.

Wydaje się zatem, że zasada równouprawnienia związków konfesyjnych nie jest do końca realizowana, a jej sens sprowadza się zaledwie do potwierdzenia jednakowości praw przyznanych wszystkim związkom wyznaniowym niezależnie od formy regulującej ich status prawny³³. Tak ujmowana zasada równouprawnienia jest oczywista i bezdyskusyjna, ale jest też – z czego należy zdawać sobie sprawę – jedynie warunkiem wyjściowym czy progowym, stanowiącym *conditio sine qua non* mówienia w ogóle o równouprawnieniu. Jeśli zatem nie dojdzie do jej detalizacji i konkretyzacji, w postaci np. stosowania klauzul preferencyjnych dla związków mniejszościowych, to równouprawnienie pozostanie ciągle jedynie postulatem albo figurą retoryczną. Dlatego dziwić może, że zasada równouprawnienia z art. 25 ust. 1 Konstytucji nie jest z reguły obejmowana tymi ustaleniami, które Trybunał sformułował, analizując przepis poświadczający zasadę równości wszystkich obywateli³⁴. Zasada równości i zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych to – w rozumowaniu Trybunału Konstytucyjnego – jakby zupełnie dwie niepołączone ze sobą zasady, stąd to, co ma zastosowanie w odniesieniu do jednostki, nie ma już swojego zastosowania względem podmiotów kolektywnych, jakimi są organizacje religijne³⁵. Zastanawia to, tym bardziej że sam Trybunał, dokonując interpretacji zasady równości, rozciąga ją odpowiednio również i na podmioty kolektywne, a spośród tych jedynie związki wyznaniowe objęte są konstytucyjną gwarancją równouprawnienia. Wytyczne dotyczące takich kwestii, jak uprzywilejowanie wyrównawcze, sprawiedliwość czy proporcjonalność w zróżnicowaniu praw, choć są standardem wyznaczającym istotę zasady równości³⁶, nie są jednak przenoszone na dziedzinę stosunków państwowo-kościelnych, a przecież obie te zasady równości, szczególnie w przypadku problematyki wyznaniowej, są ze sobą ściśle powiązane³⁷. Równouprawnienie kościołów jest wszak prostym następstwem równości obywateli (art. 32 Konstytucji) oraz indywidualnej wolności sumienia i wyznania. Więcej nawet, można powiedzieć, że

radio, ani telewizja nie płacą honorariów za takie audycje, związki wyznaniowe zaś nie płacą za wykorzystanie czasu antenowego. Jednak i telewizja, i radio nie kwapią się do nadawania audycji religijnych przeznaczonych dla bardzo wąskiego grona odbiorców. Jeśli zatem chodzi o programy kościołów i związków mniejszościowych, to umowę z Radiem Publicznym ma Polska Rada Ekumeniczna, która przyznany jej czas na niedzielne transmisje nabożeństw dzieli pomiędzy swe kościoły członkowskie, co dotyczy również niedzielnych, kilkuminutowych audycji porannych. Siłą rzeczy jednak ich czas antenowy, choćy z tego faktu, że jest dzielony z ogólnej puli przyznanej PRE jest kilku-, jeśli nie kilkunastokrotnie mniejszy aniżeli Kościoła katolickiego. Szerzej na ten temat zob. M. Winiarczyk-Kossakowska, op. cit., s. 31 i n.

³³ Por. A. Czohara, op. cit., s. 25.

³⁴ Por. J. Oniszczyk, op. cit., s. 405 i n.

³⁵ Por. np. orzeczenie TK z 30 stycznia 1991 r., syg. akt K. 11/90.

³⁶ Por. L. Garlicki, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w: Obywatel. Jego wolności i prawa*, Warszawa 1998, s. 60 i n.

³⁷ Potwierdzeniem tego są te wszystkie uwagi doktryny, które różnicują sens konstytucyjnych postanowień o równouprawnieniu i równości. W efekcie uznają one, że zasada równości charakteryzuje indywidualną wolność sumienia i wyznania, podczas gdy cecha równouprawnienia ma charakteryzować kolektywny (instytucjonalny) aspekt tej wolności. Por. L. Garlicki, *Wolność sumienia i wyznania w orzecznictwie konstytucyjnym: status wspólnot religijnych*, w: *Wolność sumienia i wyznania w orzecznictwie konstytucyjnym. XI Konferencja Europejskich Sądów Konstytucyjnych, Warszawa 16-20 maja 1999*, „Biuletyn Trybunału Konstytucyjnego” 1999, nr specjalny, s. 39.

właśnie dzięki swojemu instytucjonalnemu (zbiorowemu) wymiarowi – przejawiającemu się w regule równouprawnienia związków wyznaniowych – równość jednostki jest dopiero w odpowiedni sposób stabilizowana, a dzięki temu i gwarantowana. Wolność myśli, sumienia, religii i przekonań nie jest wszak wolnością tylko jednostkową, indywidualną, lecz także wolnością zbiorową, zabezpieczającą wszystkie religie przed omnipotencją państwa z jednej strony oraz preponderancją wybranej religii z drugiej.

Przykład równouprawnienia pokazuje, że różnice występujące pomiędzy deklarowanym a rzeczywiście istniejącym stanem stosunków wyznaniowych wcale nie muszą być naturalne ani oczywiste i mogą wynikać z celowego zniekształcenia normatywnego wzorca stosunków wyznaniowych realizowanego w praktyce. Innym tego typu przykładem może być kolejna z zasad wyrażonych *expressis verbis* w postanowieniach konstytucji, mianowicie zasada niezależności państwa i związków wyznaniowych (por. art. 25 ust. 3 Konstytucji). Przez swoją juretyczną nieokreśloność może ona, przynajmniej potencjalnie, powodować labilność, a co zatem idzie zupełnie rozmaite dookreślenie w procesie stosowania przepisów wyznaniowych swojego podstawowego, założonego *a priori* przez ustawodawcę znaczenia³⁸. Niezależność, w opinii przedstawicieli środowisk konfesyjnych, „oznacza taki stopień autonomii danego bytu w stosunku do innego, który wyklucza ingerencje każdego z nich w wewnętrzne sprawy drugiego”³⁹. Zaproponowana definicja, bez wnikania w szczegóły, wyraża zasadnicze intencje ustawodawcy konstytucyjnego i tak na ogół jest interpretowana⁴⁰, ale już np. Kościół katolicki w praktyce zasadę tę traktuje w sposób mocno relatywny. W konsekwencji dość mocno zawęża on proklamowany nakaz niezależności, uznając, że nakaz ten odnosi się jedynie do nieingerencji państwa w jego sprawy wewnętrzne, ale nie ma już koniecznie skutków zwrotnych, sprowadzających się do poszanowania przez Kościół katolicki niezależności państwa⁴¹. Przy czym stanowisko takie i będąca jego konsekwencją praktyka⁴² wynikają przede wszystkim z odmiennej interpretacji konstytucyjnej klauzuli mówiącej o niezależności państwa i związków wyznaniowych już w punkcie wyjścia. W konsekwencji rozdziew pomiędzy prawem a praktyką nie tyle wynika nawet z odmiennego stosowania norm prawnych (konstytucyjnych) z jednej strony przez państwo, z drugiej zaś przez Kościół katolicki, ile przede wszystkim z założeń doktrynalnych. Jak bowiem zauważają przedstawiciele środowisk konfesyjnych, „Kościół jest rzeczywistością skierowaną ku celowi zbawczemu i eschatologicznemu. Dlatego nie można sprowadzić go do jednego z segmentów życia społecznego, objętego normatywnym porządkiem państwa. Jego oddziaływanie ma charakter uniwersalny, jest skierowane na

³⁸ Por. R. M. Małajny, *Regulacja kwestii konfesyjnych w Konstytucji III RP (refleksje krytyczne)*, w: *Ze sznarem prawa przez świat. Księga dedykowana Profesorowi Wieniżysławowi Józefowi Wagnerowi von Igelgrund z okazji 85-lecia urodzin*, red. R. Tokarczyk, K. Motyka, Kraków 2002, s. 293 i n.

³⁹ J. Krukowski, op. cit., s. 105.

⁴⁰ Por. M. Pietrzak, *Stosunki państwo-kościół w nowej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11-12, s. 179.

⁴¹ Por. R. M. Małajny, *Państwo a Kościół w Konstytucji III RP (refleksje aksjologiczne)*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 8, s. 79 i 80.

⁴² Szerzej na ten temat zob.: M. T. Staszewski, *Państwo-Kościół w Europie Środkowo-Wschodniej. Aspekty instytucjonalno-prawne*, Warszawa 1994, s. 9 i n.; J. Osuchowski, *Stosunki wyznaniowe w Polsce...*, 85 i n. Interesujące uwagi na ten temat zob. A. Mikulska, *Wolność sumienia i wyznania. Raport z monitoringu*, Warszawa 2002, s. 42 i n.

wszystkie wymiary ludzkiej egzystencji i zmierza do realizacji wartości duchowych”. Stąd też zasada niezależności nie oznacza, że „Kościół w aspekcie moralnym nie ma prawa do wydawania oceny w kwestiach dotyczących polityki, kiedy domagają się tego podstawowe prawa osoby lub zbawienie dusz”⁴³. W efekcie argument „zbawienia dusz” – w opinii przedstawicieli Kościoła katolickiego – pozwala ominąć zasadę niezależności, co oznacza, że kościół może ingerować w sferę zarezerwowaną dla państwa, jeśli tylko wymaga tego „dobro człowieka” tożsamy z jego zbawieniem, natomiast państwo jako ukierunkowane na cele doczesne w żadnym razie nie może interweniować w sprawy kościelne, gdyż te *ex definitione* znajdują się poza jego zakresem działania. Takiej argumentacji sprzyja dodatkowo zawężanie przez kościół w odniesieniu do państwa zasady jego niezależności w relacjach ze związkami wyznaniowymi. Otóż kościół niezależność państwa sprowadza najczęściej jedynie do uznania niezależności państwa w zakresie porządku doczesnego, czyli tzw. suwerenności doczesnej, „zwanej również terytorialną”⁴⁴. W efekcie Kościół katolicki uznaje, że jest on jedynie zobowiązany uznać i uszanować niezależność terytorialną państwa, co w sferze prawa sprowadza się do konieczności rozłączenia dwóch systemów prawnych, tj. systemu prawa kanonicznego oraz systemu prawa państwowego⁴⁵. Zresztą sprawa interpretacji poszczególnych norm i wartości konstytucyjnych, a co za tym idzie wyciągania różnych, czasami bardzo odmiennych wniosków przez poszczególnych uczestników stosunków wyznaniowych to zupełnie inne zagadnienie, warte osobnego potraktowania.

Zniekształcenie nakreślonego przez przepisy prawne obrazu stosunków wyznaniowych może być jednak skutkiem nie tylko świadomie realizowanej praktyki odmiennego od zakładanego sposobu ułożenia tych stosunków albo też różnic w faktycznie istniejącym stanie rzeczy, które z oczywistych przyczyn nie pozwalają na takie samo stosowanie tych samych przepisów w identycznym stopniu do wszystkich podmiotów relacji wyznaniowych, albo w końcu rozbieżną interpretacją przekładającą się na rozbieżną praktykę, ale może być również powodowane zaniechaniem ze strony ustawodawcy oraz organów stosujących prawo. Tutaj koronnym przykładem jest do tej pory nie zrealizowany w najmniejszym nawet stopniu przepis art. 25 ust. 5 Konstytucji. Przepis ten zakłada kontraktowy sposób regulowania sytuacji prawnej innych niż Kościół katolicki kościołów i związków wyznaniowych. Zgodnie bowiem z konstytucją aktem reglamentującym relacje państwa z partykularnymi związkami konfesyjnymi jest ustawa, uchwalona na podstawie umowy, której stronami jest dany związek wyznaniowy oraz Rada Ministrów. Ten nowy sposób układania prawnych stosunków państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi jest formą wprowadzenia do polskiego porządku prawnego tzw. małych konkordatów, tj. takich aktów prawnych, które – analogicznie jak w przypadku

⁴³ W. Góralski, A. Pieńdyk, *Zasada niezależności i autonomii państwa i kościoła w konkordacie polskim z 1993 roku*, Warszawa 2000, s. 14 i 15.

⁴⁴ W. Góralski, *Zasady wzajemnych relacji państwo–Kościół katolicki*, w: *Prawo wyznaniowe III Rzeczypospolitej*, red. H. Misztal, Lublin-Sandomierz 1999, s. 67.

⁴⁵ Por. J. Krukowski, *Konkordat polski. Znaczenie i realizacja*, Lublin 1999, s. 70. Podstawy doktrynalne takiej, wysoce specyficznej, interpretacji zasady niezależności państwa i kościoła w ich wzajemnych stosunkach znajdziemy m.in. w Konstytucji *Gaudium et spes*. Por. *Konstytucja duszpasterska o kościele w świecie współczesnym*, w: *Sobór Watykański II. Konstytucje. Dekrety. Deklaracje*, Poznań 2002, s. 526 i n.

Kościół katolickiego – wykluczyłyby arbitralność państwa w tej dziedzinie. Stąd też narzędziem regulacji statusu prawnego związków konfesyjnych jest ustawa, uchwalana jednak nie w sposób w pełni samodzielny i dyskrecjonalny przez ustawodawcę, ale jedynie transformująca postanowienia wynegocjowane w umowie zawartej pomiędzy władzami określonego związku a Radą Ministrów⁴⁶. W efekcie, mimo że aktem regulującym sytuację prawną związków mniejszościowych jest ustawa, to jednak jej uchwalenie, a przede wszystkim treść, uwarunkowana jest odpowiednią umową, której zawarcie musi zawsze antycypować uchwalenie ustawy. Rolą ustawodawcy jest tutaj – a w każdym razie powinno być, jeśli tylko prawidłowo odczytamy intencje ustrojodawcy – jedynie przeniesienie na grunt ustawy treści, jakie obie strony wynegocjowały w umowie. Umowa bowiem – jako taka – nie jest i nie może być źródłem prawa, stąd też zachodzi konieczność jej przekształcenia w akt mający – zgodnie z art. 87 Konstytucji – status źródła prawa powszechnie obowiązującego⁴⁷.

Nowością w zakresie reżimu prawnego dotyczącego sposobu określenia stosunków między państwem a innymi niż Kościół katolicki związkami wyznaniowymi jest zatem wprowadzenie kwalifikowanego trybu przyjęcia ustawy regulującej położenie prawne danego kościoła lub innego związku konfesyjnego, względnie grupy takich podmiotów, co także należy uznać za dopuszczalne. Ściślej rzecz ujmując, „nowym wprowadzonym przez konstytucję wymogiem bezwzględnie warunkującym uchwalenie ustawy przesądzającej stan prawny takiego związku jest zawarcie umowy między jego przedstawicielem i Radą Ministrów, i wynikające z tego faktu nadanie ustawie treści tożsamej z tą umową”⁴⁸. Umowa ta, będąc niezbędną przesłanką przyjęcia ustawy, nie stanowi jednak formy regulacji stosunków państwo–kościół i nie jest źródłem prawa. Źródłem prawa w odniesieniu do związków nierzymskokatolickich pozostaje – tak jak to było w stanie przedkonstytucyjnym – akt rangi ustawy. Wynika z tego prosty wniosek, że umowa, na podstawie której nie zostanie uchwalona ustawa, nie wywołuje żadnych skutków prawnych. Natomiast uchwalenie ustawy regulującej byt związku wyznaniowego bez uprzedniego zawarcia umowy między rządem a reprezentacją tego związku należy uznać za naruszenie konstytucji, w związku z czym związkom wyznaniowym przysługuje w tym zakresie prawo złożenie do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o dokonanie kontroli konstytucyjności takiej ustawy (por. art. 191 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 Konstytucji).

Wzorzec normatywny przeprowadzania regulacji prawnego położenia kościołów i innych związków wyznaniowych jest zatem jasny. Jasny jest również zamiar ustawodawcy, który taki konsensualny sposób dochodzenia do skutku takiej szczególnej ustawy wprowadził. Zamiarem tym jest jak gdyby przenie-

⁴⁶ Por. Z. Witkowski, *Kilka uwag w sprawie zakresu kompetencji Rady Ministrów z art. 25 ust. 5 nowej Konstytucji RP*, w: *Konstytucja. Wybory. Parlament*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 217 i n.

⁴⁷ Dlatego też stwierdzenie, że to umowa reguluje stosunki państwa z innymi niż Kościół katolicki kościołami i związkami wyznaniowymi jest nieprawidłowe – por. R. Sobański, *Prawo dla Kościoła ewangelicko-augsburskiego*, „Tygodnik Powszechny” nr 45 z 10 XI 2002 r., s. 3. Formą regulacji wyraźnie przewidzianą w art. 25 ust. 5 Konstytucji nie jest wszak umowa, ale właśnie ustawa, tyle tylko, że uchwalona na bazie odpowiedniej umowy.

⁴⁸ T. J. Zieliński, *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 7, s. 51.

sienie na inne niż Kościół katolicki związki wyznaniowe mechanizmu regulacji ich statusu prawnego. Mechanizmem tym jest, mówiąc w największym skrócie, poszanowanie niezależności i autonomii obu podmiotów, których taka ustawa dotyczy, a zatem z jednej strony odpowiedniego związku wyznaniowego, z drugiej zaś państwa. W przypadku Kościoła katolickiego poszanowanie takiej niezależności wynika z oczywistego faktu reglamentowania sytuacji prawnej tego kościoła przez umowę międzynarodową, której zawarcie i późniejsza ratyfikacja rządzi się własnym rygorem, wykluczającym arbitralność którejkolwiek ze stron. Pozostałe związki konfesyjne, nie mając osobowości prawnomiędzynarodowej, nie mogą – z przyczyn oczywistych – w ten sam sposób określać swojego stosunku do państwa. Stąd koncepcja umowy, a zatem zgodnego oświadczenia woli obu partnerów, która to koncepcja w największym stopniu gwarantuje poszanowanie niezależności i związków wyznaniowych i państwa. Taka umowa nie ma jednak charakteru prawa powszechnie obowiązującego i aby wywarła określonego rodzaju skutki prawne musi zostać ubrana w szatę prawa powszechnie obowiązującego, a zatem ustawy.

Art. 25 ust. 5 Konstytucji, pomimo czytelnych zamiarów, budzi jednak stosunkowo wiele kontrowersji. Kontrowersje dotyczą choćby tego, czy po wejściu w życie nowej konstytucji dotychczasowe, czyli przedkonstytucyjne, ustawy partykularne straciły swoją moc prawną, a jeśli tak to, czy muszą być zastąpione nowymi ustawami, przyjętymi w trybie określonym w art. 25 ust. 5 Konstytucji. Choć taki pogląd nie znajduje żadnego oparcia w obowiązującej ustawie zasadniczej, to jednak doktryna, ale także i praktyka powinna w sposób niebudzący wątpliwości go zanegować, jako niedający się pogodzić z logiką ustawy zasadniczej. Takiego samego zanegowania wymaga również inny pogląd, wedle którego, skoro reżim określony w art. 25 ust. 5 Konstytucji ma stanowić odpowiednik konkordatu, to tylko sprawy *expressis verbis* uregulowane w konkordacie wymagają ustawy, o której mowa w ust. 5 art. 25 Konstytucji. *Ratio legis* procedury z art. 25 ust. 5 Konstytucji jest bowiem całościowa regulacja statusu prawnego nierzymskokatolickich związków wyznaniowych. Ustrojodawca chciał wszak tym związkom zapewnić – wzorem statusu kościoła większościowego – prawo uzgadniania z organami państwa ich położenia prawnego. Za przedmiot wspólnej decyzji uznać zatem należy ogół spraw znajdujących się w polu zainteresowań stron umowy, przy jednoczesnym założeniu, że sprawy te właściwe są dla określenia ich wzajemnych relacji. Wyznacznikiem dla delimitacji zakresu przedmiotowego takich spraw musi być z jednej strony zasada całościowego uregulowania statusu prawnego konkretnego związku wyznaniowego, z drugiej zaś treść umowy międzynarodowej, o której mówi ust. 4 art. 25 Konstytucji. Ustawa z art. 25 ust. 5 Konstytucji, a zatem ustawa transformująca postanowienia umowy, ma być wszak substytutem umowy międzynarodowej właściwej dla Kościoła katolickiego, przewidzianej przez art. 25 ust. 4. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę, że prawną pozycję Kościoła katolickiego wyznaczają również i inne, tzn. pozakonkordatowe przepisy. Stąd też konkordat, ale także i dodatkowe ustawy dotyczące Kościoła katolickiego – zgodnie z zasadą równouprawnienia – winny stanowić punkt odniesienia materii ustawy określającej sytuację prawną kościołów mniejszościowych. Treść umowy i ustanowionej na jej podstawie ustawy jest zatem przedmiotowo wyznaczona

nie tylko konkordatem, lecz także wszystkim regulacjami prawnymi mającymi odniesienie do Kościoła katolickiego. Tylko w ten sposób spełniony może być bowiem postulat równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych.

Wiele kontrowersji budzi wreszcie zagadnienie roli obu izb parlamentu w procesie uchwalania ustawy, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji. Jest rzeczą niepodlegającą dyskusji, że tryb dochodzenia do skutku tej konkretnej ustawy „wyraźnie ogranicza swobodę decyzyjną ustawodawcy”⁴⁹. Nie można jednak tego faktu postrzegać negatywnie w kategoriach niedopuszczalnego uszczuplenia władztwa ustawodawczego izb, choćby z tego względu, że w takim samym stopniu władztwo to zostało uszczuplone przez art. 25 ust. 4, a zatem w odniesieniu do konkordatu, wobec którego izbom została wyznaczona rola jedynie alternatywna, sprowadzająca się do możliwości bądź to przyjęcia, bądź odrzucenia umowy międzynarodowej. Ograniczenie swobody ustawodawcy, z jakim ewidentnie mamy do czynienia w przepisie art. 25 ust. 5, Konstytucji, stanowi jednak – o czym należy pamiętać – konsekwencję wyjściowego „założenia ustrojodawcy, przyjmującego konkordatową formę regulacji położenia największego z istniejących w Polsce kościołów”⁵⁰. Ustawa, o której mówi art. 25 w ust. 5 pojawia się więc tutaj „w zastępstwie konkordatu”⁵¹, a zatem *a priori* niejako, tak samo jak w przypadku konkordatu, rola Sejmu oraz Senatu jest mocno ograniczona. To ograniczenie właśnie, polegające na związaniu ustawodawcy treścią umowy poprzedzającej uchwalenie ustawy, jest najważniejszym elementem zachowania równorzędności wszystkich kościołów i związków wyznaniowych. To ono przecież jest przejawem poszanowania autonomii i niezależności związków konfesyjnych, wykluczających dyskrecyjny sposób uregulowania ich położenia prawnego przez samo państwo. Wypada jednak zaznaczyć, że mimo to ustawodawca zachowuje tu suwerenność, gdyż wniesiony do Sejmu w następstwie zawarcia umowy projekt ustawy izba poselska może pozostawić bez rozpatrzenia, może go rozpatrzyć, nie poddając pod głosowanie, może odrzucić opracowany projekt albo uchwalić jako ustawę. Szczególna, choć tylko nominalna, rola państwa uzewnętrznia się również i w tym, że określenie prawnego wzorca stosunków państwa z mniejszościowym związkiem wyznaniowym dochodzi ostatecznie do skutku właśnie w ustawie, a zatem w akcie werbalizującym władztwo parlamentu, a *via* parlament władztwo samego państwa. W razie jednak niepoddania pod rozpatrzenie albo w razie nieuchwalenia takiej ustawy, której celem jest odpowiednie przełożenie postanowień umownych na język norm prawnych, pojawia się pytanie o ewentualne zaniechanie ustawodawcy, naruszającego w tym zakresie obowiązek ustawodawcy zwykłego, zawierający się w nakazie uchwalania ustaw niezbędnych do tego, by normy konstytucyjne mogły nabrać waloru pełnej egzekwowalności. Na marginesie już tylko warto przypomnieć, że obowiązek spoczywa również i na Radzie Ministrów, która w razie wystąpienia przez jakiś związek wyznaniowy z żądaniem prowadzenia negocjacji nie może takiego żądania zignorować. Ewentualna

⁴⁹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 41.

⁵⁰ T. J. Zieliński, *op. cit.*, s. 52.

⁵¹ P. Winczorek, *op. cit.*, s. 41.

bezczytność Rady Ministrów stanowi bowiem „dostateczną podstawę do skargi administracyjnej lub konstytucyjnej”⁵².

Jednak najważniejszym problemem związanym z aplikacją normy art. 25 ust. 5 Konstytucji i związanego z tym zakresu roli izb parlamentu jest zagadnienie dopuszczalnego stopnia ingerencji Sejmu i Senatu w ustalone w umowie rządowo-kościelnej postanowienia. Sama Konstytucja nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy izby mogą, a jeśli tak, to jak dalece, ingerować w treść zawartych porozumień będących przedmiotem przekształcenia w ustawę. Wydaje się, że wskazane *explicite* w art. 25 ust. 5 Konstytucji stwierdzenie, że ustawa taka uchwalana jest „na podstawie” umowy sugeruje ścisłą zależność i bliskość treściową obu aktów. Można nawet przyjąć, że „idzie tutaj o tożsamość substancjalną, merytoryczną umowy i ustawy, z czym w naturalnym związku pozostaje tożsamość merytoryczna umowy i projektu ustawy”⁵³. Istnieje przy tym oczywiste domniemanie, że podmiot dysponujący inicjatywą ustawodawczą oczekuje uchwalenia ustawy w kształcie możliwie bliskim założeniom projektu, jaki wniósł do łaski marszałkowskiej. Koncepcja ustawy uchwalanej na podstawie zawartej wcześniej umowy wydaje się odrzucać możliwość zmiany merytorycznej treści ustawy przez parlament. Podstawową dyrektywą powinien być tu wymóg ścisłego wyrażenia w ustawie postanowień umowy rządowo-kościelnej. Z tego względu – jak się wydaje – ustawodawca jest zobowiązany do uważnego zachowania substancji konsensu wyrażonego w umowie⁵⁴.

Zaproponowane tu ustalenia mają w pierwszym rzędzie wyjść naprzeciw intencjom ustawodawcy, dla którego istotą trybu z art. 25 ust. 5 Konstytucji było zapewnienie równouprawnienia związków wyznaniowych. W ten sposób bowiem Kościół katolicki ma swoją umowę międzynarodową, a inne kościoły mają swoje umowy uchwalane w formie ustaw, w efekcie czego równouprawnienie dotyczy formy regulacji prawnej, a nie tylko przedmiotowego zakresu przepisów. Równouprawnienie, deklarowane w art. 25 ust. 1 Konstytucji zastosowane do ust. 4 i 5 tegoż artykułu przejawia się zatem w kontraktowym mechanizmie układania stosunku państwa do partykularnych związków wyznaniowych w drodze wzajemnego porozumienia odzwierciedlonego w umowie bądź międzynarodowej (w przypadku Kościoła katolickiego), bądź „krajowej”, przekształcanej następnie na ustawę (w przypadku pozostałych związków wyznaniowych)⁵⁵.

Nieporozumienia i kontrowersje, jakie wzbudza art. 25 ust. 5 Konstytucji, sam w sobie stanowiący istotną nowość normatywną, muszą być jednak rozstrzygnięte w praktyce. Ta jednak – jak na razie – pomija zupełnie kategorie umów partykularnych i uchwalanych na ich podstawie ustaw. Co ciekawe, warto wskazać, że nawet gdyby teraz Rada Ministrów wynegocjowała jakąś umowę partykularną i wniosła, zgodnie z art. 25 ust. 5 Konstytucji, projekt odpowiedniej ustawy transformującej normy umowne w normy ustawowe, to i tak nie doszłoby do uchwalenia takiej ustawy. Wpierw bowiem sam parla-

⁵² R. M. Małajny, *Regulacja kwestii konfesyjnych...*, s. 299.

⁵³ T. J. Zieliński, *op. cit.*, s. 53.

⁵⁴ Zasada *ta per se* zakłada przecież ograniczenie dyskrecjonalności regulacji ustawowej podejmowanej przez państwo, a jej trzonem jest samoograniczenie się ustawodawcy. Por. P. Stanisz, *Źródła prawa wyznaniowego, w: Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego*, red. A. Mezglewski, Lublin 2004, s. 307, 308.

⁵⁵ Por. M. Pietrzak, *Stosunki państwo-kościół...*, s. 180.

ment, a przede wszystkim Sejm, musi określić w swoim regulaminie reżim proceduralny rozpatrywania takiej ustawy, z zaznaczeniem wszelkich odmienności, jakie wynikają z art. 25 ust. 5, w tym zwłaszcza nakazu samoograniczenia własnej swobody legislacyjnej. Działania Sejmu, tak samo zresztą jak i Senatu, są przecież tutaj istotnie zawężone i sprowadzone *de facto* – podobnie jak w przypadku umowy międzynarodowej – do wyrażenia aprobaty bądź dezaprobaty dla wynegocjowanych przez Radę Ministrów ustaleń⁵⁶.

Swoista „hibernacja” przepisu art. 25 ust. 5 Konstytucji wskazuje, że dla określenia rzeczywistych stosunków wyznaniowych znaczenie podstawowe ma praktyka stosowania prawa. Praktyka ta decyduje bowiem – w ostatecznym rozrachunku – o kształcie instytucjonalnych relacji państwowo-kościelnych. Model hipotetyczny, model *stricte* teoretyczny, a zatem model nakreślony przez przepisy ustawy zasadniczej może wszak wyglądać odmiennie od modelu faktycznego, realnie występującego. Ta potencjalna inkoherecja stanu prawnego i stanu rzeczywistego jest w warunkach polskich tym bardziej prawdopodobna, że ustawodawca konstytucyjny, kreśląc prawny wzorzec stosunków wyznaniowych, wykazał się niekonsekwencją, a czasami po prostu zwykłym niechlujstwem. Nie chodzi tu przy tym o konkretne rozwiązania, jakie wprowadza nowa konstytucja, tak w zakresie kolektywnych, jak i jednostkowych przejawów wolności sumienia i wyznania. Rozwiązania te, z grubsza rzecz biorąc, odpowiadają wszak standardom stawianym współczesnemu państwu i współczesnej konstytucji. Nikt więc nie kwestionuje zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych, zapisanej *expressis verbis* w art. 25 ust. 1 Konstytucji. Nikt też nie kwestionuje prawnych form, za pośrednictwem których państwo reguluje swoje stosunki z poszczególnymi związkami wyznaniowymi, jakie przewidują przepisy art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji. Nikt wreszcie nie kwestionuje generalnej zasady wolności religijnej, jaką statuuje art. 53 w ust. 1. Model, jaki kreśli ustawa zasadnicza w zakresie relacji państwowo-kościelnych, także nie nastrocza zasadniczych problemów interpretacyjnych, jednak – i to jest podstawowy mankament obowiązującej konstytucji – nie jest to model ustanowiony wprost, ale zawarty *implicite* w poszczególnych normach i zasadach mieszczących się w obrębie problematyki wyznaniowej. To swoiste „zawołowanie” problematyki wyznaniowej stwarza ryzyko, że w toku egzekwowania poszczególnych norm konstytucyjnych rysować się będzie odrębność pomiędzy tym, co w konstytucji jest zapisane, a tym, co z konstytucji jest wprowadzone. Konstytucja, zwłaszcza w tak delikatnej i newralgicznej sferze, jaką jest dziedzina unormowań wyznaniowych czy szerzej światopoglądowych, jest bowiem – parafrazując Foresta Gampa – jak pudełko czekoladek, toteż nigdy nie wiadomo, co z niej faktycznie zostanie wyciągnięte w momencie jej aplikacji do realnego obrotu prawnego.

*Dr Jarosław Szymanek jest adiunktem
Uniwersytetu Warszawskiego.*

⁵⁶ W praktyce zatem rolą Sejmu i Senatu jest jedynie „ratyfikowanie” takiej umowy i jej przekształcenie w prawo o charakterze powszechnie obowiązującym.

LAW ON RELIGIOUS DENOMINATIONS IN POLAND AFTER 1991

S u m m a r y

The paper focuses on the analysis of the legal regulations governing the relations between the state and the church in Poland. Today, the constitutional regulations regarding the widely understood denominational issues are regarded to be a constitutional matter. This means that each constitution must contain at least those fundamental laws that regulate the individual sphere (freedom of conscience and freedom of religion) and the institutional (collective) sphere, the subject of which are the provisions regulating the state-church relations. It is recognised that only when those two are combined the constitutional matter regarding the religious denominational sphere is exhausted.

The denominational matter, apart from the fact of being an obligatory element of each modern, comprehensive constitution, is also that fragment of its provisions which is always a controversial issue, both during the legislative process, and subsequently, when the law is to be implemented or executed. The most controversial issues in Poland (either when it comes to their legal articulation or practical application) include the general rule of equal rights granted to every denomination; the principle of independence and autonomy of the state and church; and the consensual form of relations between the state and churches other than the Roman Catholic Church.

The controversies which occur are the best indication how sensitive the issue of religious denominations still is in Poland. The example of the law on religious denominations in Poland shows best, at least at the constitutional law level, that the so called constitution in book is often very far from the constitution in action.