

Kryteria dla kościołów do zawarcia umowy z rządem

Dodatek specjalny do Biuletynu Stowarzyszenia na rzecz Państwa Neutralnego Światopoglądowo „Neutrum”, Nr 2 (33), Kwiecień 2004

Przedstawiamy Państwu przygotowaną przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów opinię na temat projektu stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie określenia kryteriów, którym powinny odpowiadać kościoły i inne związki wyznaniowe ubiegające się o zawarcie umowy z rządem na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP. Opinię przygotował prof. dr hab. Zbigniew Witkowski; sygnowana jest ona przez ówczesnego Przewodniczącego Rady Legislacyjnej, obecnie pełniącego obowiązki Rzecznika Praw Obywatelskich, prof. dr hab. Andrzeja Zolla. Nie będziemy omawiać prezentowanego poniżej dokumentu. Zwracamy jedynie uwagę na zgodność stanowiska Stowarzyszenia „Neutrum” z poglądami Rady Legislacyjnej, co do konieczności zawierania umów ze związkami wyznaniowymi (nasze stanowisko prezentowane było w listach do premiera L. Millera; patrz: wcześniejsze numery Biuletynu).

OPINIA [1] nt. projektu stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie określenia kryteriów, którym powinny odpowiadać kościoły i inne związki wyznaniowe ubiegające się o zawarcie umowy z rządem na podstawie art. 25 ust. 5 nowej Konstytucji RP wraz z uzasadnieniem

W konsekwencji zawarcia przez RP konkordatu ze Stolicą Apostolską 28 lipca 1993 r. i uchwalenia nowej Konstytucji, która w swoim artykule 25 ust. 5 przewiduje, że „Stosunki między Rzeczpospolitą a innymi kościołami (aniżeli Kościół katolicki — przyp. RL) oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalane na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami”, cztery kościoły działające w Polsce (Kościół Chrześcijan Wiary Ewangelicznej w RP, Kościół Ewangelicznych Chrześcijan w RP, Kościół Wolnych Chrześcijan w RP oraz Kościół Zborów Chrystusowych w RP) wystąpiły do rządu z memoriałami o podpisanie stosownych umów oraz z postulatami uregulowania ich statusu prawnego w drodze ustaw partykularnych. Nasuwa się pytanie, czy zawarcie konkordatu ma wpływ na problem równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych istniejących w Polsce z punktu widzenia ich ukształtowania oraz pozycji prawnej?

Była premier H. Suchocka przy okazji podpisania konkordatu wypowiedziała myśl o jego funkcji modelowej dla regulacji prawnych innych kościołów i związków wyznaniowych co oznacza, że zawarcie konkordatu "nie powoduje pogorszenia sytuacji prawnej innych kościołów, ale toruje drogę do tego, aby takie same gwarancje wolnościowe, jakie na mocy umowy konkordatowej, mają przysługiwać Kościołowi katolickiemu, zostały przez Państwo rozciągnięte na inne kościoły, z uwzględnieniem zasady sprawiedliwości i proporcjonalności. Na przykład kościoły mniejszościowe, które w skali krajowej liczą kilka lub nawet kilkadziesiąt tysięcy wyznawców, nie potrzebują ordynariatu polowego (J. Krukowski, Konkordat m. Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisany 28 lipca 1993 r. - zagadnienia prawnoustrojowe w: Nowy Konkordat a prawo polskie, Warszawa 1994, s. 56). *Notabene* załączone do dokumentacji przedłożonej Radzie Legislacyjnej projekty ustaw dotyczących czterech w/w kościołów aspirujących do podpisania umowy z rządem nie postulują ustanowienia dla nich ordynariatów w wojsku.

W tym kontekście zasadniczym pytaniem wyłaniającym się na tle nowej Konstytucji staje się problem, czy z treści art. 25 ust. 5 nowej Konstytucji RP można wnosić, że inne niż Kościół katolicki kościoły i związki wyznaniowe na jego podstawie dysponująroszczeniem do rządu o zawarcie stosownej umowy umożliwiającej im w następstwie uzyskanie ustawy partykularnej? Stanowczo i od razu udzielona twierdząca odpowiedź na tak postawione pytanie byłaby chyba ryzykowna, bowiem w istocie z samej treści art. 25 ust. 5 nowej Konstytucji wynika, że podstawą dla uzyskania ustawy partykularnej przez konkretny kościół albo związek wyznaniowy jest uprzednie zawarcie **umowy** przez jej odpowiednie i identyfikowane konstytucyjnie strony — rząd z jednej strony i stosowny kościół albo związek wyznaniowy z drugiej strony. Skoro ma to być **umowa**, zaś pojęcie to ma w prawie ściśle określone

znaczenie, wg którego obydwie umawiające się strony muszą wyrazić jednocześnie wolę zawarcia takiej uprzedniej umowy, istotą bowiem każdej **umowy** jest to, że zainteresowane są jej dojściem do skutku dwie strony, to należy założyć racjonalność działania ustrojodawcy, który jeśli używa określonych pojęć, to wie dlaczego tak czyni. Przeto wydawałoby się *prima facie*, że Rada Ministrów nie może być przymuszona do zawarcia takiej umowy z kimkolwiek. Nieraz jednak bywało już i tak, że pojęcia używane przez ustrojodawcę w Konstytucji bywały wykładane inaczej przez Trybunał Konstytucyjny, szerzej aniżeli by się mogło wydawać na podstawie samego brzmienia użytego pojęcia (np. konstytucyjne pojęcie własności nie jest ograniczane przez Trybunał Konstytucyjny do własności w rozumieniu prawa cywilnego — zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego — K 3/88).

Także w przypadku art. 25 ust. 5 nowej Konstytucji należy uznać, że użyte przez twórcę Konstytucji pojęcie „umowy” nie pokrywa się ściśle z cywilistycznym pojęciem „umowy”, a raczej odpowiada szerszemu publiczno-prawnemu czy politycznemu nawet pojęciu „porozumienia”. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na okoliczności w jakich narodził się ów artykuł. Narodził się on w trakcie prób poszukiwania rozwiązań prawnych służących przewyższeniu pojawiających się w trakcie prac konstytucyjnych, zarzutów o stawianiu Kościoła katolickiego w pozycji uprzywilejowanej poprzez gwarantowanie jemu regulowania stosunków z Państwem w drodze konkordatu, czyli umowy międzynarodowej zapewniającej trwałość przyjętych regulacji i stojących za umową taką autorytetów. Uznano, po długotrwałych sporach i dyskusjach, że w świetle kreowanej przez nową Konstytucję zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych, właściwe z prawnego punktu widzenia i sprawiedliwe materialnie będzie przyjęcie rozwiązania, którego sens najlepiej oddał, jak się wydaje, przedstawiciel Prezydenta RP i ekspert zarazem prof. M. Pietrzak w następującej wypowiedzi podczas plenarnego posiedzenia Komisji Konstytucyjnej ZN w dniu 26 stycznia 1995: "Skoro istnieje akceptacja zasady, że Kościół katolicki ma umowę międzynarodową, to w stosunku do pozostałych kościołów można przyjąć zasadę uchwalania ustaw na podstawie **porozumienia** z właściwymi władzami kościelnymi. Takie rozwiązanie jest przyjęte we Włoszech. Włoska Konstytucja przyjęła przepis, którego nawet nie trzeba zmieniać. Ustawy uchwalane są nie po porozumieniu, tylko na podstawie porozumienia z władzami kościelnymi" (por. Biuletyn KKZN, z. XII, Warszawa 1995, łam. 58). W istocie Konstytucja Włoska z 1947 r. w art. 8 ust. 3 wyraźnie mówi, że stosunki związków wyznaniowych z Państwem „regulowane są przez ustawę na podstawie porozumień (di intese) z odpowiednimi reprezentacjami władz kościelnych”. Ten sam ekspert w powołanej wyżej wypowiedzi dodawał dalej, że: "w ten sposób byłby rozwiązany problem praktycznej realizacji zasady równouprawnienia. Kościół katolicki ma swoją **umowę międzynarodową**, a inne kościoły mają swoje **umowy** uchwalane w formie ustaw. równouprawnienie dotyczy formy regulacji prawnej, a nie tylko przedmiotowego zakresu przepisów" (tamże).

Możliwe, że zamienne używanie przez eksperta, a za nim przez szereg dyskutantów w toku prac konstytucyjnych, określonego pojęcia spowodowało, że ostatecznie w tekście Konstytucji znalazło się pojęcie „umowy” nie zaś „porozumienia” jako być może w jakimś stopniu werbalnie bardziej proporcjonalne wobec ostatecznie zastosowanego pojęcia „umowy międzynarodowej” (nie zaś konkordatu) i użytego w odniesieniu do Kościoła katolickiego w art. 25 ust. 4 nowej Konstytucji.

Takie ustalenia prowadzą do wniosku, że **Rada Ministrów ma konstytucyjny obowiązek przystąpienia do negocjowania umowy z właściwymi przedstawicielami kościołów i związków wyznaniowych innych niż Kościół katolicki**, które wyrażą takie życzenie i umowa taka musi być podstawą dla następnie uchwalonej ustawy. Warto od razu powiedzieć też, że wniosek taki nie oznacza wcale, że każdy kościół czy związek wyznaniowy inny niż Kościół katolicki musi mieć odrębną, wynegocjowaną umowę i przyjętą na jej podstawie ustawę partykularną. Rada Legislacyjna stoi na stanowisku, że w świetle art. 25 ust. 5 nowej Konstytucji jest dopuszczalne prowadzenie przez Radę Ministrów wielostronnych negocjacji umów o których mowa, a więc dopuszczenie do równoczesnego negocjowania umowy z kilkoma kościołami czy związkami wyznaniowymi.

Wypada raz jeszcze podkreślić zasadność tezy, że równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych dotyczy nie tylko przedmiotowego zakresu przepisów regulujących ich położenie prawne, ale i formy regulowania tego ich położenia.

Z treści ust. 4 art. 25 nowej Konstytucji wynika wyraźnie, że stosunki między RP a Kościołem katolickim **muszą być regulowane** (ustrojodawca mówi stanowczo w trybie oznajmującym „określają”) w drodze umowy międzynarodowej zawartej ze Stolicą Apostolską i

(koniunkcja) ustawy (a więc kilka, co najmniej dwie). Identyczna stanowcza formuła została użyta w ust. 5 art. 25 nK. I tu w stanowczym trybie oznajmującym ustrojodawca nakazuje regulowanie stosunków między RP a innymi (niż Kościół katolicki) kościołami i związkami wyznaniowymi. Mówi się bowiem i tutaj, że te stosunki „określają” (nie zaś „mogą określić”) ustawy uchwalone na podstawie odpowiednich umów. Skoro muszą być wydane ustawy, które „określają” te stosunki, to najpierw **muszą** być zawarte odpowiednie umowy między Radą Ministrów a właściwymi przedstawicielami w/w podmiotów.

Warto zauważyć, że także w ustawie z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z dnia 23 maja 1989 r., Nr 29, poz. 155 z późn. Zm.) w artykule 8 wyraźnie ustala się, że "sytuację prawną i majątkową kościołów i innych związków wyznaniowych **regulują** (sic !) odrębne ustawy". Także zatem stąd płynie od dawna **nakaz ustanawiania odrębnych ustaw wobec tych podmiotów**.

Nie sposób na podstawie dostarczonej Radzie Legislacyjnej opinii art. dr art. W. Uruszczaka z UJ nie dostrzec, że opinia ta idzie w innym kierunku. Rada Legislacyjna ubolewa, że w pakiecie okumenttacji nie znalazła się jednak zapowiadana w piśmie z 24 czerwca 1999 r. do Sekretarza Rady Ministrów - A. Proksy opinia art. dr art. M. Pietrzaka. Jak się okazuje jej istotne ustalenia muszą odbiegać od konkluzji jedynej załączonej opinii. Profesor M. Pietrzak ogłosił bowiem w z. 11-12 „Państwa i Prawa” w 1997 r. artykuł pt. Stosunki państwo-kościół w nowej Konstytucji” i w pracy tej zawarł swoją ocenę nowych rozwiązań konstytucyjnych, w tym i określił w sposób nie budzący wątpliwości swój punkt widzenia na treść jej art. 25 ust. 5 nK. W pracy tej czytamy „wersja przyjęta przez Konstytucję nakłada na Radę Ministrów obowiązek zawierania umów z każdym istniejącym kościołem lub związkiem wyznaniowym, których liczba przekroczyła już 120” (tamże, s. 180). Profesor M. Pietrzak nadto nie bez słuszności dodaje, że "odmowa rozpoczęcia pertraktacji lub ich przedłużanie uzasadniać będzie skargę do NSA lub TK" (tamże). Rada Legislacyjna podziela ten pogląd. Nawiasem mówiąc kościoły i inne związki wyznaniowe także na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy o gwarancjach sumienia i wyznania z 1989 r. mogą składać wnioski do TK na zasadach i w trybie określonych w przepisach o Trybunale Konstytucyjnym.

Naturalnym następstwem zaaprobowania tezy o obowiązku nałożonym na Radę Ministrów przez art. 25 ust. 5 nowej Konstytucji o roszczeniu do rządu o przystąpienie do rokowań ze strony innych niż Kościół katolicki, kościołów i związków wyznaniowych jest aprobatą dla stanowiska, że od chwili wejścia w życie nowej Konstytucji także każdorazowa zmiana ustaw o których mowa, także i tych piętnastu już obowiązujących, wymagać będzie zawarcia wcześniej stosownej umowy między Radą Ministrów a właściwymi przedstawicielami kościołów i związków wyznaniowych.

Warto też dodać, że w Komisji Konstytucyjnej ZN postulowano, by ograniczyć przyjmowane w oparciu o art. 25 ust. 5 nK regulacje ustawowe do kościołów i związków wyznaniowych istniejących legalnie w RP od co najmniej pięćdziesięciu lat, jednak postulat taki Komisja Konstytucyjna ZN odrzuciła (tamże). Fakt ten nie powinien pozostawać obojętny na treść przedkładanego Radzie Legislacyjnej dokumentu przez MSWiA i nie może nie pozostać bez wpływu na treść opinii samej Rady.

W konkluzji Rada Legislacyjna stwierdza, że z art. 25 ust. 1 nowej Konstytucji jednoznacznie wypływa nakaz równego czy jednakowego traktowania wszystkich kościołów i związków wyznaniowych, w sferze ich praw i obowiązków, bez względu na to w jakiej formie regulowana jest ich sytuacja prawna oraz bez względu na to jakie wywołać to może wszelkie niedogodne konsekwencje dla Państwa. Oznacza to, że wszystkie uprawnienia przyznane kościołom i związkom wyznaniowym, posiadającym ustawy partykularne winny być rozszerzone na kościoły i związki wyznaniowe wpisane do rejestru prowadzonego przez ministra spraw wewnętrznych i administracji, których jest obecnie około 140-stu. W konsekwencji należy uznać za niedopuszczalne ustanawianie jakichś szczególnych kryteriów, którym winny odpowiadać kościoły i inne związki wyznaniowe ubiegające się o zawarcie umowy z rządem na podstawie art. 25 ust. 5 nowej Konstytucji.

Ustanawianie takich kryteriów jest tym bardziej nieuzasadnione i naruszające zasadę równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych z art. 25 ust. 1 nowej Konstytucji, że nawet niektóre z kościołów i związków wyznaniowych posiadających obecnie ustawy partykularne, faktycznie nie spełnia dziś zakładanych przez MSWiA kryteriów, co potwierdza min. P. Stachańczyk w załączonym dla Rady Legislacyjnej piśmie nr W/DD/756/99 z dnia 30

września 1999 r. Są to: Karaimski Związek Religijny posiadający 3 parafie i zaledwie 180 wyznawców, Wschodni Kościół Staroobrzędowy posiadający zaledwie 4 parafie i ok. 1 tys. wyznawców oraz Muzułmański Związek Religijny z 6-ma gminami wyznaniowymi i ok. 5200 wyznawcami. Wcale nie lepiej wygląda sytuacja w Kościele Ewangelicko-Reformowanym (10 parafii i ok. 4 tys. wyznawców) i w Gminach Wyznaniowych Żydowskich (8 gmin wyznaniowych i ok. 1200 wyznawców).

Projekt opinii przygotował prof. dr hab. Zbigniew Witkowski
Przewodniczący Rady Legislacyjnej
(-) prof. dr hab. Andrzej Zoll

Przypisy:

[1] Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów (Sygn. RL. 032-81-99),
Warszawa, 27.10.1999 r.

(Publikacja: 02-04-2004)

Oryginał. (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3349>)

Contents Copyright © 2000-2008 Mariusz Agnosiewicz

Programming Copyright © 2001-2008 Michał Przech

Autorem tej witryny jest Michał Przech, zwany niżej Autorem.
Właścicielem witryny są Mariusz Agnosiewicz oraz Autor.

Żadna część niniejszych opracowań nie może być wykorzystywana w celach komercyjnych, bez uprzedniej pisemnej zgody Właściciela, który zastrzega sobie niniejszym wszelkie prawa, przewidziane w przepisach szczególnych, oraz zgodnie z prawem cywilnym i handlowym, w szczególności z tytułu praw autorskich, wynalazczych, znaków towarowych do tej witryny i jakiegokolwiek ich części.

Wszystkie strony tego serwisu, wliczając w to strukturę katalogów, skrypty oraz inne programy komputerowe, zostały wytworzone i są administrowane przez Autora. Stanowią one wyłączną własność Właściciela. Właściciel zastrzega sobie prawo do okresowych modyfikacji zawartości tej witryny oraz opisu niniejszych Praw Autorskich bez uprzedniego powiadomienia. Jeżeli nie akceptujesz tej polityki możesz nie odwiedzać tej witryny i nie korzystać z jej zasobów.

Informacje zawarte na tej witrynie przeznaczone są do użytku prywatnego osób odwiedzających te strony. Można je pobierać, drukować i przeglądać jedynie w celach informacyjnych, bez czerpania z tego tytułu korzyści finansowych lub pobierania wynagrodzenia w dowolnej formie. Modyfikacja zawartości stron oraz skryptów jest zabroniona. Niniejszym udziela się zgody na swobodne kopiowanie dokumentów serwisu Racjonalista.pl tak w formie elektronicznej, jak i drukowanej, w celach innych niż handlowe, z zachowaniem tej informacji.

Plik PDF, który czytasz, może być rozpowszechniany jedynie w formie oryginalnej, w jakiej występuje na witrynie. **Plik ten nie może być traktowany jako oficjalna lub oryginalna wersja tekstu, jaki zawiera.**

Treść tego zapisu stosuje się do wersji zarówno polsko jak i angielskojęzycznych serwisu pod domenami Racjonalista.pl, TheRationalist.eu.org oraz Neutrum.eu.org.

Wszelkie pytania prosimy kierować do redakcja@racjonalista.pl