

Spis treści

Wstęp	7
1. Prawo wyznaniowe we współczesnej Polsce – zagadnienia ogólne	15
2. Polskie ustawodawstwo wyznaniowe wobec standardów konstytucyjnych – propozycje zmian.	29
2.1. Akty prawa wyznaniowego a wymogi konstytucyjnego systemu źródeł prawa	29
2.2. Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji.	37
2.3. Eliminacja anachronizmów w polskim prawie wyznaniowym.	44
2.4. Stosowanie prawa kościelnego w państwowym porządku prawnym a bezpieczeństwo obrotu prawnego	61
2.5. Kwestia nowelizacji ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.	64
2.6. Realizacja zasady równouprawnienia związków wyznaniowych	70
2.7. Urzeczywistnienie zasady bezstronności światopoglądowej władz publicznych	83
2.8. Realizacja zasady niezależności państwa i związków wyznaniowych w swoim zakresie	90
2.9. Urzeczywistnienie wolności myśli, sumienia i wyznania	98

2.10. Postępowania regulacyjne a ustrojowe standardy wymiaru sprawiedliwości	105
2.11. Zmiany związane z międzynarodowymi standardami ochrony wolności i praw człowieka	107
2.12. Konkluzje	112
3. Konkordat polski z 1993 r. a Konstytucja z RP z 1997 r.	115
3.1 Funkcja normatywna Konkordatu z 1993 r. w kontekście art. 25 ust. 4 Konstytucji – analiza krytyczna	115
3.1.1. Wprowadzenie	115
3.1.2. Zasada niezależności i autonomii państwa i Kościoła w ich dziedzinach	122
3.1.3. Swoboda obsady stanowisk kościelnych	142
3.1.4. Dni świąteczne wolne od pracy; małżeństwo „konkordatowe”	147
3.1.5. Nauczanie religii w szkolnictwie publicznym; uczelnie kościelne	151
3.1.6. Duszpasterstwo wojskowe	156
3.1.7. Zmiany w finansowaniu instytucji kościelnych i duchowieństwa a komisje konkordatowe	158
3.1.8. Ochrona zabytków i archiwa kościelne	163
3.1.9. Problem umów szczegółowych między państwem a Stolicą Apostolską, względnie Rządem RP a upoważnioną Konferencją Episkopatu Polski	165
3.1.10. Podsumowanie	167
3.2 Dylematy zgodności traktatu ze Stolicą Apostolską z ustawą zasadniczą	170
Zakończenie	189
Bibliografia – wybrane pozycje	195

Wstęp

Od roku 1989, stanowiącego cezurę polskich przemian ustrojowych, zakres i formy obecności pierwiastka religijnego w sferze publicznej oraz relacje między państwem a kościołami i innych związkami wyznaniowymi¹ są zagadnieniami budzącymi ciągle kontrowersje społeczne w Polsce. W debacie publicznej zagadnieniom tym towarzyszy zarazem wysoki poziom zaangażowania i emocji po stronie jej uczestników. W toczącej się od lat polemice argumenty merytoryczne i racjonalne adwersarzy często splatają się ze stereotypami oraz tendencyjnymi uogólnieniami. Nic nie wskazuje na to, aby stan ten uległ zmianie w dającej się przewidzieć przyszłości.

Główną przyczynę wspomnianej sytuacji można upatrywać w upolitycznieniu problematyki wyznaniowej w Polsce. Współczesne relacje między państwem a Kościołem katolickim kształtują nie tylko sytuację prawną i faktyczną praktykujących katolików, ale również mają wpływ na status prawny mniejszości wyznaniowych, jak i osób nieidentyfikujących się z żadnym wyznaniem. Relacje te determinują również możliwość urzeczywistnienia nie tylko osobistych aspiracji członków tych grup, ale nawet ich konstytucyjnych wolności i praw. Wytworzyła się sytuacja, w której dążenia i oczekiwania istotnej części społeczeństwa okazały się

¹ W mniejszym opracowaniu przyjęto wąską – instytucjonalno-hierarchiczną – interpretację takich pojęć jak: państwo oraz związek wyznaniowy (kościół). Zatem państwo to hierarchiczny system organów władzy publicznej, natomiast związek wyznaniowy to szierachizowana organizacja złożona z duchowieństwa, na czele z jednoosobowym lub kolegialnym kierownictwem, pełniąca funkcję pośredniczącą między *sacrum* a masami wiernych.

nie do pogodzenia z priorytetami hierarchicznego Kościoła katolickiego. Dla wielu osób jawi on się jako główna przeszkoda w procesie emancypacji, w szczególności prawnej, dużych grup społecznych dotychczas majorzowanych, jak kobiety, czy osoby homoseksualne. Otwartym pozostaje w związku z tym pytanie, czy Kościół katolicki i religia w ogólności nie stanowią współcześnie jednej z barier hamujących modernizację Polski.

W naszym kraju religia posiada wciąż duży potencjał w dziedzinie politycznej mobilizacji obywateli. Pomimo urzeczywistnienia w szerokim zakresie demokratycznych procedur powoływania organów władzy publicznej, religia dla wielu jawi się nadal jako czynnik dodatkowo legitymujący piastunów władzy publicznej. Tym należy przede wszystkim tłumaczyć fakt umieszczania katolickich, czy szerzej – chrześcijańskich, symboli religijnych w siedzibach organów władz publicznych różnego szczebla oraz manifestacyjny udział w uroczystościach religijnych osób sprawujących stanowiska publiczne. Dążenie do pozyskania poparcia Kościoła katolickiego lub starania o choćby jego polityczną neutralizację widoczne są wyraźnie w działaniach kolejnych rządów, jak i największych ugrupowań parlamentarnych. Zapewne nie odniesie znaczącego sukcesu w wyborach powszechnych formacja polityczna, która otwarcie pozostaje w konflikcie z instytucjonalnym Kościołem katolickim lub neguje obecność religii w sferze publicznej. Nadal żywotny jest stereotyp Polaka-katolika. Niektóre ugrupowania prawicowe wykorzystują go dla celów politycznych. Katolicyzm dla wielu stanowi wciąż zasadnicze kryterium przynależności do wspólnoty narodowej, czy wspólnoty lokalnej.

Zarazem sfera polityki oddziałuje na dziedzinę spraw wyznaniowych. Jednym z głównych instrumentów tego zjawiska jest obowiązujące prawo. W demokratycznym państwie prawnym, zgodnie z zasadą legalizmu, prawo winno stanowić podstawę i granicę działań władzy publicznej. W warunkach ustroju konstytucyjnego to ustawa zasadnicza, jako posiadająca najwyższą moc prawną, ma być głównym determinantem treściowym, proceduralnym i formalnym norm prawnych regulujących kwestie wyznaniowe. Do standardów europejskich należy zapewnienie jednostce wolności myśli, sumienia i wyznania w aspekcie indywidual-

nym i kolektywnym, zaś autonomicznie działające wspólnoty religijne uznawane są za nieodłączny element społeczeństwa demokratycznego.

Blisko ćwierćwiecze, które upłynęło od zapoczątkowania transformacji ustrojowej w Polsce stanowi dostateczną perspektywę czasową dla zbadania kwestii, czy obowiązująca Konstytucja, ustanowiona w 1997 r. w drodze demokratycznej procedury, rzeczywiście kształtuje prawo wyznaniowe, innymi słowy, czy w sferze stosunków wyznaniowych spełnia ona swoją najważniejszą funkcję – funkcję normatywną. Warto ustalenia jest w związku z tym, jakim stopniem zależności od ustawy zasadniczej w aspektach: formalnym i materialnym znamionują się akty normatywne z zakresu spraw wyznaniowych. Być może niektóre z nich zostały wydane bez jakiegokolwiek – nawet pośredniej – podstawy konstytucyjnej. Interesujące byłoby również ustalenie i porównanie stopnia spójności przepisów prawa wyznaniowego z odpowiednimi postanowieniami ustaw zasadniczych obowiązujących w Polsce w okresie międzywojennym, w latach 1944–1989 oraz w czasach współczesnych.

W niniejszej pracy dokonano, posługując się metodą formalno-dogmatyczną, krytycznej analizy szeregu formalnie obowiązujących aktów normatywnych, składających się na współczesne prawo wyznaniowe w Polsce, z punktu widzenia ich zgodności z postanowieniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Przedmiotem odniesień stały się nie tylko jej normy wyznaniowe, wyrażone głównie w art. 25 i 53, ale także niektóre ogólne zasady ustrojowe, a przede wszystkim zasada demokratycznego państwa prawnego, wreszcie normy dotyczące systemu źródeł prawa. Formułowane wątpliwości co do konstytucyjności niektórych regulacji normatywnych mają często charakter spekulatywny. Organem konstytucyjnie uprawnionym do stwierdzenia niezgodności aktów normatywnych z Konstytucją jest w polskim porządku prawnym jedynie Trybunał Konstytucyjny. Do momentu wydania tego rodzaju prawomocnego orzeczenia akt normatywny korzysta z domniemania konstytucyjności. Należy zarazem podkreślić, iż orzecznictwo Trybunału w sprawach wyznaniowych niejednokrotnie wzbudzało zasadnie krytyczne oceny przedstawicieli doktryny prawa wyznaniowego. Nie można zatem przyjmować go jako głównej wytycznej dla formułowania opinii i postulatów w dziedzinie prawa wyznaniowego.

W kontekście analizy urzeczywistnienia art. 25 ust. 4 Konstytucji, przewidującego obligatoryjne uregulowanie stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim w formie umowy międzynarodowej ze Stolicą Apostolską, w niniejszym opracowaniu szczególnie nacisk położono na kwestię realizacji Konkordatu z 28 lipca 1993 r. Traktat ten, faktycznie już w okresie pomiędzy jego podpisaniem a ratyfikacją, zdeterminował treść niektórych postanowień wyznaniowych obecnej Konstytucji RP. Pomimo, iż w systemie źródeł prawa lokuje się on poniżej ustawy zasadniczej, to jednak – jak się wydaje – jego postanowienia cechuje większa stabilność, z uwagi na konieczność uzyskania dla nowelizacji traktatu zgody podmiotu zewnętrznego, tj. Stolicy Apostolskiej. Analiza respektowania polskiego konkordatu może posłużyć do sformułowania ogólniejszych wniosków na temat przestrzegania prawa w stosunkach wyznaniowych w Polsce. Godne ustalenia jest, w jakim stopniu prawo jest traktowane instrumentalnie przez decydentów państwowych i religijnych.

Praca nie obejmuje problematyki zmiany przepisów wyznaniowych samej ustawy zasadniczej z 1997 r. Wynika to m.in. z przeświadczenia, że wspomniane przepisy nie zostały jeszcze w pełni urzeczywistnione. Należy podnieść również kwestię ograniczonej praktycznej możliwości realizacji postulatów nowelizacji Konstytucji. Zmiana ustawy zasadniczej jest znacznie trudniejsza pod względem proceduralnym² i o wiele

² Art. 25 Konstytucji RP jako zamieszczony w jej rozdz. I oraz art. 53 zawarty w rozdz. II mogą być zmienione zgodnie z art. 235 ustawy zasadniczej z inicjatywy co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senatu lub Prezydenta RP. Zmiana następuje w drodze ustawy uchwalonej w jednakowym brzmieniu przez Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, a następnie w terminie nie dłuższym niż 60 dni przez Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż trzydziestego dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy. Uchwalenie przez Sejm ustawy zmieniającej art. 25 lub art. 53 może odbyć się zgodnie z art. 235 ust. 5 Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż 60. dnia po pierwszym czytaniu projektu tej ustawy. Ponadto, w przypadku zmiany wspomnianych przepisów konstytucji podmioty uprawnione do wystąpienia z projektem ustawy o zmianie Konstytucji mogą zażądać przeprowadzenia referendum zatwierdzającego zmianę. Marszałek Sejmu zarządza niezwłocznie przeprowadzenie referendum w ciągu 60. dni od dnia złożenia wniosku. Zmianę Konstytucji uznaje się za

mniej realna pod względem politycznym³, szczególnie w sprawach tak kontrowersyjnych jak kwestie wyznaniowe, niż zmiana ustaw, czy aktów doń wykonawczych. W obecnej sytuacji politycznej w parlamencie, tzn. w warunkach zdecydowanej przewagi ugrupowań prawicowych, bardziej należy spodziewać się zmian odzwierciedlających model państwa wyznaniowego, niż zmierzających, generalnie rzecz ujmując, do lepszego zagwarantowania wolności myśli, sumienia i wyznania w różnych jej aspektach. Z uwagi na pełnienie przez konstytucję m.in. funkcji stabilizującej, jej ograniczoną liczbę zmian należy oceniać pozytywnie. Służy do kształtowania wśród obywateli poczucia pewności prawa, zaufania do państwa i porządku prawnego.

Praca, poza wstępem, zakończeniem oraz wykazem wybranych pozycji bibliograficznych, składa się z trzech rozdziałów.

Rozdział pierwszy stanowi zarys współczesnego polskiego prawa wyznaniowego. W szczególności podjąłem się próby zdefiniowania charakteru tej dziedziny prawa. Dokonano ogólnej charakterystyki prawa wyznaniowego począwszy od okresu międzywojennego do czasów współczesnych. Wskazano na główne czynniki formalne i materialne kształtu-

przyjętą, jeżeli za zmianą opowiedziała się większość głosujących. Zmiana Konkordatu może nastąpić przede wszystkim zgodnie z odpowiednimi postanowieniami Konstytucji RP, Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. (Dz. U. z 1990 r., Nr 74, poz. 439) oraz ustawy z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 43 z późn. zm.). W szczególności warunkiem wejścia w życie każdej zmiany traktatu jest jej uprzednia ratyfikacja przez Prezydenta za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

³ W przypadku zmiany klauzul wyznaniowych ustawy zasadniczej konieczne jest uzyskanie szerokiego konsensu politycznego oraz ideowego w parlamencie, obejmującego w praktyce także ugrupowania opozycyjne oraz Prezydenta RP. Sprzeciw większego ugrupowania sejmowego spowoduje konieczność zarządzenia referendum konstytucyjnego, co czyni ostateczny wynik procesu ustrojodawczego niepewnym i zależnym w praktyce od wpływowych podmiotów pozaparlamentarnych, zwłaszcza od Kościoła katolickiego. Doświadczenia prac konstytucyjnych w latach 1994–1997, przede wszystkim kampanii przed referendum konstytucyjnym 25 maja 1997 r. wskazują na realne niebezpieczeństwo dezinformacji obywateli, upowszechniania informacji nieprecyzyjnych wręcz kłamliwych (por. *Kościoły i organizacje światopoglądowe o nowej polskiej konstytucji. Wybór materiałów źródłowych z lat 1988–1997*, wyb. i oprac. nauk. P. Borecki, Cz. Janik, Warszawa 2012, s. 128–144, 156–158, 205–215, 242–251, 272–300, 417, 430–440).

jące jego treść ze szczególnym uwzględnieniem społecznych przemian w dziedzinie religijności w ostatnich latach.

Rozdział drugi stanowi przegląd ustawodawstwa wyznaniowego oraz aktów o charakterze podustawowym z punktu widzenia ich konstytucyjności. Poddano analizie przepisy prawa wyznaniowego zarówno pod względem formy prawnej, jak i pod względem treści. Na tej podstawie wskazano w szczególności na szereg przepisów, a nawet całych aktów normatywnych o charakterze anachronicznym, powstałych w odmiennych realiach konstytucyjnych i politycznych. Przegląd ów posłużył do sformułowania licznych postulatów zmian w analizowanej dziedzinie polskiego porządku prawnego.

W rozdziale trzecim przedstawiono wybrane problemy związane ze stosowaniem Konkordatu z 28 lipca 1993 r. Wskazano na zaniechania i nieprawidłowości zaistniałe od 1998 r. zarówno z przyczyn leżących po stronie państwa jak i Kościoła. Ponadto rozważono zagadnienie zgodności niektórych postanowień traktatu oraz trybu jego ratyfikacji z ustawą zasadniczą z 1997 r.

W polskiej literaturze prawa wyznaniowego brak jest monografii poświęconej zagadnieniu zgodności wspomnianej dziedziny prawa z Konstytucją a zarazem zawierającej kompleksowy zespół postulatów dotyczących reformy prawa wyznaniowego. Poszczególni badacze najczęściej dokonują analizy krytycznej szczegółowych regulacji prawa wyznaniowego, dotyczących badanego aspektu stosunków wyznaniowych (np. nauczania religii w szkolnictwie publicznym, czy preferencji prawno-finansowych dla związków wyznaniowych) i w tym kontekście formują propozycje zmian. Także w czołowych opracowaniach o charakterze syntetycznym autorstwa: Michała Pietrzaka⁴ czy Artura Mezglewskiego, Henryka Misztala i Piotra Stanisza⁵ sformułowano szereg krytycznych ocen regulacji prawnych sfery konfesyjnej oraz wysunięto odpowiednie postulaty legislacyjne. Jednak za najbardziej inspirujące należy uznać prace Pawła A. Leszczyńskiego: *Propozycje do dyskusji nad zmianami*

⁴ Tenże, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2010.

⁵ A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanis, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011.

prawa wyznaniowego w RP⁶ oraz *Ku nowej perspektywicznej regulacji umownej stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską (w związku z analizą dotychczasowych relacji bilateralnych)*⁷, a ponadto przedstawione przez Polskie Stowarzyszenie Racjonalistów *Postulaty laickie. Apel racjonalistów do polityków*⁸.

Podstawę niniejszej monografii stanowią niektóre wcześniejsze prace jej Autora. Są to przede wszystkim obszernie ekspertyzy opublikowane w bardzo ograniczonych nakładach przez Instytut Spraw Publicznych w 2012 r.: *Reforma prawa wyznaniowego w Polsce* oraz *Respektowanie polskiego konkordatu z 1993 r. (wybrane problemy)*⁹. Pierwsza z nich legła u podstaw rozdziałów pierwszego i drugiego. Natomiast druga, uzupełniona o konstatacje zaczerpnięte z pracy *Konkordat polski z 1993 r. a konstytucja RP z 1997 – analiza krytyczna*¹⁰, posłużyła do opracowania rozdziału trzeciego.

Niniejsza praca nie stanowi jedynie dosłownego powtórzenia wymienionych wcześniejszych opracowań. Dokonano uzupełnienia bibliografii oraz przypisów, rozbudowano argumentację dotyczącą wybranych tez, a niekiedy dodano nowe wątki. Oryginalny charakter posiadają konstatacje zawarte w zakończeniu.

Autor pragnie szczególnie podziękować prof. zw. dr. hab. Michałowi Pietrzakowi oraz Czesławowi Janikowi za cenne wskazówki i uwagi merytoryczne oraz poprawki redakcyjne. Przyczyniły się one niewątpliwie do udoskonalenia niniejszej pracy.

⁶ Zob. „Prawo i Religia” 2007, t. 1, s. 55–66.

⁷ Zob. „Studia Politologiczne” 2012, t. 23, s. 179–216.

⁸ Zob. <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,6056> oraz „Prawo i Religia” 2011, t. 2, s. 205–208.

⁹ Zob. polemikę W. Góralskiego, *Kościół ma milczeć?* – http://ekai.pl/wydarzenia/temat_dnia/x63402/kosciol-ma-milczec/.

¹⁰ Zob. w: *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, Cz. Janik, P. Borecki, Warszawa 2009, s. 73–86.