

Uniwersytet Łódzki
Szkoła Doktorska Nauk Społecznych
Wydział Prawa i Administracji

Paulina Łabieniec

Artykuł 25 ust. 5 Konstytucji RP w praktyce.
Aspekt politycznoprawny

Dysertacja napisana pod kierunkiem
Prof. dr hab. Małgorzaty Król
w Katedrze Polityki Prawa

Łódź 2023

Spis treści

Wprowadzenie	9
---------------------------	---

Rozdział I

Polskie prawo wyznaniowe z politycznoprawnej perspektywy badawczej	21
1. Charakterystyka badań politycznoprawnych.....	21
2. Wartości godne ochrony z perspektywy polskiego prawa wyznaniowego w demokracji deliberatywnej	31
2.1. Wolność sumienia i wyznania w wymiarze indywidualnym i wspólnotowym.....	32
2.1.1. Zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych	33
2.1.2. Zasada autonomii i wzajemnej niezależności	38
2.1.3. Zasada bilateralności.....	43
2.2. Komunikacyjne formy tworzenia prawa w polskim systemie prawnym.....	45
2.3. Współistnienie kościołów i innych związków wyznaniowych w państwie, dialog międzyreligijny, ekumenizm.....	48
3. Umowa z art. 25 ust. 5 jako umowa prawotwórcza	49

Rozdział II

Prace nad ustawami indywidualnymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji	53
1. Tryb procedowania wniosków i zawierania umów z art. 25 ust. 5 Konstytucji.....	53
1.1. Działania Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych zmierzające do uregulowania trybu procedowania wniosków i zawierania umów z art. 25 ust. 5 Konstytucji	53
1.1.1. Próba regulacji trybu przygotowania i zawarcia umowy w drodze nowelizacji ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.....	53
1.1.2. Stanowisko Rady Ministrów w sprawie zakresu oraz trybu zawierania umowy określonej w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP.....	58
1.1.3. Zasady zaakceptowane przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji 2 marca 2010 r.	64

1.2. Forma wprowadzenia trybu procedowania wniosków i zawierania umów między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi	65
2. Stan prac nad ustawami indywidualnymi.....	66
2.1. Kościoły i związki wyznaniowe działające na podstawie ustawy indywidualnej – wnioski o nowelizację	70
2.1.1. Muzułmański Związek Religijny w RP	70
2.1.2. Wschodni Kościół Staroobrzędowy.....	79
2.1.3. Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP.....	83
2.2. Kościoły i związki wyznaniowe działające na podstawie ustawy indywidualnej – wnioski o ustawę dodatkową.....	84
2.2.1. Kościół Adwentystów Dnia Siódmego	85
2.3. Kościoły i związki wyznaniowe działające na podstawie wpisu do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych – wnioski o ustawę indywidualną..	86
2.3.1. Chrześcijańskie kościoły i związki wyznaniowe.....	87
2.3.1.1. Zrzeszenie Wolnych Badaczy Pisma Świętego.....	87
2.3.1.2. Dziewięć kościołów chrześcijańskich – Centrum Chrześcijańskie Kanaan, Centrum Chrześcijańskie Miecz Ducha, Wspólnota Chrześcijańska „Wrocław dla Jezusa”, Kościół Chrześcijański „Wieczernik”, Kościół Chrześcijański „Arka”, Kościół Chrześcijański „Słowo Wiary”, Kościół „Chrystus dla Wszystkich” w RP, Chrześcijański Kościół Reformacyjny, Kościół Boży w Polsce.....	89
2.3.1.3. Kościoły Chrześcijańskie zrzeszone lub współpracujące z Aliansem Ewangelicznym.....	95
2.3.1.4. Kościół Nowoapostolski	100
2.3.1.5. Kościół Nowego Przymierza w Lublinie	103
2.3.2. Muzułmańskie związki wyznaniowe	107
2.3.2.1. Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt	107
2.3.3. Buddyjskie związki wyznaniowe i organizacje międzykościelne	114
2.3.3.1. Polska Unia Buddyjska	114
2.3.3.2. Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Karma Kagyu	116
2.3.3.3. Misja Buddyjska „Trzy Schronienia”	119
2.3.4. Rekonstrukcjonistyczne związki wyznaniowe	120
2.3.4.1. Rodzima Wiara.....	120
2.4. Podsumowanie.....	123

Rozdział III

Postulaty kościołów i związków wyznaniowych zgłaszane w trybie art. 25 ust. 5

Konstytucji	127
1. Postulaty zmierzające do potwierdzenia dotychczasowych uprawnień kościołów i związków wyznaniowych wynikających z ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.	129
1.1. Osobowość prawna związków wyznaniowych	129
1.2. Duszpasterstwo specjalne	129
1.2.1. Działalność duszpasterska w siłach zbrojnych	130
1.2.2. Działalność duszpasterska w zakładach leczniczych i jednostkach organizacyjnych opieki społecznej	131
1.2.3. Działalność duszpasterska w zakładach karnych i poprawczych	131
1.3. Ochrona dóbr kultury	132
1.4. Nabywanie, zbywanie i zarządzanie majątkiem	132
1.5. Środki na działalność związku	132
1.6. Zwolnienia podatkowe	133
2. Postulaty poszerzające dotychczasowe uprawnienia kościołów i związków wyznaniowych.....	134
2.1. Odliczenie darowizn od podstawy opodatkowania	134
2.2. Zwolnienia od podatku od nieruchomości określonego rodzaju budynków mieszkalnych	135
2.3. Zwrot mienia upaństwowionego	137
2.3.1. Uwłaszczenie	137
2.3.2. Komisje majątkowe	137
2.4. Posiadanie cmentarzy i objęcie ich miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego	139
2.5. Uwzględnienie inwestycji sakralnych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego	139
2.6. Zwolnienie z podatku od spadków i darowizn oraz z podatku od czynności cywilnoprawnych.....	141
2.7. Tworzenie fundacji	141
2.8. Wyznaniowa forma zawarcia małżeństwa cywilnego	142
2.9. Zgłaszanie imprez odbywających się na drogach publicznych	143
2.10. Stanowienie prawa wewnętrznego	145
2.11. Tworzenie osób prawnych przez kościoły i związki wyznaniowe	148

2.12. Nadawanie stopni i tytułów naukowych oraz finansowanie uczelni wyższych	149
3. Postulaty zmierzające do realizacji posiadanych uprawnień	152
3.1. Uprawnienia wynikające z ustawy o gospodarce nieruchomościami.....	152
3.2. Zwolnienie od pracy wiernych na czas obchodzenia świąt religijnych.....	155
3.3. Korzystanie ze środków masowego przekazu	156
3.4. Nauczanie religii w szkołach publicznych	158
3.5. Wliczanie ocen z religii do średniej	161
4. Ocena przebiegu procedury ubiegania się o ustawę indywidualną z perspektywy związków wyznaniowych.....	162
5. Podsumowanie.....	167

Rozdział IV

Ocena praktyki stosowania art. 25 ust. 5 Konstytucji RP i postulaty *de lege*

<i>ferenda</i> w doktrynie polskiego prawa wyznaniowego.....	169
1. Poglądy aprobujące dotychczasową praktykę stosowania art. 25 ust. 5 Konstytucji ..	170
2. Poglądy krytykujące dotychczasową praktykę stosowania art. 25 ust. 5 Konstytucji oraz postulaty <i>de lege ferenda</i>	175
3. Ocena postulatów <i>de lege ferenda</i>	183

Podsumowanie.....	195
--------------------------	------------

Bibliografia	199
---------------------------	------------

Streszczenie.....	217
--------------------------	------------

Wykaz skrótów:

GwWolSU – Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 265).

KPKan – Kodeks Prawa Kanonicznego

RuchDrU – Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1047 z późn. zm.).

KKatU – Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1347 z późn. zm.).

PAKPravoslU – Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 544).

KChBU – Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 169 z późn. zm.).

KAdwentU – Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2616).

KZielonU – Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 13).

KEwMetodU – Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 85).

KPolskokatU – Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 51).

KStarokatMU – Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 47).

KEwangAU – Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 509).

OchrZabytkiU – Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm.).

SystOśwU – Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2230).

GospNierU – Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344 z późn. zm.).

TK – Trybunał Konstytucyjny

DWRMniE MSWiA – Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

MZR – Muzułmański Związek Religijny

NSP – Narodowy Spis Powszechny

GUS – Główny Urząd Statystyczny

Wprowadzenie

W ciągu dziesięciu lat od przeprowadzenia Narodowego Spisu Powszechnego w 2011 r. zmalała liczba Polaków deklarujących przynależność do kościoła lub związku wyznaniowego¹. W skali europejskiej przynależność wyznaniowa w Polsce jest jednak nadal wysoka². W naszym porządku prawnym funkcjonuje sto osiemdziesiąt pięć kościołów i innych związków wyznaniowych posiadających osobowość prawną. Najliczniejszym kościołem pozostaje Kościół rzymskokatolicki, do którego przynależy ponad 27 milionów Polaków (71,3% ludności). Drugi pod względem liczebności jest Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny liczący ponad 151 tysięcy wiernych (0,4% ludności), zaś związek wyznaniowy Świadków Jehowy, do którego przynależność zadeklarowało ponad 108 tysięcy osób (0,29% ludności) zajmuje trzecie miejsce w kolejności. Jedynie sześć kościołów lub innych związków wyznaniowych przekracza liczbę 10 tysięcy wyznawców. Są to – poza Kościołem katolickim, Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym i Świadcami Jehowy – Kościół Ewangelicko-Augsburski (ok. 65 tysięcy), Kościół Zielonoświątkowy (ok. 30 tysięcy) oraz Kościół Starokatolicki Mariawitów (ok. 12 tysięcy). Wyznawcy niemal stu osiemdziesięciu pozostałych kościołów i innych związków wyznaniowych stanowią grupę 76,2 tys. mieszkańców Polski, tj. 0,23% populacji³.

Piętnaście związków wyznaniowych działa na podstawie odrębnej ustawy lub aktu prawnego o randze ustawy, a także – w przypadku Kościoła Katolickiego – na podstawie umowy międzynarodowej. Pozostałych sto siedemdziesiąt zarejestrowanych jest w rejestrze

¹ W 2011 r. z określoną denominacją utożsamiało się 88,9% Polaków, zaś według Narodowego Spisu Powszechnego z 2021 r. liczba ta spadła do 72,57%. Spadek liczby wiernych odnotowały niemal wszystkie związki wyznaniowe, jednak w największym stopniu dotknął on Kościoła rzymskokatolickiego, od którego odeszło 18,6% wyznawców. Wśród pozostałych denominacji liczba członków spadła łącznie o 2,3%.

² W 2018 r. w Polsce 87,2% obywateli uznawało się za wyznawcę jakiejś religii, podczas gdy we Włoszech było to 79,1%, w Niemczech – 56,%, we Francji – 52,9%, w Wielkiej Brytanii – 46%, zaś w Holandii – 31,3%. Por. Z. Mikołajko, *Jak zmieniła się religijność Europejczyków. Przypadek katolicyzmu*, [w:] Wyniki Europejskiego Sondażu Społecznego 2002–2018/19, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2020, s. 14.

³ Dane pochodzą z Narodowego Spisu Powszechnego 2021 (Tablice z ostatecznymi danymi Narodowego Spisu Powszechnego 2021 w zakresie przynależności narodowo-etnicznej, języka używanego w domu oraz przynależności do wyznania religijnego – opublikowane 28 września 2023 r.)

prowadzonym przez ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, a ich sytuacja prawna regulowana jest przez ustawę o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁴. Mimo dużej dysproporcji między liczbą wiernych Kościoła Katolickiego a innych kościołów i związków wyznaniowych, w Polsce obowiązuje zasada równouprawnienia wyznań. Konstytucja chroni wolność sumienia i wyznania każdego człowieka, dając wszystkim prawo do przyjmowania religii według własnego wyboru oraz do uzewnętrzniania swojej wiary indywidualnie lub z innymi (art. 53 ust. 1–2 Konstytucji). Dla zapewnienia swobody religijnej w wymiarze indywidualnym niezbędna jest również ochrona działania kościołów i innych związków wyznaniowych, czyli wolności religijnej w wymiarze wspólnotowym. Szczególną gwarancję stanowi w tym względzie art. 25 Konstytucji ustanawiający najważniejsze zasady regulujące relacje państwa i związków wyznaniowych: zasadę równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych, bezstronności światopoglądowej władz publicznych, autonomii i wzajemnej niezależności państwa i związków wyznaniowych, współdziałania dla dobra wspólnego oraz zasadę bilateralności.

Przedmiotem analizy niniejszej pracy jest art. 25 ust. 5 Konstytucji, będący gwarancją bilateralnego regulowania stosunków między państwem a innymi niż Kościół katolicki związkami wyznaniowymi. Art. 25 ust. 5 daje możliwość ubiegania się o ustawę indywidualną przez zarejestrowane kościoły i inne związki wyznaniowe:

Art. 25.

1. Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione.
2. Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym.
3. Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego.
4. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy.
5. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami.⁵

⁴ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 265).

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Artykuł 25 ust. 5 – wzorowany na art. 25 ust. 4 Konstytucji zapewniającym uregulowanie sytuacji prawnej Kościoła katolickiego poprzez umowę międzynarodową między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską – otwiera drogę zarejestrowanym związkom wyznaniowym do zawierania umów z Radą Ministrów i ubiegania się o ustawy indywidualne, regulujące sytuację prawną poszczególnych wyznań w sposób dostosowany do ich właściwości i potrzeb. Rozwiązanie to, niespotykane na gruncie relacji z innymi podmiotami społecznymi, stanowi szczególną formę udziału organizacji społecznej w stanowieniu prawa i jest jednym z nielicznych elementów komunikacyjnego tworzenia prawa w polskim systemie prawnym. W przeciwieństwie do modelu władczego w komunikacyjnym modelu tworzenia prawa podmioty społeczne mają istotny wpływ na treść stanowionych regulacji. Na gruncie prawa istnieją różne formy zapewnienia odpowiednich warunków do komunikacji, np. wprowadzenie zasady dialogu społecznego, tworzenie komisji wspólnych i zawieranie porozumień czy umów.

Mimo że formalnie art. 25 ust. 5 daje silną gwarancję wpływu czynnika społecznego na treść uchwalanych ustaw, uprzywilejowanie związków wyznaniowych względem innych podmiotów społecznych jest tylko pozorne ze względu na wieloletni impas w zakresie realizacji tego przepisu. Od wejścia w życie obecnie obowiązującej Konstytucji nie zawarto żadnej umowy na podstawie art. 25 ust. 5, nie uchwalono również żadnej nowej ustawy indywidualnej⁶, co odbierane jest przez większość przedstawicieli doktryny prawa wyznaniowego, a także przez same związki wyznaniowe jako naruszające podstawowe zasady regulujące relacje między państwem a związkami wyznaniowymi.

Dla klarowności prowadzonego wywodu konieczne jest poczynienie kilku uwag terminologicznych. Na gruncie niniejszej pracy zamiennie używane będą pojęcia „kościół i inne związki wyznaniowe”, „związki wyznaniowe”, a także „podmioty wyznaniowe”. Pojęcie „kościół i inne związki wyznaniowe” należące do języka prawnego występuje w Konstytucji oraz w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Ustawa definiuje je jako „wspólnoty religijne zakładane w celu wyznawania i szerzenia wiary religijnej, posiadające własny ustrój, doktrynę i elementy kultowe” (art. 2 ust. 1 GwWolSU). Wszelkie wspólnoty religijne spełniające wymienione warunki należą do grupy „kościół i innych związków wyznaniowych”, jednak osobowość prawną posiadają jedynie podmioty

⁶ Ustawa z dnia 13 maja 2011 r. o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa (Dz. U. Nr 144, poz. 849) nie jest uznawana za realizację art. 25 ust. 5 Konstytucji ze względu na podpisanie umowy między Radą Ministrów a Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym w trakcie prac parlamentarnych nad projektem ustawy. Jest to praktyka sprzeczna z ideą przyświecającą twórcom art. 25 ust. 5 Konstytucji. Por. P.A. Leszczyński, *Regulacja stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi kościołami i związkami wyznaniowymi określona w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, Gorzów Wielkopolski 2012, s. 350–353.

działające na podstawie odrębnej ustawy lub wpisane do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych prowadzonego przez ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych. Niekiedy więc ze względu na podstawę działania wyróżnia się „ustawowe” i „zarejestrowane” kościoły i inne związki wyznaniowe. Nazwa „związek wyznaniowy” jest nadrzędna względem nazwy „kościół”, na co wskazuje w pojęciu „kościół i inne związki wyznaniowe” zwrot „i inne”. Nazwa „kościół” przyjmowana jest najczęściej przez związki wyznaniowe wywodzące się z tradycji chrześcijańskiej, choć są od tego wyjątki, np. Kościół Naturalny. Nazwanie związku wyznaniowego „kościółem” nie wpływa w żaden sposób na status prawny danego podmiotu wyznaniowego. Na gruncie niniejszej pracy relacje między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi będą nazywane „relacjami państwa ze związkami wyznaniowymi” lub „relacjami państwo–kościół”. Drugie ze sformułowań przyjmowane jest w piśmiennictwie, mimo że jego dosłowne brzmienie mogłoby wskazywać na relacje państwa z jednym kościołem.

Poza Kościołem Katolickim, działającym na podstawie umowy międzynarodowej (konkordatu) oraz indywidualnej ustawy, czternaście innych związków wyznaniowych działa na podstawie odrębnych aktów prawnych rangi ustawowej. Jedenaście ustaw powstało w latach 1991–1997, zaś trzy akty rangi ustawowej pochodzą jeszcze z okresu II Rzeczypospolitej i do dziś nie zostały uchylone⁷. Ustawy, na podstawie których działają poszczególne związki wyznaniowe i o które ubiegają się niektóre zarejestrowane związki wyznaniowe na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji będą w pracy nazywane zamiennie „ustawami indywidualnymi”, „ustawami partykularnymi” oraz „ustawami wyznaniowymi”.

Pozostałe związki wyznaniowe działają na podstawie wpisu do rejestru ustanowionego w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (dział III). Rejestr składa się z dwóch działów. W dziale A wpisywane są poszczególne związki wyznaniowe (obecnie jest ich 170), a w dziale B organizacje międzykościelne (obecnie 5)⁸. Wniosek o wpisanie związku wyznaniowego do rejestru może zostać złożony przez co najmniej stu obywateli mających pełną zdolność do czynności prawnych. Nie ma wymogu, aby wszystkie osoby

⁷ Są to: rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nieposiadającego hierarchii duchowej (Dz. U. Nr 38, poz. 363 z późn. zm.), ustawa z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 30, poz. 240 z późn. zm.) oraz ustawa z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 30, poz. 241 z późn. zm.).

⁸ Co ciekawe, nie wszystkie „organizacje międzykościelne” są zrzeszeniami kościołów. Np. Polska Unia Buddyjska zrzesza buddyjskie związki wyznaniowe, z których żaden nie nosi nazwy „kościół”, jednak formalnie, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 1999 r. w sprawie rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych (Dz. U. Nr 38, poz. 374), jest to organizacja międzykościelna.

podpisujące się pod wnioskiem były wyznawcami tworzonego związku wyznaniowego, stąd nierzadko zdarza się, że związki wyznaniowe liczą poniżej 100 członków⁹. Ze względu na dużą dysproporcję między liczebnością Kościoła Katolickiego i pozostałych kościołów i innych związków wyznaniowych będą one niekiedy nazywane „mniejszościowymi” związkami wyznaniowymi, w odróżnieniu od dominującego liczebnie Kościoła katolickiego.

Przedmiotem niniejszej pracy jest analiza art. 25 ust. 5 Konstytucji z perspektywy politycznoprawnej, czyli ukierunkowanej na ochronę określonych wartości uznanych społecznie i poszukującej rozwiązań prawnych, umożliwiających realizację tych wartości w oparciu o systematyczny opis praktyki stosowania obowiązującego prawa. Zadaniem pracy jest odpowiedź na pytanie, jakie środki prawne powinny zostać podjęte, aby art. 25 ust. 5 Konstytucji był realizowany w celu ochrony wartości uznanych za istotne w relacjach państwa ze związkami wyznaniowymi.

W celu odpowiedzi na główne pytanie badawcze zbadano przebieg procedury ubiegania się przez związki wyznaniowe o ustawy indywidualne w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji w latach 1997–2022 oraz przeanalizowano poglądy doktryny prawa wyznaniowego na temat stosowania art. 25 ust. 5 Konstytucji pod kątem wyników przeprowadzonych badań. U początków pracy postawiono następujące pytania dotyczące realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji:

1. Jak przebiegał proces ubiegania się przez związki wyznaniowe o ustawy indywidualne od wejścia w życie Konstytucji?
2. Ile związków wyznaniowych złożyło wnioski w trybie art. 25 ust. 5?
3. Dlaczego niektórym zarejestrowanym kościołom i innym związkom wyznaniowym zależy na uzyskaniu ustawy indywidualnej?
4. Czy w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji podjęto negocjacje nad umowami i projektami ustaw indywidualnych?
5. W jaki sposób strona rządowa uzasadniała odmowy zawarcia umów ze związkami wyznaniowymi?
6. Jakie są powody niezawierania umów ze związkami wyznaniowymi?
7. Czy niepowstanie nowych ustaw wyznaniowych jest stanem zgodnym z prawem, zawierającym się w granicach uzasadnionej polityki rządu czy też stanowi naruszenie zasad konstytucyjnych i świadczy o niewypełnianiu przez rząd swoich obowiązków?

⁹ Według raportu Głównego Urzędu Statystycznego sześćdziesiąt siedem kościołów i innych związków wyznaniowych wpisanych do rejestru liczy poniżej 100 członków. Ponadto brak informacji na temat liczebności piętnastu związków wyznaniowych (*Wyznania religijne w Polsce w latach 2019–2021*, Warszawa 2022).

W dalszej kolejności postawiono pytania dotyczące uprawnień, o które ubiegały się związki wyznaniowe w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji:

1. Jakie uprawnienia przysługujące związkom wyznaniowym działającym na podstawie ustaw indywidualnych chciałyby uzyskać związki wyznaniowe ubiegające się w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji o podobne ustawy?
2. Czy związkom wyznaniowym zależy na ustawie indywidualnej, czy wystarczyłoby im przyznanie określonych uprawnień?
3. Jaką świadomość swoich uprawnień wynikających z samego wpisania do rejestru mają kościoły i inne związki wyznaniowe ubiegające się o ustawę indywidualną?

W rozdziale I krótko zarysowano historię pojęcia „polityki prawa” oraz przedstawiono charakterystykę badań politycznoprawnych. Wskazano wartości godne ochrony z perspektywy polskiego prawa wyznaniowego w demokracji deliberatywnej: wolność sumienia i wyznania w wymiarze indywidualnym i wspólnotowym oraz komunikacyjne formy tworzenia prawa w polskim systemie prawnym. Podkreślono, że art. 25 ust. 5 Konstytucji jest ważny ze względu na oba wskazane aspekty, jako wprowadzający do polskiego systemu prawa możliwość zawierania umowy prawotwórczej w regulowaniu stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi.

Rozdział II, najbardziej obszerny ze względu na zakres zgromadzonego materiału, zawiera analizę przebiegu prac nad ustawami indywidualnymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji w latach 1997–2022.

W rozdziale III przedstawiono analizę postulatów zgłaszanych przez kościoły i związki wyznaniowe w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji, wyróżniając postulaty potwierdzające dotychczasowe uprawnienia kościołów i związków wyznaniowych wynikające z ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz postulaty rozszerzające uprawnienia związków wyznaniowych.

Końcowy rozdział IV został poświęcony syntetycznej analizie poglądów polskiej doktryny prawa wyznaniowego na dotychczasową praktykę stosowania art. 25 ust. 5 Konstytucji oraz ocenie postulatów *de lege ferenda* zgłaszanych w toku toczącej się od lat debaty na temat tego artykułu.

Temat regulowania stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi poprzez umowę z Radą Ministrów i ustawę indywidualną z art. 25 ust. 5 Konstytucji podejmowany był wielokrotnie w literaturze prawnywyznaniowej. Punktem odniesienia dla niniejszej rozprawy są prace przedstawicieli doktryny polskiego prawa wyznaniowego takich jak: P.A. Leszczyński, P. Stanisławski, M. Olszówka, D. Walencik, W. Uruszczak, A. Czohara, T.J. Zieliński,

W. Brzozowski, P. Borecki, a także A. Merker, M. Pietrzak, A. Januchowski, J. Krukowski, R. Małajny, J. Szymanek oraz Z. Witkowski (*vide Bibliografia przedmiotowa*).

Szczególnie ważne opracowanie na temat art. 25 ust. 5 Konstytucji zawiera monografia P.A. Leszczyńskiego pt. *Regulacja stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi Kościołami i związkami wyznaniowymi określona w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*. Praca ukazała się 15 lat po uchwaleniu Konstytucji RP i przedstawia stan prawny na dzień 20 września 2012 r. Jej zdefiniowanym przez autora celem było przedstawienie konkretnych propozycji nowelizacji aktów prawnych istotnych dla implementacji art. 25 ust. 5¹⁰. Autor podjął także próbę odpowiedzi na pytanie, czy regulacje prawno-wyznaniowe powinny pozostać w obecnym, bilateralnym kształcie, czy też powinno się uchwalić jedną, uniwersalną ustawę, regulującą stosunek państwa do wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych. Leszczyński przytoczył szczegółowo historię regulowania stosunków państwa polskiego i związków wyznaniowych w XX wieku oraz genezę art. 25 ust. 5 w świetle prac ustrojotwórczych w latach 1989–1997. Przywołał także regulacje prawne dotyczące układowych metod regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w dwudziestu czterech państwach. Trzon pracy stanowią rozdziały dotyczące charakteru umowy i ustawy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, zastosowania art. 25 ust. 5 w praktyce, a także omawiające okoliczności i skutki braku implementacji tego artykułu oraz o etapach jego implementacji na poziomie rządowym i parlamentarnym. Zamykający rozdział zawiera argumenty „za” i „przeciw” metodzie regulacji określonej w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP.

Ważna dla zagadnienia regulacji stosunków państwa ze związkami wyznaniowymi jest również monografia zbiorowa badaczy polskiego prawa wyznaniowego *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji)* (red. M. Ordon, P. Stanisław, Lublin 2013), w której poruszono, m.in. kwestię charakteru prawnego umowy z art. 25 ust. 5, jej zakresu podmiotowego i przedmiotowego oraz konsekwencji dla procedury parlamentarnej.

Niniejsza rozprawa nie ma na celu ponownego odtwarzania zagadnień opracowanych przez P.A. Leszczyńskiego dotyczących historii regulacji wyznaniowych w Polsce, genezy art. 25 ust. 5 Konstytucji oraz regulacji prawno-wyznaniowych obowiązujących w innych państwach, a także szczegółowej analizy dogmatycznoprawnej art. 25 ust. 5 Konstytucji. Wykazanie, że na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji nie powstają nowe ustawy wyznaniowe byłoby również udowadnianiem rzeczy znanej powszechnie w nauce prawa wyznaniowego. Jej zadaniem jest sprawdzenie jak nie powstają ustawy wyznaniowe, czyli

¹⁰ P.A. Leszczyński *Regulacja stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi kościołami i związkami wyznaniowymi określona w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, Gorzów Wielkopolski 2012, s. 13.

przyjrzenie się bliżej procesowi ubiegania się o ustawy indywidualne przez związki wyznaniowe.

Celem mojej pracy jest także spojrzenie na zagadnienie realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji z politycznoprawnej perspektywy badawczej jako na przepis będący nie tylko gwarancją bilateralnego regulowania stosunków państwa ze związkami wyznaniowymi, ale także elementem komunikacyjnego modelu tworzenia prawa w Polsce. Dotychczas w literaturze nie podjęto próby syntezy praktyki stosowania art. 25 ust. 5 na podstawie kompleksowych badań dokumentów z archiwum Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych z lat 1997–2022, a także informacji uzyskanych bezpośrednio od związków wyznaniowych. W tym zakresie praca ta może stanowić ważne uzupełnienie badań nad art. 25 ust. 5 w nauce polskiego prawa wyznaniowego.

W celu udzielenia odpowiedzi na postawione pytania badawcze, posłużono się następującymi metodami: analizą dokumentów, analizą dogmatycznoprawną i literaturową, analizą orzecznictwa oraz ankietą. Wykorzystano również dane z Narodowego Spisu Powszechnego 2011 oraz Narodowego Spisu Powszechnego 2021, raporty Głównego Urzędu Statystycznego, badania Fundacji Centrum Badań Opinii Społecznej (CBOS) oraz Europejskiego Sondażu Społecznego.

Analizie poddane zostały dokumenty dotyczące wniosków składanych przez kościoły i inne związki wyznaniowe w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji, znajdujące się w archiwum Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (DWRMNiE MSWiA). Dokumenty zostały udostępnione na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429). Z uwagi na fakt, że od 18 listopada 2011 r. do 16 listopada 2015 r. sprawy z zakresu relacji między państwem a związkami wyznaniowymi należały do właściwości Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, konieczne było upewnienie się, czy w archiwum Ministerstwa Cyfryzacji nie znajdują się dokumenty związane z ubieganiem się związków wyznaniowych o ustawę indywidualną¹¹. Z Biura Dyrektora Generalnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów uzyskano informację, że w zasobie

¹¹ Utworzenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji nastąpiło 18.11.2011 r. (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (Dz. U. Nr 250, poz. 1501). MAiC przejęło wówczas od dotychczasowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji sprawy z zakresu wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych. Z dniem 16.11.2015 r. nastąpiło przekształcenie MAiC oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Ministerstwo Cyfryzacji oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji «Dz. U. poz. 1946» oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Cyfryzacji «Dz. U. poz. 2077»). Wskutek powyższych przekształceń sprawy z zakresu wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych ponownie przejęło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

archiwum (dział informatyzacja) w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz w systemie elektronicznego zarządzania dokumentacją EZD PUW b. Ministerstwa Cyfryzacji nie znajdują się dokumenty związane z ubieganiem się przez kościoły i inne związki wyznaniowe o ustawę indywidualną w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji¹².

Kwerenda w archiwum DWRMNiE MSWiA została przeprowadzona od października 2021 r. do czerwca 2022 r.). W jej wyniku zgromadzony został materiał liczący ok. 800 stron. Wśród dokumentów znalazły się wnioski o zawarcie umowy i uchwalenie ustawy w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji, projekty umów między związkiem wyznaniowym a Radą Ministrów, projekty ustaw wyznaniowych wraz z uzasadnieniami, korespondencja między stroną rządową a związkami wyznaniowymi, materiały informacyjne dotyczące specyfiki podmiotów wyznaniowych i ich historii nadesłane przez związki wyznaniowe, opinie ekspertów z zakresu prawa konstytucyjnego i wyznaniowego.

Celem analizy dokumentów było stwierdzenie, które kościoły i inne związki wyznaniowe wpisane do rejestru ubiegały się o uzyskanie ustawy indywidualnej w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji, z jaką odpowiedzią lub działaniem strony rządowej się spotkały, w jaki sposób strona rządowa argumentowała ewentualne odmowy negocjowania umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji oraz czy uzasadnienia przedstawiane przez stronę rządową są wystarczające do stwierdzenia, że nie dochodzi do naruszenia zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych.

Ze względu na konieczność syntetycznego ujęcia przebiegu procesu ubiegania się o ustawę indywidualną przez związki wyznaniowe i zgłaszanych przez nie postulatów, wzięto pod uwagę projekty ustaw opatrzone datą najnowszą.

Dla uzyskania szerszej perspektywy badawczej do kościołów i innych związków wyznaniowych skierowano ankietę zawierającą pięć pytań dotyczących starań o zawarcie umowy z Radą Ministrów oraz uzyskanie ustawy indywidualnej. Adresatami ankiety były kościoły i inne związki wyznaniowe (oraz jedna organizacja międzykościelna), które zwróciły się do Rady Ministrów z przynajmniej jednym pismem wyrażającym zainteresowanie zawarciem umowy w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji w latach 1997–2022. W tym gronie znalazły się zarówno zarejestrowane związki wyznaniowe, jak i związki działające na podstawie ustawy indywidualnej, które wnioskowały o nowelizację istniejących regulacji lub o nową ustawę. Łącznie w latach 1997–2022 o ustawę indywidualną lub nowelizację posiadanej ustawy w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji wnioskowały trzydzieści cztery związki wyznaniowe. Jeden związek wyznaniowy zaprzestał działalności w 2021 r. (Centrum Chrześcijańskie Kanaan).

¹² Pismo z 16.11.2022 r. zastępcy Dyrektora Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, BDG.WZD.11530.9.2022 do autorki niniejszej rozprawy.

Zaproszenie do udziału w badaniu wystosowano do dwudziestu sześciu podmiotów wyznaniowych, w tym do dwudziestu pięciu kościołów i innych związków wyznaniowych oraz do organizacji międzykościelnej zrzeszającej osiem związków wyznaniowych, które wspólnie ubiegały się o ustawę indywidualną i były reprezentowane przez przedstawiciela organizacji.

Badanie ankietowe przeprowadzone zostało od kwietnia do czerwca 2023 r. Respondenci samodzielnie odpowiadali na ankietę wysłaną do nich drogą mailową lub listem poleconym.

Ankieta zawierała trzy pytania otwarte i dwa mieszane:

1. Co spowodowało, że reprezentowany przez Państwa kościół/związek wyznaniowy postanowił wystąpić z wnioskiem o zawarcie umowy i uchwalenie ustawy indywidualnej w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji?
2. Jak oceniają Państwo przebieg procedury ubiegania się o zawarcie umowy i uchwalenie ustawy w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji?
3. Czym skutkuje brak ustawy indywidualnej dla reprezentowanego przez Państwa kościoła/związku wyznaniowego?
4. Czy reprezentowany przez Państwa kościół/związek wyznaniowy jest nadal zainteresowany uregulowaniem swojej sytuacji prawnej w drodze ustawy indywidualnej? (opcjonalnie komentarz)
 - TAK
 - NIE
5. Czy reprezentowany przez Państwa kościół/związek wyznaniowy przewiduje możliwość podjęcia kolejnych prób porozumienia w tej sprawie ze stroną rządową (np. wystosowania kolejnego pisma z prośbą o podjęcie negocjacji lub przekazanie projektu ustawy do dalszych prac legislacyjnych)? (opcjonalnie komentarz)
 - TAK
 - NIE

Celem ankiety było zbadanie, jak z perspektywy związków wyznaniowych wyglądał proces ubiegania się o zawarcie umowy i uchwalenie ustawy indywidualnej z art. 25 ust. 5 Konstytucji. Po pierwsze, istotne było uzyskanie informacji o przyczynach podjęcia próby zawarcia umowy z Radą Ministrów w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji przez związki wyznaniowe. Po drugie, umożliwienie związkom wyznaniowym swobodnej wypowiedzi na temat procedury ubiegania się o ustawę indywidualną. Po trzecie, uzyskanie informacji o tym, jak sytuacja braku ustawy indywidualnej realnie wpływa na funkcjonowanie związku wyznaniowego w państwie z perspektywy samych podmiotów wyznaniowych, a także – po czwarte – zbadanie

aktualnej woli związków wyznaniowych w zakresie posiadania ustawy indywidualnej, w tym gotowości podjęcia kolejnej próby, mimo nieskuteczności dotychczasowych działań.

W przypadku związków wyznaniowych, które udostępniły numer telefonu na swoich stronach internetowych lub w mediach społecznościowych (Facebook), wysłanie ankiety zostało poprzedzone próbą kontaktu telefonicznego. W ten sposób udało się nawiązać kontakt z przedstawicielami dwunastu podmiotów wyznaniowych: Rodzimą Wiarą, Polską Unią Buddyjską, Muzułmańskim Związkiem Religijnym, Kościołem Nowoapostolskim, Kościołem Ewangelicko-Augsburskim, Kościołem Adwentystów Dnia Siódmego, Kościołem Bożym w Chrystusie, Kościołem Chrześcijan Wiary Ewangelicznej, Kościołem Wolnych Chrześcijan, Ewangeliczną Wspólnotą Zielonoświątkową, Kościołem Chrystusowym w RP, Kościołem Chrześcijańskim „Wieczernik”. Spośród wymienionych związków wyznaniowych wstępne zainteresowanie udziałem w badaniu wyraziło jedenaście podmiotów, a na ankietę odpowiedziało ostatecznie sześć z nich¹³.

Czternastu kościołom i innym związkom wyznaniowym, z którymi nie udało się nawiązać kontaktu telefonicznego (nie odebrały lub nie udostępniły numeru na stronie internetowej), zaproszenie do udziału w badaniu przesłano drogą mailową lub poprzez formularz kontaktowy udostępniony na stronie internetowej związku wyznaniowego. Na tę formę zaproszenia odpowiedziały cztery podmioty, które wypełniły ankietę.

Łącznie ankietę wypełniło dziesięć z dwudziestu sześciu podmiotów wyznaniowych, do których skierowano zaproszenie do udziału w badaniu (38%): Rodzima Wiara, Kościół Ewangelicznych Chrześcijan, Wspólnota Chrześcijańska Wrocław dla Jezusa, Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu, Muzułmański Związek Religijny w RP, Kościół Nowego Przymierza w Lublinie, Kościół Nowoapostolski, Kościół Chrześcijan Wiary Ewangelicznej, Kościół Boży w Chrystusie oraz organizacja międzykościelna – Polska Unia Buddyjska, zrzeszająca osiem buddyjskich związków wyznaniowych.

Na prośbę o udział w badaniu w żaden sposób nie odpowiedziało dziesięć związków wyznaniowych: Zrzeszenie Wolnych Badaczy Pisma Świętego, Wschodni Kościół Staroobrzędowy, Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt, Kościół Słowo Życia, Kościół Chrześcijański

¹³ Początkowo zainteresowanie udziałem w badaniu wyraził Kościół Ewangelicko-Augsburski, Kościół Adwentystów Dnia Siódmego, Kościół Chwały, Kościół Chrześcijański „Wieczernik” oraz Kościół Wolnych Chrześcijan, jednak ostatecznie nie zdecydowały się odpowiedzieć na ankietę. Kościół Chrystusowy w RP poprosił o kontakt w późniejszym terminie, jednak późniejsza dwukrotna próba kontaktu telefonicznego zakończyła się niepowodzeniem. W związku z tym przesłałam ankietę na adres biura Kościoła drogą mailową, jednak również nie uzyskałam odpowiedzi. Ewangeliczna Wspólnota Zielonoświątkowa od razu odmówiła udziału w badaniu, uzasadniając swoją decyzję zniechęceniem spowodowanym bezskutecznym ubieganiem się o ustawę indywidualną.

„Arka”, Kościół Chrześcijański „Słowo Wiary”, Kościół Chrystus dla Wszystkich, Kościół Boży w Polsce, Kościół Chrystusowy w RP oraz Chrześcijańska Wspólnota Zielonoświątkowa.

Trzy związki wyznaniowe z własnej inicjatywy przesłały dodatkowe materiały informujące o postulowanych przez nie zmianach w prawie (Kościół Boży w Chrystusie), trudnościach, z jakimi spotyka się ich działalność w państwie (Kościół Nowego Przymierza w Lublinie), a także informacje o specyfice wyznawanej wiary (Rodzima Wiara).

Dane na temat liczebności kościołów i innych związków wyznaniowych pochodzą z wyników Narodowego Spisu Powszechnego 2021 opublikowanych przez Główny Urząd Statystyczny na dzień 28.09.2023 r.. W przypadku braku dostępności danych z NSP 2021 uwzględniono dane z poprzedniego narodowego spisu powszechnego przeprowadzonego w 2011 r., a także dane opublikowane przez GUS uwzględniające liczebność deklarowaną przez same związki wyznaniowe.

Opracowanie uwzględnia stan prawny na dzień 15 grudnia 2023 r.

Rozdział I

Polskie prawo wyznaniowe z politycznoprawnej perspektywy badawczej

1. Charakterystyka badań politycznoprawnych

Według Pałęckiego polityka prawa ma odpowiadać na pytanie „w jaki sposób prawo formalnie obowiązujące uczynić prawem obowiązującym społecznie?¹⁴”. Przenosząc to pytanie na grunt niniejszej dysertacji, można sformułować je następująco: w jaki sposób obowiązujące przepisy konstytucji, odnoszące się do bilateralnego ustalania treści stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi, uczynić prawem obowiązującym społecznie?

Refleksje wokół terminu „polityka prawa” określane są w piśmiennictwie jako „raczej mało konkluzywne” (K. Pałęcki¹⁵), termin jako „wieloznaczny” (T. Biernat¹⁶), natomiast spór wokół polityki prawa – rozumiany jako pytanie o możliwość wpływania i sterowania rzeczywistością społeczną – jako „kluczowy problem filozofii i teorii prawa” (M. Zirk-Sadowski¹⁷).

Polityka prawa w pierwotnym znaczeniu była sposobem osiągnięcia określonych celów społecznych poprzez wprowadzanie odpowiednich regulacji prawnych. Termin został wprowadzony do teorii prawa przez Leona Petrażyckiego. Polityką prawa nazywał on naukę praktyczną, opartą na teorii prawa, której celem jest świadome kształtowanie rzeczywistości społecznej, w tym ludzkich motywów postępowania, poprzez prawo. Petrażycki pisze:

¹⁴ K. Pałęcki, *Polityka prawa...*, s. 180.

¹⁵ K. Pałęcki, *Polityka prawa – próba reinterpretacji*, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/86434/palecki_polityka_prawa_proba_reinterpretacji_2009.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp: 5.09.2023 r.), s. 179.

¹⁶ T. Biernat, *Polityka prawa a model edukacji prawniczej*, Kraków 2007, s. 84.

¹⁷ M. Zirk-Sadowski, *Polityka fiskalna a polityka prawa*, „Acta Universitatis Lodzianis Folia Iuridica” 2015, t. 75, s. 14.

(...) prawo może oddziaływać i oddziaływa na rozwój etyki zbiorowej w ten sposób, że rozumna polityka prawa wytwarza lub przyspiesza postęp moralny¹⁸.

Prawo według „ojca polityki prawa” powinno „kształtować rzeczywistość w kierunku pożądanym z punktu widzenia ideału społecznego¹⁹”. Spojrzenie Petrażyckiego na politykę prawa celnie opisują M. Pieniążek i E. Stefaniuk:

„Zagadnienia polityki prawa L. Petrażycki wiązał ściśle z (...) ideałem miłości między ludźmi, jaki zapanuje w bliżej nieokreślonej przyszłości. Dopóki jednak ideał ten nie zostanie wprowadzony w życie, prawnicy i przedstawiciele nauki o moralności (...) powinni (...) poświęcić się działaniom mającym na celu eliminowanie wszelkiego zła pochodzenia społecznego. Ich narzędziem miałyby być właśnie polityka prawa, dzięki której nieustający proces przybliżania się do ideału miłości mógłby trwać krócej²⁰.”

Petrażycki uważał, że kształtowanie odpowiednich postaw ludzkich wymaga znajomości prawidłowości psychologicznych i socjologicznych²¹. Prawo powinno być bowiem stanowione zgodnie z rzeczywistymi emocjami prawnymi wpływającymi na przekonania o tym, co słuszne.

Rozważania nad polityką prawa podjęli po Petrażyckim Jerzy Lande, a po nim jego uczniowie m.in. M. Borucka-Arctowa, K. Opalek, J. Wróblewski, G.L. Seidler, A. Podgórecki, A. Kojder i inni (zob. Bibliografia przedmiotowa). Polityka prawa według Wróblewskiego polegała na traktowaniu reguł prawnych lub decyzji stosowania prawa jako środka do realizacji założonych celów²². Autor wyróżniał politykę tworzenia prawa, stosowania prawa i politykę korzystania z przyznanych uprawnień. Politykę tworzenia prawa Wróblewski uważał za tę, o której „z reguły się myśli, gdy mówi się o «polityce prawa» bez bliższych określeń²³. Tworzenie nowych reguł prawnych jest pierwszym z możliwych sposobów przybliżania się do osiągnięcia wyznaczonego przez prawodawcę celu. Polityka stosowania prawa to wydawanie decyzji, „które będą najlepszym środkiem do realizacji celów, jakie przyjmuje organ stosujący prawo²⁴”, zaś polityka korzystania z uprawnień i kompetencji (za-

¹⁸ L. Petrażycki, *O nauce, prawie i moralności*. Pisma wybrane, Warszawa 1985, s. 332.

¹⁹ J. Woleński, *O teorii i filozofii prawa Leona Petrażyckiego*, „Studia Historiae Scientiarum” 2018, vol. 17, s. 385.

²⁰ A. Pieniążek, M.E. Stefaniuk, *Socjologia prawa. Zarys wykładu*, Warszawa 2021, s. 307–308.

²¹ J. Woleński, *O teorii i filozofii prawa...* s. 385.

²² J. Wróblewski, *Polityka tworzenia prawa i jej problemy*, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, s. 428.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

liczana obecnie do polityki stosowania prawa za sprawą prac szkoły M. Ziemińskiego²⁵), to realizacja decyzji stosowania prawa, szczególnie „w zakresie wykonywania skazujących wyroków w procesie karnym²⁶”.

Podstawą polityki tworzenia prawa u Wróblewskiego jest model racjonalnego tworzenia prawa, składający się z pięciu etapów: 1. założenia celu, określonego w stopniu ostatecznie sprecyzowanym dla wyboru środków służących jego realizacji, 2. ustalenia potencjalnych środków do realizacji celu, 3. wskazania spośród nich środków, które mają charakter prawny, 4. wybrania środka prawnego, 5. ustanowienia prawa. Jest to model racjonalności technicznej, skoncentrowany na wskazaniu celów i dobraniu do nich odpowiednich środków prawnych. Ustawodawca wybiera cele zgodnie z przyjmowaną przez niego aksjologią – są to decyzje polityczne, etyczne, światopoglądowe²⁷. Dobór środków do zrealizowania tych celów ma zaś charakter instrumentalny, zrelatywizowany do danego systemu prawa: „(...) działalność prawotwórcza ma wprawdzie charakter mieszany, poznawczo-oceniający, ale ostatecznie jej punktem wyjścia jest zaakceptowanie pewnego systemu ocen, które w odniesieniu do prawa obowiązującego mają, przynajmniej w części, charakter polityczny²⁸”.

Powyższe rozumienie polityki prawa podkreśla ważny aspekt, jakim jest praktyczny wymiar podejmowanej refleksji, a także ukierunkowanie na realizację określonych celów społecznych. Podejmowanie tak rozumianej refleksji politycznoprawnej wymaga niewątpliwie przyjęcia pewnych założeń, na które uwagę zwrócili K. Opalek i J. Wróblewski, jako założenia kluczowe dla teorii polityki prawa. Po pierwsze należy przyjąć, że możliwe jest wpływanie na postawy społeczne poprzez prawo (z zastrzeżeniem, że decyzje ustawodawcy, aby były skuteczne, muszą być poprzedzone ustaleniem, jakie wartości cieszą się aprobatą społeczną). Drugim założeniem jest uznanie, że człowiek poprzez prawo powinien ingerować w życie społeczne, coraz bardziej je udoskonalając, zamiast czekać na żywiołową realizację wyznaczonych celów²⁹.

Podgórecki uważa, że przyjęcie perspektywy politycznoprawnej wymaga odrzucenia dwóch skrajnych stanowisk: omnipotencji środków prawnych oraz sceptycznej niewiary. Pierwsze stanowisko zakłada, że za pomocą środków prawnych można skutecznie regulować wszystkie obszary życia społecznego. Drugie przyjmuje, że prawo nie ma mocy

25 M. Zirk-Sadowski, *Dwie wersje polityki prawa*, [w:] J. Góral (red.) *Ratio est anima legis : księga jubileuszowa ku czci profesora Janusza Trzczińskiego*, Warszawa 2007, s. 128.

26 J. Wróblewski, *Polityka tworzenia prawa...*, s. 428.

27 K.M. Cern, *Pytanie o politykę prawa z perspektywy dyskursywnego modelu władzy*, [w:] G. Króliczak, K. Łastowski, Ł. Przybylski, P. Przybysz, M. Urbański (red.), *Filozof w krainie umysłów. Profesorowi Andrzejowi Klawiterowi w darze*, Poznań 2018, s. 465.

28 K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 196.

29 Ibidem, s. 191.

kształtowania nowych postaw społecznych i może jedynie sankcjonować istniejący stan rzeczy. Autor uznaje za właściwe przyjęcie stanowiska pośredniego: „prawo jest istotnym środkiem inżynierii społecznej, jednakże jego skuteczność jest uzależniona od szeregu warunków³⁰”. Przyjęcie takiego stanowiska jest słuszne, ponieważ z jednej strony daje szansę na poprawę życia społecznego poprzez wpływanie na jego procesy za pomocą środków prawnych, z drugiej zaś strony nie przecenia roli prawa jako „twardego” środka ingerencji w procesy społeczne. Jedynie przyjęcie takiego założenia uzasadnia rozważania na temat udoskonalania regulacji prawnych dla osiągnięcia określonych celów.

Obecnie w refleksji nad istotą polityki prawa konkurują ze sobą dwa nurty: instrumentalny oraz dyskursywny (deliberatywny). Instrumentalne ujęcie polityki prawa obrazuje definicja, w myśl której polityka prawa to nauka stosowana (praktyczna), której przedmiotem twierdzeń (badań) jest racjonalne i skuteczne osiąganie aksjologicznie zdeterminowanych celów poprzez określone interwencje prawne w życie społeczne³¹. Nurt deliberatywny akcentuje rolę debaty w ustalaniu celów i środków do ich realizacji.

Instrumentalny nurt polityki prawa ma związek z władczym typem systemu prawa. Wyraża go koncepcja władzy Maxa Webera polegająca na urzeczywistnieniu „wewnątrz stosunku społecznego własnej woli, także mimo oporu³²”. Władza jest tu siłową realizacją określonych interesów w życiu społecznym. Odminną koncepcję władzy – opartą na komunikowaniu się wewnątrz społeczeństwa – przedstawiła H. Arendt. Władza jest u niej nierozzerwalnie związana z wolnością. Nie polega na narzucaniu woli innym, ale jest zdolnością łączenia ludzi w działaniu bez użycia przymusu. Na tej koncepcji władzy opiera się nowe rozumienie polityki prawa. „W tej koncepcji badania nad polityką prawa nie polegają na przykładaniu do prawa pewnego teoretycznego modelu świata i konstruowania wskazówek, jak ten model urzeczywistnić, ale na poszukiwaniu uprawomocnienia dyskursywnego dla istniejących więzi i stosunków społecznych (...)”³³. Co istotne władza, w której rozgrywa się tak rozumiana polityka prawa, jest ciągłym procesem aktualizowania, który nigdy w pełni nie może się zmaterializować. Przyjęcie jednakowych poglądów wydaje się nieosiągalne – możemy jedynie w drodze dyskursu wywierać swoje interesy. „Sfera publiczna jest zatem rodzajem zobowiązania do osiągnięcia wystarczającego kompromisu, potrzebnego tylko dlatego, że ludzie różnią się w poglądach³⁴”.

Powyższe koncepcje władzy znajdują swoje odpowiedniki w typach systemu prawa: władczym oraz negocjacyjnym. Tym z kolei odpowiadają władczy oraz negocjacyjny (komunika-

³⁰ A. Podgórecki, *Zarys socjologii prawa*, Warszawa 1971, s. 453.

³¹ K. Pałeczki, *Polityka prawa...*, s. 180.

³² M. Zirk-Sadowski, *Dwie wersje...*, s. 129.

³³ Ibidem, s. 130.

³⁴ Ibidem.

cyjny) model tworzenia prawa³⁵. Pierwszy z nich charakteryzuje się jednostronnością w kształtowaniu prawa przez rządzących. Pomiędzy podmiotem tworzącym prawo a jego adresatami istnieje stosunek podporządkowania. Ewentualne konsultacje społeczne pełnią w nim rolę drugorzędną lub są pozorowane. Drugi zaś model opiera się na dialogu, negocjacjach i porozumieniach, w których uczestniczą podmioty społeczne i w ten sposób wywierają znaczący wpływ na treść stanowiącego prawa. Trzon tego systemu opiera się na przepisach wypracowanych w drodze procedur negocjacyjnych³⁶. Ważną rolę odgrywają w tym systemie porozumienia i umowy, które są wyrazem konsensusu osiągniętego między organami państwa a podmiotami społecznymi, jako równorzędnymi podmiotami. W negocjacyjnym typie systemu prawa występuje większa różnorodność form tworzenia prawa. Komunikacja w procesie tworzenia prawa jest istotą deliberatywnego modelu demokracji, czyli demokracji polegającej na wspólnym poszukiwaniu sensów, wymianie myśli i prowadzeniu dialogu, który przyczynia się do urefleksyjnienia stanowisk³⁷. Idea demokracji deliberatywnej powstała jako odpowiedź na niedociągnięcia istniejących teorii demokracji: liberalno-agregatywnej i republikańsko-uczestniczącej. Pierwsza ograniczała polityczną rolę obywateli do udziału w wyborach. Zadaniem władzy, sprawowanej przez elity, była zaś agregacja partykularnych interesów obywateli, którzy nie są uznani za podmioty świadome i doinformowane w stopniu umożliwiającym podejmowanie konkretnych decyzji politycznych. W demokracji republikańsko-uczestniczącej przeciwnie – obywatele powinni bezpośrednio angażować się w sprawowanie władzy, a rządzenie polegało na ustalaniu wspólnego interesu, nie zaś na „układaniu” interesów indywidualnych. Model deliberatywny łączy zalety tradycji liberalnej i republikańskiej. Z jednej strony instytucje sprawujące władzę deliberatywnie tworzą ramy zinstytucjonalizowanej debaty, z drugiej strony dbają o skuteczność zarządzania wdrażając „mechanizmy namysłu nad ograniczeniami samej deliberacji³⁸”. Demokracja w teorii deliberatywnej to przestrzeń ustalania, konfrontowania i zmieniania preferencji jednostek. Choć nie zawsze osiągnięta zostanie zgoda, celem deliberacji może być samo powstanie „rozumnej, dobrze poinformowanej opinii³⁹”.

Negatywnym aspektem komunikacyjnego modelu władzy, który należy wziąć pod uwagę, jest wskazywana przez N. Bobbio „niesterowność” demokracji. Przejawia się ona niezdolnością władzy do odpowiedzi na ogrom potrzeb zgłaszanych przez społeczeństwo obywatelskie. Bobbio pisze:

35 E. Kustra, *Władczy oraz negocjacyjny typ tworzenia prawa. Szanse i zagrożenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1994, rok LVI, z. 4, s. 23.

36 Ibidem, s. 24.

37 M. Stępień, *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008, s. 45.

38 Ibidem, s. 51.

39 Za M. Stępień: S. Chambers, *Deliberative democratic Theory*. „Annual Review of Political Science” 2003, 6, s. 307–326.

(...) dziś głównym celem ataku jest niezdolność rządów demokratycznych do opanowania we właściwy sposób konfliktów typowych dla złożonego społeczeństwa: nowy cel ma przeciwny znak: nie nadmiar, lecz niesprawność władzy (...). (P)rzewidziane przez system demokratyczny procedury kolektywnego podejmowania decyzji i spełniania żądań wysuwanych przez społeczeństwo obywatelskie mają tę właściwość, że opóźniają, a nawet paraliżują, przez grę krzyżujących się sprzeciwów, proces decyzyjny⁴⁰.

Władza jest rozproszona na wiele podmiotów, które partycypują w podejmowaniu decyzji, co powoduje duże ryzyko konfliktów. W szczególności konflikt może pojawić się na tle sprzeczności między interesem wspólnym a interesami poszczególnych grup społecznych. T. Chauvin zwraca również uwagę na konieczność sprawnego formułowania potrzeb przez poszczególne grupy, co nie zawsze jest prawidłowo realizowane. Dodatkowo konieczne jest tworzenie grup mających realną możliwość oddziaływania na władzę, co wiąże się z ryzykiem dysproporcji wpływów różnych grup interesów⁴¹. Deliberatywna demokracja może również zawodzić z powodu braku zainteresowania obywateli sprawami publicznymi lub zbyt dużej złożoności zadań publicznych⁴². Z tego względu należy zgodzić się ze stanowiskiem T. Chauvin, że system negocjacyjny nie powinien stanowić jedyne modelu prawotwórstwa, a być drogą do jego doskonalenia.

Wróblewskiemu i Opałkowi zarzucano technycystyczne rozumienie polityki prawa, podporządkowanej woli aktualnego prawodawcy na tyle, że brak w niej miejsca na refleksję nad samymi celami⁴³. Współcześni filozofowie i teoretycy prawa postulują szersze (maksymalistyczne) rozumienie polityki prawa, uwzględniające refleksję nad celami prawa. T. Biernat uznaje, że „Granice stosowalności dyrektyw (zaleceń) polityki prawa powinny być wyznaczone aksjologicznie, przy czym wartości, które mają być dzięki ich zastosowaniu osiągnięte, ochronione i pomnożone stanowią immanentną część badań i ustaleń samej polityki prawa⁴⁴”. Podobne stanowisko zajmuje Pałeczki: „polityka prawa nie może być uważana za instrumentalną («służebną») względem dowolnych zamiarów prawodawcy⁴⁵”. Określanie celów godnych do zrealizowania za pomocą odpowiednich środków prawnych

⁴⁰ N. Bobbio, *Liberalizm i demokracja*, Kraków–Warszawa 1998, s. 63; 64.

⁴¹ T. Chauvin, Umowy prawotwórcze jako umowy prawa publicznego, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, 3/2, s. 34.

⁴² M. Stępień, *Responsywna administracja...*, s. 48.

⁴³ Podobną Opałkowi i Wróblewskiemu perspektywę prezentował A. Pogdórecki, który wyłączał z nauki polityki prawa dyskusje dotyczące słuszności celów twierdząc, że podobne refleksje zaciemniają naukowy charakter polityki prawa – por. A. Podgórecki, *Zarys socjologii prawa*, s. 456.

⁴⁴ T. Biernat, *Polityka prawa...*, s. 86–87.

⁴⁵ K. Pałeczki, *Polityka prawa...*, s. 182.

autor wskazuje jako pierwsze zadanie dla praktykujących tę naukę, z czym należy się nie wątpliwie zgodzić.

Polityka prawa rozumiana maksymalistycznie nie tylko odszukuje właściwe środki do realizacji wyznaczonych przez prawodawcę celów, ale sama wskazuje cele, dokonuje wartościowań i przyjmuje określone założenia filozoficzne⁴⁶. Jest to również podstawowa różnica między polityką prawa a inżynierią społeczną. Oba sposoby działania – politycznoprawny oraz „inżynieryjny” – mają wypracować skuteczne techniki oddziaływania na postępowanie ludzi, jednak polityka prawa wkracza już na etapie wyznaczania celów. Inżynieria społeczna rozpoczyna się zaś w momencie, gdy cele są już przesądzone. Polityka prawa w wyznaczaniu celów ukierunkowana jest poprzez wartości społeczne aktualnie uznawane lub których uznawanie w społeczeństwie jest prognozowane⁴⁷.

Z polityką prawa Pałeczki wiąże dwa zabiegi: pierwszym jest rekonstrukcja społecznego systemu wartości, drugim zaś wskazanie spośród nich wartości, które „ze względu na swoją «ważność» (miejsce zajmowane w skalach preferencyjnych) oraz empirycznie stwierdzone, powszechne odczuwanie ich braku” powinny być wsparte odpowiednią interwencją prawną⁴⁸.

K.M. Cern uważa, że o rozumieniu pojęcia polityki prawa decyduje stosunek do postulatu zewnętrznej integracji prawoznawstwa, tj. postulatu poszerzenia refleksji nad prawem o refleksję z zakresu innych dziedzin nauki zajmujących się ocenami politycznymi, światopoglądowymi i moralnymi oraz ich uzasadnieniami:

(...) albo będzie ona [polityka prawa – przyp. PŁ] inżynierią społeczną realizowaną przez narzędzia prawne, albo będzie rozumiana przez pryzmat szerszej polityki społecznej, która pozwoli odnieść się do zagadnienia oceny i legitymizacji decyzji prawno-politycznych. (...) Tylko na gruncie takich poszerzonych badań możliwe będzie uzasadnianie (lub uzasadnianie braku uzasadnienia) doboru środków prawnych i/lub pozaprawnych, gdyż będzie ono implikowane przez refleksję nad samymi celami oraz preferencjami prawodawcy, które wybór celów i sposób ich realizacji mają uzasadniać⁴⁹.

Zewnętrzna integracja prawoznawstwa poszerza zakres przedmiotowy polityki prawa o refleksję nad celami wyznaczanymi przez prawodawcę w odniesieniu do innych nauk społecznych. Nie pozwala pozostać na poziomie oceny, czy dany środek jest odpowiedni do

⁴⁶ A. Pieniżek, E. Stefaniuk, *Socjologia prawa...*, s. 310.

⁴⁷ K. Pałeczki, *Polityka prawa...*, s. 188.

⁴⁸ K. Pałeczki, *Polityka prawa...*, s. 189.

⁴⁹ K.M. Cern, *Pytanie o politykę prawa...*, s. 466–467.

realizacji określonych celów, ale sięga wyżej, stawiając pytanie, czy same cele zostały właściwie wybrane.

Od połowy XX w. ważną rolę w badaniach nad obowiązującym prawem odgrywa ekonomiczna analiza prawa jako nurt, w którym do badania prawa wykorzystywane są metody badawcze ekonomii. Skutki ekonomiczne wprowadzania nowych ustaw są jednym z czynników wpływających na politykę tworzenia i stosowania prawa. Ze względu na obszerność koniecznych do wykonania badań wykorzystujących metody ekonomii, skutki ekonomiczne projektowanych ustaw wyznaniowych nie będą przedmiotem niniejszej rozprawy, choć byłyby bez wątpienia warte analizy w odrębnej pracy. Względy ekonomiczne pojawią się jedynie w zakresie, w jakim stanowiły uzasadnienie odmowy negocjowania umów z art. 25 ust. 5, tj. w związku z objęciem Polski procedurą nadmiernego deficytu przez Radę do Spraw Gospodarczych i Finansowych ECOFIN (*vide* rozdz. II).

Według T. Biernata podjęcie na nowo kwestii polityki prawa wymaga porzucenia dotychczas dominującego paradygmatu stanowiącego, że prawo jest oddzielone od polityki. W systemach niedemokratycznych prawo jest postrzegane instrumentalnie „jako represyjny instrument kontroli społecznej lub jako instrument realizowania centralnie zdeterminowanych celów, wartości i decyzji⁵⁰”. Prawo nie jest tam postrzegane autonomicznie – władze nie są związane prawem, a podporządkowują je wyznaczonym przez siebie celom (serwilizm prawny). Ze względu na „upolitycznienie prawa” w marksizmie, w późniejszych badaniach oddzielono teorię prawa od teorii polityki i teorii państwa. Łączenie refleksji nad polityką i prawem wzbudzało bowiem pewne podejrzenia o instrumentalne traktowanie prawa. „Konsekwencją jest zerwanie badawcze i instytucjonalne, a także programowe w edukacji prawniczej wszystkiego, co ma związek z polityką⁵¹”.

Nowy paradygmat zaproponowany przez T. Biernata wymaga włączenia aspektu politycznego – czyli samego procesu legislacyjnego (kreacji prawa) – w uzasadnianie, legitymizowanie prawa. Proces ten powinien odbywać się według określonych zasad. Istota problemu polityki tworzenia prawa „sprowadza się do zakresu i sposobu uzyskiwania legitymizacji dla działań prawotwórczych i dla tworzonego prawa⁵²”. Przestrzeganie praw człowieka i zachowanie demokratycznych procedur nie jest wystarczające do usprawiedliwienia stanowionych norm. Istotne jest również jak najszersze uczestnictwo w procesie decyzyjnym podmiotów społecznych. Dyskurs włączający w proces decyzyjny podmioty społeczne powoduje wzmocnienie legitymizacji tworzonego prawa. Podobnie jak w teorii demokracji deliberatywnej, źród-

⁵⁰ T. Biernat, *Polityka prawa...*, s. 105.

⁵¹ Ibidem, s. 108.

⁵² Ibidem, s. 112.

dłem legitymizacji jest proces formułowania woli – deliberacja⁵³. T. Biernat wskazuje, że decydujące dla zaistnienia dyskursu jest przyjęcie instytucjonalnych i proceduralnych rozwiązań⁵⁴.

Wypieranie racjonalności komunikacyjnej (ram instytucjonalnych prawa) przez systemy oparte na racjonalności technicznej oznacza, że prawo w społeczeństwie zaczyna odgrywać rolę bodźca zewnętrznego, a nie jest elementem sterowania pośredniego, dokonywanego przez zinternalizowanie norm⁵⁵.

Podgórecki zwraca uwagę, że internalizacja prawa znacząco wpływa na jego skuteczność:

Jeśli normy danego systemu prawnego w danej grupie społecznej lub w rozeznaniu danej jednostki zostały zaakceptowane w wysokim stopniu, to żadne motywacje dodatkowe w postaci obietnicy zysku, zagrożenia karą nie są potrzebne w celu uzyskania zachowania określonego owymi przepisami prawnymi⁵⁶.

Badania prowadzone w ramach polityki prawa służą wypracowaniu „racjonalności polityki prawa”, czyli racjonalności opierającej się „na wiedzy, ocenach i wyborach zgeneralizowanych i wyartykułowanych w twierdzeniach (dyrektywach praktycznych)⁵⁷”. Pałeczki zwraca uwagę, że stopień posiadanej wiedzy o prawie jest różny u podmiotów interweniujących, adresatów interwencji oraz instytucji naukowej zajmującej się sformułowaniem dyrektyw polityki prawa, a co za tym idzie różne jest wśród tych podmiotów rozumienie racjonalności. Racjonalność podmiotów posługujących się środkami interwencji prawnej jako instrumentami realizacji swoich zamiarów nie zawsze będzie zbieżna z racjonalnością „zewnętrzną” – np. adresatów regulacji prawnych, powinna jednak być zbieżna z racjonalnością polityki prawa. Pałeczki pisze:

Oczywiście ustawodawca czy instytucja stosująca prawo może w swoich interwencjach prawnych tę ostatnią racjonalność [polityki prawa – przyp. PŁ] zignorować, podobnie jak się to zdarza z dorobkiem innych nauk o prawie (...)⁵⁸.

Czym zatem różnią się badania politycznoprawne od badań innych nauk o prawie? Badania z zakresu polityki prawa są spojrzeniem z wyższej perspektywy. Jest to perspekty-

53 M. Stępień, *Responsywna administracja...*, s. 47.

54 T. Biernat, *Polityka prawa...*, s. 115.

55 M. Zirk-Sadowski, *Dwie wersje...*, s. 132.

56 A. Podgórecki, *Zarys socjologii prawa*, s. 464.

57 K. Pałeczki, *Polityka prawa...*, s. 181.

58 Ibidem.

wa m.in. celów społecznych, leżących u podstaw norm prawnych. Polityka prawa ma więc diagnozować zgodność określonych stanów rzeczy z wartościami-celami leżącymi u podstaw tych norm. Z kolei głównym zadaniem badań dogmatycznoprawnych jest ustalenie brzmienia normy na podstawie obowiązujących przepisów prawnych i wskazania właściwego kierunku jej zastosowania. Dogmatycy dokonują interpretacji prawa w oparciu o metody obowiązujące w nauce prawa, m.in. zasady wykładni i rozumowania prawnicze. Szukają właściwej wykładni przepisów z punktu widzenia określonego kontekstu ich występowania: językowego, systemowego, funkcjonalnego czy aksjologicznego. Podejmują niekiedy refleksję nad celami danej normy prawnej. Uwzględnienie celu powstania normy jest bowiem ważną wskazówką interpretacyjną wynikającą z dyrektyw wykładni funkcjonalnej. Wyniki badań dogmatycznoprawnych skierowane są przede wszystkim do organów stosujących prawo. Refleksja dogmatycznoprawna koncentruje się przede wszystkim na obowiązujących przepisach prawa, jednak w ramach jej rozważań pojawiają się postulaty *de lege ferenda*, które wykraczają poza wykładnię obowiązujących przepisów prawnych. Postulaty świadczą o dostrzeżeniu, że obowiązujące normy prawne nie są w stanie zrealizować celów leżących u podstaw ich powstania lub też badacz proponuje przewartościowanie dotychczasowych rozwiązań i wskazuje nowe cele, które wymagają ustanowienia nowych przepisów. W tym punkcie badania dogmatycznoprawne zbliżają się do badań z zakresu polityki prawa. Badania politycznoprawne rozpoczynają się jednak nie od pytania, jakie jest znaczenie określonych przepisów prawnych, ale jakie wartości i wynikające z nich cele mają być osiągnięte poprzez prawo. Polityka prawa powinna na drodze empirycznej ustalać niedociągnięcia regulacji prawnych (czasem są to luki, czasem zaś nadmiar regulacji), a następnie skonfrontować te ustalenia z wartościami i przekonaniem adresatów ewentualnie wprowadzonych rozwiązań normatywnych i zastosowań praktycznych⁵⁹. W razie stwierdzenia, że dotychczas obowiązujące przepisy nie są w stanie zrealizować celów uznanych za godne zrealizowania, wówczas polityka prawa formułuje propozycje rozwiązań z zakresu stanowienia lub stosowania prawa.

W tradycyjnym rozumieniu ustalenia polityki prawa skierowane były do ustawodawcy, aby mógł skutecznie stanowić prawo. Pałeczki proponuje poszerzyć katalog „środków interwencji prawnej” tak, aby poza środkami stanowienia prawa obejmował także środki służące innym formom tworzenia prawa (np. umowy z podmiotami społecznymi), stosowaniu i egzekwowaniu prawa, korzystaniu przez agendy prawne z przysługujących im uprawnień oraz

⁵⁹ Ibidem, s. 187.

socjalizacji prawnej⁶⁰. Choć określenie „środki interwencji prawnej” mogłoby wskazywać na instrumentalistyczne rozumienie polityki prawa, jednak katalog możliwych rozwiązań obejmuje również partycypacyjne formy tworzenia prawa, co charakteryzuje nurt dyskursywny, będący nurtem preferowanym w niniejszej pracy.

Końcowym efektem badań polityki prawa jest sformułowanie zaleceń praktycznych „dla prawodawcy, dla instytucji stosujących i egzekwujących prawo oraz dla wszystkich innych podmiotów realizujących jakąś formę interwencji prawnej w porządek społeczny⁶¹”.

Z powyższych refleksji wyłaniają się zadania stojące przed polityką prawa, będące tym samym zadaniami stawianymi niniejszej pracy. Pierwszym jest ustalenie istotnych społecznie wartości-celów, które wymagają zastosowania środków interwencji prawnej. Refleksji zostaną poddane wartości leżące u podstaw polskiego systemu prawa wyznaniowego zawarte w zasadach konstytucyjnych, szczególnie mające znaczenie z punktu widzenia negocyjnego modelu tworzenia prawa. Drugie zadanie to systematyczny opis obecnej sytuacji – jak obowiązujące prawo mające chronić wskazane wartości jest stosowane, jak jest rozumiane i odbierane przez adresatów, jakie są z ich strony oczekiwania względem prawa. Przedmiotem badań będzie dotychczasowa praktyka stosowania art. 25 ust. 5 Konstytucji, stanowiącego, że stosunek państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych określa ustawa uchwalona na podstawie umowy zawartej z ich przedstawicielami. Końcowym zadaniem jest zaproponowanie rozwiązań adekwatnych do realizacji wartości uznanych za istotne społecznie, w duchu komunikacyjnego modelu tworzenia prawa.

2. Wartości godne ochrony z perspektywy polskiego prawa wyznaniowego w demokracji deliberatywnej

Punktem wyjścia dla rozważań natury politycznoprawnej jest zidentyfikowanie wartości uznanych za godne ochrony, co do których powstały wątpliwości, czy są chronione w wystarczającym stopniu przez obowiązujące prawo. Niniejsza praca opiera się na wartościach istotnych dla regulacji stosunków między państwem i związkami wyznaniowymi, a równocześnie istotnych dla – postulowanego przez deliberatywną demokrację – modelu komunikacyjnego tworzenia prawa.

⁶⁰ Ibidem, s. 182.

⁶¹ Ibidem, s. 187.

2.1. Wolność sumienia i wyznania w wymiarze indywidualnym i wspólnotowym

U podstaw relacji państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi leży poszanowanie jednego z podstawowych praw człowieka, jakim jest prawo do wolności sumienia i wyznania.

W polskiej Konstytucji gwarancję wolności religijnej zapewnia art. 53 ust. 1: „Każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii”. Poza Konstytucją RP poszanowanie wolności religijnej gwarantowane jest przez umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Polskę, m.in. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych⁶² (art. 18), Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych⁶³ (art. 13 ust. 3 – wolność rodziców do religijnego i moralnego wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniami) oraz Europejską Konwencję Praw Człowieka (art. 9)⁶⁴, co świadczy o uznaniu przez społeczność międzynarodową wolności religijnej za wartość szczególnie ważną.

Poza indywidualnym wymiarem owego prawa, koncentrującym się na poszanowaniu decyzji o wyborze wyznania lub bezwyznaniowości przez poszczególnych obywateli, istnieje również wymiar instytucjonalny – dotyczący swobód funkcjonowania organizacji religijnych w państwie. Ochrona kościołów i innych związków wyznaniowych służy pośrednio ochronie indywidualnej wolności sumienia i religii. Art. 53 ust. 2 stanowi, że „Wolność religii obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii poprzez sprawowanie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Wolność religii obejmuje także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują”. Organizacje religijne sprawują kult i dla realizacji tego celu posiadają osobowość prawną, a także określone uprawnienia. Mogą gromadzić własny majątek, posiadać nieruchomości, przyjmować spadki i darowizny, a także w innych formach uczestniczyć w obrocie prawnym. Ich istnienie zapewnia możliwość realizacji indywidualnej wolności religijnej obywateli, której jednym z przejawów jest uczestniczenie w kulcie wspólnotowym. Brak wolności działania kościołów i innych związków wyznaniowych odbierałby obywatelom możliwość wspólnotowego przeżywania wiary, co stanowiłoby naruszenie ich wolności religijnej. Dlatego tak ważne są zasady regulujące stosunki państwo–kościół zawarte w Konstytucji. Całokształt tych stosunków oparty jest

⁶² Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167). Ratyfikowany przez Polskę 3 lipca 1977 r.

⁶³ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169). Ratyfikowany przez Polskę 3 lipca 1977 r.

⁶⁴ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

na zasadach, stanowiących z jednej strony podstawę relacji między stronami, z drugiej zaś wyznaczających im granice. Zasady dotyczące stosunku państwa do kościołów i innych związków zawarto w pierwszym rozdziale Konstytucji RP zatytułowanym „Rzeczpospolita”, regulującym podstawowe zasady ustrojowe państwa, m.in. zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zasadę legalizmu (art. 7), zasadę podziału władz (art. 10), zasadę wolności prasy (art. 14), czy zasady ustroju gospodarczego państwa (art. 20–23). Umieszczenie w tym samym rozdziale przepisu określającego miejsce kościołów i związków wyznaniowych w państwie świadczy o uznaniu tej kwestii za istotną z punktu widzenia ustroju państwa. Art. 25 określa pięć zasad leżących u podstaw relacji państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Są to: zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych, zasada bezstronności światopoglądowej władz publicznych, zasada autonomii i wzajemnej niezależności państwa i związków wyznaniowych, zasada współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego oraz zasada bilateralności w układaniu stosunków między państwem a kościołami. Szczególne znaczenie w kontekście współtworzenia prawa przez kościoły i inne związki wyznaniowe mają zasada równouprawnienia, zasada autonomii i wzajemnej niezależności oraz zasada bilateralności, z tego względu zostaną one omówione bardziej szczegółowo.

2.1.1. Zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych

Zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych otwiera katalog zasad instytucjonalnych dotyczących relacji państwo–kościół w Polsce. Zasada ta zawarta została w art. 25 ust. 1. Konstytucji: „Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione”, a jej obecność w Konstytucji wskazuje na zrezygnowanie przez ustawodawcę z ustanawiania kościoła państwowego. Istnienie oficjalnego kościoła jest podstawowym kryterium rozróżniającym model państwa wyznaniowego od modelu państwa świeckiego⁶⁵. Zgodnie z powyższym podziałem, twórcy polskiej konstytucji opowiedzieli się za modelem państwa świeckiego, w którym wszystkie wyznania mają formalnie równy status. Równouprawnienie przysługujące kościołom i innym związkom wyznaniowym ma swoje źródło w godności ludzkiej, co zostało wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2.12.2009 r.: „podstawą aksjologiczną (...) równouprawnienia instytucjonalnego jest identyczna, indywidualna godność wyznawców wszystkich religii w demokratycznym społeczeństwie pluralistycznym, stanowiąca podstawową przesłankę jednakowej ochrony konstytucyjnej praw wyznawców różnych religii, wynikających z wolności religijnej⁶⁶”.

⁶⁵ M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 131.

⁶⁶ Wyrok TK z 2.12.2009 r., U 10/07, OTK ZU 11A/2009, poz. 163.

W rozważaniach nad zasadą równouprawnienia, w kontekście udziału związków wyznaniowych w tworzeniu prawa wyznaniowego, wyłaniają się dwa podstawowe pytania:

Czy zgodne z zasadą równouprawnienia jest uregulowanie sytuacji prawnej kościołów i innych związków wyznaniowych w różnych formach (wspólna ustawa dla związków zarejestrowanych, ustawy indywidualne, konkordat)?

oraz

Czy zgodne z zasadą równouprawnienia jest przyznawanie niektórym kościołom i związkom wyznaniowym większego zakresu uprawnień – innymi słowy, czy równouprawnienie pozwala różnicować sytuację związków wyznaniowych ze względu na ich indywidualną specyfikę?

Pierwsze pytanie nakazuje przyjrzeć się polskiemu porządkowi prawa wyznaniowego. Stosunek państwa do poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych może być uregulowany w indywidualnych ustawach uchwalonych dla danego kościoła lub innego związku wyznaniowego albo – w przypadku kościołów i związków wyznaniowych wpisanych do rejestru – we wspólnej ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Co więcej, w polskim porządku prawnym obowiązuje konkordat – umowa międzynarodowa między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską – będący podstawą relacji państwa i Kościoła Katolickiego. Rozwiązanie, w którym uregulowanie stosunku państwa do poszczególnych związków wyznaniowych może przybrać odmienne formy – umowy międzynarodowej, ustawy indywidualnej lub ogólnej ustawy odnoszącej się do wszystkich zarejestrowanych związków, wymaga zweryfikowania pod kątem zgodności z konstytucyjną zasadą równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1 Konstytucji). Na konieczność oceny „czy istnienie zróżnicowanych form regulacji sytuacji prawnej związków wyznaniowych odpowiada wymogom zasady równouprawnienia tych podmiotów” zwróciła uwagę A.M. Abramowicz⁶⁷ według której „funkcjonowanie tak wielu form uregulowania sytuacji prawnej związków wyznaniowych nie narusza konstytucyjnej zasady równouprawnienia tych podmiotów. Oznacza to, że zgodnie ze wskazaną zasadą konstytucyjną, każdy związek wyznaniowy bez względu na formę uregulowania sytuacji prawnej ma prawo, zgodnie z trybem określonym w art. 25 ust. 5, uzyskać uprawnienie przysługujące innemu związkowi wyznaniowemu⁶⁸”.

Abramowicz zwraca uwagę na możliwość domagania się przez związki wyznaniowe określonych uprawnień, samo zaś zróżnicowanie formy regulacji nie zostało przez nią uznane za naruszenie zasady równouprawnienia. Stanowisko to budzi wątpliwości w świetle

⁶⁷ A.M. Abramowicz, *Równouprawnienie związków wyznaniowych w prawie polskim*, Lublin 2018.

⁶⁸ Ibidem, s. 339–340.

praktyki, która pokazuje, że art. 25 ust. 5 Konstytucji nie jest stosowany, zatem nie daje związkom wyznaniowym realnej możliwości ubiegania się o dodatkowe uprawnienia. Co więcej, kościoły i związki wyznaniowe posiadające ustawę indywidualną mają stabilniejszą pozycję, ponieważ ich podmiotowość prawna nie jest zależna od decyzji ministra właściwego do spraw wyznań religijnych, decydującego o wpisie i wykreśleniu z rejestru kościołów i związków wyznaniowych. Odmierna forma regulacji może być przejawem braku równego traktowania tych podmiotów w sytuacji, gdy odmawia się im uchwalenia ustawy indywidualnej bez podania rzetelnego uzasadnienia.

Niewątpliwie szczególną pozycję wśród kościołów i związków wyznaniowych zajmuje w Polsce Kościół katolicki. Ze względu na podpisanie konkordatu zyskał on dodatkowe gwarancje swojej pozycji prawnej. Ratyfikacja Konkordatu w 1998 r. spowodowała, że regulacja sytuacji Kościoła Katolickiego zajęła w hierarchii źródeł prawa miejsce wyższe względem ustaw indywidualnych, co wywołało potrzebę wprowadzenia regulacji wyrównujących w tym zakresie pozycję pozostałych kościołów i związków wyznaniowych. Jeszcze przed wejściem w życie konstytucji (w latach 1991–1997), uchwalono jedenaście ustaw indywidualnych dotyczących stosunku państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych. Ustawy te były wzorowane na ustawie z 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego, co wskazuje na dążenie do zrównania pozycji wyznań⁶⁹.

P. Stanisz zwraca uwagę na fakt, że żaden inny kościół nie jest reprezentowany przez organ posiadający przymiot podmiotowości prawnomiędzynarodowej, tak jak Stolica Apostolska, zatem nie mógłby zawrzeć z państwem umowy międzynarodowej, tak jak Kościół katolicki. Należy zgodzić się ze stanowiskiem autora, że nie można w tym przypadku mówić o naruszeniu zasady równouprawnienia⁷⁰.

Drugie pytanie związane z istotą zasady równouprawnienia to pytanie o możliwość różnicowania sytuacji związków wyznaniowych ze względu na ich indywidualną specyfikę. Artykuł 25 ust. 5 Konstytucji przewiduje możliwość zawarcia umowy między rządem a związkiem wyznaniowym w celu ustalenia brzmienia ustawy indywidualnej regulującej stosunek państwa do tego związku wyznaniowego. Założeniem przepisu było umożliwienie wspólnego ustalenia treści ustawy regulującej stosunek państwa do związku wyznaniowego, z uwzględnieniem jego indywidualnych potrzeb. Istnienie tego przepisu wskazuje, że ustawodawca przewidział zróżnicowanie regulacji dotyczących różnych kościołów i związków wyznaniowych, jednak – co należy podkreślić – zróżnicowanie to powinno wynikać

⁶⁹ P. Borecki, *Zasady równouprawnienia wyznań w prawie polskim*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2007, t. 10, s. 128.

⁷⁰ P. Stanisz, *Naczelnne zasady instytucjonalnych relacji państwo–kościół*, [w:] A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 78.

z ustaleń między rządem a związkiem wyznaniowym, nie zaś z jednostronnej decyzji państwa. Co istotne, stwierdzenie braku równouprawnienia związków wyznaniowych jest ściśle związane z realnymi potrzebami związków, które są przez nie artykułowane, chociażby w toku prac nad projektami ustaw indywidualnych. Nieuzasadnione jest dostrzeganie braku równouprawnienia w obszarach, którymi określone związki wyznaniowe nie są zainteresowane. Weryfikacji postulatów związków wyznaniowych służyło zbadanie projektów ustaw i zwrócenie się za pomocą ankiet bezpośrednio do związków wyznaniowych z pytaniem o ich motywacje ubiegania się o ustawę indywidualną (rozdział III).

Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wypowiedział się na temat zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych w kontekście różnicowania ich sytuacji w określonych obszarach. Według stanowiska Trybunału zasada równouprawnienia związków wyznaniowych nie może być rozumiana jako postulat wprowadzania równości faktycznej między nimi: „(...) zasada ta zakłada odmienne traktowanie kościołów i związków wyznaniowych, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej z punktu widzenia danej regulacji⁷¹”. Tym samym Trybunał odrzucił egalitarną interpretację zasady równouprawnienia. Stanowisko to powtórzone zostało w wyrokach z 2.12.2009 r.⁷² oraz z 14.12.2009 r.⁷³ Zgodnie z tą interpretacją zasadę równouprawnienia uznaje się za konkretyzację konstytucyjnej zasady równości, dlatego też przy jej interpretacji brane jest pod uwagę orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zasady równości (art. 32 Konstytucji)⁷⁴. Obowiązek równego traktowania aktualizuje się, gdy oba podmioty posiadają wspólną cechę istotną. Jeśli podmioty nie posiadają takiej cechy, uzasadnione jest odmienne ich traktowanie. W wyroku z dnia 14.12.2009 r. Trybunał Konstytucyjny, rozważając kwestię konstytucyjności finansowania uczelni wyznaniowych z budżetu państwa, uznał możliwość różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych pod trzema warunkami: „Po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione. Muszą mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku ich różnego traktowania (...). Po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych⁷⁵”.

Zwolennicy powyższej interpretacji zasady równouprawnienia uznają, że przyjęcie ega-

⁷¹ Wyrok TK z 2.04.2003 r., K 13/02, OTK ZU 4A/2003, poz. 28.

⁷² Wyrok TK z 2.12.2009 r., U 10/07, OTK ZU 11A/2009, poz. 163.

⁷³ Wyrok TK z 14.12.2009 r., K 55/07, OTK ZU 11A/2009, poz. 167.

⁷⁴ Wyrok TK z 2.04.2003 r., K 13/02, OTK ZU 4A/2003, poz. 28, Wyrok TK z 14.12.2009 r., K 55/07, OTK ZU 11A/2009, poz. 167.

⁷⁵ Wyrok TK z 14.12.2009 r., K 55/07, OTK ZU 11A/2009, poz. 167.

litarne jej rozumienia może prowadzić do redukcji uprawnień wszystkich związków do uprawnień jednego ze związków⁷⁶. P. Borecki stoi na stanowisku, że ten sposób interpretacji zasady równouprawnienia może prowadzić do jej zanegowania⁷⁷. Autor przywołuje stanowisko ks. prof. Z. Łyki pojmującego równouprawnienie jako prawo jednakowych szans, czyli przyznania takich samych możliwości prawnych dla wszystkich związków wyznaniowych, a realizacja tych praw będzie i tak uzależniona od indywidualnej sytuacji związku wyznaniowego, w tym jego liczebności⁷⁸.

Inne stanowisko w tej sprawie zajął K. Winczorek, który proponował rozciągnięcie w drodze analogii wszystkich uprawnień przysługujących Kościołowi Katolickiemu i innym związkom wyznaniowym posiadającym indywidualną ustawę na pozostałe związki wyznaniowe⁷⁹.

Biorąc pod uwagę zróżnicowane potrzeby związków wyznaniowych propozycje zrównywania uprawnień wszystkich kościołów i związków wyznaniowych byłoby moim zdaniem nieuzasadnione. Część z nich może nie być bowiem zainteresowana określonymi uprawnieniami, ponieważ mogą one pociągać za sobą dodatkowe obowiązki.

Bez wątplenia kościoły i inne związki wyznaniowe w Polsce mają różne uprawnienia w zależności od formy, w jakiej uregulowane są ich relacje z państwem. Co więcej, związki wyznaniowe posiadające ustawę indywidualną różnią się niekiedy co do zakresu posiadanych uprawnień. Abramowicz przyznaje, że niektóre szczegółowe regulacje, dotyczące pozycji kościołów i związków wyznaniowych, w jej ocenie naruszają zasadę równouprawnienia. Jako pierwszą nieuzasadnioną dysproporcję między uprawnieniami kościołów i związków wyznaniowych posiadających indywidualną ustawę a wpisanymi do rejestru wskazuje brak możliwości udzielania ślubów cywilnych w formie wyznaniowej przez te ostatnie⁸⁰. Naruszeniem zasady równouprawnienia jest również odmienne uregulowanie zasad obsady stanowisk kościelnych i kształtowania struktur organizacyjnych w przypadku kościołów i związków wyznaniowych mających indywidualną ustawę uchwaloną po 1989 r. oraz kościołów i związków wyznaniowych, których sytuację prawną regulują przepisy przedwojenne⁸¹. W przypadku Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nieposiadającego hierarchii duchownej

⁷⁶ P. Borecki, *Zasada równouprawnienia wyznań w prawie polskim*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2007, t. 10, s. 135.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Z. Łyko, *Wolność sumienia i wyznania w relacji człowiek–kościół–państwo* [w:] L. Wiśniewski (red.) *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, za: P. Borecki, *Zasada równouprawnienia...*, s. 138.

⁷⁹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 38.

⁸⁰ A.M. Abramowicz, *Równouprawnienie związków...*, s. 340.

⁸¹ Ibidem, s. 341.

(rozporządzenie Prezydenta z mocą ustawy z 1928r.), Muzułmańskiego Związku Religijnego (ustawa z 1936 r.) oraz Karaïmskiego Związku Religijnego (ustawa z 1936 r.) państwo ma możliwość ingerowania w sprawy wewnętrzne związków wyznaniowych, co odzwierciedla przedwojenny model stosunków państwo–kościół, oparty na zwierzchnictwie państwa. Nierówność uprawnień, która nie znajduje uzasadnienia w świetle zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych odnaleźć można w przepisach umożliwiających darczyńcom odpisanie od podstawy opodatkowania darowizny na rzecz kościoła, którego sytuacja prawna jest uregulowana w indywidualnej ustawie. Takiej możliwości nie mają kościoły i związki wyznaniowe wpisane do rejestru, których sytuacja prawna kształtowana jest na podstawie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Podobna nierówność przejawia się w braku możliwości zakładania szczególnego rodzaju fundacji przez kościoły i związki wyznaniowe wpisane do rejestru⁸².

Na aprobatę zasługuje stanowisko, że samo zróżnicowanie formy regulacji nie jest naruszeniem zasady równouprawnienia pod warunkiem, że kościołom i związkom wyznaniowym zainteresowanym określonymi uprawnieniami są one zagwarantowane – czy to w ustawie indywidualnej czy obejmującej wszystkie kościoły i związki wyznaniowe. W razie odmowy przyznania takich uprawnień konieczne byłoby szczegółowe uzasadnienie ze wskazaniem cechy istotnej odróżniającej dany związek wyznaniowy od związków posiadających dane uprawnienie. Co więcej, związki wyznaniowe powinny mieć także równe gwarancje dotyczące stabilności funkcjonowania w obrocie prawnym. W obecnym stanie prawnym bez zgody związków wyznaniowych działających na podstawie ustawy indywidualnej nie można pozbawić ich osobowości prawnej. Inaczej jest w przypadku zarejestrowanych kościołów i związków wyznaniowych, które mogą zostać – pod pewnymi warunkami – wykreślone z rejestru przez ministra właściwego do spraw wyznań religijnych.

2.1.2. Zasada autonomii i wzajemnej niezależności

Zasada autonomii i wzajemnej niezależności wyrażona została w art. 25 ust. 3 Konstytucji:

Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego.

Geneza użytego w Konstytucji sformułowania „autonomia i niezależność” sięga dokumentu Soboru Watykańskiego II *Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym*.

⁸² Ibidem, s. 342.

snym Gaudium et spes (nr 76): „Wspólnota polityczna i Kościół są w swoich dziedzinach od siebie niezależne i autonomiczne. Obydwie jednak wspólnoty, choć z różnego tytułu, służą powołaniu jednostkowemu i społecznemu tych samych ludzi⁸³”. Istnienia zasady rozdziału Kościoła i państwa upatruje się u początków istnienia Kościoła w słowach Chrystusa: „Oddajcie więc cesarzowi to, co jest cesarskie, a Bogu to, co boskie (Mt 22, 21)⁸⁴”. Sobór Watykański II otworzył jednak epokę postkonstantyńską⁸⁵ w relacjach państwa i Kościoła Katolickiego, wyrażając tę zasadę *expressis verbis*⁸⁶. Zmianę w postrzeganiu relacji między państwem a Kościołem można dostrzec w posługiwaniu się w konstytucji *Gaudium et spes* terminami „wspólnota polityczna” – *communitas politica* oraz „wspólnota wiernych” – *communio fidelium*, co stanowi odejście od dotychczas podkreślanego instytucjonalnego wymiaru relacji państwo–Stolica Apostolska⁸⁷. W epoce postkonstantyńskiej celem zawieranych konkordatów stała się ochrona wolności religijnej obywateli w wymiarze indywidualnym, wspólnotowym i instytucjonalnym, a nie – jak do tej pory – przede wszystkim wymiana przywilejów między państwami a Stolicą Apostolską⁸⁸. Sobór Watykański II podkreślił, że obie wspólnoty – polityczna i wiernych – mają służyć spełnieniu powołania jednostkowego i społecznego tych samych ludzi. Zasada autonomii i wzajemnej niezależności została implementowana do Konkordatu między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską z 1993 r.:

⁸³ *Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym «Gaudium et spes»*, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/akty-korporacyjne/konstytucja-duszpasterska-o-kosciele-w-swiecie-wspolczesnym-286768068> (dostęp: 6.12.2023 r.)

⁸⁴ Pismo Święte przekład z języków oryginalnych, Zespół Biblistów Polskich z inicjatywy Towarzystwa Świętego Pawła, Edycja Świętego Pawła 2009 r.

⁸⁵ Por. J. Krukowski, *Zasada poszanowania niezależności i autonomii państwa i Kościoła katolickiego oraz współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Geneza i znaczenie art. 1 konkordatu między Stolicą Apostolską i Polską 1993–1998*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2020, Tom XXX, nr 4, s. 84–86: Z punktu widzenia historii chrześcijaństwa wyróżnia się trzy epoki w relacjach państwa i religii: epokę przedkonstantyńską, konstantyńską oraz postkonstantyńską. W epoce przedkonstantyńskiej, tj. w świecie antycznym do czasów panowania cesarza Konstantyna Wielkiego, obowiązywał monizm religijno-polityczny, polegający na koncentracji w rękach jednego podmiotu władzy politycznej i religijnej. Normy postępowania w życiu politycznym i religijnym nie były wówczas rozróżniane, a chrześcijanie odmawiający oddawania czci bóstwom pogańskim skazywani na śmierć za *crimen laesae maiestatis*. Zmiana nastąpiła w 313 r., gdy cesarz Konstantyn Wielki wydając edykt mediolański ustanowił chrześcijaństwo religią państwową na równi z religiami pogańskimi. Epoka konstantyńska (także za sprawą późniejszego edyktu Teodozjusza Wielkiego z 380 r.) wprowadziła nowy model relacji państwa i religii – cesaropapizm, czyli zwierzchność świeckiego władcy nad Kościołem. Taki model obowiązywał w cesarstwie bizantyjskim i chrześcijańskim cesarstwie zachodnim. Sobór Watykański II zapoczątkował epokę postkonstantyńską wprowadzając dualizm religijno-polityczny oparty na autonomii i wzajemnej niezależności państwa i Kościoła przy jednoczesnym uznaniu obu wspólnot za dążące do dobra wspólnego.

⁸⁶ M. Poniatowski, *Zasada poszanowania autonomii i wzajemnej niezależności państwa i kościołów oraz innych związków wyznaniowych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2020, t. 23, s. 367.

⁸⁷ J. Krukowski, *Zasada poszanowania niezależności...*, s. 91.

⁸⁸ Ibidem.

„Art. 1. Rzeczpospolita Polska i Stolica Apostolska potwierdzają, że Państwo i Kościół katolicki są – każde w swej dziedzinie – niezależne i autonomiczne oraz zobowiązują się do pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego⁸⁹”.

Posłużenie się w Konstytucji RP sformułowaniem zaczerpniętym z dokumentu Soboru Watykańskiego II było kwestią dyskusyjną w łonie Komisji Konstytucyjnej. Politycy partii lewicowych postulowali pozostanie przy określeniu obowiązującym w Konstytucji Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej, tj. „oddzieleniu kościoła i państwa”⁹⁰.

Art. 25 ust. 3 wyraża przyjęty przez Polskę model relacji państwo–kościół, który opiera się na wzajemnym poszanowaniu autonomii i niezależności. W samej Konstytucji RP nie pojawia się określenie nazywające wprost model relacji między państwem a związkami wyznaniowymi. Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w art. 10 stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest państwem świeckim, neutralnym w sprawach religii i przekonań. Przyjmując dualistyczny podział na państwa świeckie i wyznaniowe, gdzie o wyznaniowości państwa decyduje istnienie kościoła państwowego, należy oczywiście przyjąć, że Polska jest państwem świeckim. Polska Konstytucja zawiera zasadę równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych, co uniemożliwia ustanowienie jednego kościoła kościołem państwowym. Jednak w ramach modelu rozdziału państwa i kościoła (świeckości państwa) wyróżnia się model rozdziału wrogiego, obowiązujący we Francji, gdzie współpraca między państwem a związkami wyznaniowymi jest ograniczona oraz model rozdziału przyjaznego, ukształtowany w Niemczech, w którym dopuszczalna jest szersza współpraca między państwem i kościołami, w tym finansowe wsparcie kościołów przez państwo. Przyjmując powyższe rozróżnienie, Polsce bliżej jest do modelu niemieckiego, stąd doktryna prawa wyznaniowego określa model relacji państwo–kościół w Polsce jako „przyjazny rozdział państwa i kościoła” (M. Pietrzak) lub „separacja skoordynowana” (J. Krukowski)⁹¹.

W piśmiennictwie z zakresu prawa wyznaniowego, w tym w piśmiennictwie europejskim zwraca się uwagę na jednowymiarowość w kwalifikowaniu państw do wyróżnianych tradycyjnie modeli państwa wyznaniowego lub państwa świeckiego. Wskazany podział oparty jest na jednopłaszczyznowym kryterium (istnienia kościoła państwowego), które nie uwzględnia wielowymiarowości relacji państwo–kościół. Co więcej, wskazuje się na bezcelowość kwalifikowania państw świeckich do modelu przyjaznego lub wrogiego rozdzia-

⁸⁹ Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318).

⁹⁰ J. Krukowski, *Zasada poszanowania niezależności...*, s. 101.

⁹¹ L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, M. Zubik (red.), Warszawa 2016, art. 25.

łu na podstawie kilku kryteriów niedających pełnego oglądu sytuacji prawnowyznaniowej państwa. Dla realnej oceny relacji państwa i związków wyznaniowych A. Nieuwenhuis proponuje analizę poszczególnych obszarów działalności – obecności państwa w domenie kościoła, obecności kościoła w domenie państwa oraz obecności państwa i kościoła w domenie wspólnej. Domena wspólna obejmuje kształtowanie światopoglądu obywateli, działalność społeczną (w tym charytatywną) oraz edukację. Takie wielopłaszczyznowe spojrzenie pozwala dostrzec, że w jednej płaszczyźnie zdecydowany rozdział Kościoła i państwa będzie wymagany, a w innej bliższa relacja będzie akceptowalna⁹².

Na temat istoty zasady poszanowania autonomii i niezależności wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 14 grudnia 2009 r.: „Pojęcia autonomii i niezależności odnoszą się do dwóch aspektów tej samej sytuacji. Pojęcie autonomii odnosi się do sfery wewnętrznej i oznacza prawo do samodzielnego rozstrzygnięcia o sprawach danego podmiotu, natomiast niezależność dotyczy relacji zewnętrznych i jest rozumiane jako brak podporządkowania innym podmiotom (zob. D. Dudek, *Równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych na tle konstytucyjnych zasad prawa wyznaniowego*, (w:) *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego*, red. A. Mezglewski, Lublin 2004, s. 207). Zasada poszanowania autonomii i wzajemnej niezależności oznacza m.in. prawo wspólnot religijnych do samodzielnego decydowania o swoich sprawach wewnętrznych, w szczególności określania treści swojej wiary, struktur organizacyjnych oraz obsadzania stanowisk kościelnych⁹³”.

Zasada poszanowania autonomii i wzajemnej niezależności wymaga rozróżnienia sfery należącej do domeny państwa oraz sfery będącej domeną kościołów i związków wyznaniowych. Autonomia w odniesieniu do związków wyznaniowych oznacza, że mają one prawo do samoorganizacji i samorządności⁹⁴. Istotą autonomii, zgodnie z jej greckim źródłosłowem, jest bowiem możliwość rządzenia się własnym prawem⁹⁵. Związki wyznaniowe mogą więc tworzyć własne prawo wewnętrzne oraz decydować o obsadzaniu stanowisk w swojej strukturze organizacyjnej. W gestii związku wyznaniowego pozostaje tym samym również decydowanie o przynależności jego członków. Autonomia w powyższym ujęciu to autonomia w sensie normatywnym. Przyjmuje się również istnienie autonomii w sensie aksjologicznym, jako uznanie oryginalnej wartości, którą posiadają państwo i związki wyznaniowe.

⁹² A. Nieuwenhuis, *State and religion, a multidimensional relationship: Some comparative law remarks*, „International Journal of Constitutional Law” 2012, vol. 10, nr 1, s. 157.

⁹³ Wyrok TK z 14.12.2009 r., K 55/07, OTK ZU 11A/2009, poz. 167, M. Poniąkowski, *Zasada poszanowania...*, s. 375.

⁹⁴ P. Stanisławski, *Naczelnne zasady...*, s. 81.

⁹⁵ P. Stanisławski, *Konstytucyjne zasady określające relacje państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi: autonomia i niezależność oraz współdziałanie*, [w:] Z. Grocholewski (red.), *Katolickie zasady relacji państwo–Kościół a prawo polskie*, Lublin 2015, s. 166.

Państwo posiada ją ze względu na prawo narodu do samostanowienia, Kościół zaś ze względu na prawo do wolności religijnej jego poszczególnych członków⁹⁶. Inne stanowisko głosi, że autonomia jest przymiotem, który może zostać przypisany jedynie związkom wyznaniowym, nie zaś państwu, któremu właściwe jest określenie „suwerenne”⁹⁷.

Niezależność obejmuje zaś wolność od ingerencji państwa w sprawy wewnętrzne kościoła – zarówno na płaszczyźnie tworzenia norm prawa wewnętrznego, jak i jego stosowania. Przyjmuje się, że domena kościoła obejmuje następujące kwestie:

1. Sprawy dogmatyczne, doktrynalne i kultowe
2. Zarząd i organizacja związków wyznaniowych
3. Tworzenie materialnych warunków działalności religijnej
4. Propagowanie wyznawanej wiary
5. Działalność wynikająca z przyjmowanej doktryny (charytatywno-opiekuńcza, oświatowo-wychowawcza)⁹⁸.

Państwo i związki wyznaniowe są wzajemnie niezależne, każde w swoim zakresie, co oznacza, że związki wyznaniowe są wolne od ingerencji państwa w sprawy należące do ich domeny, a państwo od ingerencji związków wyznaniowych w sprawy należące do domeny państwa. Zakres kompetencji państwa obejmuje wszystko, co nie mieści się w domenie związków wyznaniowych, na co wskazują właściwe państwu ujęte szeroko zadania i cele⁹⁹. Autonomia i niezależność kościołów innych związków wyznaniowych nie ma zatem charakteru absolutnego – jest ograniczona do ich własnego zakresu działania¹⁰⁰.

Zasada poszanowania autonomii i niezależności nie oznacza jednak wprowadzania równorzędności między państwem a związkami wyznaniowymi. To państwo pozostaje podmiotem, który ostatecznie określa pozycję prawną kościołów i innych związków wyznaniowych¹⁰¹. Jak podkreśla L. Garlicki, zasada ta stanowi „element pozytywnego prawa konstytucyjnego, tzn. została ustanowiona przez państwo (naród) i może zostać jednostronnie zmieniona wolą tego samego podmiotu. Artykuł 25 ust. 3 należy więc odczytywać jako element aktualnego porządku konstytucyjnego¹⁰²”.

⁹⁶ J. Krukowski, *Zasada poszanowania niezależności...*, s. 93.

⁹⁷ P. Borecki, *Geneza modelu stosunków państwo–kościół w Konstytucji RP*, Warszawa 2008, s. 387.

⁹⁸ P. Stanisławski, *Naczelné zasady...*, s. 83.

⁹⁹ P. Stanisławski, *Konstytucyjne zasady...*, s. 170.

¹⁰⁰ *Ibidem*, s. 169.

¹⁰¹ P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 25.

¹⁰² L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, M. Zubik (red.), Warszawa 2016, art. 25.

Realizacji zasady autonomii i wzajemnej niezależności służyć może zasada zawarta w art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji – zasada bilateralności. Zgodnie ze swoim założeniem ma ona dawać proceduralną gwarancję respektowania przez państwo zasady autonomii i niezależności poprzez konsensualną drogę stanowienia regulacji prawnych dotyczących stosunku państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych¹⁰³. Okazuje się jednak, że w praktyce zasada bilateralności, ze względu na brak szczegółowych procedur postępowania przy zawieraniu umów rządowo-kościelnych, nie jest w stanie spełnić swojej roli gwarancyjnej. Instrumentem umożliwiającym realną ochronę autonomii i niezależności jest możliwość złożenia przez kościół lub inny związek wyznaniowy wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją aktu normatywnego dotyczącego spraw objętych zakresem jego działania (art. 191 Konstytucji). W przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją zostaje on wyłączony z porządku prawnego, co daje związkom wyznaniowym realną możliwość ochrony autonomii i niezależności w razie jej naruszenia przez państwo w skutek stanowienia niekonstytucyjnego prawa¹⁰⁴.

Oddzielenie kościoła i państwa (separacja) wyrażone zostało w zasadzie autonomii i wzajemnej niezależności, zaś przyjazny wymiar rozdziału w zasadzie współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego.

2.1.3. Zasada bilateralności

Dwustronne regulowanie sytuacji prawnej kościołów i innych związków wyznaniowych było zwrotem w dotychczasowych zasadach rządzących relacjami państwo–kościół. W okresie PRL-u sytuacja związków wyznaniowych była kształtowana jednostronnie przez władze państwowe na drodze ustawowej. Konstytucja PRL stanowiła: „zasady stosunku Państwa do Kościoła oraz sytuację prawną i majątkową związków wyznaniowych określają ustawy” (art. 82 ust. 2 t.j. z 1976 r.). Konstytucja z 1997 r. w art. 25 ust. 4 i 5 wprowadziła formalnie do polskiego systemu prawa wyznaniowego zasadę bilateralnego regulowania relacji między państwem a związkami wyznaniowymi. Art. 25 ust. 4 Konstytucji ustala formę regulacji prawnych dotyczących Kościoła Katolickiego: „stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy”. O regulowaniu sytuacji prawnej pozostałych kościołów i innych związków wyznaniowych stanowi art. 25 ust. 5: „stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami”. Zasada bilateralności wyklucza

¹⁰³ P. Stanisz, *Konstytucyjne zasady...*, s. 167.

¹⁰⁴ Ibidem.

możliwość jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej związków wyznaniowych przez państwo, co z jednej strony umacnia pozycję związków wyznaniowych, zaś z drugiej – wskutek braku realizacji art. 25 ust. 5 – blokuje rozwój prawa wyznaniowego. Każda ustawa partykularna regulująca stosunek państwa do związku wyznaniowego musi być poprzedzona zawarciem umowy z właściwymi przedstawicielami takiego związku (projekt ustawy jest załącznikiem do umowy). Co więcej, ustawodawca nie może wprowadzić żadnych zmian w projekcie ustawy bez zgody związku wyznaniowego, co stanowi unikalne ograniczenie organów ustawodawczych w procesie stanowienia prawa.

Jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. tworzenie regulacji dotyczących stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi oparte było na wzajemnej współpracy. Pierwsze ustawy uchwalono 17 maja 1989 r., były to: ustawa o stosunku państwa do Kościoła katolickiego¹⁰⁵, ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania¹⁰⁶ oraz ustawa o ubezpieczeniu społecznym duchownych¹⁰⁷. W latach 1991–1997 wzorując się na ustawie o stosunku państwa do Kościoła katolickiego, uchwalono kolejno jedenaście ustaw:

1. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lipca 1991 r.
2. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 maja 1994 r.
3. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 maja 1994 r.
4. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 czerwca 1995 r.
5. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan-Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 czerwca 1995 r.
6. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 czerwca 1995 r.
7. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 czerwca 1995 r.
8. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 lutego 1997 r.

¹⁰⁵ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1966).

¹⁰⁶ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 265).

¹⁰⁷ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o ubezpieczeniu społecznym duchownych (Dz. U. Nr 29, poz. 156 z późn. zm.).

9. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 lutego 1997 r.
10. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 lutego 1997 r.
11. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 lutego 1997 r.

Projekty ustaw powstawały w zespołach rządowo-kościelnych. Część z nich została wniesiona jako projekty rządowe, część zaś jako projekty poselskie. W toku prac parlamentarnych przedstawiciele kościołów brali udział w posiedzeniach komisji sejmowych pracujących nad ostatecznym brzmieniem ustaw¹⁰⁸. Choć obowiązujące wówczas prawo nie gwarantowało związkom wyznaniowym uchwalenia ustaw w brzmieniu ustalonym przez zespoły rządowo-kościelne (jak ma to miejsce na gruncie art. 25 ust. 5 Konstytucji, gdzie parlament jest związany umową rady ministrów z kościołem), to jednak przedstawiciele kościołów mieli znaczący wpływ na treść ustaw, nawet na etapie prac parlamentarnych, poprzez uczestnictwo w posiedzeniach komisji sejmowych. Rządowa inicjatywa ustawodawcza wobec tych związków wyznaniowych nie była przypadkowa – zmierzano do uregulowania ich sytuacji prawnej w drodze ustawy indywidualnej ze względu na posiadanie przez II wojną światową statusu wyznań prawnie uznanych¹⁰⁹.

Bilateralne uzgadnianie relacji państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi jest przejawem zwrotu w stronę komunikacyjnego modelu tworzenia prawa. Oprócz formalnych gwarancji konsensualnego ustalania treści regulacji zawartych w art. 25 ust. 4 i 5, kluczową rolę odgrywa rzeczywiste stosowanie tych przepisów. Analiza stosowania art. 25 ust. 5 Konstytucji od jego wejścia w życie do 2021 r. zawarta została w rozdziale II.

2.2. Komunikacyjne formy tworzenia prawa w polskim systemie prawnym

Współstanowienie prawa przez związki wyznaniowe ma szczególną wartość jako element deliberatywny w polskim modelu tworzenia prawa. Ma ono również swoje umocowanie w zasadach konstytucyjnych stanowiących podstawę relacji państwo–kościół, przede wszystkim w zasadzie równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych, zasadzie autonomii i wzajemnej niezależności oraz zasadzie bilateralności.

¹⁰⁸ Por. M. Winiarczyk-Kossakowska, *Ustawy III Rzeczypospolitej o stosunku państwa do kościołów chrześcijańskich*, Warszawa 2004 oraz A. Czohara, T.J. Zieliński, *Ustawa o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce: Komentarz*, 2012.

¹⁰⁹ A. Czohara, T.J. Zieliński, *Ustawa o stosunku Państwa...*, s. 27.

W badaniu przeprowadzonym przez Centrum Badania Opinii Społecznej od maja do czerwca 2015 roku „Polacy o partycypacji w procesie stanowienia prawa i wpływie grup interesów na ten proces” postawiono pytanie, czy Polacy – poza wyborami – powinni mieć wpływ na uchwalane prawo¹¹⁰. Respondenci w zdecydowanej większości (72%) odpowiedzieli się za takim wpływem, 15% respondentów zadeklarowało, że zależy to od sytuacji („czasem tak, czasem nie”), zaś 8% ankietowanych nie zgadzało się z tym stwierdzeniem („zdecydowanie nie” i „raczej nie”). Polacy tym samym opowiedzieli się przeciwko liberalno-agregatywnemu modelowi demokracji¹¹¹, co daje podstawy legitymizowania demokracji deliberatywnej.

W tym samym badaniu zadano pytanie, które grupy lub organizacje społeczne powinny mieć prawo do zgłaszania swoich postulatów w trakcie prac nad nowymi przepisami uchwalanymi przez polityków. Aż 82% badanych, którzy opowiedzieli się za wpływem obywateli na uchwalane prawo, popiera wpływ na tworzone prawo przez związki zawodowe. W dalszej kolejności do zgłaszania postulatów powinny mieć prawo krajowe organizacje pozarządowe, w tym organizacje charytatywne, stowarzyszenia ekologiczne, czy hobbystów (80% badanych), różne nieformalne grupy obywateli (77%), organizacje skupiające pracodawców (72%), grupy firm z jednej branży (67%), związki i kluby sportowe (63%) oraz międzynarodowe organizacje pozarządowe (59%). Jediną grupą, co której więcej badanych opowiedziało się przeciwko zgłaszaniu przez nią swoich postulatów w trakcie prac nad nowymi przepisami były kościoły i inne związki wyznaniowe – 48% badanych opowiedziało się przeciwko, za – 39%.

Pytanie dotyczyło wpływu na proces stanowienia prawa bez doprecyzowania obszarów, których to prawo ma dotyczyć. Było to przedmiotem dalszego badania, gdy respondenci, mając do wyboru określone obszary, wskazywali, w których podmioty społeczne powinny mieć prawo zgłaszania postulatów. Najwięcej respondentów opowiedziało się za wpływem podmiotów społecznych na prawo dotyczące ochrony zdrowia (92%), oświaty i edukacji (91%) oraz zatrudnienia (91%), w dalszej kolejności ochrony środowiska (86%), rozwoju gospodarczego (77%) oraz podatków obywateli (76%), bezpieczeństwo kraju – w tym obronność i bezpieczeństwo energetyczne (66%), wydobycia surowców naturalnych (63%) oraz podatków przedsiębiorstw (58%).

Wskazane wyżej obszary w większości nie są przedmiotem regulacji zawartych w ustawach wyznaniowych. Ustawy te, w tworzeniu których mają partycypować kościoły i inne związki wyznaniowe, regulują przede wszystkim kwestie osobowości prawnej kościołów,

¹¹⁰ Komunikat CBOS, *Polacy o partycypacji w procesie stanowienia prawa i wpływie grup interesów na ten proces*, luty 2016 (opr. P. Talarek).

¹¹¹ Por. M. Stępień, *Responsywna administracja...*, s. 31–38.

ich organizację wewnętrzną, zwolnienia w dni świąteczne od obowiązku pracy i nauki czy zasady sprawowania opieki duszpasterskiej w zakładach karnych, zakładach leczniczych i wojsku.

Ustawy wyznaniowe regulują także niektóre z obszarów wymienionych w badaniu CBOS, jednak jedynie w zakresie odnoszącym się do związków wyznaniowych. Jest tak w przypadku zwolnień podatkowych uwzględnianych w ustawach wyznaniowych, a także nauczania religii w szkołach, czy tworzenia szkół wyższych, co należy uznać za element obszaru „oświata i edukacja”.

W innym badaniu CBOS o stosunkach między państwem a Kościołem Katolickim (przeprowadzonym w marcu 2015 r.) zapytano respondentów o to, czy razi ich zajmowanie przez Kościół stanowiska wobec ustaw uchwalanych przez Sejm¹¹². Twierdząco odpowiedziało 55%, zaś 35% respondentów nie rażą takie działania. 10% wybrało odpowiedź „trudno powiedzieć”. W badaniu nie określono kwestii regulowanych przez ustawy, zatem należy przyjąć, że pytano o wszystkie ustawy, niezależnie od tego, jaki obszar regulują. Autor opracowania zwrócił uwagę, że badanie odbywało się w czasie wzmożonej debaty na temat zapłodnienia *in vitro* w związku ze zgłoszeniem przez rząd projektu ustawy o leczeniu niepłodności¹¹³. Z uwagi na duże poparcie dla metody *in vitro* wśród Polaków (79%)¹¹⁴, odmienne stanowisko Kościoła Katolickiego mogło wpłynąć na odpowiedź w sprawie wyrażania przez Kościół opinii na temat ustaw. Niemniej jednak wyniki badania skoncentrowanego na Kościele Katolickim, podobnie jak wyniki badania o partycypacji w procesie stanowienia prawa odnoszące się do wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych, wskazują, że większa część respondentów jest negatywnie nastawiona do wpływu kościołów na tworzenie ustaw. W przypadku badania dotyczącego wyłącznie Kościoła Katolickiego różnica między osobami, które razi zajmowanie stanowiska wobec ustaw i które takie działania popierają jest jednak większa (20 punktów procentowych) niż w przypadku badania opinii w sprawie partycypacji w stanowieniu prawa wszystkich związków wyznaniowych (9 punktów procentowych).

Badanie dotyczące postaw wobec obecności religii i Kościoła katolickiego w życiu publicznym ponowiono w 2021 r.¹¹⁵. Tym razem zajmowanie przez Kościół stanowiska wobec ustaw uchwalanych przez Sejm raziło już 62% respondentów, czyli o 7 punktów procentowych więcej, niż 6 lat wcześniej.

¹¹² Komunikat CBOS *Boskie i cesarskie. O stosunkach między Państwem a Kościołem(ami)*, kwiecień 2015 (opr. M. Grabowska).

¹¹³ Ibidem, s. 6–7.

¹¹⁴ Zob. komunikat CBOS *Postawy wobec stosowania zapłodnienia in vitro*, wrzesień 2012 (oprac. B. Roguska).

¹¹⁵ Komunikat CBOS *Postawy wobec obecności religii i Kościoła w przestrzeni publicznej*, styczeń 2022 (opr. M. Grabowska).

Z powyższych badań wynika, że Polacy widzą potrzebę wpływania na kształt prawa przez organizacje obywateli, jednak udział związków wyznaniowych – a w szczególności Kościoła Katolickiego – nie cieszy się dużym poparciem w porównaniu z innymi zrzeszeniami obywateli. Należy jednak zauważyć, że badania nie uwzględniały szczegółowych regulacji dotyczących sytuacji kościołów i innych związków wyznaniowych w państwie. Pytania były sformułowane ogólnie: „Czy wymienione niżej grupy lub organizacje społeczne powinny, Pana(i) zdaniem, mieć prawo do zgłaszania swoich postulatów w trakcie prac nad nowymi przepisami, które uchwalają wybrani przez nas politycy?” oraz „Czy rażą Pana(ią) czy też nie rażą następujące sytuacje: (...) zajmowanie przez Kościół stanowiska wobec ustaw uchwalanych przez Sejm?”. W odniesieniu do umów z art. 25 ust 5 Konstytucji – wyciągnięcie zbyt pochopnych wniosków z wyników badań, w których pytania zostały sformułowane w tak dużym stopniu ogólności, byłoby nieuzasadnione.

Ratio legis art. 25 ust. 5 Konstytucji umożliwiającego zawieranie umów między radą ministrów a związkami wyznaniowymi było zbliżenie pozycji mniejszościowych związków wyznaniowych do pozycji większościowego Kościoła Katolickiego. Partycypacja w formułowaniu ustaw wyznaniowych miała naśladować partycypację Kościoła Katolickiego w negocjowaniu konkordatu, zaś zawarcie umowy przez przedstawicieli związku wyznaniowego z radą ministrów miało być rozwiązaniem zbliżonym – choć z oczywistych względów nie identycznym – do zawarcia umowy międzynarodowej między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą. Rozwiązanie przewidziane w art. 25 ust. 5 Konstytucji ma służyć realizacji zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych oraz ich autonomii i niezależności względem państwa w kwestiach wyznaniowych, w tym swobody sprawowania kultu. Treścią ustaw wyznaniowych są zasady funkcjonowania związku wyznaniowego w państwie, nie zaś kwestie światopoglądowe, mogące mieć wpływ na ustawodawstwo skuteczne *erga omnes*, stąd z wyników badań przeprowadzonych przez CBOS nie należy wyciągać zbyt daleko idących wniosków odnośnie zasadności realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji. Z pewnością trzeba zaś stwierdzić, że badanie dotyczące opinii Polaków na temat partycypacji w procesie stanowienia prawa potwierdza zasadność wprowadzania elementów deliberacyjnych do polskiego modelu tworzenia prawa.

2.3. Współistnienie kościołów i innych związków wyznaniowych w państwie, dialog międzyreligijny, ekumenizm

Wartością godną ochrony, a niewynikającą z zasad konstytucyjnych, jest pokojowe współistnienie kościołów i innych związków wyznaniowych w państwie, oparte na dialogu międzyreligijnym i ekumenizmie. Jak pokazuje przykład debaty wokół konkordatu to, w jaki

sposób państwo reguluje relacje z poszczególnymi związkami wyznaniowymi może stać się źródłem konfliktów między tymi podmiotami. W trakcie debaty nad konkordatem kościoły niekatolickie – w obawie o swoją własną sytuację prawną – zgłaszały wątpliwości. Spotkało się to z zarzutem, podniesionym przez przedstawicieli Kościoła Katolickiego, działania na rzecz lewicowych sił politycznych wrogich Kościołowi Katolickiemu, a co za tym idzie – zwracaniem się przeciwko ruchowi ekumenicznemu¹¹⁶. Uprawnienia przyznane przez państwo jednemu kościołowi mogą spowodować pojawienie się u innych wątpliwości, co do realizacji zasady równouprawnienia, jak miało to miejsce w czasie debaty nad kształtem i ratyfikacją konkordatu. Powyższe napięcia pokazują, jak delikatną kwestią są regulacje stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi oraz jak łatwo mogą wpływać na wartość, jaką jest pokojowe współzystowanie różnych religii w państwie.

Zdecydowana przewaga Kościoła katolickiego pod względem liczby wyznawców, jego duże znaczenie w historii Polski, w tym historii najnowszej – obalania systemu komunistycznego i przeprowadzania transformacji ustrojowej – a także posiadanie podmiotowości międzynarodowej przez Stolicę Apostolską powoduje, że sytuacja Kościoła katolickiego w polskim systemie prawnym jest wyjątkowa. Z tym większą uważnością powinno się zatem zadbać o procedury umożliwiające ubieganie się o określone uprawnienia przez mniejsze wspólnoty wyznaniowe, niemające tak dużych możliwości organizacyjnych jak Kościół katolicki.

3. Umowa z art. 25 ust. 5 jako umowa prawotwórcza

W wyniku coraz większych niedoskonałości prawa nienadążającego za społecznymi potrzebami, a także coraz większej aktywności obywateli tworzących stowarzyszenia czy związki zawodowe powstała potrzeba nowego, partycypacyjnego podejścia do demokracji. Pojawiły się postulaty zastąpienia dotychczasowego, władczego sposobu tworzenia prawa modelem negocjacyjnym, w którym istotną rolę odgrywać mają umowy publicznoprawne. Mimo że rozwiązaniom modelu negocjacyjnego zarzuca się stwarzanie ryzyka niesterowności demokracji, jednak umiejętnie zastosowane mogą stanowić element doskonalący system tworzenia prawa.

Pojęcie umów prawotwórczych wiąże się z pojęciem współstanowienia prawa, w którym organ państwa stanowi prawo wspólnie z innymi podmiotami. Umowa prawotwórcza to instrument stanowienia prawa, przez który strony ustalają określony typ norm: dotyczą

¹¹⁶ *Konsekwencje konkordatu będą odczuwalne nie tylko dla katolików – wywiad z bp. Janem Szarkiem zamieszczony w «Życiu Warszawy», „Zwiastun. Dwutygodnik Ewangelicki” 1994, Nr 3.*

one konkretnych podmiotów prawa, ale równocześnie są normami generalnymi i abstrakcyjnymi. Moc obowiązująca umów prawotwórczych zależy jednak ostatecznie od decyzji prawotwórczej organu państwa¹¹⁷. T. Chauvin wskazywała na trzy przykłady umów prawotwórczych obecnych w polskim systemie prawnym: układy zbiorowe pracy, umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji oraz porozumienia zawierane w ramach nieistniejącej już Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, zastąpionej w 2015 r. Radą Dialogu Społecznego. Autorka podkreślała, że stanowią one wyłom we władczym systemie tworzenia prawa.

Umowy prawotwórcze nie zostały zawarte w katalogu konstytucyjnych źródeł prawa, stąd ich postanowienia „otrzymują moc obowiązującą drogą rozmaitych furtek¹¹⁸”. Ich charakter prawny T. Chauvin określa mianem „pośrednich źródeł prawa¹¹⁹”. W przypadku układów zbiorowych pracy ich wejście w życie jest uzależnione od rejestracji przez właściwy organ sprawujący kontrolę nad jego zgodnością z prawem (minister właściwy do spraw pracy lub okręgowy inspektor pracy). Postanowienia umowy zawartej przez związki wyznaniowe w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji obowiązują dopiero na mocy ustawy partykularnej uchwalonej na podstawie umowy. Mimo że umowy prawotwórcze nie stanowią samodzielnego źródła prawa, są formą daleko idącej partycypacji organizacji społecznych w jego tworzeniu. W systemach prawa kontynentalnego tworzenie prawa odbywa się poprzez jego stanowienie przybierające postać jednostronnych decyzji (aktów prawodawczych) lub umów, będących „zgodnym co do treści kreowaniem norm postępowania w dostatecznym stopniu abstrakcyjnych i generalnych dokonanych przez co najmniej dwa podmioty instytucjonalne¹²⁰”. Według E. Kustry we władczym systemie prawa delegowanie kompetencji prawotwórczych odbywa się jedynie w ramach aparatu państwowego, zaś w negocjacyjnym systemie prawa możliwe jest delegowanie kompetencji prawotwórczych na podmioty niebędące częścią aparatu państwowego (zrzeszenia obywateli, korporacje, związki zawodowe)¹²¹. Według T. Chauvin kompetencja do zawierania umów z rządem przez związki wyznaniowe nie jest kompetencją prawodawczą (ta należy wyłącznie do Sejmu i Senatu). Można ją za to uznać za kompetencję normodawczą – umożliwia bowiem tworzenie norm abstrakcyjnych i generalnych, obowiązujących *erga omnes*. Tworzenie norm w umowie z art. 25 ust. 5 Konstytucji dotyczy bowiem norm generalnych i abstrakcyjnych, jednak ich obowiązywanie jest ściśle związane z uchwaleniem ustawy partykularnej przez parlament. Owa kompetencja może mieć według T. Chauvin charakter „(...) kompetencji częściowej do dokonania określonej czynności kon-

¹¹⁷ T. Chauvin *Umowy prawotwórcze...*, s. 11.

¹¹⁸ Ibidem, s. 27.

¹¹⁹ Ibidem, s. 37.

¹²⁰ E. Kustra, *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Toruń 1994, s. 15.

¹²¹ Ibidem, s. 14.

wencjonalnej, która w tym wypadku oznacza zawarcie umowy z kompetentnym podmiotem władzy publicznej¹²²”. M. Olszówka, powołując się na definicję kompetencji prawotwórczej T. Chauvin, uznaje, że „wyposażenie związków religijnych w uprawnienie do zawierania umowy z Radą Ministrów stanowi w istocie rzeczy przekazanie częściowej kompetencji normotwórczej (prawodawczej)”. Za kompetencję prawotwórczą autor (za T. Chauvin) uznaje „nie tylko uprawnienie podmiotu (podmiotów) do stanowienia norm prawnych, lecz również zespół warunków, których spełnienie jest konieczne, by skorzystać z przyznanej możliwości¹²³”.

Same umowy nie stanowią samodzielnego źródła prawa, jednak są instrumentem mechanizmu decyzyjnego, który daje podmiotom społecznym większy, ujęty w konkretne procedury, wpływ na treść tworzonych norm. Takie rozwiązanie odpowiada postulatowi proceduralizacji prawa, czyli tworzenia proceduralnych form otwartego dyskursu społecznego w tym form, które „przesuwają punkt ciężkości z norm bezpośrednio regulujących ludzkie zachowanie na normy, które określają mechanizmy podejmowania decyzji i rozstrzygania sporów¹²⁴”. Potrzebę stworzenia proceduralnych ram partycypacji w kształtowaniu prawa podkreśliła T. Chauvin:

Odpowiedni sposób zorganizowania procedur prawotwórczych poprzez zagwarantowanie w ich ramach miejsca na uzgodnienia i porozumienia z podmiotami innymi niż mandatariusze (a idąc dalej – uzależnienie wprowadzania określonych norm od porozumień z ich adresatami), zabezpieczać mają przed możliwością destrukcyjnej instrumentalizacji prawa oraz wyznaczać granice instrumentalizacji konstruktywnej. Dzięki tej ostatniej prawo jest w stanie realizować cele służące dobru wspólnemu.¹²⁵

Rozważania nad charakterem umowy prawotwórczej obejmują także kwestię zakwalifikowania tych umów jako należących do sfery publicznoprawnej. Z punktu widzenia kryteriów przyjmowanych do rozróżnienia norm prawa prywatnego i prawa publicznego zakwalifikowanie umów z art. 25 ust. 5 nie jest jednoznaczne. Kryterium organiczne stanowiące o pochodzeniu normy publicznoprawnej od organów władzy państwowej jest spełnione tylko częściowo, ponieważ rada ministrów nie narzuca treści umowy jednostronnie, tylko jest jedną ze stron wypracowujących porozumienie. Drugie kryterium – celowościowe

¹²² T. Chauvin *Umowy prawotwórcze...*, s. 31

¹²³ M. Olszówka, *Charakter prawny umowy, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji*, [w:] P. Stanisz, M. Ordon (red.), *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji RP)*, s. 297.

¹²⁴ L. Morawski, *Spór o model polityki prawa – ujęcie systemowe*, „Państwo i Prawo” 1992, t. 47, nr 9, s. 37.

¹²⁵ T. Chauvin *Umowy prawotwórcze...*, s. 33.

– stanowi, że prawo publiczne chroni interes publiczny. Umowy mają zapewnić polepszenie sytuacji konkretnego związku wyznaniowego i jego wyznawców. Jednak za przejaw ochrony interesu publicznego uznać należy zasadę równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych, która chroni przed niepokojami społecznymi mogącymi powstać na tle różnic wyznaniowych. Z takiej perspektywy zasada bilateralności, u której podstaw leży zasada równouprawnienia wyznań, również chroni interes publiczny. Kryterium materialne wskazuje na charakter norm tworzonych w ramach prawa publicznego – są to normy abstrakcyjno-generalne. Normy o takim charakterze mają powstać również w drodze umów między radą ministrów i związkiem wyznaniowym poprzez wypracowanie projektu ustawy o stosunku państwa do danego związku wyznaniowego, stanowiącego załącznik do umowy. Według kryterium formalnego prawo publiczne jest stanowione przez organy państwa samodzielnie i jednostronnie. Umowy z art. 25 ust. 5 nie spełniają tego kryterium, ponieważ powstają wskutek porozumienia dwóch równorzędnych z założenia stron: rządowej oraz związku wyznaniowego. Równorzędność podmiotów jest zaś cechą charakterystyczną dla prawa prywatnego. Mimo niespełniania wszystkich kryteriów prawa publicznego (w szczególności kryterium formalnego) doktryna w większości opowiada się za publicznoprawnym charakterem umów z art. 25 ust. 5 Konstytucji. Według M. Olszówki decydującą okolicznością jest wywieranie przez umowę dużego wpływu na ostateczny kształt ustaw zawierających normy powszechnie obowiązujące¹²⁶. T. Chauvin zakwalifikowała jako publicznoprawne wszelkie umowy prawotwórcze, w tym umowę z art. 25 ust. 5 Konstytucji, powołując się na cel prawa publicznego, jakim jest uregulowanie stosunków między władzą publiczną a obywatelami¹²⁷.

¹²⁶ M. Olszówka, *Charakter prawny umowy...*, s. 299.

¹²⁷ T. Chauvin *Umowy prawotwórcze...*, s. 16.

Rozdział II

Prace nad ustawami indywidualnymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji

1. Tryb procedowania wniosków i zawierania umów z art. 25 ust. 5 Konstytucji

Konstytucja, ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, a także inne ustawy wyznaniowe nie regulują trybu procedowania wniosków o zawarcie umowy między kościołem lub innym związkiem wyznaniowym a państwem. Brak regulacji może być jedną z przeszkód realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji, bowiem ani strona rządowa, ani związki wyznaniowe nie mają wyznaczonych ram działania, także w zakresie procedury odwoławczej.

1.1. Działania Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych zmierzające do uregulowania trybu procedowania wniosków i zawierania umów z art. 25 ust. 5 Konstytucji

Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych kilkakrotnie podejmował próbę uregulowania trybu procedowania wniosków i zawierania umów między państwem a związkami wyznaniowymi¹²⁸. Formami regulacji trybu procedowania zaproponowanymi przez Departament była ustawa (nowelizacja ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania) lub wewnętrzny dokument rządu – „stanowisko Rady Ministrów”.

1.1.1. Próba regulacji trybu przygotowania i zawarcia umowy w drodze nowelizacji ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania

W 2000 r. na skutek konsultacji z Ministrem Sprawiedliwości, Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Sekretarzem Rady Ministrów Departament ustalił, że kryteria oceny

¹²⁸ Szczegółowy opis działań DWRMNiE zmierzających do uregulowania trybu postępowania dotyczącego realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji przedstawił P.A. Leszczyński w monografii *Regulacja stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi określona w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, Ibidem, s. 391–406.

wniosków oraz tryb postępowania z nimi powinny być uregulowane w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania¹²⁹.

Celem nowelizacji było ustalenie kryteriów oceniania wniosków składanych przez kościoły i związki wyznaniowe oraz doprecyzowanie trybu postępowania z tymi wnioskami¹³⁰.

Prace nad przygotowaniem projektu ustawy zmieniającej ustawę o gwarancjach trwały w latach 2000–2002, jednak nie zakończyły się uchwaleniem nowelizacji. Powstały cztery wersje projektu ustawy. Pierwotna wersja z 18.07.2000 r. przewidywała następujące rozwiązania:

1. Stosunki między państwem a kościołem lub innym związkiem wyznaniowym działającym na podstawie wpisu do rejestru mogą być uregulowane w drodze odrębnej ustawy (art. 40 ust. 1);
2. Kościół lub inny związek wyznaniowy może zwrócić się do Rady Ministrów o uregulowanie sytuacji prawnej w drodze ustawy, jeśli posiada osobowość prawną nieprzerwanie od 50 lat (art. 40 ust. 2);
3. Kościół lub związek wyznaniowy niespełniający warunku nieprzerwanego posiadania osobowości prawnej od 50 lat może wystąpić z wnioskiem pod warunkiem uzyskania opinii ministra właściwego do spraw wyznań religijnych, który bierze pod uwagę historię dotychczasowej działalności związku, liczbę wyznawców i kościelnych osób prawnych (art. 40 ust. 3);
4. Związek wyznaniowy składa wniosek za pośrednictwem ministra właściwego w sprawach wyznań (art. 40 ust. 4);
5. Rada Ministrów po otrzymaniu wniosku ma podjąć decyzję o rozpoczęciu negocjacji z kościołem lub związkiem wyznaniowym. W razie uwzględnienia wniosku Rada Ministrów ma upoważnić ministra właściwego do spraw wyznań do prowadzenia rozmów (art. 40 ust. 5);
6. Projekt umowy powstały w drodze rozmów podlega następnie rozpatrzeniu przez Radę Ministrów. W razie zaakceptowania go, Rada Ministrów upoważnia właściwego ministra do jej podpisania (art. 40 ust. 6);
7. Rada Ministrów występuje z inicjatywą ustawodawczą w przedmiocie uchwalenia ustawy wyznaniowej, przedkładając Sejmowi umowę zawartą z kościołem lub związkiem wyznaniowym (art. 40 ust. 7)¹³¹.

¹²⁹ E. Ignaciuk, *Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP w praktyce Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji*, [w:] P. Stanisz, M. Ordon (red.), *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4–5 Konstytucji RP)*, Lublin 2013, s. 216.

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ Za: P.A. Leszczyński, *Regulacja stosunków...*, s. 396; Pismo Dyrektora Departamentu Wyznań MSWiA A. Czohary, znak: W P-0232/31/2000 do dyrektorów jednostek organizacyjnych MSWiA, Warszawa 3 sierpnia 2000 r., Archiwum DWRMNiE Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

Istotnym założeniem powyższego projektu było podmiotowe ograniczenie w zakresie składania wniosków. O uchwalenie odrębnej ustawy mógłby wnioskować kościół lub związek wyznaniowy wpisany do rejestru, który posiadał osobowość prawną nieprzerwanie od 50 lat. Kościoły i związki wyznaniowe niespełniające warunku ciągłego posiadania osobowości prawnej przez wskazany czas musiałyby zostać dodatkowo zaopiniowane przez ministra właściwego do spraw wyznań religijnych¹³².

Drugi projekt ustawy z 20.12.2000 r. nie wymagał od wnioskującego związku wyznaniowego spełnienia kryterium 50 lat posiadania osobowości prawnej. W uzasadnieniu podkreślono jednak, że możliwość ubiegania się o własną ustawę mają kościoły i związki wyznaniowe wpisane do rejestru, pod warunkiem, że jest to uzasadnione „obecnym stanem stosunków między państwem a danym Kościołem lub związkiem wyznaniowym¹³³”. Oprócz stanu stosunków ocenie ministra właściwego w sprawach wyznań miały podlegać również warunki wskazane w art. 40 ust. 3 – historia dotychczasowej działalności związku, liczba wyznawców i kościelnych osób prawnych. Potwierdzono tym samym „odejście od obiektywnego kryterium temporalnego, na rzecz subiektywnego i uznaniowego (...)”¹³⁴. Projekt został w tym zakresie odrzucony przez Rządowe Centrum Legislacji pismem z dnia 21 lutego 2001 r. ze względu na podważenie istoty art. 25 ust. 1 Konstytucji stanowiącego o równym traktowaniu wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych¹³⁵. Wprowadzanie odrębnego kryterium mającego decydować o możliwości ubiegania się o uregulowanie sytuacji podmiotu w drodze ustawy uznano za niedopuszczalne. Ponadto Rządowe Centrum Legislacji zaleciło dodanie przepisu, który uniemożliwiłoby wprowadzanie zmian w zakresie istotnych elementów zawartej umowy przez jakiegokolwiek podmioty wykonujące inicjatywę ustawodawczą. Przewidywano jedynie możliwość wprowadzenia klauzuli o dopuszczalności zmian techniczno-legislacyjnych, czyli takich, które nie naruszałyby istotnych treści umowy oraz uzyskałyby zgodę przedstawicieli kościoła lub związku wyznaniowego w toku postępowania legislacyjnego¹³⁶.

Po zgłoszeniu uwag przez Rządowe Centrum Legislacji dyrektor Departamentu Wyznań 5.04.2001 r. przedstawił kolejny projekt ustawy dyrektorowi Departamentu Prawnego MSWiA¹³⁷. Art. 40 ust. 2 otrzymał następujące brzmienie:

¹³² E. Ignaciuk, *Realizacja art. 25 ust. 5...*, s. 217.

¹³³ P.A. Leszczyński, *Regulacja stosunków...*, s. 397.

¹³⁴ Ibidem.

¹³⁵ Za: P.A. Leszczyński, *Regulacja stosunków...*, s. 398; Pismo Rządowego Centrum Legislacji – Departamentu Legislacyjnego, znak RCL. 10-7/2000 do MSWiA, 21 lutego 2001 r.

¹³⁶ P.A. Leszczyński, *Regulacja stosunków...*, s. 398.

¹³⁷ Ibidem.

Wniosek o zawarcie z Radą Ministrów umowy w przedmiocie określonym w ust. 1, kościoła lub inny związek wyznaniowy składa ministrowi właściwemu do spraw wyznań religijnych, który przekazuje go Radzie Ministrów wraz ze swoją opinią uwzględniającą w szczególności stan stosunków pomiędzy państwem a tym kościołem lub związkiem wyznaniowym oraz historię dotychczasowej działalności tego kościoła lub związku wyznaniowego jako osoby prawnej w Polsce, a także ilość wyznawców i kościelnych osób prawnych¹³⁸.

Ostatnia wersja projektu ustawy o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania przekazana została przez zastępcę dyrektora Departamentu Wyznań dyrektorowi Departamentu Prawnego MSWiA 22.01.2002¹³⁹. Projekt ten powrócił do brzmienia projektu ustawy z 20.12.2000 r., z jedyną różnicą, że w art. 40 ust. 7 projektu z 22.01.2002 r. Rada Ministrów miała przedłożyć Sejmowi umowę zawartą ze związkiem wyznaniowym wraz z projektem ustawy, a nie – jak było to uregulowane w art. 40 ust. 6 projektu z 20.12.2000 r. – projekt ustawy z załączoną umową. Jak wskazuje P. Leszczyński, kolejność przewidziana w projekcie z 5.04.2002 r. nie jest kompatybilna z konstytucyjnym katalogiem źródeł prawa, co za tym idzie, umowa powinna stanowić załącznik do projektu ustawy¹⁴⁰. Mimo przygotowania projektów nowelizacji ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, nie doszło do jej uchwalenia.

Kwestią poddawaną największej dyskusji przy okazji projektowania nowelizacji ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania było ograniczenie podmiotów uprawnionych do składania wniosku o zawarcie umowy z państwem. W trakcie prac nad kształtem Konstytucji rozważane były różne projekty przepisu o formie regulacji stosunku państwa do kościołów i związków wyznaniowych, w tym propozycje o wprowadzeniu kryterium temporalnego dla związków ubiegających się o indywidualną ustawę. Jeden z projektów – autorstwa M. Pietrzaka – przewidywał warunek 40 lat istnienia kościoła lub związku wyznaniowego¹⁴¹. Ostatecznie jednak w Konstytucji nie zawarto kryterium temporalnego, co powinno być wskazówką przy dokonywaniu wykładni art. 25 ust. 5 Konstytucji i argumen-

¹³⁸ Za: P.A. Leszczyński, *Regulacja stosunków...*, s. 398; Pismo Dyrektora Departamentu Wyznań MSWiA A. Czohary, znak: W. P. 0231/31/2000 do Dyrektora Departamentu Prawnego MSWiA Zbigniewa Wrony, 5.04.2001 r.

¹³⁹ Pismo z dnia 22.01.2002 Zastępcy Dyrektora Departamentu Wyznań do Dyrektora Departamentu Prawnego MSWiA, W.P-0232/31/2000, sprawa Nr L-I-722/00, archiwum DWRMNiE MSWiA.

¹⁴⁰ Za: P.A. Leszczyński, *Regulacja stosunków...*, s. 399; Pismo zastępcy dyrektora Departamentu Wyznań MSWiA Andrzeja Pieniążka, znak: W P 0232/31/2000 do Dyrektora Departamentu Prawnego MSWiA Zbigniewa Wrony, 22.01.2002 r.

¹⁴¹ P.A. Leszczyński, *Regulacja stosunków...*, s. 98–99.

tem przemawiającym za brakiem podstaw do wprowadzania dodatkowych kryteriów, od których uzależniana jest możliwość ubiegania się o indywidualną ustawę przez kościoły i związki wyznaniowe.

Wprowadzenie kryterium temporalnego postulował P. Stanisław, powołując się na doświadczenia włoskie. Według autora brak wyraźnego kryterium temporalnego powoduje, że pojawiają się inne dyskrecjonalne kryteria, które uniemożliwiają kościołowi lub związkowi wyznaniowemu zawarcie umowy z państwem. W efekcie, mimo braku formalnych przeszkód w postaci określonego czasu istnienia kościoła lub związku wyznaniowego, przystąpienie do negocjowania umowy nie jest oczywiste, ponieważ każdorazowo zależy od politycznej woli rządzących. Jako przykład P. Stanisław przywołuje próby podjęcia negocjacji z państwem przez Kongregację Świadków Jehowy we Włoszech od 1977 r., które przez wiele lat były bezskuteczne¹⁴².

O wprowadzaniu przez ustawodawcę oraz egzekutywę kryteriów nieprzewidzianych przez Konstytucję negatywnie wypowiedzieli się P. Borecki i M. Pietrzak w swojej opinii prawnej w sprawie wniosku grupy kościołów do Rady Ministrów z dnia 15 lutego 2010 r.¹⁴³. Autorzy wymienili szereg kryteriów, od których nie może być uzależniona możliwość wystąpienia kościoła lub związku wyznaniowego z wnioskiem o regulację ustawową. Jest to: liczebność, terytorialny zasięg działania, okres istnienia na terytorium Polski czy skład społeczny albo narodowościowy wyznawców. Uzależnianie możliwości wprowadzenia regulacji ustawowej od powyższych kryteriów byłoby przejawem dyskryminacji niektórych kościołów i związków wyznaniowych wbrew zasadzie równouprawnienia wynikającej z art. 25 ust. 1 Konstytucji.

Ograniczenia strony podmiotowej bronił A. Czohara, który powoływał się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego dotyczące pojęcia równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych. W swoim orzeczeniu z 2 kwietnia 2003 r. (K 13/02) Trybunał uznał, że dopuszczalne są różne formy regulacji statusu prawnego kościoła lub związku wyznaniowego. Równość traktowania podmiotów prawa jest według Trybunału uwarunkowana posiadaniem przez te podmioty wspólnej cechy istotnej. Sytuacja faktyczna związków wyznaniowych w Polsce jest bardzo zróżnicowana, dlatego dopuszczalne jest zróżnicowanie regulacji prawnych dotyczących tych związków, a także zróżnicowanie samej formy regulacji¹⁴⁴.

¹⁴² P. Stanisław, *Zasada dwustronności w stosunkach między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim i innymi związkami wyznaniowymi*, [w:] Z. Drozdowicz (red.), *O wielowymiarowości badań religioznawczych*, Poznań 2009, s. 146.

¹⁴³ P. Borecki, M. Pietrzak, *Opinia prawna w sprawie wniosku grupy kościołów do Rady Ministrów z dnia 15 lutego 2010 r.*, „*Studia z Prawa Wyznaniowego*” 2012, t. 15, s. 295.

¹⁴⁴ A. Czohara, *Zakres podmiotowy art. 25 ust. 5 Konstytucji RP* [w:] P. Stanisław, M. Ordon (red.) *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi*, Lublin 2013, s. 257–258,

W uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 2002 r. przedstawiono racje za ograniczeniem zawierania umów z kościołami i związkami wyznaniowymi: „Konstytucja RP daje 139 kościołom i innym związkom wyznaniowym wpisanym do Rejestru prawo do ubiegania się o odrębną ustawę. Z drugiej jednak strony – kierując się odpowiedzialnością za autorytet i powagę państwa – Rząd musi mieć na uwadze, iż bezwarunkowe przyjęcie umowy z jednym kościołem stanowiłoby precedens w nowym konstytucyjnym porządku prawnym polegający na otwarciu drogi do odrębnej ustawy dla pozostałych kościołów i innych związków wyznaniowych, działających na podstawie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania i w efekcie prowadziło do likwidacji Rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych¹⁴⁵”.

1.1.2. Stanowisko Rady Ministrów w sprawie zakresu oraz trybu zawierania umowy określonej w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP

W 2005 r. w Departamencie Wyznań Religijnych i Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA powstał projekt Stanowiska Rady Ministrów w sprawie zakresu oraz trybu zawierania umowy określonej w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP¹⁴⁶. W projekcie ustalono trzy ważne zagadnienia: kto może być stroną umowy, jaka jest jej treść oraz tryb przygotowania i zawarcia.

Przy określaniu podmiotów uprawnionych do zawarcia umowy zrezygnowano z ustanawiania dodatkowego kryterium. Stroną mógł więc być każdy kościół i inny związek wyznaniowy wpisany do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych lub mający odrębną ustawę. W drugim przypadku umowa miała dotyczyć nowelizacji ustawy już istniejącej. W Uzasadnieniu do Stanowiska pojawiło się stwierdzenie, że inicjatywa zawarcia umowy między związkiem wyznaniowym a państwem przysługuje także Radzie Ministrów, na zasadzie równości stron. Brzmienie art. 25 ust. 5 Konstytucji nie wyklucza takiej możliwości, nie ma w nim bowiem mowy o zawarciu umowy „na wniosek” kościoła lub związku wyznaniowego¹⁴⁷. Jeśli jednak kościół lub związek wyznaniowy będzie chciał doprowadzić

¹⁴⁵ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z dnia 22 stycznia 2002 r., archiwum DWRMNiE MSWiA.

¹⁴⁶ Pismo z 28.09.2005 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z projektem Stanowiska skierowane do dwudziestu jednostek – uzgodnienia międzyresortowe W.P-026/4/05. Uzasadnienie stanowiska RM zostało wcześniej przygotowane jako Stanowisko RM w sprawie interpretacji art. 25 ust. 5 Konstytucji RP (Pismo z dnia 11.02.2005 Dyrektora Departamentu Wyznań do Podsekretarza Stanu MSWiA, W-DD-026-170/2005.), archiwum DWRMNiE MSWiA.

¹⁴⁷ Art. 25 ust. 5 Konstytucji: Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami.

do znowelizowania istniejącej już ustawy lub uchwalenia ustawy indywidualnej, konieczne jest złożenie odpowiedniego wniosku¹⁴⁸.

W uzasadnieniu podkreślono, że państwo ma obowiązek odpowiedzieć na wniosek kościoła lub innego związku wyznaniowego i podjąć z nim rozmowy. Jednocześnie państwo nie ma obowiązku zawarcia umowy w brzmieniu zaproponowanym przez wnioskodawcę. Umowa zakłada bowiem równość stron, a zatem musi uwzględniać art. 25 ust. 3 K., który stanowi o wzajemnym poszanowaniu przez państwo i związki wyznaniowe autonomii oraz niezależności. Umowy nie mogą naruszać wyłącznych suwerennych kompetencji państwa.

W projekcie Stanowiska Rady Ministrów pojawiło się istotne ograniczenie w zakresie przedmiotu umowy. Zastrzeżono, że treścią umowy mogły być jedynie ustalenia dotyczące wolności i praw kościołów i innych związków wyznaniowych w zakresie pełnienia funkcji religijnych. Wyłączono możliwość regulowania w umowie spraw finansowych, podatkowych i rewindykacyjnych, jako spraw należących do wyłącznych kompetencji państwa. Jako argument za słusznością tego wyłączenia przywołano treść Konkordatu, w którym nie uregulowano spraw majątkowych Kościoła, a który stanowi punkt odniesienia dla umów kościołów i związków wyznaniowych, innych niż Kościół katolicki. Na potwierdzenie tego poglądu w Stanowisku przywołano punkt 6. *Deklaracji Rządu RP z 15 kwietnia 1997 w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów Konkordatu*: „Konkordat uznaje określone ustawodawstwem polskim kompetencje organów państwowych do regulowania kwestii finansowych i podatkowych kościelnych osób prawnych i fizycznych. W tym celu strona państwowa zapozna się z opinią strony kościelnej w łonie odpowiedniej Komisji, o której mowa w art. 22 ust. 2 i 3¹⁴⁹”. Według autorów Stanowiska z zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych wynika obowiązek uwzględniania regulacji konkordatowych przy układaniu relacji z pozostałymi związkami wyznaniowymi. Z tego względu umowy z innymi kościołami lub związkami wyznaniowymi również nie będą obejmować spraw finansowych, podatkowych oraz rewindykacyjnych – sprawy te wymagają jedynie zasięgnięcia opinii kościoła lub związku wyznaniowego.

Za objęciem umowami rządowo-kościelnymi spraw finansowych, takich jak zwolnienia podatkowe i celne kościołów i związków wyznaniowych, status osób duchownych (ich opodatkowanie i ubezpieczenie), a także zagadnień związanych ze zwrotem majątku

¹⁴⁸ Pismo z 28.09.2005 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z projektem Stanowiska skierowane do dwudziestu jednostek – uzgodnienia międzyresortowe W.P-026/4/05, archiwum DWRMNIEMSWiA.

¹⁴⁹ Deklaracja z dnia 15 kwietnia 1997 r. w celu zapewnienia jasnej wykładni Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską podpisanego w Warszawie w dniu 28 lipca 1993 r. (Monitor Polski nr 4 poz. 51)

odebranego związkom wyznaniowym opowiedział się D. Walencik¹⁵⁰. Autor zwraca uwagę, że argument przedstawiany przez przeciwników objęcia umową z art. 25 ust. 5 Konstytucji spraw finansowych odwołujący się do porównania z konkordatem i jego wykładnią dokonaną przez deklarację rządu polskiego z 15 kwietnia 1997 r. nie jest trafny ze względu na hierarchię źródeł prawa: „(...) przepis art. 22 ust. 2 konkordatu nie ogranicza kompetencji państwa do wprowadzania niezbędnych zmian w systemie prawnym, niemniej muszą one być zgodne z konstytucyjnymi zasadami regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi, w tym z zasadą dwustronności¹⁵¹”. Za objęciem kwestii finansowych umowami przemawia również fakt, że istniejące już ustawy wyznaniowe zawierają tego rodzaju regulacje. Przedstawiciele praktyki wypowiadają się również krytycznie wobec praktyki polskiego parlamentu, który uchwalił szereg ustaw regulujących częściowo kwestie finansowe związków wyznaniowych bez dochowania wymogu wcześniejszego zawarcia umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji¹⁵². W uzasadnieniu do Stanowiska ws. trybu procedowania wniosków i zawierania umów między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi stwierdzono wręcz ukształtowanie się „praktyki ustawodawczej wyłączającej spod dyspozycji art. 25 ust. 5 Konstytucji sprawy finansowe, podatkowe, majątkowe kościołów i innych związków wyznaniowych¹⁵³”, powołując się na szereg nowelizacji ustaw indywidualnych dokonanych po wejściu w życie Konstytucji, bez zawierania umowy ze związkami wyznaniowymi¹⁵⁴.

Trzecim elementem Stanowiska Rady Ministrów z 28 września 2005 r. był tryb przygotowania i zawierania umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji przewidujący następująceowiązania:

- Przyjęcie wniosku i organizacja pracy zespołu redakcyjnego – do przyjęcia wniosku kościoła lub innego związku wyznaniowego, który chce uregulować ustawowo swoją sytuację prawną lub zmienić ustawę istniejącą, jest upoważniony w imieniu Rady Ministrów minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych. Jest on również upoważniony do prowadzenia negocjacji i dokonywania

¹⁵⁰ D. Walencik, *Zakres przedmiotowy umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, [w:] P. Stanisławski, M. Ordon (red.), *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi*, Lublin 2013, s.272.

¹⁵¹ Ibidem, s. 269.

¹⁵² Ibidem, s. 270.

¹⁵³ Uzasadnienie do projektu trybu procedowania wniosków i zawierania umów między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, pismo z 22.02.2008 r Dyrektora DWRMniE MSWiA „Notatka informacyjna dotycząca stanu prac nad projektem stanowiska rządu w sprawie zakresu oraz trybu zawierania umowy określonej w art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”

¹⁵⁴ Przykładem może być ustawa z 19 marca 2004 r. Przepisy wprowadzające ustawę – prawo celne (Dz. U. nr 68, poz. 623) wprowadzająca zmiany w szeregu indywidualnych ustaw wyznaniowych.

- uzgodnień w przedmiocie treści projektu umowy, a także do organizacji pracy zespołu redakcyjnego mającego wypracować treść umowy, w tym do powołania przedstawicieli strony rządowej zespołu.
- Projekt ustawy – wypracowany przez zespół redakcyjny projekt ustawy stanowi załącznik do projektu umowy. W razie konieczności dodania do projektu ustawy przepisów, które nie zostały uzgodnione w umowie, konieczne jest uzyskanie w tym zakresie opinii zainteresowanego kościoła lub innego związku wyznaniowego.
 - Tryb postępowania z projektem umowy uzgodnionym w ramach zespołu redakcyjnego – tryb postępowania z projektem umowy miał być regulowany przez uchwałę nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, z zastrzeżeniem, że:
 - A. „właściwy minister przedkłada Radzie Ministrów projekt umowy i ustawy wraz z projektem pełnomocnictwa do podpisania umowy”
 - B. „dokonanie przez Radę Ministrów zmian przedłożonego projektu umowy wymaga uzgodnienia, o którym mowa w pkt 1” (z zainteresowanym kościołem lub innym związkiem wyznaniowym – przyp. P.Ł.)
 - C. „niezwłocznie po podpisaniu umowy właściwy minister przekazuje ją wraz z projektem ustawy Prezesowi Rady Ministrów, który przedkłada ją Marszałkowi Sejmu¹⁵⁵”.

Projekt Stanowiska Rady Ministrów został przekazany do uzgodnień międzyresortowych w październiku 2005 r.¹⁵⁶. Rządowe Centrum Legislacji wyraziło przekonanie, że jest to istotne zagadnienie z zakresu relacji między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi i powinno być skonsultowane z przedstawicielami nauki w dziedzinie prawa konstytucyjnego i prawa wyznaniowego. Zwrócono uwagę na fakt, że projekt został przekazany pod koniec kadencji Rady Ministrów i z tego względu powinien zostać przedłożony nowo powołanemu ministrowi właściwemu do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych¹⁵⁷. Planowano przedstawić projekt stanowiska Radzie Ministrów we wrześniu 2006 r., jednak ostatecznie prace nad projektem nie były kontynuowane¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Pismo z 28.09.2005 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z projektem Stanowiska skierowane do dwudziestu jednostek – uzgodnienia międzyresortowe W.P-026/4/05, archiwum DWRMNiE MSWiA.

¹⁵⁶ Notatka informacyjna dot. stanu prac nad projektem stanowiska Rządu w sprawie zakresu oraz trybu zawierania umowy określonej w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, 17.01.2006 r., W-026/4/05/06, archiwum DWRMNiE MSWiA.

¹⁵⁷ Notatka informacyjna dot. stanu prac nad projektem stanowiska Rządu w sprawie zakresu oraz trybu zawierania umowy określonej w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, 17.01.2006 r., W-026/4/05/06, archiwum DWRMNiE MSWiA.

¹⁵⁸ E. Ignaciuk, *Realizacja art. 25 ust. 5...*, s. 220.

W 2008 r. Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych opracował projekt trybu przygotowania i zawierania umowy określonej w art. 25 ust. 5 Konstytucji¹⁵⁹, który został przedstawiony Prezesowi Rady Ministrów. Był on oparty na projekcie Stanowiska z 2005 r.¹⁶⁰. Skoncentrowano się jednak na kwestiach proceduralnych – tryb przygotowania i zawierania umów pozostał niezmieniony i odsyłał – tak jak w projekcie z 2005 r. – do regulaminu pracy Rady Ministrów¹⁶¹. Zrezygnowano z umieszczenia w nim punktów dookreślających podmioty upoważnione do wystąpienia z wnioskiem o zawarcie umowy oraz ograniczających treść umowy do spraw z zakresu sprawowania funkcji religijnych.

Procedura ta została zaakceptowana przez Prezesa Rady Ministrów 30 czerwca 2009 r. bez zmian¹⁶². W piśmie akceptującym zawarto zastrzeżenie, że nie jest konieczne dodatkowe upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wyznań religijnych do prowadzenia prac związanych z przygotowaniem umów, gdyż uprawnienie to wynika z obowiązujących uregulowań prawnych, na co zwróciło uwagę Rządowe Centrum Legislacji. Zasady reprezentacji państwa przez Radę Ministrów określają bowiem przepisy Konstytucji oraz ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹⁶³. Rządowe Centrum Legislacji potwierdziło, że tryb rozpatrywania i przyjmowania dokumentów rządowych określa uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów – „Regulacje te wydają się wystarczające do negocjowania i przyjęcia umowy, a następnie projektu ustawy określającej stosunki państwa i kościoła lub związku wyznaniowego¹⁶⁴”.

Rządowe Centrum Legislacji w opinii wydanej na wniosek Prezesa Rady Ministrów odniosło się także do zagadnienia przedmiotu umowy. „Zakres umowy (i przyszłej ustawy) powinien mieścić się w granicach przedmiotu regulacji obowiązujących ustaw dotyczących stosunku państwa do poszczególnych związków wyznaniowych, aby zapewnić, zgodnie z powołanym art. 25 ust. 1 Konstytucji RP, równouprawnienie związków wyznaniowych. Ostateczna treść umowy może być jednak kształtowana przez jej strony w sposób swobodny (w granicach okre-

¹⁵⁹ Pismo z 16.10.2008 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do Prezesa Rady Ministrów, DWRMNiE-0230-10/08/MPC, archiwum DWRMNiE MSWiA.

¹⁶⁰ Por. Pismo z 28.09.2005 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z projektem Stanowiska skierowane do dwudziestu jednostek – uzgodnienia międzyresortowe W.P-026/4/05, archiwum DWRMNiE MSWiA z pismem z 16 października 2008 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do Prezesa Rady Ministrów, DWRMNiE-0230-10/08/MPC, archiwum DWRMNiE MSWiA.

¹⁶¹ Ibidem.

¹⁶² Pismo z dnia 30.06.2009 r. Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Tomasza Arabskiego do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Grzegorza Schetyny, SDT-261-20(1)/09/DS, archiwum MSWiA.

¹⁶³ Pismo z dnia 12.06.2009 r. Wiceprezesa Rządowego Centrum Legislacji do Prezesa Rady Ministrów, RCL-1602-271/08, archiwum MSWiA.

¹⁶⁴ Ibidem.

ślonych prawem), a jej zawarcie zależy od zgodnej woli stron na jej postanowienia¹⁶⁵”. Biorąc pod uwagę fakt, że ustawy indywidualne uchwalone przed wejściem w życie Konstytucji zawierają regulacje dotyczące kwestii finansowych, podatkowych i rewindykacyjnych, należy stwierdzić, że Rządowe Centrum Legislacji nie opowiedziało się za ograniczeniem treści umowy podkreślanym w projekcie Stanowiska z 2005 r., w którym punktem odniesienia dla zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych uczyniono konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, nie zaś ustawy indywidualne.

Ostatecznie w Stanowisku Rady Ministrów w sprawie zakresu oraz trybu zawierania umowy określonej w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP pominięto ograniczenia dotyczące zarówno podmiotów umowy jak i jej przedmiotu. Stanowisko otrzymało więc następujące brzmienie:

- I. „minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, zwany dalej „właściwym ministrem” powinien zostać upoważniony do przyjęcia w imieniu Rady Ministrów wniosku kościoła lub innego związku wyznaniowego o zawarcie umowy, prowadzenia z władzami zainteresowanego kościoła lub innego związku wyznaniowego negocjacji i dokonywania uzgodnień w przedmiocie szczegółowej treści projektu umowy i ustawy, powołania zespołu redakcyjnego do opracowania projektu umowy i organizacji pracy tego zespołu, składającego się z przedstawicieli strony rządowej i kościelnej;
- II. projekt ustawy o stosunkach pomiędzy państwem a zainteresowanym kościołem lub innym związkiem wyznaniowym stanowić powinien załącznik do projektu umowy. Przepisy nie będące przedmiotem umowy mogą być zamieszczone w projekcie ustawy po uzyskaniu opinii zainteresowanego kościoła lub innego związku wyznaniowego;
- III. tryb postępowania ze wspomnianymi projektami uzgodnionymi w ramach wyżej wymienionego zespołu redakcyjnego oraz wewnątrz urzędu obsługującego właściwego ministra określa uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.), z tym że:
 - a) właściwy minister przedstawia Radzie Ministrów projekt umowy i ustawy wraz z projektem pełnomocnictwa do podpisania umowy,
 - b) dokonanie przez Radę Ministrów zmiany przedłożonego projektu umowy wymaga uzgodnienia z władzami właściwego kościoła lub innego związku wyznaniowego,
 - c) niezwłocznie po podpisaniu umowy właściwy minister przekazuje ją wraz z projektem ustawy Prezesowi Rady Ministrów, który przedkłada ją Marszałkowi Sejmu¹⁶⁶”.

¹⁶⁵ Ibidem.

¹⁶⁶ Pismo z dnia 16.10.2008 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do Prezesa Rady Ministrów, DWRMniE-0230-10/08/MPC, archiwum MSWiA.

1.1.3. Zasady zaakceptowane przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji 2 marca 2010 r.

Poza procedurą zaakceptowaną przez Prezesa Rady Ministrów wprowadzono w Departamencie Wyznań Religijnych i Mniejszości Narodowych i Etnicznych szereg zasad zaakceptowanych 2 marca 2010 r. przez sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji – Tomasza Siemoniaka. Regulacje te miały odpowiadać m.in. na ograniczenia związane z niewielkim składem osobowym Wydziału Regulacji Prawnych Departamentu. Zasady ujęte zostały w jedenastu punktach:

1. W skład zespołu redakcyjnego wchodzi, na zasadzie paritetu, dwaj przedstawiciele ministra wyznaczeni spośród pracowników Wydziału oraz w tej samej liczbie przedstawiciele kościoła lub związku wyznaniowego;
2. Z uwagi na konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu realizacji zadań Wydziału w zakresie wyznań religijnych prace nad uregulowaniem stosunków między państwem a kościołem lub związkiem wyznaniowym mogą być prowadzone jednocześnie z przedstawicielami czterech kościołów lub innych związków wyznaniowych;
3. W związku z brakiem kryteriów oceny omawianych wniosków pod względem ich „pierwszeństwa” kryterium jest data wpływu projektu wniosku;
4. Obsługę organizacyjno-techniczną zespołów redakcyjnych zapewnia każdorazowo DWRMNiE;
5. Zespoły redakcyjne obradują na posiedzeniach, które odbywają się w siedzibie DWRMNiE;
6. W pracach zespołów redakcyjnych, w związku z koniecznością uwzględnienia w regulacjach prawnych specyficznej sytuacji faktycznej i prawnej kościołów lub innych związków wyznaniowych, z głosem doradczym mogą uczestniczyć eksperci zaproszeni na posiedzenie przez przedstawicieli właściwego ministra, kościoła lub związku wyznaniowego;
7. Przebieg posiedzenia zespołów redakcyjnych protokołowany jest przez protokolanta wyznaczonego każdorazowo przez Dyrektora DWRMNiE spośród pracowników Wydziału;
8. Protokoły sporządzone z przebiegu posiedzeń zespołów redakcyjnych są podpisywane przez członków tych zespołów;
9. Prace zespołów redakcyjnych zakończone są podpisaniem protokołu o przyjęciu jako uzgodniony opracowanego wspólnie projektu umowy w sprawie określenia stosunków między Rzeczpospolitą Polską a kościołem lub związkiem wyznaniowym oraz projektu ustawy o stosunku państwa do kościoła lub związku wyznaniowego;
10. Protokół, o którym mowa w pkt 9 jest doręczany ministrowi oraz właściwej władzy kościoła lub związku wyznaniowego;

11. Tryb postępowania z projektami, o których mowa w pkt 9, określa zarządzenie nr 9 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 marca 1999 r. w sprawie opracowywania, uzgadniania, wydawania i ogłaszania aktów normatywnych w resorcie Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁶⁷.

1.2. Forma wprowadzenia trybu procedowania wniosków i zawierania umów między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi

Forma uregulowania trybu procedowania wniosków i zawierania umów między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi budzi uzasadnione wątpliwości. P. Borecki oraz M. Pietrzak uznali za nieodpowiednie uregulowanie trybu postępowania w sprawie umów z art. 25 ust. 5 Konstytucji w drodze aktu Prezesa Rady Ministrów i Sekretarza Stanu w MSWiA. Konstytucja nie odsyła w zakresie procedowania umów do innych aktów normatywnych, dlatego powinna być stosowana wprost. Według autorów wprowadzanie wszelkich ograniczeń w procedowaniu umów kwalifikuje się jako ograniczanie konstytucyjnych praw wspólnot religijnych, dlatego – zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji – może być limitowane jedynie w drodze ustawy¹⁶⁸.

Za regulacją ustawową powyższej materii opowiedział się również P.A. Leszczyński, proponując nowelizację ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 17 maja 1989 r. poprzez dodanie do niej nowego działu normującego układowy tryb regulacji stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi¹⁶⁹.

Postulat nowelizacji ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania popierany jest również przez P. Sobczyka, który dodatkowo uważa za niezbędne rozszerzenie uchwały – Regulaminu pracy Rady Ministrów. W obu aktach prawnych powinny znaleźć się postanowienia zawarte do tej pory w „wewnętrznej korespondencji” między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji z Prezesem Rady Ministrów¹⁷⁰ (Stanowisko Rady Ministrów – Tryb przygotowania i zawierania umów, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – zaakceptowany pismem Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2009 r.; „Zasady prowadzenia negocjacji przez Wydział Regulacji Prawnych i Funduszu Kościelnego” – zaakceptowane pismem Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 marca 2010 r.). A. Merker opowiada się

¹⁶⁷ Za: E. Ignaciuk, *Realizacja art. 25 ust. 5...*, s. 223–224; pismo DWRMNiE MSWiA z dnia 26 lutego 2010 r. DWRMNiE-0230-3/10/MPC, archiwum MSWiA.

¹⁶⁸ P. Borecki, M. Pietrzak, *Opinia prawna...*, s. 306–307.

¹⁶⁹ P.A. Leszczyński, *Regulacja stosunków...*, s. 392.

¹⁷⁰ P. Sobczyk, *Negocjacje i zawarcie umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, [w:]: P. Stanisławski, M. Ordon (red.) *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4–5 Konstytucji RP)*, Lublin 2013, s. 286.

zaś za uregulowaniem trybu realizacji art. 25 ust. 5 jedynie w regulaminach obu izb parlamentu¹⁷¹.

2. Stan prac nad ustawami indywidualnymi

Od dnia wejścia w życie Konstytucji, tj. od 17 października 1997 r., wniosek w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji złożyły 34 podmioty¹⁷²:

1. Kościół Nowoapostolski w Rzeczypospolitej Polskiej;
2. Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu w Rzeczypospolitej Polskiej;
3. Kościół Chrześcijan Wiary Ewangelicznej w Rzeczypospolitej Polskiej;
4. Kościół Wolnych Chrześcijan w Rzeczypospolitej Polskiej;
5. Kościół – Ewangeliczna Wspólnota Zielonoświątkowa;
6. Kościół Boży w Chrystusie;
7. Chrześcijańska Wspólnota Zielonoświątkowa;
8. Kościół Chrystusowy w RP (wcześniej Wspólnota Kościołów Chrystusowych, wcześniej Kościół Zborów Chrystusowych);
9. Kościół Ewangelicznych Chrześcijan w Rzeczypospolitej Polskiej;
10. Muzułmański Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej;
11. Centrum Chrześcijańskie Kanaan,
12. Centrum Chrześcijańskie Miecz Ducha;
13. Wspólnota Chrześcijańska „Wrocław dla Jezusa”;
14. Kościół Chrześcijański „Wieczernik”;
15. Kościół Chrześcijański „Arka”;
16. Kościół Chrześcijański „Słowo Wiary”;
17. Kościół „Chrystus dla Wszystkich”;
18. Chrześcijański Kościół Reformacyjny;
19. Kościół Boży w Polsce;
20. Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt (wcześniej Stowarzyszenie Braci Muzułmańskich);
21. Kościół Staroobrzędowy nieposiadający hierarchii duchownej;
22. Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP;
23. „Kanzeon” Związek Buddyjski;

¹⁷¹ A. Merker, *Art. 25 ust. 5 Konstytucji z 1997 r. słuszny, ale trudny do zrealizowania przepis*, [w:] D. Walencik (red.) *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989–2009). Analizy, dyskusje, postulaty*, Katowice–Bielsko-Biała 2009, s. 406.

¹⁷² Na podstawie informacji uzyskanych w Departamencie Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Stan na dzień 8.06.2022 r.

24. Związek Buddyjski Czan;
25. Związek Buddystów Zen „Bodhidharma”;
26. Związek Buddyjskiego Bencien Karma Kamstang;
27. Wspólnota Dzogchen w RP;
28. Szkoła Zen Kwam Um;
29. Związek Buddyjski Khordong w Polsce;
30. Buddyjska Wspólnota Zen Kannon;
31. Kościół Adwentystów Dnia Siódmego w RP;
32. Rodzima Wiara;
33. Związek Wolnych Badaczy Pisma Świętego w RP;
34. Kościół Nowego Przymierza w Lublinie.

Z trzydziestu czterech kościołów i związków wyznaniowych, które wykazały zainteresowanie uregulowaniem swojej sytuacji prawnej w drodze ustawy w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji, 68% stanowią chrześcijańskie kościoły lub związki wyznaniowe, 26% to związki buddyjskie, natomiast pozostałe 6% stanowią związki muzułmańskie.

Trzy spośród wskazanych kościołów i związków wyznaniowych posiadają indywidualną regulację prawną rangi ustawowej regulującą stosunek państwa do tych podmiotów. Są to Kościół Ewangelicko-Augsburski (ustawa o stosunku państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego z dnia 13 maja 1994 r.¹⁷³) oraz Muzułmański Związek Religijny (ustawa o stosunku państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 kwietnia 1936 r.¹⁷⁴), które wniosowały o nowelizację istniejącej ustawy, a także Wschodni Kościół Staroobrzędowy nieposiadający hierarchii duchownej, wnoszący o zastąpienie nową ustawą obowiązującego rozporządzenia z mocą ustawy (rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nieposiadającego hierarchii duchownej¹⁷⁵).

Część kościołów i związków wyznaniowych zdecydowało się na złożenie wniosku o podpisanie wspólnej umowy oraz uchwalenie wspólnej ustawy. Było tak w przypadku dziewięciu kościołów chrześcijańskich wywodzących się z nurtu charyzmatycznego: Centrum Chrześcijańskie Kanaan, Centrum Chrześcijańskie Miecz Ducha, Wspólnota Chrześcijańska „Wrocław dla Jezusa”, Kościół Chrześcijański „Wieczernik”, Kościół Chrześcijański „Arka”, Kościół Chrześcijański „Słowo Wiary”, Kościół „Chrystus dla Wszystkich” w RP, Chrześcijański Kościół Reformacyjny oraz Kościół Boży w Polsce.

¹⁷³ Dz.U.2015.43 t.j. z dnia 2015.01.12.

¹⁷⁴ Dz.U.1936.30.240 z dnia 1936.04.24.

¹⁷⁵ Dz.U.1928.38.363 z dnia 1928.03.26.

Wspólny wniosek oraz projekt wspólnej ustawy złożyło także osiem wspólnot buddyjskich zrzeszonych w Unii Buddyjskiej: „Kanzeon” Związek Buddyjski, Związek Buddyjski Czan, Związek Buddystów Zen „Bodhidharma”, Związek Buddyskiego Bencien Karma Kamstang, Wspólnota Dzogczen w RP, Szkoła Zen Kwam Um, Związek Buddyjski Khor-dong w Polsce oraz Buddyjska Wspólnota Zen Kannon.

O procedowanie w ramach jednego zespołu redakcyjnego wniosło kilka mniejszych kościołów chrześcijańskich, reprezentowanych przez Alians Ewangeliczny: Chrześcijańska Wspólnota Zielonoświątkowa, Ewangeliczna Wspólnota Zielonoświątkowa, Kościół Boży w Chrystusie, Kościół Chrześcijan Wiary Ewangelicznej w RP, Kościół Wolnych Chrześcijan, Wspólnota Kościołów Chrystusowych wraz z Kościołem Ewangelicznych Chrześcijan.

Z dokumentacji DWRMNiE MSWiA wynika, że od wejścia w życie Konstytucji w ramach pięciu zespołów redakcyjnych składających się z przedstawicieli wnioskujących kościołów i innych związków wyznaniowych oraz przedstawicieli strony rządowej negocjowano 11 projektów ustaw:

1. Projekt ustawy o stosunku Państwa do Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Karma Kagyu w Rzeczypospolitej Polskiej (najnowsza wersja projektu z 30 października 2012 r.)
2. Projekt ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (najnowsza wersja projektu z 22 lipca 2015 r.)
3. Projekt ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Nowoapostolskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (najnowsza wersja projektu z 19 maja 2015 r.)
4. Projekty ustaw negocjowane w ramach jednego zespołu redakcyjnego (najnowsze wersje z 26 sierpnia 2011 r.):
 - I. Projekt ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Chrystusowego w Rzeczypospolitej Polskiej
 - II. Projekt ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Bożego w Chrystusie w Rzeczypospolitej Polskiej
 - III. Projekt ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Wiary Ewangelicznej w Rzeczypospolitej Polskiej
 - IV. Projekt ustawy o stosunku Państwa do Chrześcijańskiej Wspólnoty Zielonoświątkowej w Rzeczypospolitej Polskiej
 - V. Projekt ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Wolnych Chrześcijan w Rzeczypospolitej Polskiej
 - VI. Projekt ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicznych Chrześcijan w Rzeczypospolitej Polskiej

- VII. Projekt ustawy o stosunku Państwa do Ewangelicznej Wspólnoty Zielonoświątkowej w Rzeczypospolitej Polskiej
5. Projekt ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (najnowsza wersja projektu z 16 października 2015 r.)

Projekty ustaw, które nie zostały poddane negocjacjom w ramach kościelno-rządowych zespołów redakcyjnych, złożyły następujące kościoły i inne związki wyznaniowe:

1. Dziewięć kościołów chrześcijańskich wywodzących się z nurtu charyzmatycznego: Centrum Chrześcijańskie Kanaan, Centrum Chrześcijańskie Miecz Ducha, Wspólnota Chrześcijańska „Wrocław dla Jezusa”, Kościół Chrześcijański „Wieczernik”, Kościół Chrześcijański „Arka”, Kościół Chrześcijański „Słowo Wiary”, Kościół „Chrystus dla Wszystkich”, Chrześcijański Kościół Reformacyjny oraz Kościół Boży w Polsce – projekt o stosunkach między Państwem a niektórymi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi nurtu charyzmatycznego w Rzeczypospolitej Polskiej przekazany Prezesowi Rady Ministrów 15 lutego 2010 r. wraz z wnioskiem o zawarcie umowy.
2. Polska Unia Buddyjska – osiem buddyjskich związków wyznaniowych: „Kanzeon” Związek Buddyjski, Związek Buddyjski Czan, Związek Buddystów Zen „Bodhidharma”, Związek Buddyskiego Bencien Karma Kamstang, Wspólnota Dzogczen w RP, Szkoła Zen Kwam Um, Związek Buddyjski Khordong w Polsce oraz Buddyjska Wspólnota Zen Kannon – projekt ustawy o stosunkach między Państwem a niektórymi buddyjskimi związkami wyznaniowymi w Rzeczypospolitej Polskiej przekazany Prezesowi Rady Ministrów 13 listopada 2013 r. wraz z wnioskiem o zawarcie umowy.
3. Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt – projekt ustawy o stosunku Państwa do Islamskiego Zgromadzenia Ahl-ul-Bayt przekazany Prezesowi Rady Ministrów 5 listopada 2010 r. wraz z wnioskiem o zawarcie umowy.
4. Kościół Adwentystów Dnia Siódmego – projekt ustawy o finansowaniu Wyższej Szkoły Teologiczno-Humanistycznej im. Michała Beliny-Czechowskiego w Podkowie Leśnej z budżetu państwa przekazany Prezesowi Rady Ministrów 3 listopada 2014 r.

Ponadto 8 listopada 2021 r. Wschodni Kościół Staroobrzędowy złożył wniosek o podpisanie umowy i uchwalenie nowej ustawy mającej zastąpić rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego

Kościoła Staroobrzędowego, nieposiadającego hierarchii duchownej. Wraz z wnioskiem złożono projekt nowej ustawy, jednak według informacji uzyskanych z DWRMNIe MSWiA na dzień 8 czerwca 2022 r. nie został powołany kościelno-rządowy zespół redakcyjny.

Spośród kościołów i innych związków wyznaniowych, które zgłosiły postulat zawarcia umowy z państwem, kilka poprzestało jedynie na wyrażeniu chęci negocjowania umowy, bez przedkładania projektu ustawy:

1. Zrzeszenie Wolnych Badaczy Pisma Świętego – wniosek z 1 marca 2004 r.
2. Rodzima Wiara – wniosek z 27 września 2016 r.
3. Kościół Nowego Przymierza w Lublinie – wniosek z 5 lutego 2020 r.

DWRMNIe MSWiA w odpowiedzi na mój wniosek o udostępnienie informacji publicznej w sprawie związków występujących o ustawę indywidualną przekazał również informację o zgłoszeniu wniosku przez Polski Kościół Narodowy w RP, jednak w archiwum DWRMNIe MSWiA, nie znajdują się żadne dokumenty dotyczące wniosku tego Kościoła¹⁷⁶.

2.1. Kościoły i związki wyznaniowe działające na podstawie ustawy indywidualnej – wnioski o nowelizację

Artykuł 25 ust. 5 Konstytucji ma zastosowanie nie tylko do kościołów i innych związków wyznaniowych, które działają na podstawie wpisu do rejestru, ale również do tych działających na podstawie ustawy indywidualnej, które są zainteresowane nowelizacją swojej ustawy lub uchwaleniem nowej ustawy w miejsce dotychczas obowiązującej. Wniosek o nową ustawę lub o ustawę nowelizującą złożyły od wejścia w życie Konstytucji trzy związki wyznaniowe: Muzułmański Związek Religijny w RP, Wschodni Kościół Staroobrzędowy oraz Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP.

2.1.1. Muzułmański Związek Religijny w RP

Muzułmański Związek Religijny to najstarsza muzułmańska wspólnota wyznaniowa w Polsce. Istnieje od 1925 r., od ogłoszenia autokefalii polskiego islamu na Wszechpolskim Zjeździe Muzułmańskim w Wilnie, kiedy to powołano pierwszego muftiego polskich muzułmanów i zerwano z muftiatem krymskim¹⁷⁷. Rdzeniem związku są członkowie pochodzenia tatarskiego, jednak przynależą do niego także Czeczeni i Turcy¹⁷⁸. Polscy Tatarzy wyzna-

¹⁷⁶ Pismo z 24.11.2022 r. Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa MSWiA, DBI-WODO-0667-2-212/2022 – odpowiedź na pismo autorki w sprawie dostępu do informacji publicznej z dnia 12.11.2022 r.

¹⁷⁷ P. Borawski, A. Dubiński, *Tatarzy polscy. Dzieje obrzędy, legendy i tradycje*, Warszawa 1986 r., s. 153.

¹⁷⁸ P. Borecki, *Obsada godności Muftiego Muzułmańskiego Związku Religijnego a zasady Konstytucji RP*, „Studia Prawnicze” 2018, nr 1 (213), s. 8 przyp. 1.

ją islam sunnicki i uznają hanaficką szkołę prawa¹⁷⁹. Obecność Tatarów, początkowo na terenach Wielkiego Księstwa Litewskiego, później na obecnych ziemiach polskich sięga XIV w. Tatrom będącym jeńcami wojennymi, zaczęto nadawać ziemię w zamian za służbę wojskową. Po tzw. „Buncie Lipków”, czyli przejściu kilku chorągwi tatarskich na stronę Turcji ze względu na niepłacenie im żołdu oraz ograniczenie ich praw, król Jan III Sobieski w 1679 roku przyznał Tatarom ziemię w Studzianach, Kruszynianach, Nietupach, Łużanach, Drahlach, Malawiczach i Bohonikach, co zapoczątkowało obecność Tatarów na obecnych ziemiach polskich¹⁸⁰. Od 1936 r. relacje Rzeczypospolitej Polskiej z Muzułmańskim Związkiem Religijnym w RP reguluje obowiązująca do dziś ustawa¹⁸¹.

W Narodowym Spisie Powszechnym Ludności i Mieszkań z 2021 r. przynależność do Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP zadeklarowało 2 209 osób¹⁸². Zwierzchnią władzę nad związkiem sprawuje Mufti oraz Najwyższe Kolegium Muzułmańskie. W celu zapewnienia dostępu do praktyk religijnych MZR tworzy muzułmańskie gminy wyznaniowe. Obecnie istnieje pięć takich gmin: w Białymstoku, Bohonikach, Kruszynianach, Gdańsku oraz Warszawie-Fatih. MZR posiada w Polsce trzy meczety, siedem cmentarzy i pięć kwater na cmentarzach komunalnych oraz sześć domów modlitwy¹⁸³.

26 kwietnia 2007 r. Kolegium Muzułmańskiego Związku Religijnego złożyło wniosek o zawarcie umowy na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji przez Radę Ministrów RP z Muzułmańskim Związkiem Religijnym, mającej stanowić podstawę nowej regulacji ustawowej, określającej stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Muzułmańskim Związkiem Religijnym¹⁸⁴. Jako cel nowelizacji ustawy wskazano chęć urzeczywistnienia konstytucyjnych zasad

¹⁷⁹ I. Schabieńska, *Wychowanie i kształcenie w muzułmańsko-chrześcijańskich rodzinach Tatarów polskich*, Wrocław 2015, s. 17 – Bibliotek Muzułmańska: https://bibliotekamuzulmanska.pl/wp-content/uploads/2015/11/Wychowanie_i_kształcenie_srodek.pdf – dostęp z dnia 1.09.2023.

¹⁸⁰ P. Borawski, A. Dubiński, *Tatarzy polscy...*, s. 100.

¹⁸¹ Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 30, poz. 240 z późn. zm.).

¹⁸² Wszystkie dane z Narodowego Spisu Powszechnego 2021 pochodzą z tablic z ostatecznymi danymi NSP 2021 *Przynależność narodowo-etniczna, język używany w domu, przynależność do wyznania religijnego* <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/tablice-z-ostatecznymi-danymi-w-zakresie-przynaloznosci-narodowo-etnicznej-jezyka-uzywanego-w-domu-oraz-przynaloznosci-do-wyznania-religijnego,10,1.html?pdf=1> (dostęp z dnia 13.12.2023 r.). Część danych dostępna jest również w publikacji *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna w świetle wyników NSP 2021*, zespół autorski: M. Cierniak-Piotrowska, A. Chmielewska, P. Kaczorowski, A. Kuchta, G. Gudaszewski, M. Potocka, K. Stelmach, D. Szaltys, M. Szymczuk-Kupryś, A. Wysocka, GUS, Warszawa 2023.

¹⁸³ Oficjalna strona internetowa Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP <http://mzr.pl/historia-islamuw-polsce/> (dostęp z dnia 18.12.2021).

¹⁸⁴ Wniosek z dnia 26.04.2007 r. Przewodniczącego Najwyższego Kolegium MZR w RP, Muftiego Tomasza Miśkiewicza do Prezesa Rady Ministrów, Jarosława Kaczyńskiego, archiwum MSWiA.

zawartych w artykułach 25, 48 oraz 53 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. względem polskich muzułmanów. Podkreślono anachroniczność obowiązującej ustawy z 1936 r., wskazując na przepisy ustanawiające siedzibę Związku w Wilnie oraz liczne przykłady zwierzchnictwa władz państwowych nad religijnymi, będące oddźwiękiem stosunku państwa do związków wyznaniowych w czasach II Rzeczypospolitej. Jako przykład podano rozwiązanie z art. 34 nakładającego na duchownych Związku obowiązek odmawiania co tydzień w piątek modlitwy za pomyślność Rzeczypospolitej i jej Prezydenta, a w święta państwowe odprawiania uroczystych nabożeństw w intencji Rzeczypospolitej, Jej Prezydenta, Rządu i Wojska. Zwrócono uwagę na nieaktualność art. 1 obowiązującej ustawy, który przewiduje przymusową przynależność do Związku wszystkich wyznawców islamu na terenie Rzeczypospolitej, pomijając istnienie innych muzułmańskich związków wyznaniowych¹⁸⁵ oraz zasady swobody sumienia przejawiającej się prawem do decydowania o przynależności do określonego związku wyznaniowego.

Muzułmański Związek Religijny nie przedstawił wraz z wnioskiem projektu umowy ani ustawy, wyraził jedynie gotowość prowadzenia rozmów przez upoważnionych przedstawicieli Związku – muftiego Tomasza Miśkiewicza oraz jednego z członków Najwyższego Kolegium MZR w RP.

W piśmie z dnia 14 marca 2014 r. skierowanym do muftiego przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji – Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych będącym odpowiedzią na zaproszenie do udziału w XIX Nadzwyczajnym Wszechpolskim Kongresie Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP, przedstawiono historię procedowania wniosku o zawarcie umowy i zmianę ustawy o stosunku Państwa do MZR z perspektywy Ministerstwa¹⁸⁶.

Z pisma wynika, że ministerstwo odpowiedziało na wniosek¹⁸⁷ wskazując swoich przedstawicieli, którzy będą brali udział w rozmowach (dwaj przedstawiciele Departamentu ds. Wyznań Religijnych i Mniejszości Narodowych i Etnicznych) oraz prosząc o wskazanie

¹⁸⁵ Wśród muzułmańskich związków wyznaniowych oraz związków wyznaniowych wywodzących się z islamu wymienia się: Stowarzyszenie Jedności Muzułmańskiej, Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt, Stowarzyszenie Muzułmańskie Ahmadiyya, Zachodni Zakon Sufi w Polsce, Wiarę Baha’i oraz Ligę Muzułmańską w Rzeczypospolitej Polskiej (R. Kaczmarczyk, *Status prawny i faktyczny muzułmańskich związków wyznaniowych w Polsce*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2016, tom 19).

¹⁸⁶ Pismo z dnia 14.03.2014 r. Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Józefa Różańskiego do Muftiego Tomasza Miśkiewicza, DWRMNIE – WRPIFK-670-34/2014, archiwum MSWiA.

¹⁸⁷ Jako datę złożenia wniosku o zawarcie umowy na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP wskazano 4 marca 2008 roku. Wniosku opatrzonego taką datą nie znaleziono w dokumentacji ministerialnej. Jedyнным dostępnym w dokumentacji wnioskiem jest pismo złożone 26 kwietnia 2007 r., przywołane powyżej. Wniosek ten nie zawierał załącznika z projektem umowy oraz ustawy, na co wskazywano w przypadku wniosku z 2008 roku.

dwóch przedstawicieli Związku¹⁸⁸. Związek wyznaczył swoich przedstawicieli – muftiego Tomasza Miśkiewicza oraz Zastępcę Członka Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego – Roberta Jerzego Ziemińskiego¹⁸⁹.

Do dnia 14 marca 2014 r. odbyło się sześć posiedzeń zespołu redakcyjnego, mającego za zadanie wypracować wspólny projekt ustawy. Posiedzenia odbyły się w dniach: 7 lipca 2008 r., 5 września 2008 r., 13 października 2008 r., 19 stycznia 2009 r., 28 października 2009 r. oraz 29 listopada 2010 r. Jak wskazuje ministerstwo, przyczyna dużych odstępów między spotkaniami zespołu leżała po stronie Związku. Nie podano dokładnych powodów, podniesiono jedynie, że jeden z reprezentantów Związku (Robert Jerzy Ziemiński) zrezygnował z udziału w pracach na trzecim posiedzeniu zespołu redakcyjnego. Zaznaczono jednak, że brzmienie projektu ustawy było ustalane nie tylko na posiedzeniach zespołu, ale także poprzez „dwustronne kontakty robocze” oraz drogą elektroniczną¹⁹⁰.

Na ostatnim posiedzeniu zespołu redakcyjnego (29 listopada 2010) mufti zobowiązał się przesłać uaktualnioną wersję projektu ustawy wraz z uzasadnieniem. Do uzgodnienia pozostała wówczas kwestia nazwy Zwierzchnika Związku¹⁹¹ oraz zdefiniowania pojęć – „hala” i „wakuf”.

17 marca 2011 r. odbyło się spotkanie przedstawicieli DWRMNiE z muftim Tomaszem Miśkiewiczem, na którym został on poinformowany o konieczności wprowadzenia zmian w ustawie ze względu na objęcie Polski procedurą nadmiernego deficytu decyzją Rady ECOFIN. Wskutek tej decyzji na podstawie art. 112c ustawy o finansach publicznych Rada Ministrów nie mogła przyjmować projektów ustaw określających zwolnienia, ulgi i obniżki, których skutkiem finansowym mogło być zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów¹⁹². Projekt ustawy musiał zostać zmieniony, ponieważ część przepisów wprowadzała zwolnienia Związku z podatku od nieruchomości, podatku od czynności prawnych,

¹⁸⁸ Pismo z dnia 27.05.2008 r. – informacja z pisma z dnia 14.03.2014 r. Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Józefa Różańskiego do Muftiego Tomasza Miśkiewicza, DWRMNI – WRPIFK-670-34/2014, archiwum MSWiA.

¹⁸⁹ Pismo z dnia 18.06.2008 r. – informacja z pisma z dnia 14.03.2014 r. Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Józefa Różańskiego do Muftiego Tomasza Miśkiewicza, DWRMNI – WRPIFK-670-34/2014, archiwum MSWiA.

¹⁹⁰ Pismo z dnia 14.03.2014 r. Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Józefa Różańskiego do Muftiego Tomasza Miśkiewicza, DWRMNI – WRPIFK-670-34/2014, archiwum MSWiA.

¹⁹¹ Strona rządowa proponowała „Mufti Muzułmański” lub „Mufti w Rzeczypospolitej Polskiej” zamiast „Mufti Muzułmański Rzeczypospolitej Polskiej”, co może sugerować zwierzchność nad wszystkimi wspólnotami muzułmańskimi w RP (pismo do Muftiego z 14.03.2014, s. 3)

¹⁹² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).

podatku od spadków, opłat skarbowych oraz należności celnych. Mufti zobowiązał się do przedstawienia projektu ustawy, uwzględniającego nową sytuację.

22 marca 2011 r. Związek przesłał drogą mailową informację o definicji wakufu oraz warunki uzyskania zaświadczenia i certyfikatu halal, a także protokół z zebrania Komisji Ustawowej MZR w RP z dnia 19 stycznia dotyczący „analizy zapisów o tytule Muftiego”. Ponadto przekazano informację, że Najwyższe Kolegium Muzułmańskie podjęło decyzję o przychyleniu się do wniosku Komisji Roboczej „o usunięciu zapisu z Projektu Ustawy o nieruchomości warszawskiej¹⁹³”.

DWRMNIe przygotował poprawiony projekt ustawy z uzasadnieniem i przekazał go drogą mailową Związkowi 31 marca 2011 r. Komisja Statutowo-Ustawowa Związku 21 kwietnia 2011 przekazała informację, że nowy projekt ustawy jest niekorzystny dla Związku ze względu na zmiany w zakresie spraw majątkowych i że nie zostanie przez niego podpisany¹⁹⁴.

Na międzyresortowej konferencji, która odbyła się 1 lipca 2011 r. w sprawie procedowania ustawy o stosunku państwa do Kościoła Nowoapostolskiego w RP, Minister Finansów podtrzymał stanowisko o braku możliwości uregulowania kwestii majątkowych związków wyznaniowych ze względu na art. 112c ustawy o finansach publicznych, co miało znaczenie również dla innych związków wyznaniowych. O stanowisku Ministra Finansów poinformowano przedstawicieli Muzułmańskiego Związku Religijnego na posiedzeniu z przedstawicielami Rządu w dniu 11 lipca 2011 r. Ustalono, że Związek przekaze zespołowi robocze informacje dotyczące oznaczenia nieruchomości, o których mowa w projekcie ustawy, aby zespół roboczy mógł przygotować projekt w ostatecznym brzmieniu i przekazać go do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. 12 lipca 2011 r. DWRMNIe drogą elektroniczną wysłał Muzułmańskiemu Związkowi Religijnemu do uzupełnienia propozycję brzmienia przepisów dotyczących nieruchomości. Departament nie otrzymał odpowiedzi¹⁹⁵.

16 stycznia 2014 odbyło się spotkanie robocze przedstawicieli DWRMNIe z muftim, w czasie którego omówiono stan prac nad projektem ustawy. 20 lutego 2014 mufti przekazał poprawione uzasadnienie do projektu oraz oznaczenie nieruchomości, o której mowa w art. 38 projektu ustawy.

Pismem do muftiego, będącym odpowiedzią na zaproszenie przedstawicieli ministerstwa na Kongres MZR w RP, wskazano w piętnastu punktach, jakie poprawki powinny być

¹⁹³ Pismo z dnia 14.03.2014 r. Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Józefa Różańskiego do Muftiego Tomasza Miśkiewicza, DWRMNIe – WRPIFK-670-34/2014, archiwum MSWiA.

¹⁹⁴ Ibidem.

¹⁹⁵ Ibidem.

wprowadzone przez Związek do projektu ustawy. Ponadto poinformowano Związek o uchyleniu art. 112c ustawy o finansach publicznych, co otworzyło drogę do przyjęcia projektu ustawy przewidującego regulację sytuacji majątkowej Związku – z zastrzeżeniem, że Ministerstwo Finansów może zgłosić do niego własne uwagi¹⁹⁶.

Mufti pismem z 8 stycznia 2015 poinformował o przygotowaniu przez MZR projektu ustawy z prośbą o wyznaczenie terminu kolejnego posiedzenia zespołu redakcyjnego na styczeń 2015 r. Projekt ustawy został dołączony do pisma¹⁹⁷.

Strona rządowa odpowiedziała pismem z 7 sierpnia 2015 r. przesyłając projekt ustawy (datowany na 22 lipca 2015 r.) i zobowiązując Związek do ustosunkowania się do projektu do dnia 31 sierpnia 2015 r.¹⁹⁸. Z notatki MSWiA z 16 listopada 2016 r., sporządzonej w związku z odpowiedzią na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, wynika, że od momentu przekazania Muzułmańskiemu Związkowi Religijnemu projektu ustawy w dniu 7 sierpnia 2015 r. do 16 listopada 2016 r. nie toczyły się dalsze prace legislacyjne nad projektem¹⁹⁹.

W Muzułmańskim Związku Religijnym powstał spór o stanowisko muftiego²⁰⁰, co mogło przyczynić się do braku kontynuowania prac nad projektem ustawy ze strony Związku. Mufti Muzułmańskiego Związku Religijnego został wybrany przez Najwyższe Kolegium Muzułmańskie w 2004 r. Informacja o jego wyborze została przyjęta przez właściwego ministra, jednak część przedstawicieli Związku po pewnym czasie zaczęła podważać ważność wyboru ze względu na niespełnienie przez elekta warunku osiągnięcia wieku 40 lat przewidzianego w art. 6 ust. 2 ustawy z 1936 r., a także z powodu zwołania Kongresu Elekcyjnego w sposób nieformalny (art. 7) oraz niezatwierdzenia wyboru muftiego przez Prezydenta RP i nieodebrania od elekta przyrzeczenia na wierność Rzeczypospolitej (art. 9)²⁰¹. Przyczyną chęci podważenia wyboru muftiego mogły być zastrzeżenia części społeczności związane z czerpaniem przez rodzinę muftiego korzyści majątkowych z wydawania certyfikatów *halal*²⁰². W 2012 r. Wszechpolski Kongres Muzułmański odwołał muftiego z urzędu, jednak mimo przyjęcia tej decyzji i obietnic złożenia urzędu, nadal kierował on

¹⁹⁶ Ibidem.

¹⁹⁷ Pismo z dnia 8.01.2015 r. Muftiego Tomasza Miśkiewicza do Naczelnika Wydziału Regulacji Prawnych i Funduszu Kościelnego do Naczelnika Wydziału Regulacji Prawnych i Funduszu Kościelnego MAiC DWRMNiE, Moniki Piszcz-Czapli, archiwum MSWiA.

¹⁹⁸ Pismo z dnia 7.08.2015 r. Dyrektora DWRMNiE Józefa Rózańskiego do Muftiego Tomasza Miśkiewicza, DWRMNiE-WRPiFK.6133.41.2015, archiwum MSWiA.

¹⁹⁹ Pismo z dnia 16.11.2016 r. Dyrektora DWRMNiE Józefa Rózańskiego do Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa MSWiA, DWRMNiE-WRP.0667-2/2016, archiwum MSWiA.

²⁰⁰ Por. P. Borecki, *Obsada godności...*, s. 18.

²⁰¹ Ibidem, s. 18–19.

²⁰² V. Krasnowska, *Mufti niezgody*, „Polityka” 2017, nr 35.

Związkiem²⁰³. W 2015 r. zarząd jednej z muzułmańskich gmin wyznaniowych wystosował pismo do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z wnioskiem o wydanie zaświadczenia, że wybrany w 2004 r. mufti nie piastuje już urzędu. Minister odmówił wydania zaświadczenia wykazując, że wnioskodawcy nie wykazali interesu prawnego (brak pełnomocnictwa od muftiego, który jest jedynym reprezentantem Muzułmańskiego Związku Religijnego). Sprawa trafiła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z 27.10.2015 r. odrzucił skargę gminy wyznaniowej, potwierdzając, że przewodniczący zarządu gminy wyznaniowej Muzułmańskiego Związku Religijnego nie ma interesu prawnego w występowaniu o zaświadczenie²⁰⁴. 16 października 2016 r. Najwyższe Kolegium Muzułmańskie uznało wybór muftiego z 2004 roku za nieważny oraz powołało na to stanowisko inną osobę. Decyzji nie przyjął do wiadomości dotychczasowy mufti, powołując się na art. 4 ust. 2 ustawy o stosunku państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego, stanowiący o dożywotnim pełnieniu funkcji przez muftiego²⁰⁵. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji postanowieniem z 20 lipca 2017 r. odmówiło przyjęcia powiadomienia o wyborze od nowego muftiego²⁰⁶. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 5 czerwca 2018 r., gdy opowiedział się za odmową wydania zaświadczenia o przyjęciu powiadomienia o zmianie na stanowisku muftiego, oddalając skargę²⁰⁷.

Inną próbą unieważnienia wyboru muftiego było wystąpienie osoby fizycznej z powództwem przeciwko Muzułmańskiemu Związkowi Wyznaniowemu o stwierdzenie nieważności uchwały w przedmiocie wyboru dotychczasowego piastuna urzędu muftiego²⁰⁸. Sprawa, wskutek złożenia skargi kasacyjnej, trafiła ostatecznie do Sądu Najwyższego, który postanowieniem z 12 maja 2016 r. (sygn. akt IV CSK 529/15) oddalił skargę, uzasadniając, że sąd jako organ władzy państwowej nie może ingerować w sprawy wewnętrzne kościołów i związków wyznaniowych ze względu na obowiązującą zasadę autonomii i wzajemnej niezależności zawartą w art. 25 ust. 3 Konstytucji. Wybór zwierzchnika związku wyznaniowego należy do zakresu stosowania prawa własnego związku.

Przeciwnicy obecnego muftiego uznali, że Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w swoich rozstrzygnięciach opowiedziały się po jednej ze stron wewnętrznego konfliktu. Zgodnie z literą ustawy przyjęły bowiem, że stanowisko muftiego jest dożywotnie oraz że ustawa nie przewiduje procedury stwierdzenia nieważności wyboru muftiego. Przedstawiciel gmi-

²⁰³ P. Borecki, *Obsada godności...*, s. 18.

²⁰⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 27.10.2015 r., I SA/Wa 1250/15, LEX nr 2030528.

²⁰⁵ P. Borecki, *Obsada godności...*, s. 18.

²⁰⁶ Ibidem, s. 21.

²⁰⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 5.06.2018 r., I SA/Wa 2273/17, LEX 2543579.

²⁰⁸ P. Borecki, *Obsada godności...*, s. 19.

ny wyznaniowej w Kruszyńianach uznał, że „Państwo zupełnie niepotrzebnie wtrąciło się w wewnętrzne sprawy związku, choć podobnie jak inne związki wyznaniowe powinien on korzystać z gwarantowanej konstytucyjnie autonomii²⁰⁹”. Jest to pewien paradoks, ponieważ w argumentacji przytaczanej przez sądy i ministerstwo podkreślano, że wybór zwierzchnika należy do zakresu wewnętrznych spraw związku i rozstrzygnięcie tej kwestii nie należy do właściwości organów państwa zgodnie z konstytucyjną zasadą autonomii i wzajemnej niezależności państwa i związków wyznaniowych oraz że uznanie dotychczasowego wyboru Muzułmańskiego Związku Religijnego jest właśnie poszanowaniem jego autonomii. Powyższa sytuacja pokazuje, że strona rządowa znajduje się w sytuacji, w której każda decyzja może zostać odebrana jako naruszenie autonomii związku wyznaniowego. Gdyby bowiem ministerstwo odmówiło wydania zaświadczenia uznanemu wcześniej muftiemu, wówczas jego zwolennicy odebraliby to za opowiedzenie się po stronie przeciwników muftiego.

18 grudnia 2019 r. Komisja do Spraw Petycji Sejmu RP złożyła projekt nowelizacji ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego oraz ustawy o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w RP²¹⁰. Przyczyną podjęcia działania przez Komisję była petycja skierowana do Sejmu RP przez Sebastiana Adamowicza ws. zmiany ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego²¹¹. Projekt nowelizacji dotyczył uwzględnienia zmian granic Polski, które nastąpiły po II wojnie światowej. Wniesiono o zmianę siedziby Muftiego i Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego z Wilna na Białystok – miasto wskazywane przez Statut Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP jako siedziba władz Związku. Zaproponowano także zastąpienie organu „Wojewody Wileńskiego”, któremu ustawa z 1936 r. przypisuje określone zadania w zakresie zwierzchnictwa nad Związkiem, organem „Wojewody Podlaskiego”.

Jak wskazuje Komisja do Spraw Petycji, większość przepisów nowelizowanej ustawy opiera się na przedwojennym zwierzchnictwie państwa nad związkami wyznaniowymi i nie przystaje do nowego modelu relacji państwa ze związkami wyznaniowymi, z zasadą rozdziału państwa od Kościołów i związków wyznaniowych na czele. Komisja uznała jednak, że uchwalenie nowej ustawy byłoby zbyt trudne i czasochłonne ze względu na wątpliwości prawne dotyczące procesu uchwalania ustaw wyznaniowych²¹². Uznano jednak za możliwe

²⁰⁹ Rzeczpospolita „Część polskich Tatarów już nie chce muftiego”, 14.01.2020 r., <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art937981-czesc-polskich-tatarow-juz-nie-chce-muftiego> (dostęp z dnia 31.01.2023 r.)

²¹⁰ Projekt Komisji do Spraw Petycji BKSP-020-12-2019 <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/77A-001BEE22C93CDC125850C003A1FF7/%24File/241.pdf> (dostęp z dnia 31.01.2023 r.)

²¹¹ Petycja Sebastiana Adamowicza [http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/145-407-18/\\$file/145-407-18.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/145-407-18/$file/145-407-18.pdf) (dostęp z dnia 31.01.2023 r.)

²¹² Projekt Komisji do Spraw Petycji BKSP-020-12-2019 <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/77A-001BEE22C93CDC125850C003A1FF7/%24File/241.pdf> (dostęp z dnia 31.01.2023 r.)

i niezbędne usunięcie z ustawy odwołań do terytorium leżącego obecnie poza granicami Polski (Wilno).

W stanowisku przyjętym przez Radę Ministrów na temat projektu nowelizacji stwierdzono, że do dalszego procedowania projektu konieczne jest uprzednie zawarcie umowy z Muzułmańskim Związkiem Religijnym na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji. Co więcej wyrażono stanowisko, że:

(...) ani Konstytucja, ani żaden inny akt prawny nie precyzują trybu przygotowania i zawierania tych umów. Ogólną dyrektywę, na podstawie której kształtowane są stosunki pomiędzy państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi, wyznacza art. 25 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że wspomniane stosunki powinny być formułowane na zasadzie poszanowania autonomii państwa, kościołów i związków wyznaniowych, na zasadzie poszanowania wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie oraz współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego²¹³.

Powyższe stwierdzenie świadczy o odejściu od procedury zatwierdzonej w czerwcu 2010 r. przez Prezesa Rady Ministrów, na którą powoływano się wcześniej wielokrotnie, odmawiając kościołom i związkom wyznaniowym procedowania wniosków. Projekt nie był dalej procedowany²¹⁴.

Konkluzje

Od 2007 r. Muzułmański Związek Religijny ubiega się o nowelizację obowiązującej międzywojennej ustawy z 1936 r. Jest to postulat w pełni uzasadniony ze względu na zmianę stosunku państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych na gruncie obowiązującej Konstytucji względem regulacji przedwojennych, zakładających zwierzchność państwa nad związkami wyznaniowymi. W latach 2008–2014 odbywały się posiedzenia zespołu redakcyjnego składającego się z przedstawicieli rządu i Związku. Ostatnią informacją o toczących się pracach nad projektem ustawy jest informacja o przekazaniu proponowanego projektu ustawy Muzułmańskiemu Związkowi Religijnemu przez stronę rządową w dniu 7 sierpnia 2015 r. Na gruncie Związku wywiązał się wewnętrzny spór o stanowisko muftiego, co mogło być przypuszczalną przyczyną wstrzymania prac nad projektem ustawy. W ankiecie przekazanej przez Muzułmański Związek Religijny (19.05.2023) poinformowano, że projekt ustawy został przekazany do

²¹³ Stanowisko Rządu RP <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/44366F9ED6DD9BE5C125857A-00473F58/%24File/241-s.pdf> (dostęp z dnia 31.01.2023 r.)

²¹⁴ Informacja ze strony internetowej Sejmu: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=241> (dostęp z dnia 10.01.2023 r.)

Kancelarii Premiera RP i MSWiA. W 2019 r. Komisja do Spraw Petycji Sejmu RP złożyła projekt nowelizacji ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego, jednak Rada Ministrów uznała, że do dalszego procedowania projektu nowelizacji konieczne jest zawarcie umowy w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji z Muzułmańskim Związkiem Religijnym.

2.1.2. Wschodni Kościół Staroobrzędowy

Początki obecności Staroobrzędowców na ziemiach polskich sięgają XVIII w., kiedy wskutek prześladowań w carskiej Rosji, osiedlili się w okolicach Augustowa, Sejna i Suwałk²¹⁵. Władze carskie uznały staroobrzędowców za buntowników z powodu niezaakceptowania przez nich reform w Kościele Prawosławnym, przeprowadzonych przez patriarchę Nikona i cara Aleksego I Michajłowicza²¹⁶. W 1779 r. Staroobrzędowcy uzyskali pozwolenie władz polskich na swobodne wyznawanie swojej wiary²¹⁷.

Stosunek Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego został uregulowany przedwojennym Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nieposiadającego hierarchii duchownej (Dz. U. Nr 38, poz. 363 z późn. zm.). W powojennej Polsce przyjęto, że kompetencje Naczelnej Rady Staroobrzędowców działającej w Wilnie nie obejmują już terytorium Polski. Pojedyncze gminy wyznaniowe staroobrzędowców zostały zarejestrowane dopiero w 1982 r., a w 1983 r. – naczelne władze²¹⁸. W Narodowym Spisie Powszechnym z 2011 r. przynależność do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nieposiadającego hierarchii duchownej zadeklarowało 326 osób²¹⁹, dotychczas brak danych na temat liczebności Kościoła z Narodowego Spisu Powszechnego 2021.

Przyczyną niepodjęcia do tej pory prac nad projektem nowej ustawy o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego są wątpliwości Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji odnoszące się do reprezentacji Kościoła.

Wniosek o zawarcie umowy z państwem złożył Prezes Naczelnej Rady Staroobrzędowców w Polsce – Janusz Jewdokimow 8 listopada 2021 r.²²⁰. W odpowiedzi strona rządowa

²¹⁵ E. Iwaniec, *Z dziejów Staroobrzędowców na ziemiach polskich XVII–XX w.*, Warszawa 1977, s. 79.

²¹⁶ Por. Ibidem, s. 22–34.

²¹⁷ E. Iwaniec, *Z dziejów Staroobrzędowców...*, s. 79.

²¹⁸ R. Michalak, *Polityka wyznaniowa państwa polskiego wobec mniejszości religijnych w latach 1945–1989*, Zielona Góra 2014, s. 266.

²¹⁹ Dane z Narodowego Spisu Powszechnego 2011 pochodzą z publikacji Głównego Urzędu Statystycznego: *Wyznania religijne w Polsce 2019–2021*, zespół autorów: P. Ciecieląg, A. Góralczyk, G. Gudaszewski, A. Pasek, GUS, Warszawa 2022.

²²⁰ Pismo z dnia 8.11.2021 r. o zawarcie umowy w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP przez Wschodni Kościół Staroobrzędowy w Polsce nieposiadający hierarchii duchownej do Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego, archiwum MSWiA.

poddała w wątpliwość, czy Kościół jest reprezentowany we właściwy sposób, powołując się na ustawę z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, rozporządzenie Prezydenta z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nieposiadającego hierarchii duchownej oraz statut Kościoła zatwierdzony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 1928 r.²²¹ Z art. 14 ust. 2 ustawy o gwarancjach wynika obowiązek powiadomienia ministra właściwego do spraw wyznań religijnych o zmianie osób wchodzących do kierowniczych organów wykonawczych kościoła lub związku wyznaniowego. Ministerstwo podniosło, że dotąd nie przyjęło powiadomienia o wyborze nowego składu Naczelnej Rady Staroobrzędowców ze względu na uchybienia formalne, które nie zostały przez Kościół uzupełnione, mimo wezwania. Co więcej, rozporządzenie Prezydenta z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nieposiadającego hierarchii duchownej stanowi, że kadencja Naczelnej Rady Staroobrzędowców trwa pięć lat, zatem w dniu złożenia wniosku kadencja Rady wybranej 11 września 2016 r. już upłynęła, a Ministerstwo nie ma informacji o zwołaniu kolejnego Ogólnopolskiego Soboru, który miałby powołać nową Naczelną Radę.

Ministerstwo wskazało również na wymóg wynikający ze statutu Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego z 1928 r. podpisania wszelkich pism wydawanych w imieniu Naczelnej Rady Staroobrzędowców łącznie przez Prezesa (lub wiceprezesów) oraz sekretarza Rady. Wniosek o zawarcie umowy z Radą Ministrów został zaś podpisany jedynie przez Prezesa Naczelnej Rady.

Powyższe zarzuty skierowane wobec przedstawicieli Kościoła mają swoje źródło w braku nowelizacji przepisów regulujących stosunek państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego od okresu międzywojennego. Potwierdza to w swojej ekspertyzie P. Borecki diagnozując obecny stan prawny jako „kolidujący z ustrojową zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz zasadą bezpieczeństwa obrotu prawnego²²²”. W odpowiedzi na pismo Ministerstwa przedstawiciel Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego zwrócił uwagę, że „w procesie stosowania prawa powstał swoisty dualizm, w którym pewne organy administracji publicznej uznają za właściwe stosować przepisy Statutu z 1928 r., natomiast inne organy w swoich rozstrzygnięciach opierają się na postanowieniach statutu z 1984 r.²²³”.

²²¹ Pismo z dnia 28.12.2021 r. Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA, Andrzeja Rudlickiego do Prezesa Naczelnej Rady Staroobrzędowców Janusza Jewdokimowa, DWRMNIE-WRPiFK-651-31/2021, archiwum MSWiA.

²²² P. Borecki, *Ekspertyza w sprawie aktualnej sytuacji prawnej w kontekście ewentualnego podjęcia prac nad ustawą o stosunku Rzeczypospolitej Polskiej do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nieposiadającego hierarchii duchownej*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2021, t. 13, s. 39.

²²³ Pismo z dnia 20.01.2022 r. Prezesa Naczelnej Rady Staroobrzędowców Janusza Jewdokimowa do Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA Andrzeja Rudnickiego, archiwum MSWiA.

Pierwszy statut został uznany rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 1928 r. o uznaniu Statutu Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nieposiadającego hierarchii duchownej i nie został do tej pory formalnie uchylony. Zakłada on obowiązek uzyskania przez członków Naczelnej Rady Staroobrzędowców uznania swojego wyboru u Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego oraz złożenia odpowiedniej przysięgi wobec duchownego na ręce ministra lub delegowanego urzędnika (§ 18)²²⁴. W §19 zawarto obowiązek podpisywania wszelkich pism, akt, zobowiązań i czeków wydawanych w imieniu Naczelnej Rady Staroobrzędowców przez Prezesa (lub wiceprezesa) i sekretarza Rady. Powyżej przywołane przepisy wywołały wątpliwości Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, odnośnie do reprezentacji Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego i stały się przyczyną niepodjęcia negocjacji w sprawie nowej ustawy.

Drugi statut został uchwalony w 1984 r. i zatwierdzony przez Ministra Urzędu do Spraw Wyznań dnia 30 października 1984 r. Minister nie miał jednak umocowania prawnego do zatwierdzenia statutu²²⁵. Jak twierdzi Prezes Naczelnej Rady Staroobrzędowców w Polsce, statut z 1984 r. jest od lat stosowany przez Kościół, a statut z roku 1928 r. utracił moc obowiązującą na skutek niestosowania (*desuetudo*). Powyższe stanowisko wsparte zostało ekspertyzą P. Boreckiego. Autor przyznał, że z formalnego punktu widzenia statut z 1984 r. nie został uchwalony zgodnie z rozporządzeniem z 22 marca 1928 r., a przedwojennego statutu nie uchylono, jednak zgodnie z obowiązującą obecnie konstytucyjną zasadą autonomii kościołów i związków wyznaniowych, wymóg zatwierdzenia statutu przez organy władzy państwowej nie może być warunkiem decydującym o jego obowiązywaniu²²⁶.

Według P. Boreckiego w drodze *desuetudo* przestały obowiązywać niektóre przepisy rozporządzenia z 1928 r., które stały się sprzeczne z podstawowymi zasadami relacji państwa i związków wyznaniowych w nowym ustroju, przede wszystkim z zasadą autonomii kościołów i związków wyznaniowych (art. 25 ust. 3 Konstytucji). Dotyczy to m.in. przyjęcia powiadomienia o zmianach w obsadzie stanowisk kościelnych:

²²⁴ Rozporządzenie Rada Ministrów z dnia 29 sierpnia 1928 r. w sprawie Uznania Statutu Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nieposiadającego hierarchii duchownej (M. P. z 1928 r. Nr 210, poz. 482).

²²⁵ P. Borecki wskazuje za P. Leszczyńskim i D. Walencikiem, że rozporządzenie z 22 marca 1928 r. nie przewiduje możliwości przekazania przez Radę Ministrów kompetencji do zatwierdzania statutów innym organom (w tym przypadkiem ministrowi). „Co prawda Rada Ministrów, na mocy uchwały nr 173/65 z dnia 10 lipca 1965 r. dotyczącej przekazania niektórych kompetencji w sprawach wyznaniowych, upoważniła dyrektora Urzędu do Spraw Wyznań do zatwierdzania statutów i praw wewnętrznych niektórych Kościołów i innych związków wyznaniowych, w tym Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, lecz zgodnie z zasadą legalizmu przekazanie w drodze uchwały kompetencji Rady Ministrów pierwotnie określonych w akcie ustawodawczym należałoby uznać za bezskuteczne (por. D. Walencik, A. Leszczyński, *Organizacja i status prawny Staroobrzędowej Gminy Wyznaniowej w Suwałkach* [w:] P. Sobczyk, P. Steczkowski (red.), *Człowiek, Państwo, Kościół. Księga jubileuszowa dedykowana Księdzu Profesorowi Arturowi Mezglewskiemu*, Lublin 2020, s. 664–666.)

²²⁶ P. Borecki, *Ekspertyza w sprawie...*, s. 53.

„Zwłaszcza wygasło uprawnienie rządu do uznawania statutu WKS (art. 1 rozporządzenia z 22 marca 1928 r.). Nieaktualny jest wymóg powiadomienia przez Naczelną Radę Staroobrzędowców ministra właściwego ds. wyznań religijnych o miejscu, czasie i przedmiocie obrad ogólnopolskiego soboru wyznawców WKS (art. 3) czy obowiązek uzyskania przez członków Naczelnej Rady Staroobrzędowców przed objęciem urzędowania uznania swego wyboru ze strony wspomnianego ministra i złożenia wobec duchownego przysięgi o charakterze religijnym na ręce ministra lub delegowanego przezeń urzędnika (art. 5)²²⁷”.

Zastrzeżenia co do reprezentacji Wschodniego Kościoła Staroobrzędowców mogą stać się przyczyną niepodjęcia negocjacji w sprawie uaktualnienia archaicznej już regulacji przedwojennej. Zaprojektowana przez Kościół ustawa miała zaktualizować m.in. kwestie dotyczące powoływania organów reprezentujących Kościół w stosunkach zewnętrznych.

Z odpowiedzi Ministerstwa na wniosek Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego można wysnuć przypuszczenie, że według strony rządowej podjęcie negocjacji byłoby możliwe, gdyby spełnione zostały trzy formalne warunki. Po pierwsze, gdyby członkowie Naczelnej Rady Staroobrzędowców dopełnili warunków objęcia urzędowania, tj. złożyliby na ręce Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego lub jego zastępcy wobec duchownego przysięgę następującej treści:

Obiecuję i przysięgam Panu Bogu Wszechmogącemu na Św. Ewangelię, że na powierzonym mi urzędzie Członka Naczelnej Rady Staroobrzędowców będę sumiennie spełniał swe obowiązki zgodnie z Pismem Świętym i Św. Kanonami Kościoła i z postanowieniami Zwierzchniej Władzy Duchownej Kościoła w Polsce oraz z prawem Rzeczypospolitej Polskiej, że będę wiernym jej obywatelem i że będę przestrzegać sprawiedliwości i bezinteresowności we wszystkich sprawach Naczelnej Radzie podlegających. Na potwierdzenie mej przysięgi całuję krzyż i słowa Zbawiciela mego. Amen” (§5 rozporządzenia o stosunku państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego).

Po drugie, wniosek powinien zostać podpisany nie tylko przez Prezesa Naczelnej Rady Staroobrzędowców, ale także przez sekretarza Rady (obowiązek ten wynika z §19 statutu z 1928 r.).

Po trzecie, Prezes Naczelnej Rady powinien zostać oficjalnie wybrany na kolejną kadencję, gdyż w chwili składania wniosku minął już termin zakończenia jego kadencji (pięcioletni okres kadencji wynika z art. 5 rozporządzenia o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego z 22 marca 1928 r.).

²²⁷ P. Borecki, *Ekspertyza w sprawie...*, s. 50.

Zgodnie z projektem dołączonym do wniosku, osoby wchodzące w skład Naczelnej Rady Staroobrzędowców nie miałyby obowiązku składania przysięgi na ręce ministra. Ogólnopolski Sobór Staroobrzędowców, jako organ wybierający skład Naczelnej Rady, powiadamiałby jedynie o powołaniu lub odwołaniu osób wchodzących w skład Naczelnej Rady Staroobrzędowców²²⁸. Takie rozwiązanie byłoby adekwatne do obecnego modelu relacji państwa i związków wyznaniowych, opartego na zasadzie autonomii i niezależności.

Konkluzje

Wschodni Kościół Staroobrzędowy przedstawił projekt nowej ustawy, która mogłaby zostać poddana negocjacom przez zespół rządowo-kościelny. Strona rządowa odpowiedziała na wniosek Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego po niecałych dwóch miesiącach, jednak odmówiono negocjowania projektu umowy ze względu na niewłaściwą, według strony rządowej, reprezentację Kościoła.

2.1.3. Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP

W Narodowym Spisie Powszechnym Ludności i Mieszkań w 2021 r. przynależność do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP, działającego na terenach polskich od XVI wieku, zadeklarowało 65.407 osób (0,17% ogółu ludności Polski). Kościół sytuuje się na czwartym miejscu wśród kościołów i związków wyznaniowych w Polsce pod względem liczebności.

W okresie międzywojennym sytuacja Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego została uregulowana dekretem Prezydenta RP z dnia 25 listopada 1936 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 115 Konstytucji marcowej stosunek Państwa do wyznań miał być ustalany w drodze ustawowej po porozumieniu z ich reprezentantami. Kościół Ewangelicko-Augsburski jako całość, a także poszczególne diecezje, parafie i filiały uzyskały osobowość prawną. Dekret obowiązywał przez cały okres Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, aż do uchwalenia nowej ustawy w 1994 r. W 1947 r. Sejm znowelizował dekret Prezydenta RP z 1936 r., przyłączając do parafii Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego parafie należące do Kościołów Ewangelicko-Unijnych, Kościoła Starołuterskiego i Ewangelickiego Kościoła Augsburskiego i Helweckiego oraz Braci Morawskich²²⁹

²²⁸ Projekt ustawy o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego (art. 6), załączony do wniosku z dnia 8 listopada 2021 r., archiwum MSWiA.

²²⁹ K. Krzysztofek, *Położenie prawne Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] M. Hucałek, A. Filak (red.) *Kościół Ewangelicko-Augsburski w relacjach z państwem – aspekty ustrojowe i prawne*, Warszawa 2018, s. 133.

Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego została uchwalona 13 maja 1994 r., tj. przed wejściem w życie obecnie obowiązującej Konstytucji. Kościół ten wystąpił o nowelizację ustawy, licząc na uregulowanie swojej sytuacji prawnej „w sposób partnerski”, w oparciu o nowe zasady przewidziane w art. 25 ust. 5 Konstytucji²³⁰.

16 października 2015 r. Kościół Ewangelicko-Augsburski podpisał porozumienie z Ministrem Administracji i Cyfryzacji podsumowujące dotychczasowe prace nad projektem Umowy z Radą Ministrów oraz projektem ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego²³¹. Zawarte porozumienie nie było umową przewidzianą w art. 25 ust. 5 Konstytucji, a jedynie podsumowaniem dotychczasowych prac nad jej projektem, podjętych przez zespół redakcyjny składający się z przedstawicieli ministerstwa i Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego. W porozumieniu strony zatwierdziły dotychczasowe ustalenia i wyraziły gotowość kontynuowania prac nad projektem umowy i ustawy w kwestiach, w których dotąd nie osiągnięto kompromisu. Kościół został zobowiązany do przedstawienia w terminie dwóch lat listy nieruchomości mogących być przedmiotem postępowania regulacyjnego. Był to warunek niezbędny do wszczęcia postępowania legislacyjnego z uwagi na konieczność sformułowania Oceny Skutków Regulacji²³². Poza Kościołem Ewangelicko-Augsburskim nie zostało zawarte podobne porozumienie państwa z innym kościołem lub związkiem wyznaniowym, co może świadczyć o szczególnym zaufaniu strony rządowej do przedstawicieli tego Kościoła.

Konkluzja

Kościół Ewangelicko-Augsburski wystąpił o nowelizację ustawy z 1994 r. W tej sprawie w 2015 r. udało się zawrzeć porozumienie między ministrem właściwym do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych a przedstawicielami Kościoła. Nie zawarto jednak umowy w rozumieniu art. 25 ust. 5 Konstytucji z Radą Ministrów. W archiwum MSWiA brak informacji na temat dalszych losów projektu nowelizacji.

2.2. Kościoły i związki wyznaniowe działające na podstawie ustawy indywidualnej – wnioski o ustawę dodatkową

Poza wnioskami o nowelizację lub uchwalenie nowej ustawy partykularnej kościoły i inne związki wyznaniowe działające na podstawie ustawy mogą wnioskować w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji o uchwalenie dodatkowej ustawy regulującej określony fragment relacji

²³⁰ E. Śliwka, *Prace nad nowelizacją ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP i jej perspektywa*, [w:] M. Hucalek, A. Filak (red.) *Kościół Ewangelicko-Augsburski w relacjach z państwem – aspekty ustrojowe i prawne*, Warszawa 2018, s. 113.

²³¹ Porozumienie z 16.10.2015 r. Ministra Administracji i Cyfryzacji z Kościołem Ewangelicko-Augsburskim, archiwum MSWiA.

²³² E. Śliwka, *Prace nad nowelizacją...*, s. 121.

z państwem. Przykładem jest wniosek Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego o uchwalenie ustawy o finansowaniu Wyższej Szkoły Teologiczno-Humanistycznej im. Michała Beliny-Czechowskiego w Podkowie Leśnej z budżetu państwa.

2.2.1. Kościół Adwentystów Dnia Siódmego

Ruch adwentystyczny, nazywany przebudzeniem adwentowym, narodził się w XIX w. w USA z inspiracji Wiliama Millera (1782–1849)²³³. Nazwa „adwentyści” pochodzi od łacińskiego słowa *adventus*, oznaczającego „przyjście” i odwołuje się do nauczania Kościoła związanego z przygotowaniem na powtórne przyjście Chrystusa. Kościół ten został formalnie utworzony w 1863 r. W Polsce pierwsze kościoły adwentystyczne powstały na Wołyniu (1888 r.) oraz w Łodzi (1893 r.)²³⁴. W czasach II Rzeczypospolitej adwentyści przynależeli do kategorii wyznaniowej „sekty tolerowane”²³⁵. Po II wojnie światowej Kościół Adwentystów Dnia Siódmego został uznany za publicznoprawny związek wyznaniowy (26 kwietnia 1946 r.)²³⁶ i wiązał z tym duże nadzieje na poprawę swojej sytuacji w państwie²³⁷. Mimo uznania za publicznoprawny związek wyznaniowy, Kościół czekał na indywidualną ustawę ponad 50 lat.

Stosunek Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego został uregulowany odrębną ustawą z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej. W Narodowym Spisie Powszechnym Ludności i Mieszkań w 2021 r. przynależność do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w RP zadeklarowało 3129 osób.

Przeszkody proceduralne, tj. negocjowanie projektów ustaw z innymi kościołami lub związkami wyznaniowymi, stały się przyczyną odmowy podjęcia rozmów w sprawie wniosku Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego o uchwalenie ustawy o finansowaniu Wyższej Szkoły Teologiczno-Humanistycznej im. Michała Beliny-Czechowskiego w Podkowie Leśnej z budżetu państwa:

Z przykrością (...) informuję, że w najbliższym czasie nie jest możliwe rozpoczęcie wspomnianych wyżej negocjacji z uwagi na okoliczność, iż nie zostały jeszcze zakończone prace powołanych już zespołów rządowo-kościelnych zajmujących się pracami nad kilkoma projektami

²³³ Z. Pasek, *Wyznania wiary protestantyzmu*, Kraków 1995 r., s. 133.

²³⁴ *Wyznania religijne...*, s. 123.

²³⁵ R. Michalak, *Polityka wyznaniowa państwa...*, s. 172.

²³⁶ Uznanie nastąpiło w drodze reskryptu Ministra Administracji Publicznej, na podstawie art. 116 Konstytucji marcowej i zawierało zapowiedź późniejszego uregulowania stosunku Państwa do Kościoła w drodze ustawy. Podobne reskrypty wydano wobec Kościoła Metodystów (5 września 1945 r.), Polskiego Kościoła Katolicko-Narodowego (1 lutego 1946 r.) i Polskiego Kościoła Ewangelicznych Chrześcijan Baptystów (5 maja 1946 r.) Por. M. Winiarczyk-Kossakowska, *Uznanie administracyjne związków religijnych. Przyczynek do historii stosunków wyznaniowych w Polsce 1945–1949*, „Przegląd Religioznawczy”, 2014, 2/252, s. 76.

²³⁷ R. Michalak, *Polityka wyznaniowa państwa...*, s. 172.

legislacyjnymi z zakresu stosunków między Państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Ponadto w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji znajdują się również projekty dotyczące omawianej problematyki, którym nie nadano dotychczas biegu legislacyjnego²³⁸.

Wniosek dotyczył jedynie uchwalenia ustawy o finansowaniu Wyższej Szkoły Teologiczno-Humanistycznej im. Michała Beliny-Czechowskiego w Podkowie Leśnej z budżetu państwa, nie zaś nowelizacji ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w RP, regulującej całościowo stosunki tego związku wyznaniowego z państwem²³⁹. Kościół powołał się na konstytucyjną zasadę równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych i zwrócił uwagę, że wiele uczelni Kościoła katolickiego oraz prawosławne Wyższe Seminarium Duchowne w Warszawie są finansowane z budżetu państwa.

Konkluzje

Kościół Adwentystów Dnia Siódmego otrzymał odpowiedź z Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w ciągu niecałych dwóch miesięcy (3.11.2014 r. – 22.12.2014 r.). Projekt ustawy nie był negocjowany w ramach zespołu redakcyjnego z uwagi na prace innych zespołów rządowo-kościelnych zajmujących się pracami nad kilkoma projektami legislacyjnymi z zakresu stosunków między Państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Jak pokazuje przykład tego Kościoła, z odmową negocjowania umów i projektów ustaw spotykają się nie tylko związki wyznaniowe, które chcą całościowo uregulować swoje relacje z państwem lub znowelizować istniejące już ustawy, ale także te, które wnioskuje o uregulowanie jedynie wycinka swoich relacji z państwem.

2.3. Kościoły i związki wyznaniowe działające na podstawie wpisu do rejestru

kościół i innych związków wyznaniowych – wnioski o ustawę indywidualną

Znacząca większość wniosków o zawarcie umowy w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji została złożona przez zarejestrowane związki wyznaniowe, dążące do indywidualnej ustawy regulującej ich relacje z państwem. Od wejścia w życie Konstytucji chęć uzyskania ustawy partykularnej zgłosiło dziewiętnaście kościołów chrześcijańskich, dziewięć buddyjskich związków wyznaniowych oraz jeden muzułmański i jeden rekonstrukcjonistyczny związek wyznaniowy.

²³⁸ Pismo z dnia 22.12.2014 r. Sekretarza Stanu Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Stanisława Huskowskiego do Przewodniczącego Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej, Jarosława Dziegielewskiego, DWRMNIE-610-100/2014, archiwum MSWiA.

²³⁹ Wniosek z dnia 3.11.2014 r. o podjęcie negocjacji w celu zawarcia umowy między Radą Ministrów RP z Zarządem Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w RP, mającej stanowić podstawę ustawy o finansowaniu Wyższej Szkoły Teologiczno-Humanistycznej im. Michała Beliny-Czechowskiego w Podkowie Leśnej, archiwum MSWiA.

2.3.1. Chrześcijańskie kościoły i związki wyznaniowe

2.3.1.1. Zrzeszenie Wolnych Badaczy Pisma Świętego

Zrzeszenie Wolnych Badaczy Pisma Świętego to jeden z odłamów ruchu badaczy Pisma Świętego, zapoczątkowanego przez C.T. Russella. Ruch powstał pod koniec XIX w. w Pittsbugru, gdzie Russell w 1879 r. założył pismo „Strażnica Syjońska i Zwiastun Obecności Chrystusa” (tytuł angielski: *Zion's Watch Tower and Herald of Christ's Presence*), w której przedstawiał prawdy wiary na podstawie osobistych badań nad Pismem Świętym²⁴⁰. Przed wyodrębnieniem własnej drogi Russell był związany z ruchem adwentystycznym, stąd szczególnie interesowało go zagadnienie powtórnego przyjscia Chrystusa²⁴¹. Zgromadzenia powstałe wskutek działalności Russella, które wyłoniły się już po jego śmierci, zaliczane są do tzw. nurtu badackiego²⁴², akcentującego rolę badania Pisma Świętego²⁴³. W Polsce, poza Zrzeszeniem Wolnych Badaczy Pisma Świętego, działają cztery związki wyznaniowe zaliczane do tego nurtu: Świecki Ruch Misyjny „Epifania”, Stowarzyszenie Badaczy Pisma Świętego w Polsce, Związek Badaczy Biblii w Polsce oraz Świadkowie Jehowy w Polsce²⁴⁴.

Pierwszy zbor Zrzeszenia Wolnych Badaczy Pisma Świętego w Polsce powstał w Krakowie w 1927 r.²⁴⁵ W 1960 r. Zrzeszenie zostało wpisane do rejestru stowarzyszeń i związków religijnych, co uznane zostało za propagandowy gest władz państwowych, służący odparciu zarzutów o wrogość wobec ruchu badackiego – w tym samym czasie bowiem władze zwalczały ruch Świadków Jehowy²⁴⁶. W przeciwieństwie do tych ostatnich mających „destrukcyjne» nastawienie do państwa²⁴⁷”, pozostali członkowie ruchu badackiego byli nastawieni do niego przychylnie. Jeden z nich – Stowarzyszenie Wolnych Badaczy Pisma Świętego przejawiało już wcześniej oznaki lojalności wobec władzy. W protokole kaliskiego zebrania Stowarzyszenia z 12 września 1945 roku czytamy:

²⁴⁰ M. Radziłowicz, *Świadkowie Jehowy – od początku funkcjonowania do 1914 r.*, „Studia Elckie” 2011, 13, s. 160.

²⁴¹ Ibidem, s. 157.

²⁴² Z. Pasek, *Wyznania wiary...*, s. 152.

²⁴³ A. Rykała, *Mniejszości religijne w Polsce. Geneza struktury przestrzenne, tło etniczne*, Łódź, 2011, s. 185.

²⁴⁴ *Wyznania religijne...*, s. 46.

²⁴⁵ *Wyznania religijne...*, s. 222. W innym miejscu jako datę powstania Zrzeszenia podano 1929 r., kiedy odmówiono kościołowi legalizacji. Statut Zrzeszenia Wolnych Badaczy Pisma Świętego jako datę powstania związku wskazuje 1905 r.

²⁴⁶ R. Michalak, *Polityka wyznaniowa państwa...*, s. 145.

²⁴⁷ Ibidem.

„Chwała i cześć Ojcu Niebieskiemu, a także serdeczne i niewymowne dzięki naszej kochanej armii i jej sprzymierzeńcom. Przeżyliśmy okres, gdzie nie wolno było się zbierać, dziś żyjemy w okresie wolności demokratycznej²⁴⁸”.

Zarejestrowanie badackich związków wyznaniowych (Stowarzyszenia Badaczy Pisma Świętego, Zrzeszenia Wolnych Badaczy Pisma Świętego oraz Świeckiego Ruchu „Epifania”) w roku 1960 i wsparcie ich działalności przez władze państwowe, m.in. poprzez umożliwienie im wydawania własnych czasopism, nakierowane było na osłabienie pozycji Świadków Jehowy²⁴⁹.

R. Michalak wskazuje, że zdystansowanie się do inicjatyw władz przez Zrzeszenie Wolnych Badaczy Pisma Świętego nastąpiło dopiero w 1988 r.²⁵⁰.

Zrzeszenie jest wpisane do powstałego w roku 1989 rejestru kościołów i związków wyznaniowych od 19 stycznia 1990 r., pod pozycją 2. W Narodowym Spisie Powszechnym Ludności i Mieszkań z 2011 r. przynależność do Zrzeszenia Wolnych Badaczy Pisma Świętego w RP zadeklarowało 1269 osób. Dotychczas brak danych na temat liczebności Kościoła z Narodowego Spisu Powszechnego 2021.

W 2004 roku Zrzeszenie Wolnych Badaczy Pisma Świętego zwróciło się z pytaniem o możliwość zawarcia umowy będącej podstawą uchwalenia ustawy z art. 25 ust. 5 Konstytucji²⁵¹. Strona rządowa odpowiedziała, że wprawdzie Konstytucja przewiduje taką możliwość, jednak rząd „do tej pory nie przyjął stanowiska w sprawie interpretacji art. 25 ust. 5 Konstytucji i przepis ten w praktyce nie został dotąd zastosowany²⁵²”. Jednocześnie Dyrektor Departamentu Wyznań oraz Mniejszości Narodowych wskazał, że Rada Ministrów nie jest zobligowana do automatycznego wyrażenia zgody na zawarcie umowy ze związkiem wyznaniowym, powołując się na istotę umowy, która zakłada porozumienie się obu stron co do jej treści. Odpowiedź strony rządowej nie zawierała żadnej konkretnej wskazówki, która pozwalałaby Zrzeszeniu Wolnych Badaczy Pisma Świętego powziąć nadzieję na podjęcie negocjacji w przyszłości. Nie zachęcono związku do składania wniosku, poinformowano jedynie o dotychczasowym braku realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji. Z dokumentów do-

²⁴⁸ Za: R. Michalak, *Polityka wyznaniowa państwa...*, s. 145; AIPN, sygn. Po 67/21/4, k. 4, protokołu zebrania Stowarzyszenia Badaczy Pisma Świętego w Kaliszu 12.09.1945 r.

²⁴⁹ R. Michalak, *Polityka wyznaniowa państwa...*, s. 145–146.

²⁵⁰ Por. R. Michalak, *Polityka wyznaniowa państwa...*, przyp. 747, s. 145.

²⁵¹ Pismo z dnia 1.03.2004 r. Przewodniczącego Zarządu Zrzeszenia Wolnych Badaczy Pisma Świętego w Rzeczypospolitej Polskiej Edwarda Pietrzyka do Departamentu Wyznań oraz Mniejszości Narodowych MSWiA, archiwum MSWiA.

²⁵² Pismo z dnia 9.04.2004 r. Departamentu Wyznań oraz Mniejszości Narodowych MSWiA do Przewodniczącego Zarządu Zrzeszenia Wolnych Badaczy Pisma Świętego w RP Edwarda Pietrzyka, archiwum MSWiA.

stępnych w archiwum MSWiA wynika, że Zrzeszenie Wolnych Badaczy Pisma Świętego nie podejmowało dalszych kroków w celu zawarcia umowy z Radą Ministrów.

Konkluzja

Zrzeszenie Wolnych Badaczy Pisma Świętego tylko raz zwróciło się z pytaniem o możliwość zawarcia umowy w trybie art. 25 ust. 5. Nie załączono projektu ustawy. MSWiA udzieliło odpowiedzi na wniosek po upływie miesiąca – poinformowano związek wyznaniowy, że Rada Ministrów nie ma obowiązku zawierania umów z art. 25 ust. 5 Konstytucji i że nie zawarto w tym trybie żadnej umowy.

2.3.1.2. Dziewięć kościołów chrześcijańskich – Centrum Chrześcijańskie Kanaan, Centrum Chrześcijańskie Miecz Ducha, Wspólnota Chrześcijańska „Wrocław dla Jezusa”, Kościół Chrześcijański „Wieczernik”, Kościół Chrześcijański „Arka”, Kościół Chrześcijański „Słowo Wiary”, Kościół „Chrystus dla Wszystkich” w RP, Chrześcijański Kościół Reformacyjny, Kościół Boży w Polsce

Dziewięć kościołów należy do niezwykle zróżnicowanego nurtu pentakostalnego, do którego zalicza się ponad czterdzieści związków wyznaniowych wpisanych do rejestru²⁵³.

Nie jest to jednak ruch jednolity: należą do niego zarówno wspólnoty powstałe na gruncie protestantyzmu ewangelikalnego na przełomie XIX i XX w., jak i wspólnoty wywodzące się z Ruchu Odnowy w Duchu Świętym, które w latach 90. XX wyodrębniły się z Kościoła katolickiego. Wyróżnia się trzy podstawowe nurty pentakostalne, powstające stopniowo: pentekostalizm klasyczny (pierwsza fala), charyzmatyczny (druga fala) i neocharyzmatyczny (trzecia fala)²⁵⁴.

Pierwsza fala obejmuje kościoły powstałe na przełomie XIX i XX wieku, najbardziej związane z protestantyzmem ewangelikalnym. W Polsce przedstawicielami tego nurtu jest Chrześcijańska Wspólnota Zielonoświątkowa oraz Ewangeliczna Wspólnota Zielonoświątkowa²⁵⁵. Wspólnoty pentakostalizmu klasycznego (pierwszej fali) przywiązują wagę do kształcenia teologów, w przeciwieństwie do dwóch pozostałych nurtów. Zachowują również demokratyczny charakter, w odróżnieniu do wspólnot neocharyzmatycznych, gdzie kluczowa jest funkcja lidera²⁵⁶. Druga fala wyłoniła się w latach 50. i 60. XX w., jako mniej radykalny

²⁵³ Z. Pasek, *Kościół i związki wyznaniowe we współczesnej Polsce: wykaz wraz z komentarzem*, „Przegląd Religioznawczy” 2020, 2/276, s. 213–214.

²⁵⁴ L. Jańczuk, *Wspólnoty pentakostalne w Polsce i ich klasyfikacja*, „Łódzkie Studia Teologiczne” 2016, nr 4, s. 29.

²⁵⁵ Chrześcijańska Wspólnota Zielonoświątkowa oraz Ewangeliczna Wspólnota Zielonoświątkowa również wnioskowały o zawarcie umowy z rządem – o ich staraniach w dalszej części pracy.

²⁵⁶ L. Jańczuk, *Wspólnoty pentakostalne...*, s. 32.

nurt pentakostalny, cechujący się większą swobodą w kwestii ubioru oraz zachowania, a także mniej zinstytucjonalizowaną strukturą²⁵⁷. Do drugiej fali należy Kościół Boży w Chrystusie, Kościół Chrześcijan Wiary Ewangelicznej²⁵⁸ oraz Kościół Chrześcijański „Słowo Wiary”. Wspólnoty neocharyzmatyczne (trzecia fala), które wyłoniły się w latach 80. i 90. XX w., odrzucają usystematyzowaną refleksję teologiczną, uznając ją za hamującą rozwój Kościoła i bazują na indywidualnych doświadczeniach liderów tworzących Kościoły lokalne²⁵⁹. Z tego powodu są to kościoły niejednolite, o wciąż ewoluującej doktrynie. Do trzeciej, neocharyzmatycznej fali należą Kościół Chwały, Centrum Chrześcijańskie „Kanaan”, Centrum Chrześcijańskie Miecz Ducha, Kościół Chrześcijański „Wieczernik”, Kościół Chrześcijański „Arka” w Poznaniu, Wrocław dla Jezusa. Trudne do sklasyfikowania: pozostają Kościół Boży w Polsce (druga lub trzecia fala) oraz Kościół „Chrystus dla wszystkich”.

Do Polski ze względu na ustrój komunistyczny druga fala dotarła z opóźnieniem. Jak pisze L. Jańczuk:

przerwa między drugą a trzecią falą była niewielka i dochodziło do sytuacji, że do niektórych zborów najpierw docierała trzecia, a dopiero później druga fala (Wrocław, Szczecin). Często dochodziło do sytuacji, że obie fale były z sobą mylone nawet przez ich nie do końca zorientowanych propagatorów (...) ²⁶⁰.

Na problemy z charakterystyką poszczególnych kościołów zielonoświątkowych wskazuje religioznawca Z. Pasek:

To, co łączy te wspólnoty, to rodzaj praktyki religijnej i emocjonalna pobożność, a nie wymiar doktrynalny, teologiczny. Ich wewnętrzny podział napotyka jednak na przeszkodę nie do zniesienia. Jakkolwiek by dzielić wewnętrznie tych kilkadziesiąt Kościołów i wspólnot, zjawisko przynależności do kilku kategorii będzie zdarzało się nader często (...). Teologia ta jest złożonym kompleksem przekonań, na który składają się wiara w moc religijnej wypowiedzi, elementy teologii prosperity, intensywna modlitwa o uzdrowienia i in. ²⁶¹.

Spośród dziewięciu Kościołów, które złożyły wspólny wniosek o regulację ustawową, cztery powstały w latach 90. XX w. wskutek odłączenia się od Kościoła katolickiego,

²⁵⁷ Ibidem.

²⁵⁸ Kościół Boży w Chrystusie, Kościół Chrześcijan Wiary Ewangelicznej również wnioskuje o zawarcie umowy z rządem – o ich staraniach w dalszej części pracy.

²⁵⁹ L. Jańczuk, *Wspólnoty pentakostalne...*, s. 32.

²⁶⁰ Ibidem.

²⁶¹ Z. Pasek, *Kościoły i związki wyznaniowe...*, s. 205.

w szczególności z grup Ruchu Odnowy w Duchu Świętym – Kościół Chrześcijański „Wieczernik”, Kościół Słowo Życia (dawniej Centrum Chrześcijańskie Miecz Ducha), Kościół Boży w Polsce i Wspólnota Chrześcijańska „Wrocław dla Jezusa”²⁶².

Dziewięć kościołów, które wystąpiły ze wspólnym wnioskiem o ustawę indywidualną nie są zjednoczone w jednej organizacji międzykościelnej. Wszystkie powstały oraz zostały wpisane do rejestru kościołów i związków wyznaniowych w latach 1992–2003:

- Centrum Chrześcijańskie Kanaan²⁶³ – 1996 r.
- Centrum Chrześcijańskie Miecz Ducha (obecnie Kościół Słowo Życia)²⁶⁴ – 1998 r.
- Wspólnota Chrześcijańska Wrocław dla Jezusa – 1995 r.
- Kościół Chrześcijański Wieczernik – 1996 r.
- Kościół Chrześcijański Arka – 1992 r.
- Kościół Chrześcijański Słowo Wiary – 2003 r.
- Kościół Chrystus dla Wszystkich – 1993 r.
- Chrześcijański Kościół Reformacyjny (obecnie Kościół Chwały)²⁶⁵ – 2003 r.
- Kościół Boży w Polsce – 1996 r.

Są to zatem formacje stosunkowo młode, powstałe wskutek dynamicznie rozwijającej się duchowości pentakostalnej XX w.²⁶⁶. Liczebność czterech związków ustalona na podstawie Narodowego Spisu Ludności z 2011 r. mieściła się w przedziale 1–99 członków (Wspólnota Chrześcijańska *Wrocław dla Jezusa*, Kościół Chrześcijański *Arka*, Kościół Chrześcijański *Słowo Wiary*, Kościół *Chrystus dla Wszystkich*). Do Kościoła Chrześcijańskiego *Wieczernik* należało 100–199 osób. 200 osób zadeklarowało przynależność do Centrum Chrześcijańskiego *Miecz Ducha* (obecnie Kościół Słowo Życia). Do Centrum Chrześcijańskiego Kanaan według danych pochodzących z Narodowego Spisu Powszechnego 2011 przynależały 343 osoby. W raporcie GUS brak danych pochodzących z Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r. na temat liczebności Chrześcijańskiego Kościoła Reformacyjnego oraz Kościoła Bożego w Polsce. Według danych pozyskanych w drodze ankiety przez Główny Urząd Statystyczny od Kościoła Bożego w Polsce w 2010 r. należało do niego 570 wiernych. Dotychczas brak danych na temat liczebności kościołów z Narodowego Spisu Powszechnego 2021.

Z wnioskiem o zawarcie umowy i uchwalenie ustawy wystąpił w imieniu dziewięciu kościołów przedstawiciel Chrześcijańskiego Kościoła Reformacyjnego (obecnie Kościół

²⁶² Por. Z. Pasek, *Kościoly i związki wyznaniowe...*, s. 206; L. Jańczuk, *Wspólnoty pentakostalne...*, s. 38.

²⁶³ Centrum Chrześcijańskie Kanaan zaprzestało działalności w 2021 r., por. *Wyznania religijne...*, s. 182.

²⁶⁴ W 2022 grupa Miecz Ducha zmieniła nazwę na Kościół Słowo Życia, por. *Wyznania religijne...*, s. 202.

²⁶⁵ Od 2013 r. Kościół funkcjonuje pod nazwą Kościół Chwały, por. *Wyznania religijne...*, s. 207.

²⁶⁶ Z. Pasek, *Kościoly i związki wyznaniowe...*, s. 205.

Chwały) pastor Marcin Podzorski²⁶⁷. Ze względu na procedurę przyjętą przez Prezesa Rady Ministrów oraz Sekretarza Stanu w MSWiA nie podjęto negocjacji z grupą dziewięciu kościołów chrześcijańskich, które złożyły wspólny wniosek w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji w dniu 15 lutego 2010 roku²⁶⁸. Przez dwa miesiące od złożenia wniosku kościoły nie otrzymały odpowiedzi od Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, dlatego zwróciły się z prośbą o informację o stanie rozpatrzenia sprawy²⁶⁹. W odpowiedzi MSWiA poinformowało o obowiązujących procedurach oraz o konieczności oczekiwania na utworzenie zespołu redakcyjnego, które może nastąpić dopiero po zakończeniu rozpoczętych już negocjacji z innymi kościołami i związkami wyznaniowymi:

(...) uprzejmie informuję, że od dnia 30 czerwca 2009 r., tj. od dnia zaakceptowania przez Prezesa Rady Ministrów wspomnianej procedury do dnia 12 maja 2010 r. wpłynęło 9 wniosków w sprawie zawarcia umowy pomiędzy Radą Ministrów a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP (...). Nadto uprzejmie informuję, że obecnie funkcjonuje sześć zespołów redakcyjnych, w tym z Muzułmańskim Związkiem Religijnym w Rzeczypospolitej Polskiej i Kościołem Nowoapostolskim w Polsce, które zostały powołane do opracowania projektów umów pomiędzy Radą Ministrów a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi zgodnie z kolejnością złożonych przez nie wniosków. (...) Należy zauważyć, że zgodnie ze wspomnianymi wyżej zasadami z dnia 2 marca 2010 r. zaakceptowanymi przez Pana Ministra Tomasza Siemoniaka, po zakończeniu pracy trzech z wyżej wspomnianych zespołów redakcyjnych będzie powołany następny według kolejności wpływu wniosku. Z uwagi na powyższe uprzejmie informuję, że wniosek z dnia 15 lutego 2010 r. złożony przez Centrum Chrześcijańskie Kanaan, Centrum Chrześcijańskie Miecz Ducha, Wspólnotę Chrześcijańską Wrocław dla Jezusa, Kościół Chrześcijański Wieczernik, Kościół Chrześcijański Arka, Kościół Chrześcijański Słowo Wiary, Kościół Chrystus dla Wszystkich, Chrześcijański Kościół Reformacyjny, Kościół Boży w Polsce w sprawie podpisania pomiędzy wspomnianymi kościołami a Radą Ministrów umowy na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zostanie rozpatrzony zgodnie z obowiązującą kolejnością rozpatrywanych wniosków²⁷⁰.

²⁶⁷ Pismo z dnia 13.05.2010 r. Zastępcy Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych, Andrzeja Marciniaka do pełnomocnika dziewięciu Kościołów chrześcijańskich Marcina Podzorskiego, DWRMNI-E-0232-23/2010/EI, archiwum MSWiA.

²⁶⁸ Ibidem.

²⁶⁹ Pismo z dnia 12.04.2010 r. pełnomocnika dziewięciu Kościołów chrześcijańskich Marcina Podzorskiego do Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, archiwum MSWiA.

²⁷⁰ Pismo z dnia 13.05.2010 r. Zastępcy Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Andrzeja Marciniaka do pełnomocnika dziewięciu Kościołów chrześcijańskich

Dziewięć kościołów zwróciło się do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o informację o stanie rozpatrzenia sprawy jeszcze dwukrotnie: 27 września 2010 r. oraz 28 marca 2011 r, otrzymując za każdym razem odpowiedź podtrzymującą wcześniejsze stanowisko strony rządowej²⁷¹.

Wobec bezskuteczności prób rozpoczęcia negocjacji ze stroną rządową 15 lipca 2011 r. dziewięć kościołów złożyło skargę na bezczynność organów administracyjnych – Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Organom administracyjnym zarzucono, po pierwsze, naruszenie art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, który nakłada na organy administracji publicznej obowiązek załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki: „(...) organy administracji publicznej pomimo konstytucyjnego obowiązku, jaki na nich ciąży na mocy art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, nie załatwiły, do dnia wniesienia niniejszej skargi sprawy wniosku Skarżących z dnia 15 lutego 2010 r., tj. nie podjęły działań zmierzających do uchwalenia ustawy o relacjach Skarżących z Rzeczpospolitą Polską, zgodnie z żądaniem Skarżących²⁷²”. Po drugie, organom administracji publicznej zarzucono naruszenie art. 36 Kodeksu postępowania administracyjnego, tj. przepisu nakładającego na organ obowiązek zawiadomienia strony o niezałatwieniu sprawy w terminie oraz podania przyczyny zwłoki i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy.

W skardze podniesiono również, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji narusza przyjęte przez siebie procedury, ponieważ nie rozpatruje spraw zgodnie z kolejnością wpływania wniosków. Przywołano przykład projektów ustaw dwóch kościołów, które złożyły wniosek później niż kościoły Skarżące, czyli po 15 lutego 2010 r., a podjęto z nimi negocjacje. Były to: Wspólnota Kościołów Chrystusowych (wniosek z 26.02.2010 r.) oraz Chrześcijańska Wspólnota Zielonoświątkowa (wniosek z 12.03.2010 r.), które wskutek przynależności do Aliansu Ewangelicznego lub porozumienia się z jego władzami, zostały włączone do prac zespołu redakcyjnego powołanego do pracy nad złożonymi wcześniej projektami innych kościołów²⁷³.

W odpowiedzi na skargę Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji podniosło, że względem procedur wprowadzonych przez Ministerstwo w celu realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji, tj. trybu zatwierdzonego przez Prezesa Rady Ministrów oraz zasad zatwierdzonych

Marcina Podzorskiego, DWRMNiE-0232-23/2010/EI, archiwum MSWiA.

²⁷¹ Skarga 9 Kościołów na bezczynność organów administracji z dnia 15.07.2011 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, archiwum MSWiA.

²⁷² Ibidem.

²⁷³ Pozostałe Kościoły to: Kościół Chrześcijan Wiary Ewangelicznej (wniosek z 8.01.2010 r.), Kościół Wolnych Chrześcijan (wniosek z 18.01.2010 r.), Ewangeliczna Wspólnota Zielonoświątkowa (wniosek z 18.01.2010 r.), Kościół Boży w Chrystusie (wniosek z 28.01.2010 r.).

przez Sekretarza Stanu, nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego: „Zgodnie z art. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, przepis ten normuje postępowanie: 1) przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, 2) przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1, 3) w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2, 4) w sprawach wydawania zaświadczeń²⁷⁴”. Z racji, że wniosek o zawarcie umowy z Radą Ministrów nie może zakończyć się wydaniem decyzji administracyjnej, postanowienia ani zaświadczenia, nie można stosować wobec niego przepisów Postępowania administracyjnego. Strona rządowa powołała się również na koncepcję decyzji administracyjnej jako aktu stosowania prawa, podkreślając, że postępowanie z art. 25 ust. 5 Konstytucji wchodzi w zakres tworzenia, nie zaś stosowania prawa.

Z ostrożności procesowej strona rządowa powołała się również na art. 52 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nakładający obowiązek poprzedzenia skargi do sądu administracyjnego wezwaniem organu do usunięcia naruszenia prawa.

Postanowieniem z dnia 9 sierpnia 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny odrzucił skargę z powodu braków formalnych w postaci niewezwania organu administracyjnego do usunięcia naruszenia prawa oraz z powodu niepodlegania skargi załatwieniu w drodze administracyjnej: „(...) brak jest podstaw dla ustalenia, iż sądy administracyjne sprawują kontrolę nad procesem ustalania w kontraktach bilateralnych Państwa i kościołów lub związków wyznaniowych wzajemnej relacji w formie ustawowej. Czynności podejmowanych w trakcie procesu legislacyjnego nie można zrównać z czynnościami i aktami podejmowanymi w postępowaniu administracyjnym²⁷⁵”.

Konkluzje

Dziewięć kościołów przez dwa miesiące nie otrzymało odpowiedzi od Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na wniosek o zawarcie umowy w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji złożony 15 lutego 2010 r.. Odpowiedź nadeszła po miesiącu od upomnienia się przez kościoły o informację. Mimo zgłoszenia przez kościoły projektu ustawy, nie został utwo-

²⁷⁴ Odpowiedź Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30.09.2011 r. na skargę na bezczynność organów administracji, archiwum MSWiA.

²⁷⁵ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 sierpnia 2012 r., Sygn. akt I SAB/Wa 369/11, archiwum MSWiA.

rzony zespół redakcyjny do pracy nad projektem. Jako przyczynę podano trwające prace innych zespołów rządowo-kościelnych. Dziewięć kościołów złożyło skargę na bezczynność organów administracyjnych – Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Była to jedyna taka skarga złożona przez kościoły i związki wyznaniowe w związku z art. 25 ust. 5 Konstytucji.

2.3.1.3. Kościoły Chrześcijańskie zrzeszone lub współpracujące z Aliansem Ewangelicznym

W 2010 r. wniosek o zawarcie umowy i uchwalenie ustawy w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji złożyło kilka kościołów należących do nurtu ewangelicznego²⁷⁶ oraz do nurtu zielonoświątkowego. W rozmowach ze stroną rządową kościoły były reprezentowane przez przedstawicieli Aliansu Ewangelicznego, choć nie wszystkie były jego członkami.

Spośród kościołów zaliczanych do nurtu ewangelicznego wniosek złożyły:

- Kościół Wolnych Chrześcijan w Rzeczypospolitej Polskiej (w NSP 2011: 1643 osoby. Dotychczas brak danych na temat liczebności Kościoła z NSP 2021.) – zaliczany do kościołów braterskich (bracia plymuccy); zarejestrowany 11.01.1990 r. pod nr 11;
- Wspólnota Kościołów Chrystusowych – obecnie Kościół Chrystusowy w Rzeczypospolitej Polskiej (W NSP 2011: 860 osób; NSP 2021: 2072 osoby) – zaliczany do kościołów chrystusowych; zarejestrowany 1.02.1990 r. pod nr 24;
- Kościół Ewangelicznych Chrześcijan w Rzeczypospolitej Polskiej (W NSP 2011: 793 osoby. Dotychczas brak danych na temat liczebności Kościoła z NSP 2021) – zaliczany do kościołów ewangelicznych; zarejestrowany 22.02.1990 r. pod nr 27.

Z nurtu zielonoświątkowego z wnioskiem wystąpiły:

- Kościół Chrześcijan Wiary Ewangelicznej w Rzeczypospolitej Polskiej (NSP 2011: 540 osób. Dotychczas brak danych na temat liczebności Kościoła z NSP 2021) – zarejestrowany 31.01.1990 r. pod numerem 25;
- Ewangeliczna Wspólnota Zielonoświątkowa (NSP 2011: od 100 do 199 osób. Dotychczas brak danych na temat liczebności Kościoła z NSP 2021) – zarejestrowana 11.01.1990 r. pod nr 10,
- Kościół Boży w Chrystusie (NSP 2011: 1350 osób; NSP 2021: 2007 osób) – zarejestrowany 31.01.1990 r. pod nr 28 oraz

²⁷⁶ Inaczej „ewangelikalny”. Pojęcia „ewangelikalny” i „ewangeliczny” stosuje się zamiennie, choć pojęcie „ewangeliczny” używane było w odniesieniu do Kościołów wywodzących się z niemieckiej i rosyjskiej kultury religijnej (I poł XX w.), natomiast pojęcie „ewangelikalny” pojawiło się za sprawą nowych Kościołów (lata 90. XX w.) chcących podkreślić nawiązania do tradycji anglosaskiej, por. Z. Pasek, *Kościoły i związki wyznaniowe...*, s. 203.

- Chrześcijańska Wspólnota Zielonoświątkowa (NSP 2011: 476 osób. Dotychczas brak danych na temat liczebności Kościoła z NSP 2021) – zarejestrowana 1.02.1990 r. pod nr 18²⁷⁷.

W większości kościołów ewangelicznych chrzest przyjmowany jest „w wieku świadomym”²⁷⁸. Kościoły ewangelikalne kładą nacisk na indywidualne nawrócenie i uznanie Chrystusa za zbawiciela. Kilka nurtów ewangelikalnego chrześcijaństwa pojawiło się w Polsce już pod koniec XIX wieku²⁷⁹. W czasach PRL-u władze państwowe chcąc podporządkować sobie kościoły wspierały Zjednoczony Kościół Ewangeliczny, zrzeszający kilka kościołów o charakterze ewangelikalnym i zielonoświątkowym, którego przełożeni zachowywali właściwy kurs polityczny wobec władz PRL-u²⁸⁰. W 1988 r. w miejsce Zjednoczonego Kościoła Ewangelicznego zarejestrowano nowe kościoły, m.in. Kościół Zborów Chrystusowych, Kościół Chrześcijan Wiary Ewangelicznej, Kościół Zielonoświątkowy, Kościół Ewangelicznych Chrześcijan i Kościół Boży w Chrystusie²⁸¹.

Początkowo Kościoły złożyły osobne wnioski o uregulowanie relacji z państwem w drodze ustawy:

- Kościół Chrześcijan Wiary Ewangelicznej w RP – 8 stycznia 2010 r.,
- Kościół Wolnych Chrześcijan w RP – 18 stycznia 2010 r.,
- Ewangeliczna Wspólnota Zielonoświątkowa w RP – 18 stycznia 2010 r.,
- Kościół Boży w Chrystusie w RP – 28 stycznia 2010 r.,
- Wspólnota Kościołów Chrystusowych w RP – 26 lutego 2010 r.
- oraz Chrześcijańska Wspólnota Zielonoświątkowa w RP – 12 marca 2010 r.²⁸²

Kościoły zwróciły się jednak o prowadzenie negocjacji w ramach jednego zespołu redakcyjnego na co przystał Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁸³. Odebyły się cztery posiedzenia zespołu redakcyjnego: 2 września 2010 r., 18 listopada 2010 r., 24 stycznia 2011 r. oraz 22 kwietnia 2011 r. Przed pierwszym posiedzeniem strony usta-

²⁷⁷ Klasyfikacja za Z. Pasek, *Kościoły i związki wyznaniowe...*, s. 213–214.

²⁷⁸ Z. Pasek, *Kościoły i związki wyznaniowe...*, s. 203.

²⁷⁹ Z. Pasek, *Kondycja ewangelikalizmu polskiego w ćwierćwiecze wolnej Polski 1989–2014*, „Studia Theologica Pentacostalia” 2015, nr 3, s. 119.

²⁸⁰ R. Michalak, *Polityka wyznaniowa państwa...*, s. 252.

²⁸¹ Ibidem, s. 256.

²⁸² Notatka w sprawie projektów ustaw o stosunku Państwa do Kościołów zrzeszonych w Aliansie Ewangelicznym w RP z dnia 31.03.2011 r., archiwum MSWiA.

²⁸³ Ibidem.

liły, że będą pracować nad projektem ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Wiary Ewangelicznej, ponieważ właśnie ten projekt stał się wzorem dla pozostałych projektów ustaw²⁸⁴. Jak zaznaczył Sekretarz Generalny Aliansu Ewangelicznego: „Ze względu na łączącą nas w wielu aspektach historię funkcjonowania w Polsce oraz aktualne dobre relacje pomiędzy wyżej wymienionymi Kościołami, złożone projekty ustaw zostały wspólnie przygotowane, a tym samym w przeważającej części są jednobrzmiące²⁸⁵”. Po trzecim posiedzeniu zespołu redakcyjnego, gdy omówione zostały wszystkie przepisy projektowanej ustawy, ustalono, że należy wstrzymać się z dalszymi pracami nad ustawą do czasu zakończenia uzgodnień międzyresortowych w sprawie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Nowoapostolskiego w RP, która zawiera wiele przepisów analogicznych do negocjowanej ustawy. W razie zgłoszenia uwag do projektu Kościoła Nowoapostolskiego, będzie można zastosować je do projektów Kościołów zrzeszonych w Aliansie Ewangelicznym.

Na IV posiedzeniu zespołu redakcyjnego strona rządowa przedstawiła uwagi zgłoszone pod adresem projektu Kościoła Nowoapostolskiego. Kluczowe znaczenie miało wejście w życie 1 stycznia 2011 r. nowelizacji ustawy o finansach publicznych, wprowadzającej przepis art. 112c, stanowiący, że „do czasu uchylecia decyzji Rady ECOFIN dotyczącej objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu, Rada Ministrów nie może przyjmować m.in. projektów ustaw określających zwolnienia, ulgi i obniżki, których skutkiem finansowym może być zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z dotychczasowych przepisów²⁸⁶”. Kościoły zostały postawione przed wyborem, czy kontynuować prace nad ustawą, z której usunięte zostaną kwestie majątkowe, czy wstrzymać się z pracami nad ustawą do czasu uchylecia decyzji Rady ECOFIN w sprawie objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu. Gotowość pominięcia kwestii majątkowych w ustawie wyraził w czasie posiedzenia przedstawiciel Kościoła Chrześcijan Wiary Ewangelicznej, pastor Krzysztof Czechowski. Przewodniczący Aliansu Ewangelicznego pastor Andrzej Nędzusiak zastrzegł, że w odniesieniu do projektów ustaw pozostałych Kościołów zrzeszonych w Aliansie, musi skonsultować się z ich przedstawicielami²⁸⁷. W czasie posiedzenia ustalono zmiany w kilku przepisach i zakończono spotkanie zobowiązaniem Strony

284 Pismo z dnia 18.08.2010 r. Sekretarza Generalnego Aliansu Ewangelicznego w RP Pastora Władysława Dwulata do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, archiwum MSWiA.

285 Pismo z dnia 5.05.2010 r. Sekretarza Generalnego Aliansu Ewangelicznego Pastora Władysława Dwulata do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, archiwum MSWiA.

286 Protokół z IV posiedzenia zespołu redakcyjnego powołanego w celu opracowania projektów ustaw i umów o stosunku państwa do kościołów reprezentowanych przez Alians Ewangeliczny w dniu 22.04.2011 r., archiwum MSWiA.

287 Ibidem.

Kościelnej do przygotowania uzasadnienia projektu ustawy uwzględniającego wprowadzone zmiany. Ustalono wstępny termin następnego posiedzenia na 16 maja 2011 r., jednak spotkanie to prawdopodobnie się nie odbyło (brak protokołu w dokumentacji). 26 sierpnia 2011 r. odbyła się natomiast wewnątrzresortowa konferencja udziałem przedstawicieli Kościołów, w czasie której uzgodniono stanowiska w sprawie projektów ustaw sześciu Kościołów zrzeszonych w Aliansie Ewangelicznym oraz Kościoła Ewangelicznych Chrześcijan. Akceptację zmian wprowadzonych na podstawie uwag zgłoszonych przez poszczególne departamenty MSWiA wyrazili przedstawiciele Kościołów obecni na konferencji: pastor Andrzej Nędzusiak, mecenas Janusz Putowski, pastor Krzysztof Kwiecień²⁸⁸.

Od 18 listopada 2011 r. kwestie stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi zostały przejęte przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

Zastępca Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Andrzej Marciniak 15 listopada 2012 r. wystosował pismo do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji z informacją, że zespół redakcyjny składający się z przedstawicieli Departamentu oraz przedstawicieli sześciu Kościołów Zrzeszonych w Aliansie Ewangelicznym oraz Kościoła Ewangelicznych Chrześcijan w RP przyjął projekty stosownych umów i ustaw. Przyjęcie projektów nastąpiło w czasie konferencji wewnątrzresortowej 26 sierpnia 2011 r.²⁸⁹ Zastępca Dyrektora Departamentu wniósł w piśmie „o wyrażenie zgody na podjęcie dalszych prac legislacyjnych dotyczących wspomnianych projektów²⁹⁰”. Sekretarz Stanu zaakceptował podjęcie dalszych prac legislacyjnych nad siedmioma projektami ustaw, dlatego Dyrektor Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych zwrócił się do Dyrektora Departamentu Prawnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji z prośbą o „spowodowanie włączenia do planu prac Rady Ministrów” siedmiu projektów ustaw²⁹¹. Z informacji przesłanej przez Zespół do Spraw Programowania Prac Rządu 4 kwietnia 2013 r. wynika, że nie doszło do włączenia powyższych projektów do planu prac rządu ze względu na wycofanie wniosku o ich włączenie przez Ministra Administracji i Cyfryzacji Michała Boniego. W piśmie zawarto bowiem informację, że „Zespół przychylił się do prośby Ministra o wycofanie projektów

²⁸⁸ Protokół z dnia 14.09.2011 r. zawierający ustalenia zapadłe w dniu 26.08.2011 r. w trakcie wewnątrzresortowej konferencji uzgadniającej stanowiska ws projektów ustaw o stosunku państwa do kościołów reprezentowanych przez Alians Ewangeliczny, archiwum MSWiA.

²⁸⁹ Ibidem.

²⁹⁰ Pismo z dnia 15.11.2012 r. Zastępcy Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Andrzeja Marciniaka do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji Włodzimierza Karpińskiego, DWRMNI-E-WRPiFK-0230-123-2012, archiwum MSWiA.

²⁹¹ Pismo z dnia 30.11.2012 Dyrektora DWRMNI-E Józefa Różańskiego do Dyrektora Departamentu Prawnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji Katarzyny Kobierskiej, DWRMNI-E-WRPiFK-0230-123/2012, archiwum MSWiA.

z listy wniosków oczekujących na decyzję Zespołu²⁹². Wskazano, że chodzi o projekty ustaw o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicznych Chrześcijan w RP, Chrześcijańskiej Wspólnoty Zielonoświątkowej w RP, Ewangelicznej Wspólnoty Zielonoświątkowej w RP, Kościoła Bożego w Chrystusie w RP, Kościoła Chrześcijan Wiary Ewangelicznej w RP, Kościoła Wolnych Chrześcijan w RP, Kościoła Chrystusowego w RP. Przedstawiciele Aliansu Ewangelicznego zwrócili się do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z prośbą o wyjaśnienie dalszych losów siedmiu projektów ustaw. Z pisma wynika, że Kościoły nie zostały poinformowane o żadnych krokach podejmowanych w sprawie projektów: „Jesteśmy zaniepokojeni zatrzymaniem prac nad tymi projektami. Zaś fakt, że do dziś nie podano kościołom jakiegokolwiek powodu, podważa wiarygodność naszej współpracy z Rządem²⁹³”. Kościoły dowiedziały się jedynie, że projekty nie zostały wpisane do planu prac Rządu ani w roku 2012, ani w roku 2013. Przedstawiciele Kościołów poprosili o spotkanie z Ministrem, Szefem Kancelarii Rady Ministrów w celu wyjaśnienia sprawy. Pismo zostało przekazane do Dyrektora Biura Ministra Administracji i Cyfryzacji. Odpowiedzi na pismo udzielił Sekretarz Stanu Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji: „Po przyjęciu w dniach 28 – 29 lipca 2011 r. przez zespół redakcyjny wspomnianych projektów umów i ustaw, projekty te były przedmiotem uzgodnień wewnątrzresortowych oraz wewnątrzresortowej konferencji uzgadniającej. Następnie prace nad wyżej wymienionymi projektami nie były kontynuowane. W listopadzie 2012 r. Pan Włodzimierz Karpiński, ówczesny Sekretarz Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, wyraził zgodę na podjęcie prac legislacyjnych nad wspomnianymi projektami. Jednakże Zespół do spraw Programowania Prac Rządu nie umieścił omawianych projektów w tegorocznym Wykazie Prac Legislacyjnych Rady Ministrów²⁹⁴”. Odpowiedź strony rządowej nie zawierała żadnych wyjaśnień na temat niewłączenia projektów do planów prac Rządu w latach 2012 i 2013. Przytoczono jedynie znane już wcześniej Kościołom fakty, tj. o zatwierdzeniu projektów na wewnątrzresortowej konferencji uzgadniającej oraz o tym, że Zespół do Spraw Programowania Prac Rządu nie umieścił omawianych projektów w Wykazie Prac Legislacyjnych Rady Ministrów w roku 2013. Co istotne nie wskazano, że Minister Administracji i Cyfryzacji wycofał projekty z listy wniosków oczekujących na

²⁹² Pismo z dnia 4.04.2013 r. Przewodniczącego Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu do ministrów (według rozdzielnika), SAJ-0103-1(17)/13, archiwum MSWiA.

²⁹³ Pismo z dnia 27.09.2013 r. Pastora Andrzeja Nędzusiaka, Przewodniczącego Rady Krajowej Aliansu Ewangelicznego w RP do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministra Jacka Cichockiego, archiwum MSWiA.

²⁹⁴ Pismo z 14.11.2013 r. Sekretarza Stanu Stanisława Huskowskiego do Prezbitera Naczelnego Kościoła Bożego w Chrystusie, Przewodniczącego Rady Krajowej Aliansu Ewangelicznego w Rzeczypospolitej Polskiej Pastora Andrzeja Nędzusiaka (odpowiedź na pismo z 27.09.2013 r.), DWRMNiE-6711-18/2013, archiwum MSWiA.

decyzję Zespołu. Pismo w takim brzmieniu sugeruje, że niewpisanie projektów do planu prac rządu było wyłączną decyzją Zespołu do Spraw Programowania Prac Rządu, który – z niewyjaśnionych przyczyn – podjął decyzję o pominięciu projektów ustaw siedmiu Kościołów. Nie odniesiono się również do prośby o spotkanie.

Konkluzje

W sprawie projektów ustaw o stosunku Państwa do Kościołów reprezentowanych przez Alians Ewangeliczny prowadzone były negocjacje w ramach jednego zespołu redakcyjnego. MSWiA sprawnie odpowiedziało na wniosek o negocjowanie w ramach jednego zespołu redakcyjnego, wyznaczając spotkanie na około 4 miesiące po złożeniu wniosku. Spotkania zespołu redakcyjnego odbywały się regularnie w odstępach ok. 2–3 miesięcy od września 2010 r. do kwietnia 2011 r.. Negocjowanie projektów ustaw rozpoczęło się w 2010 r., kiedy sprawy z zakresu wyznań religijnych należały do właściwości Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Od 18 listopada 2011 r. sprawy z zakresu wyznań religijnych przejęło Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. W ramach prac zespołu redakcyjnego oraz w wyniku wewnątrzresortowej konferencji uzgodnieniowej ustalono ostateczne brzmienie projektów ustaw, z pominięciem kwestii majątkowych, ze względu na objęcie Polski procedurą nadmiernego deficytu. Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych podjął próbę włączenia projektów do programu prac legislacyjnych Rady Ministrów, przekazując prośbę o dalsze działania Departament Prawny Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Do Zespołu do Spraw Programowania Prac Rządu trafiły projekty siedmiu ustaw Kościołów zrzeszonych w Aliansie Ewangelicznym, jednak na wniosek Ministra Administracji i Cyfryzacji wycofano je z listy wniosków oczekujących na decyzję Zespołu. Projekty nie były negocjowane na poziomie Rady Ministrów, w tym miejscu zatrzymano drogę legislacyjną.

2.3.1.4. Kościół Nowoapostolski

Kościół Nowoapostolski należy do nurtu protestantyzmu nazywanego irwingianizmem od nazwiska jednego z założycieli ruchu – Edwarda Irwinga (1792–1834). Pierwszym kościołem należącym do tego nurtu był Kościół Apostolsko-Katolicki w Anglii (lata 30, XIX w.), w którym głoszone przywrócenie urzędu Apostołów i na drodze prorocत्व wskazywano osoby mające sprawować ten urząd w Kościele. Na skutek rozłamu w II połowie XIX w. powstał Kościół Nowoapostolski w Niemczech. W 1935 r. na terenie Prus Wschodnich Kościół Nowoapostolski posiadał 200 zborów, po wojnie zaś liczył już na tych terenach tylko 321 wier-

nych, w większości Niemców i autochtonów²⁹⁵. Według wykazu parafii i zborów z 1955 r. ogół wiernych Kościoła Nowoapostolskiego liczył 561 osób²⁹⁶. Od 1959 r. zbory Kościoła Nowoapostolskiego w Polsce funkcjonowały jako osobne zarejestrowane stowarzyszenia, zaś w 1983 r. Kościół Nowoapostolski został zarejestrowany na podstawie ustawy prawo o stowarzyszeniach przez Urząd do Spraw Wyznań²⁹⁷. W Narodowym Spisie Powszechnym 2011 r. przynależność do Kościoła zadeklarowało 326 osób. Brakuje danych z Narodowego Spisu Powszechnego przeprowadzonego w 2021 r. na temat liczebności członków Kościoła.

Pierwsze próby uzyskania własnej ustawy zostały podjęte przez Kościół Nowoapostolski w 1990 r. na podstawie obowiązującej jeszcze wówczas Konstytucji z 1952 r. Do 1996 r. strona rządowa nie podejmowała prac nad projektem, tłumacząc się koniecznością pilnego uregulowania wielu kwestii prawnych związanych ze zmianami ustrojowymi²⁹⁸. W 1995 r. Kościół, po licznych wezwaniach rządu do podjęcia prac nad ustawą, zwrócił się o interwencję do Rzecznika Praw Obywatelskich, który jednak zajął negatywne stanowisko w sprawie²⁹⁹.

Prace nad projektem ustawy zostały podjęte w 1996 r., jednak wstrzymano je po wejściu w życie nowej Konstytucji. Kościół Nowoapostolski wielokrotnie zwracał się z prośbą o informację o dalszych pracach nad ustawą, jednak nie otrzymał odpowiedzi. Ostatecznie 4 grudnia 1998 r. zwrócił się do Prezydenta RP z prośbą o interwencję. W odpowiedzi, która nadeszła 6 lipca 1999 r., Sekretarz Stanu p.o. Szefa Kancelarii Prezydenta RP wskazał na konieczność ponownego złożenia wniosku ze względu na wejście w życie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP z 1997 r. przewidującego poprzedzenie prac legislacyjnych zawarciem umowy z rządem³⁰⁰.

W latach 2002–2008 Kościół Nowoapostolski kilkakrotnie zwracał się o zawarcie umowy z rządem, jednak strona rządowa podnosiła, że nie wykształciła się praktyka postępowania w sprawie takich wniosków i sytuacja wymaga pogłębionych analiz prawnych, oraz że przepisy ogólne w wystarczający sposób regulują sytuację prawną Kościoła³⁰¹.

W 2008 r. podjęto prace legislacyjne nad ustawą dotyczącą Kościoła Nowoapostolskiego. Między październikiem 2008 r. a marcem 2010 r. odbyło się dziesięć posiedzeń zespołu redakcyjnego złożonego z przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Kościoła Nowoapostolskiego. Wskutek działania zespołu redakcyjnego

²⁹⁵ R. Michalak, *Polityka wyznaniowa państwa...*, s. 268.

²⁹⁶ K. Urban, *Nowoapostolski kościół w Polsce ludowej*, „Zeszyty Naukowe – Akademia Ekonomiczna w Krakowie” 1991, nr 339, s. 76.

²⁹⁷ Ibidem, s. 83–84.

²⁹⁸ K. Zamirski, *Kościół Nowoapostolski w Polsce – charakterystyka ze szczególnym uwzględnieniem statusu prawnego*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2016, t. 19, s. 298.

²⁹⁹ Ibidem.

³⁰⁰ Ibidem, s. 300.

³⁰¹ Ibidem, s. 301.

uzgodniono wspólny projekt ustawy, jednak nie został on zaakceptowany na poziomie międzyresortowym ze względu na objęcie Polski procedurą nadmiernego deficytu przewidzianą w art. 112c ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Na posiedzeniu zespołu redakcyjnego, które odbyło się 15 kwietnia 2013 r. Kościół został zobowiązany do przygotowania projektu uwzględniającego objęcie Polski procedurą nadmiernego deficytu. Projekt został zaakceptowany 5 sierpnia 2013 r., jednak ze względu na trwające wówczas w Sejmie prace nad uchycieniem procedury nadmiernego deficytu, zespół przyjął kolejny projekt dostosowany do nowej sytuacji prawnej w listopadzie tego samego roku³⁰². Mimo przyjęcia projektu przez zespół redakcyjny, umowa między Kościołem a Radą Ministrów nie została podpisana.

22 grudnia 2014 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji zwrócił się do Kościoła Nowoapostolskiego z pytaniem o wolę kontynuowania pracy nad projektem ustawy, na co przedstawiciele Kościoła odpowiedzieli pozytywnie³⁰³. Ostatnia informacja o pracach nad ustawą dotyczy przesłania przez DWRMNiE ostatecznej wersji art. 41 projektu ustawy w dniu 30 kwietnia 2015 r.³⁰⁴

2 maja 2017 r. Kościół Nowoapostolski wystosował pismo z wnioskiem o pilne dokończenie procesu legislacyjnego, podkreślając, że wypracowany przez obie strony projekt ustawy jest już gotowy. Przedstawiciel Kościoła zwrócił uwagę, że postępowanie legislacyjne w przedmiotowej sprawie trwa już od ćwierćwiecza i pracowali nad nim – mniej lub bardziej intensywnie – przedstawiciele różnych rządów:

W minionym czasie rządy RP kilkakrotnie podjęły inicjatywę ustawodawczą celem uregulowania odrębną ustawą sytuacji prawnej Kościoła Nowoapostolskiego w RP, przy czym najpoważniej Rząd «Prawa i Sprawiedliwości» pod przewodnictwem Pana Jarosława Kaczyńskiego, niestety niespodziewane skrócenie kadencji tego Rządu zahamowało inicjatywę. Późniejsze dwie kadencje Rządów RP (poza deklaracjami i wzbudzaniem wrażenia zajęcia się sprawą poprzez trzykrotne przyjęcie projektu ustawy przez stronę rządową i kościelną po uprzednim każdorazowym przeglądzie nie wnoszącym nic nowego, bowiem przepisy projektu są adekwatne do obowiązujących już odrębnych ustaw kościelnych) nie zdobyły się na odwagę doprowadzenia do przyjęcia ustawy przez Sejm RP. Obecnie znów mamy Rząd «Prawa i Sprawiedliwości» i niebawem nadejdzie półmetek kadencji, czas

³⁰² Notatka z dnia 16.03.2015 r. Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych dla Podsekretarza Stanu w MSWiA, Sebastiana Chwałka, dotycząca projektu umowy i ustawy regulującej stosunki Państwa z Kościołem Nowoapostolskim w RP, archiwum MSWiA.

³⁰³ Ibidem.

³⁰⁴ Ibidem.

najwyższy do przerwania zawstydzającej zwłoki legislacyjnej i doprowadzenia do przyjęcia Ustawy o stosunku państwa do Kościoła Nowoapostolskiego w RP przez Sejm RP³⁰⁵.

Z maila wystosowanego do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 października 2017 r. wynika, że Kościół nie otrzymał odpowiedzi na powyższe pismo, dlatego upomniał się o odpowiedź po ponad pięciu miesiącach. Odpowiedź nadeszła 20 listopada 2017 r.:

(...) uprzejmie informuję, że zgodnie z aktualnymi założeniami nie przewiduje się aktualnie wznowienia wzmiankowanych zmian legislacyjnych. Dodatkowo wyjaśniam, że wyżej wymienione założenia dotyczą wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych, a także ewentualnych nowelizacji obowiązujących ustaw o stosunku Państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych³⁰⁶.

Powyższe stanowisko zostało powtórzone w piśmie z dnia 28 lutego 2018 r. jako odpowiedź na ponowne pismo Kościoła Nowoapostolskiego z dnia 12 grudnia 2017 r.³⁰⁷.

Konkluzje

Kościół Nowoapostolski podejmował próby zainicjowania uchwalenia ustawy indywidualnej od 1990 – 2018 r., tj. przez 28 lat. Wskutek negocjacji między przedstawicielami Kościoła i przedstawicielami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ustalono ostateczne brzmienie ustawy o stosunku państwa do Kościoła Nowoapostolskiego w RP w 2015 r., jednak nie doszło do podpisania umowy z Rządem RP i projekt nie został przekazany do dalszych prac legislacyjnych. MSWiA jako przyczynę wstrzymania tych prac wskazało „nieprzewidywanie” wznowienia prac legislacyjnych nad projektami ustaw indywidualnych regulujących działalność kościołów i innych związków wyznaniowych.

2.3.1.5. Kościół Nowego Przymierza w Lublinie

Kościół powstał w 1992 r. i został wpisany do rejestru kościołów i związków wyznaniowych 12.09.1997 r. pod numerem 132. Zaliczany jest do grupy niezależnych zborów ewangelicznych/

³⁰⁵ Pismo z dnia 2.05.2017 r. Prezydenta-Biskupa Kościoła Nowoapostolskiego w RP ks. bp dr Waldemara Starosty do Podsekretarza Stanu MSWiA Sebastiana Chwałka, Nr ZU-01/10/2017, archiwum MSWiA.

³⁰⁶ Pismo z dnia 20.11.2017 r. Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA Andrzeja Rudlickiego do Prezydenta-Biskupa ks. bp dr Waldemara Starosty, DWRM-NIE – WRP-026-63/2017, archiwum MSWiA.

³⁰⁷ Pismo z dnia 28.02.2018 r. Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych do Prezydenta-Biskupa Kościoła Nowoapostolskiego w RP ks. bp dr Waldemara Starosty, DWRM-NiE-WRP-026-5/2017, archiwum MSWiA.

ewangelikalnych³⁰⁸. GUS w raporcie z lat 2019–2021 informuje, że nie ma danych na temat doktryny, liczebności i rozmieszczenia terytorialnego Kościoła, co oznacza, że Kościół prawdopodobnie nie wypełnił dobrowolnej ankiety statystycznej z informacjami na swój temat³⁰⁹. Nie ma także danych o liczebności Kościoła z narodowych spisów powszechnych 2011 r. i 2021.

Kościół złożył wniosek o przystąpienie do rozmów w celu zawarcia umowy i wydania ustawy regulującej stosunek między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Nowego Przymierza w Lublinie dnia 5 lutego 2020 r.³¹⁰. We wniosku powołano się na zasadę równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych wynikającą z art. 25 ust. 1 Konstytucji, podnosząc, że artykuł ten nie przewiduje żadnych kryteriów zróżnicowania uprawnień związków wyznaniowych. Zapewniono, że Kościół Nowego Przymierza w Lublinie jest podmiotem stabilnym, aktywnie działającym od ponad 22 lat, przede wszystkim zaspokajając potrzeby religijne swoich członków”. Wnioskodawca nie załączył projektu proponowanej ustawy.

W odpowiedzi z 28 lutego 2020 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji odmówiło podjęcia rozmów informując, że:

(...) zgodnie z aktualnymi założeniami nie przewiduje się prac legislacyjnych nad ustawami regulującymi stosunek Państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych wpisanych do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych. Założenia powyższe dotyczą także ewentualnych nowelizacji obowiązujących ustaw. Odnosząc się do przywołanej w piśmie argumentacji, należy zauważyć, iż art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przewiduje regulowanie stosunków między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi poprzez ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Szczegółową formą uregulowania sytuacji kościołów i innych związków wyznaniowych jest ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 2017 r. poz. 1153 z późn. zm.). Realizuje ona w praktyce konstytucyjną zasadę równouprawnienia i autonomii kościołów i związków wyznaniowych. Z ostatnio przytoczonego przepisu nie wynika obowiązek zawarcia przez Radę Ministrów stosownej umowy z każdym kościołem oraz związkiem wyznaniowym³¹¹.

³⁰⁸ Z. Pasek, *Kościół i związki wyznaniowe...*, s. 213.

³⁰⁹ O metodzie badań GUS: Raport GUS „Wyznania religijne w Polsce 2019–2021”, s. 22

³¹⁰ Wniosek Kościoła Nowego Przymierza w Lublinie z dnia 5.02.2020 r. do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, archiwum MSWiA.

³¹¹ Pismo z dnia 28.02.2020 r. Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA Andrzeja Rudlickiego do członków Rady Kościoła Nowego Przymierza w Lublinie Pawła Chojeckiego, Radosława Kopcia i Pawła Machały, DWRMNIE-WRPIFK-026-7/2020, archiwum MSWiA.

Argumentem mającym przemawiać za realizacją przez państwo zasady równouprawnienia wyznań stała się ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. O ile należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że Rada Ministrów nie ma obowiązku zawierania umowy z każdym kościołem i związkiem wyznaniowym, o tyle trudno zgodzić się argumentem, że istnienie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania jest wystarczającym powodem odmowy negocjowania indywidualnej ustawy ze związkiem wyznaniowym.

Z pisma Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA z dnia 15 kwietnia 2020 r. wynika, że przedstawiciele Kościoła nie odebrali odpowiedzi Ministerstwa z dnia 28 lutego 2020 r. przesłanej listem poleconym. Na skutek interwencji Kościoła podjętej drogą mailową 15 kwietnia 2020 r. pismo w brzmieniu niezmiennym przekazano Kościołowi ponownie z informacją o podtrzymaniu stanowiska przedstawionego w piśmie z dnia 28 lutego 2020 r.³¹².

Kościół Nowego Przymierza w Lublinie, tym razem reprezentowany przez radcę prawnego, zwrócił się do Ministerstwa z kolejnym pismem 3 czerwca 2020 r.³¹³. Ministerstwo podtrzymało swoje stanowisko („zgodnie z aktualnymi założeniami nie przewiduje się prac legislacyjnych nad ustawami regulującymi stosunek Państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych wpisanych do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych”), a także odniosło się do argumentów przedstawionych przez radcę prawnego. Z odpowiedzi wynika, że strona kościelna odwołała się do art. 8 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jako realizującego przepisy art. 25 Konstytucji, popełniając jednak błąd w cytowaniu. Zamiast brzmienia: „Kościoły i inne związki wyznaniowe w Polsce działają w konstytucyjnych ramach ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej; ich sytuację prawną i majątkową regulują przepisy rangi ustawowej” zacytowano: „(...) ich sytuację prawną i majątkową regulują odrębne ustawy”. Ministerstwo podkreśliło tym samym, że sytuacja prawna kościołów i związków wyznaniowych może być uregulowana jedynie ustawą o gwarancjach wolności sumienia i wyznania i nie musi być uregulowana ustawą indywidualną. Nadal jednak nie zostało przedstawione wyjaśnienie, dlaczego w przypadku Kościoła Nowego Przymierza w Lublinie nie mogą zostać podjęte rozmowy o projekcie ustawy.

³¹² Pismo z dnia 15.04.2020 r. Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA, Andrzeja Rudlickiego do członków Rady Kościoła Nowego Przymierza w Lublinie, Pawła Chojeckiego, Radosława Kopcia i Pawła Machały, DWRMNIE-WRPIFK-026-25/2020, archiwum MSWiA.

³¹³ Brak pisma z dnia 3.06.2020 r. w archiwum MSWiA. Informacja o piśmie zawarta jest w odpowiedzi na nie z dnia 30.07.2020 r. Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA, Andrzeja Rudlickiego do r.pr. Agnieszki Chrzanowskiej reprezentującej Kościół Nowego Przymierza w Lublinie, DWRMNIE-WRPIFK-026-30/2020, archiwum MSWiA.

Ponadto odniesiono się do przedstawionej przez stronę kościelną opinii Rady Legislacyjnej sprzed 20 lat, wydanej w sprawie projektu innego kościoła lub związku wyznaniowego, uznając, że opinia ta nie może mieć żadnego zastosowania w sprawie dotyczącej Kościoła Nowego Przymierza w Lublinie. Przy okazji zawarto interesujące stwierdzenie:

Była ona [opinia Rady Legislacyjnej – przyp. P.Ł.] wydana w okresie ucierania się praktyki stosowania nowej Konstytucji i jej autorzy nie w pełni jeszcze rozpoznawali implikacje odejścia od nadzoru systemu państwa nad konfesjami na rzecz ustalenia ogólnych ram działalności kościołów i związków wyznaniowych w akcie o charakterze generalnym, zapewniającym większy zakres swobód i wolności niż regulacje partykularne³¹⁴.

Sugeruje ono, że w obecnym stanie praktyki stosowania Konstytucji w pełni rozpoznano nowe zasady obowiązujące w relacjach państwo–związki wyznaniowe, czyli dokonano odejście od ścisłego nadzoru państwa nad związkami wyznaniowymi i zamiast tego ustanowiono ogólne reguły (zawarte prawdopodobnie – według autorów pisma – w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania), które jeszcze lepiej pozwalają realizować swobody i wolności związków wyznaniowych, niż byłoby to uczynione w partykularnych ustawach. Co oczywiste, taki sposób narracji jest sprzeczny z rzeczywistością, biorąc pod uwagę problemy z realizacją uprawnień wynikających z ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Po pierwsze, obecny stan „praktyki stosowania nowej Konstytucji”, a dokładniej art. 25 ust 5 Konstytucji, w niczym nie odbiega od stanu sprzed dwudziestu lat, ponieważ nadal artykuł ten nie jest realizowany, o czym świadczy liczba niezrealizowanych wniosków składanych przez kościoły i związki wyznaniowe na przestrzeni 25 lat obowiązywania Konstytucji. Po drugie nie można zgodzić się z tezą, że swobody i wolności związków wyznaniowych mogą być realizowane lepiej bez partykularnych ustaw w sytuacji, gdy ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania przyznaje mniej praw, czego przykładem może być brak możliwości zawarcia małżeństwa cywilnego w formie wyznaniowej w kościołach i związkach wyznaniowych, których sytuacja uregulowana jest jedynie w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

Konkluzje

Strona rządowa sprawnie odpowiadała na pisma kierowane przez związek wyznaniowy. W uzasadnieniach nie pojawił się jednak żaden merytoryczny argument uzasadniający brak podjęcia rozmów w sprawie uchwalenia ustawy indywidualnej dla Kościoła Nowego Przy-

³¹⁴ Ibidem.

mierza w Lublinie. W pismach strony rządowej pojawiła się nowa narracja o osiągnięciu pewnej praktyki stosowania Konstytucji uwzględniającej odejście od systemu nadzoru państwa nad związkami wyznaniowymi, której konsekwencją jest brak potrzeby uchwalania ustaw partykularnych wobec zapewnienia większego zakresu swobód i wolności przez akt o charakterze generalnym ustalający ogólne ramy działalności kościołów i związków wyznaniowych. Powyższa teza byłaby możliwa do uznania jedynie w sytuacji nowelizacji ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w taki sposób, że przyznano by w niej prawa, których domagają się związki wyznaniowe ubiegające się o ustawę indywidualną, np. uznanie wyznaniowej formy małżeństwa cywilnego.

2.3.2. Muzułmańskie związki wyznaniowe

2.3.2.1. Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt

Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt widnieje w rejestrze kościołów i związków wyznaniowych od 17.12.1990 r. (nr 53), jednak początki istnienia Zgromadzenia sięgają 1976 r., gdy w Warszawie powstały pierwsze nieformalne grupy muzułmanów-szyitów tworzone przez młodych Polaków oraz studentów z krajów muzułmańskich³¹⁵. W 1979 r. powołano do życia Stowarzyszenie Braci Muzułmańskich i tę datę związek wskazuje jako początek szyickiego ruchu islamskiego w Polsce³¹⁶. Zgromadzenie jest częścią światowego ruchu Ahl-ul-Bayt poprzez przynależność do następujących organizacji:

- The Ahl-ul-Bayt World Assembly – Teheran,
- The World Forum for Proximity of Islamic School of Thought – Teheran;
- The World Assembly of the Islamic Awakening – Teheran;
- The Ahl-ul-Bayt European Assembly – Hamburg;
- The Islamic European Union of Shia Scholars and Theologians – Hamburg
- The European Assembly of Ahl-ul Bayt Women Followers³¹⁷.

W Narodowym Spisie Powszechnym Ludności i Mieszkań z 2011 r. przynależność do Zgromadzenia zadeklarowało 1276 osób. Dotychczas brak danych na temat liczebności Kościoła z NSP 2021.

Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt złożyło wnioski o zawarcie „umowy na uregulowanie jego statusu prawnego i majątkowego na drodze ustawowej” 5 listopada 2010 r.³¹⁸ Jak

³¹⁵ Raport GUS „Wyznania religijne w Polsce 2019–2021”, s. 246.

³¹⁶ Strona internetowa Zgromadzenia Braci Muzułmańskich, <https://www.abia.pl/o-nas.html> (dostęp z dnia 4.02.2023 r.)

³¹⁷ Raport GUS „Wyznania religijne w Polsce 2019–2021”, s. 247.

³¹⁸ Pismo z dnia 5.11.2010 r. Przewodniczącego Najwyższej Rady Islamskiej Ryszarda Ahmeda Rusnaka do Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, archiwum MSWiA.

wskazują autorzy wniosku, przyczyną podjęcia starań o indywidualną ustawę było powzięcie informacji o negocjacjach toczących się z Muzułmańskim Związkiem Religijnym w RP w sprawie nowelizacji indywidualnej ustawy z 1936 r. W proponowanej przez Muzułmański Związek Religijny nowelizacji pojawiło się sformułowanie: „Zwierzchnią władzę duchowną w Związku, a w szczególności nadzór nad wykonywaniem obowiązków osób duchownych oraz pieczę nad zagadnieniami religijnymi, sprawuje Mufti Muzułmański Rzeczypospolitej Polskiej (...)”³¹⁹. Przepis ten zaniepokoił przedstawicieli Islamskiego Zgromadzenia Ahl-ul-Bayt, którzy zasugerowali, że może on być rozumiany jako „podporządkowanie muftiemu MZR, który *de facto* stałby się jedynym uznanym przez państwo zwierzchnikiem muzułmanów całej Polski”³²⁰, na co członkowie Islamskiego Zgromadzenia Ahl-ul-Bayt i zapewne również członkowie Ligi Muzułmańskiej nie mogą przystać. Uchwalenie nowej ustawy dla Muzułmańskiego Związku Religijnego w przywołanym brzmieniu mogłoby spowodować według wnioskodawców „głębokie podziały wewnątrz (...) społeczności o nieobliczalnych następstwach, gdyż żaden szyita nie zgodzi się na podporządkowanie muftiemu MZR”³²¹. Ponadto posiadanie własnej ustawy przez Muzułmański Związek Religijny uznane zostało przez wnioskodawców za nieuzasadnione uprzywilejowanie go i naruszenie konstytucyjnej zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych, stąd wniosek o zawarcie umowy i uchwalenie ustawy indywidualnej o stosunku Państwa do Islamskiego Zgromadzenia Ahl-ul-Bayt³²². W odrębnym piśmie do Premiera reprezentanci Zgromadzenia przedstawili zarzut, że dwukrotnie nie otrzymali odpowiedzi na poprzednio składane wnioski o zawarcie umowy (w latach 1997 i 2000)³²³, a o negocjacjach nad nowelizacją ustawy Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP dowiedzieli się przypadkiem z mediów.

³¹⁹ Wersja robocza projektu ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego z 2011 r., archiwum MSWiA. W komentarzu do art. 3 ust. 6 projektu ustawy, zawierającego tytuł „Mufti Muzułmański Rzeczypospolitej Polskiej” przedstawiciele DWRMNiE zwrócili uwagę, że pojęcie to może sugerować zwierzchnictwo nad wszystkimi muzułmańskimi związkami wyznaniowymi w Polsce: „w ocenie DWRMNiE może on [tytuł – przyp. PŁ] spowodować komplikacje w stosunkach z pozostałymi wspólnotami wywodzącymi swoją doktrynę z Islamu, a mającymi uregulowane stosunki z Państwem. Nie ma natomiast przeciwwskazań, by Zwierzchnika MZR nazwać „Mufti Muzułmański”. Oznacza to, że strona rządowa wzięła pod uwagę zastrzeżenia zgłoszone w listopadzie 2010 r. przez Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt przy dalszych negocjacjach z Muzułmańskim Związkiem Religijnym w RP.

³²⁰ Pismo z dnia 5.11.2010 r. Przewodniczącego Najwyższej Rady Islamskiej Ryszarda Ahmeda Rusnaka do Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, archiwum MSWiA

³²¹ Ibidem.

³²² Ibidem.

³²³ Pismo z dnia 30.11.1997 r. Przewodniczącego Najwyższej Rady Islamskiej Ryszarda Ahmeda Rusnaka do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, archiwum MSWiA oraz pismo z dnia 8.06.2000 r. Naczelnego Imama Polski Ryszarda Ahmeda Rusnaka do Dyrektora Departamentu Wyznań Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Andrzeja Czohary, archiwum MSWiA.

Postawa, sposób działania i traktowania przez MSWiA naszej społeczności napawają muzułmanów szyitów ogromnym smutkiem i rozczarowaniem, że nasze państwo czynnie wspiera, materialnie i prawnie, stronnictwo wybraną grupę wyznawców islamu. Takie postępowanie uważamy za niedopuszczalne i niezgodne z Konstytucją naszego kraju, dlatego domagamy się istotnej zmiany w polityce wyznaniowej władz RP wobec społeczności muzułmańskiej oraz zrównanie sposobu traktowania i umocowania prawnego przedstawicieli obydwu odłamów islamu³²⁴

W liście do Premiera poinformowano również o toczącym się na całym świecie głębokim konflikcie między szyickimi a sunnickimi odłamami islamu, w tym o sporze na polskim gruncie – o przewożenie polskiej społeczności wyznawców islamu.

W odpowiedzi na wniosek strona rządowa wystosowała obszernie pismo, w którym poinformowano Zgromadzenie o zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów w czerwcu 2009 r. trybu przygotowywania i zawierania umów, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji³²⁵. Ponadto przedstawiono Zgromadzeniu informację o zaakceptowaniu przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w marcu 2010 r. zasad, wśród których pojawiła się zasada ograniczająca jednoczesne negocjowanie umowy przez więcej niż cztery związki wyznaniowe:

z uwagi na konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu realizacji zadań DWRM-NiE w zakresie wyznań religijnych prace nad uregulowaniem stosunków między Państwem a kościołem lub innym związkiem wyznaniowym mogą być prowadzone jednocześnie z przedstawicielami czterech kościołów lub innych związków wyznaniowych³²⁶.

Poinformowano również, że zakończono prace nad projektem ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Nowoapostolskiego w RP oraz że kolejny zespół redakcyjny zostanie powołany po zakończeniu prac trzech zespołów. Jednak z pisma do Zgromadzenia nie da się wywnioskować, z jakimi kościołami lub związkami wyznaniowymi – poza Kościołem Nowoapostolskim w RP oraz Muzułmańskim Związkiem Religijnym – aktualnie prowadzono negocjacje. Przedstawiono listę dziesięciu podmiotów, które od momentu przyjęcia przez Premiera trybu przygotowywania i zawierania umów wystąpiły z wnio-

324 Ibidem.

325 Pismo z dnia 17.12.2010 r. Zastępcy Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Andrzeja Marciniaka do Naczelnego Imama Islamskiego Zgromadzenia Ahl-ul-Bayt Ryszarda Ahmeda Rusnaka, DWNMNI-E-051-9/2010/EI, archiwum MSWiA.

326 Ibidem.

skami o zawarcie umowy oraz poinformowano, że wnioski będą rozpatrywane według kolejności wpływu (podano daty złożenia poszczególnych wniosków). Co więcej, ani tryb przygotowywania i zawierania umów, ani wewnętrzne zasady ustanowione przez Sekretarza Stanu MSWiA nie przesądzają, że kolejne zespoły redakcyjne mogą być utworzone dopiero po zakończeniu prac wszystkich czterech pracujących wcześniej zespołów. Zgodnie z wymienionymi dokumentami prace nie mogą być jedynie prowadzone jednocześnie z więcej niż czterema związkami wyznaniowymi.

Pismo zakończono stwierdzeniem braku możliwości wskazania terminu, w którym utworzony zostanie zespół redakcyjny do opracowania projektu ustawy o stosunku Państwa do Islamskiego Zgromadzenia Ahl-ul-Bayt. Tym razem powołano się na Konstytucję, wymagającą od stron osiągnięcia w umowie kompromisu, co do treści ustawy, co niestety wiąże się z koniecznością poświęcenia znacznej ilości czasu na negocjacje. Zasugerowano w ten sposób, że Zgromadzenie nie powinno liczyć na rychłe zajęcie się przez Ministerstwo ich wnioskiem.

A. Merker wyraził swoje zastrzeżenia do Stowarzyszenia Braci Muzułmańskich (pod tą nazwą pierwotnie zarejestrowało się Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt), gdy w 2000 r. złożyło ono drugi z kolei wniosek o zawarcie umowy. We wniosku zawarto sformułowanie, które odebrano jako tajemnicze³²⁷: „Jesteśmy pewni, że uregulowanie stosunków ze społecznością muzułmańską, już teraz, przyniesie korzyści Polsce i jej polityce wewnętrznej i zagranicznej oraz pozwoli uniknąć wielu problemów w przyszłości³²⁸”. A. Merker zwracał uwagę na identyfikowanie się związku wyznaniowego z ekstremistyczną organizacją Bractwem Muzułmańskim w Egipcie (stąd pierwsza nazwa związku wyznaniowego – Stowarzyszenie Braci Muzułmańskich), której przypisuje się liczne zamachy bombowe na kościoły koptyjskie oraz zabójstwo prezydenta Egiptu, laureata Pokojowej Nagrody Nobla – płk Anwara es-Sadata³²⁹. Co więcej A. Merker cytuje pisma kierowane do władz państwowych przez Stowarzyszenie Braci Muzułmańskich, w których przedstawiciele związku wprost przyznają, że „motywem jego powstania było zwycięstwo Rewolucji Islamskiej w Iranie pod wodzą ajatollaha Chomeiniego z ideałami, z którymi identyfikują się (...). Od wyznawcy wymagana jest dyscyplina ideowo-moralna, a także podporządkowanie się kierownictwu³³⁰. A. Merker uważa związek za

³²⁷ P.A. Leszczyński, *Regulacja stosunków...*, s. 341.

³²⁸ Pismo z dnia 5.11.2010 r. Przewodniczącego Najwyższej Rady Islamskiej Ryszarda Ahmeda Rusnaka do Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, archiwum MSWiA.

³²⁹ P.A. Leszczyński, *Regulacja stosunków...*, s. 341 (przypis 146).

³³⁰ Za P.A. Leszczyński, *Regulacja stosunków...*, s. 341, A. Merker *Propozycja działań legislacyjnych*, przedłożone Zespołowi do Spraw Wyznań Religijnych przy Radzie Krajowej Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Warszawa, dnia 24.10.2000 r.

organizację polityczną i paramilitarną oraz stoi na stanowisku, że w ogóle nie powinno dojść do jego rejestracji w 1990 r. Zarejestrowanie szyickiego związku wyznaniowego pod nazwą Stowarzyszenie Braci Muzułmańskich „wprawiło w zdziwienie wielu badaczy islamu w Polsce” ze względu na odwołania do wspomnianej – sunnickiej – organizacji utworzonej w Egipcie w 1928 r.³³¹

W korespondencji z 5 listopada 2010 r. stanowisko Zgromadzenia zostało wyrażone w sposób niepokojąco wręcz stanowczy, czego przykładem mogą być fragmenty pisma Przewodniczącego Najwyższej Rady Islamskiej do Prezesa RM:

ustawowe uregulowanie sytuacji prawnej i majątkowej oraz uprzywilejowanie tylko jednego związku wyznaniowego, jak planuje MSWiA, spowodowałoby głębokie podziały wewnątrz naszej społeczności o nieobliczalnych następstwach (...);

Pamiętajmy, że zdecydowaną większość członków społeczności muzułmańskiej stanowią muzułmanie napływowi. Wielu z nich było doświadczonych wieloma traumatycznymi przeżyciami, w ich świadomości tkwią stereotypy i skumulowane przez lata negatywne emocje: urazy, fobie, uprzedzenia, czy nawet wrogość, które zostały przywiezione z macierzystych krajów, w których nierzadko dochodzi do krwawych konfliktów między różnymi odłamami islamu. Niezwykle trudno im zrozumieć konieczność pokojowego współistnienia i współpracy wszystkich muzułmanów oraz nie muzułmanów dla wspólnego dobra – jakim niewątpliwie jest Polska. Ten aspekt także musimy brać pod uwagę, a swoim działaniem łagodzić dzielące ich spory i animozje;

Naszym zdaniem przyznanie ustawy tylko jednej organizacji i odgórne wyznaczenie jej przez państwo roli jedyne go reprezentanta społeczności muzułmańskiej spowoduje eskalację napięć podobnych do tych, jakie mają miejsce w innych krajach świata. Przykłady Francji, Belgii i innych krajów Unii Europejskiej, gdzie polityka ingerencji władz państwowych w stosunki wewnątrzwyznaniowe i próby «rozwiązania kwestii islamskiej» zakończyły się porażką, powinny być dla Polski lekcją pogładową i pouczającą przestrogą, że budowanie fundamentu przyjaznych relacji państwa z islamem, powinno być oparte na wzajemnym szacunku i zaufaniu. Zadaniem władz państwowych jest łagodzenie napięć i sporów, nie zaś tworzenie nowych «ognisk zapalnych».³³²

³³¹ R. Berger, *Szyici w Polsce na tle tatarskiej tradycji i polskich organizacji muzułmańskich*, „Nurt SVD” 2015, nr 2, s. 149.

³³² Pismo z dnia 5.11.2010 r. Przewodniczącego Najwyższej Rady Islamskiej Ryszarda Ahmeda Rusnaka do Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, archiwum MSWiA Wersja robocza projektu ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego z 2011 r., archiwum MSWiA.

Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt pielęgnuje pamięć o rewolucji islamskiej w Iranie, obchodząc rocznicę śmierci jej dowódcy Imama Ruhollaha Chomeiniego³³³. Zgromadzenie podkreśla również, że jest częścią światowego ruchu Ahl-ul-Bayt, m.in. Ahl-ul-Bayt World Assembly w Teheranie i Hamburgu, którego misją jest „promowanie nauk Thaqaalayn (Koran i AhlulBayt) oraz podnoszenie poziomu intelektualnego i kulturowego wyznawców AhlulBayt (as) na całym świecie³³⁴”. Co więcej, Zgromadzenie podkreśla swoje znaczenie, jako nieformalnego reprezentanta Polski na arenie międzynarodowej:

Znacząca pozycja w świecie Islamu przyczyniła się do tego, że dzisiaj przywódcy polskiego Zgromadzenia są nieformalnymi ambasadorami Polski na Bliskim Wschodzie; zapraszani są na liczne konferencje religijne, międzyreligijne, polityczne i pokojowe, a także biorą czynny udział w realizacji ważnych projektów różnych organizacji muzułmańskich. To pokazuje, że szyici to nieliczna, ale istotna wspólnota religijna, która obecnie zyskuje w kraju coraz większe znaczenie³³⁵.

Przykład Zgromadzenia pokazuje, że relacje między państwem a związkami wyznaniowymi różnią się znacznie od relacji między państwem a organizacjami społecznymi czy związkami zawodowymi. Zazwyczaj kościoły i związki wyznaniowe funkcjonujące w Polsce są częścią większych, międzynarodowych organizacji religijnych, a także – jak pokazuje powyższy przykład – mogących mieć korzenie w określonych ideach politycznych (rewolucja islamska).

Mimo że Stowarzyszenie Jedności Muzułmańskiej oraz Muzułmanie zrzeszeni w Islamskim Zgromadzeniu Ahl-ul-Bayt reprezentują ten sam odłam islamu (szyicki), „nie współpracują ze sobą na żadnym polu, a członkowie obu organizacji nie utrzymują ze sobą kontaktów³³⁶”. Co istotne, Stowarzyszenie Jedności Muzułmańskiej utrzymuje „ogólne dobre relacje” z Muzułmańskim Związkiem Religijnym oraz Ligą Muzułmańską, mimo że te dwa ostatnie należą do sunnickiego odłamu islamu³³⁷. Ciekawym jest fakt, że w 2020 r. Naczelny Imam Zgromadzenia, wraz z przedstawicielami Muzułmańskiego Związku Religijnego oraz Ligi Muzułmańskiej, wziął udział w obchodach XX Dnia Islamu w Kościele katolickim³³⁸.

³³³ Strona internetowa Islamskiego Zgromadzenia Ahl-ul-Bayt: <https://www.abia.pl/wydarzenia.html> (dostęp z dnia 28.11.2022 r.)

³³⁴ Ibidem.

³³⁵ Ibidem.

³³⁶ R. Berger, *Szyici w Polsce...*, s. 149.

³³⁷ Ibidem, s. 148.

³³⁸ Informacja umieszczona na stronie internetowej Zgromadzenia: <http://www.abia.pl/wydarzenia.html> (dostęp z dnia 30.11.2022 r.). Na stronie poinformowano także o udziale Naczelnego Imama w obcho-

W przemówieniu z okazji dnia Maulid an-Nabi w 2015 r., imam R.A. Rusnak zasugerował, że państwo polskie ma negatywny wpływ na relacje między muzułmańskimi związkami wyznaniowymi:

dziś w Polsce aktualne relacje między muzułmanami oraz ich oficjalnymi instytucjami religijnymi pozostawiają wiele do życzenia. Na pewno nie mają charakteru braterskiego [...] istniejące zaś głębokie podziały, konflikty i niezdrowa rywalizacja wynikają z różnych przyczyn, czasem niezawinionych przez samych muzułmanów, a wynikających z czynników zewnętrznych lub ingerencji organów państwa w sprawy wspólnoty muzułmańskiej na co w ostatnich latach mamy wiele dowodów³³⁹.

W przytoczonym fragmencie przemówienia nie wskazano bezpośrednio, jakie działania państwa mogą przyczynić się do utwierdzenia polskich muzułmanów w ich podziałach. Na podstawie pism kierowanych do Prezesa Rady Ministrów można zapewne przypuszczać, że jednym z takich działań (a raczej zaniechań) jest brak indywidualnej ustawy o stosunku Państwa do Islamskiego Zgromadzenia Ahl-ul-Bayt. Sprawa ta jest solą w oku Zgromadzenia, ponieważ inny muzułmański związek wyznaniowy (Muzułmański Związek Religijny) posiada własną ustawę, co odbierane jest nie tylko jako naruszenie konstytucyjnej zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych, ale także – w rozumieniu przedstawicieli Zgromadzenia – jako osłabienie pozycji Zgromadzenia w rywalizacji o zwierzchnictwo między muzułmanami w Polsce.

Konkluzje

Dwa wnioski złożone przez związek wyznaniowy – wtedy jeszcze pod nazwą Stowarzyszenie Braci Muzułmańskich – w latach 1997 i 2000 pozostały bez odpowiedzi ze strony rządowej. Wynika to zarówno z twierdzeń zawartych w pismach przedstawicieli Zgromadzenia, jak i z kwerendy przeprowadzonej w archiwum MSWiA. Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt przedstawiło proponowany projekt ustawy, jednak nie podjęto nad nim prac w zespole redakcyjnym podnosząc, że jest to niemożliwe ze względu na trwające prace zespołów rządowo-kościelnych w sprawie ustaw indywidualnych innych związków wyznaniowych. Mimo że nie podjęto negocjacji z Islamskim Zgromadzeniem Ahl-ul-Bayt, jednak w pracach nad projektem ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP

dach Dnia Islamu w Kościele Katolickim 23 stycznia 2023 r.: <https://www.abia.pl/wydarzenia.html> (dostęp z dnia 21.02.2023 r.).

³³⁹ Obchody Mzulid an-Nabi w Warszawie (styczeń 2015 r.), za: G. Tokarz, *Dialog i uprzedzenie. Islam w III Rzeczypospolitej*, Poznań 2019, s. 103.

uwzględniono uwagi Zgromadzenia na temat tytułu „Mufti Muzułmański Rzeczypospolitej Polskiej”, sugerując zmianę na „Mufti Muzułmański”.

2.3.3. Buddyjskie związki wyznaniowe i organizacje międzykościelne

2.3.3.1. Polska Unia Buddyjska

Polska Unia Buddyjska widnieje w rejestrze kościołów i związków wyznaniowych w dziale „B” jako „organizacja międzykościelna” (wpis z 10.03.1998 r.). W jej skład wchodzi osiem buddyjskich związków wyznaniowych:

1. „Kanzeon” Związek Buddyjski,
2. Związek Buddystów Czan,
3. Związek Buddystów Zen „Bodhidharma”,
4. Związek Buddyjski Bencien Karma Kamstang,
5. Wspólnota Dzogczen w Rzeczypospolitej Polskiej,
6. Szkoła Zen Kwan Um,
7. Związek Buddyjski Khordong w Polsce,
8. Buddyjska Wspólnota Zen Kannon.

Unia powstała w celu reprezentowania interesów związków wchodzących w jej skład wobec Państwa i innych związków wyznaniowych³⁴⁰. Liczebność każdego z pięciu wymienionych związków według Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 roku wynosiła od 1 do 99 członków („Kanzeon” Związek Buddyjski, Związek Buddystów Zen „Bodhidharma”, Wspólnota Dzogczen w Rzeczypospolitej Polskiej, Szkoła Zen Kwan Um, Związek Buddyjski Khordong w Polsce). W przypadku dwóch kolejnych liczebność wahała się w przedziale 100–199 (Związek Buddystów Czan, Buddyjska Wspólnota Zen Kannon). Najwięcej członków liczył zaś Związek Buddyjski Bencien Karma Kamtsang, do którego przynależność w 2011 r. zadeklarowały 653 osoby. Dotychczas brak danych z NSP 2021 na temat liczebności związków. Związki zrzeszone w Polskiej Unii Buddyjskiej zaczęły swoją działalność w Polsce pod koniec XX w. (lata 70. – 90.)³⁴¹.

³⁴⁰ Strona internetowa Polskiej Unii Buddyjskiej, <https://polskauniabuddyjska.org.pl/o-unii/> (dostęp z dnia 4.02.2023 r.).

³⁴¹ G. Tokarz, *Buddyzm w III Rzeczypospolitej – struktury i działalność*, Poznań 2020, s. 68. Związek Buddystów Zen „Bodhidharma”, w połowie lat siedemdziesiątych pojawiła się wspólnota buddyjska Koło ZEN, a w roku 1980 grupa została zarejestrowana przez Urząd do Spraw Wyznań pod nazwą Związek Buddystów Zen „Sangha” w Polsce; s. 90–91 – „Kanzeon” Związek Buddyjski powstał w 1983 r., został zarejestrowany w 1990 r.; s. 114–115 Związek Buddyjski Bencien Karma Kamtsang został zarejestrowany w 1994 r., powstał w latach dziewięćdziesiątych XX w. wskutek rozłamu Stowarzyszenia Buddyjskiego Karma Kagyu istniejącego w Polsce od drugiej połowy lat siedemdziesiątych XX w.; s. 136 – Związek Buddystów Czan powstał i został zarejestrowany w 1997r.; *Wyznania religijne...*, s. 256: Buddyjska Wspólnota Zen Kannon powstała w 1988 r., została zarejestrowana w 1990 r. pod numerem

Podobnie jak w przypadku Islamskiego Zgromadzenia Ahl-ul-Bayt, Polska Unia Buddyjska nie miała okazji do negocjowania umowy i projektu ustawy w ramach zespołu redakcyjnego. Strona rządowa, powołując się na procedury zatwierdzone przez Prezesa Rady Ministrów oraz Sekretarza Stanu MSWiA, poinformowała jedynie związek o konieczności oczekiwania na swoją kolej, która przypadnie w bliżej nieokreślonym terminie, gdy ukończone zostaną negocjacje nad projektami zgłoszonymi wcześniej przez inne związki wyznaniowe:

Z przykrością jednak muszę poinformować, że w najbliższym czasie nie jest możliwe rozpoczęcie wspomnianych wyżej negocjacji z uwagi na okoliczność, iż nie zostały jeszcze zakończone prace powołanych już zespołów rządowo-kościelnych zajmujących się pracami nad kilkoma projektami legislacyjnymi z zakresu stosunków między Państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Ponadto w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji znajdują się również projekty dotyczące omawianej problematyki, którym nie nadano dotychczas biegu legislacyjnego³⁴².

Ostatnie zdanie sugeruje także, że mimo wypracowania projektów umów z innymi związkami wyznaniowymi, nie trafiają one na dalszą drogę legislacyjną.

Polska Unia Buddyjska 13 listopada 2013 r. zwróciła się „o podjęcie negocjacji oraz innych koniecznych czynności w celu doprowadzenia do uchwalenia zgodnie z art. 25 ust. 5 Konstytucji ustawy³⁴³”. Do wniosku dołączono projekt umowy oraz ustawy „o stosunkach między Państwem a niektórymi buddyjskimi związkami wyznaniowymi w Rzeczypospolitej Polskiej” wraz z uzasadnieniem. Pismo zostało zaadresowane do Prezesa Rady Ministrów, jednak tuż po otrzymaniu go przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, przekazano je do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (18 listopada 2013 r.), o czym poinformowano Polską Unię Buddyjską³⁴⁴.

Przez niemal półtora roku wnioskodawca nie otrzymał odpowiedzi od Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Przedstawiciele Polskiej Unii Buddyjskiej 17.03.2015 r. wystosowali

32; s. 265: Związek Buddyjski Khordong w Polsce został zarejestrowany w 1994 r. pod numerem 91; s. 266 – Wspólnota Dzogchen w Rzeczypospolitej Polskiej (Międzynarodowa Wspólnota Dzogchen-Namdaglink) powstała w Polsce w 1989 r., zarejestrowana w 1994 r. pod numerem 92; s. 254 – Szkoła Zen Kwan Um powstała w Polsce w 1978 r., zarejestrowana w 1990 r. pod numerem 12.

342 Pismo z dnia 7.04.2015 r. Sekretarza Stanu Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji Stanisława Huskowskiego do Sekretarza Rady Polskiej Unii Buddyjskiej Waldemara Zycha, archiwum MSWiA.

343 Pismo z dnia 13.11.2013 r. przedstawicieli Polskiej Unii Buddyjskiej Małgorzaty Braunek i Waldemara Zycha do Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, archiwum MSWiA.

344 Pismo z dnia 18.11.2013 r. Dyrektora Sekretariatu Prezesa Rady Ministrów do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, SDT-261-31(1)/13/DS, archiwum MSWiA.

pismo do Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych z prośbą o informację w sprawie dalszego procedowania wniosku. W piśmie poproszono o przedstawienie procedury, według której będzie przebiegało negocjowanie projektu oraz podanie terminu rozpoczęcia prac. W odpowiedzi nadesłanej już 7 kwietnia 2015 r. strona rządowa przedstawiła szczegółowo procedury zatwierdzone przez Prezesa Rady Ministrów w czerwcu 2009 r. oraz zasady przyjęte przez Sekretarza Stanu w MSWiA w 2010 r., jednocześnie uzasadniając w ten sposób niemożność rozpoczęcia negocjacji. W piśmie nie zawarto listy kościołów i związków wyznaniowych oczekujących na podjęcie negocjacji, a mających pierwszeństwo przed Polską Unią Buddyjską ze względu na kolejność wpływu wniosków. Przedstawiciele związków buddyjskich zwrócili się do DWRMNiE z kolejnym pismem, w którym podniesiono, że procedura wprowadzona zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nie ma oparcia w Konstytucji ani w żadnym innym akcie prawnym rangi ustawowej³⁴⁵. Poproszono także o przekazanie listy związków wyznaniowych, które przedłożyły wniosek o zawarcie umowy z Państwem i oczekują – podobnie jak Polska Unia Buddyjska – na swoją kolej, oraz o wskazanie, z którymi z tych związków toczą się rozmowy i kiedy mogą się zakończyć³⁴⁶. W odpowiedzi strona rządowa przedstawiła listę kościołów i związków wyznaniowych wnioskujących oraz informację o trwających (lub zakończonych) negocjacjach³⁴⁷. Na tym piśmie zakończyła się korespondencja między państwem a Polską Unią Buddyjską.

Konkluzje

Strona rządowa odpowiedziała na wniosek Polskiej Unii Buddyjskiej dopiero po otrzymaniu ponaglenia. Związek wyznaniowy pozostawał bez odpowiedzi przez 17 miesięcy (od złożenia wniosku 13.11.2013 r. do 7.04.2015 r.). Związek wyznaniowy załączył do wniosku projekt ustawy, jednak nie powołano zespołu redakcyjnego do prac nad projektem ze względu na prace trwające w innych zespołach rządowo-kościelnych.

2.3.3.2. *Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Karma Kagyu*

Związek reprezentuje jedną z trzech dróg duchowego rozwoju znanych w buddyzmie – Diamentową Drogę, według której „każda istota posiada już wszystkie oświecone właściwości (nieustraszoność, radość, aktywne współczucie) (...). Trzeba tylko usunąć z niego wszelkie

³⁴⁵ Pismo z dnia 30.07.2015 r. Sekretarza Rady Polskiej Unii Buddyjskiej Waldemara Zycha do DWRMNiE MAiC, archiwum MSWiA.

³⁴⁶ Ibidem.

³⁴⁷ Pismo z dnia 24.08.2015 r. Sekretarza Stanu MSWiA Stanisława Huskowskiego do Sekretarza Rady Polskiej Unii Buddyjskiej Waldemara Zycha, DWRMNiE-WRPiFK.600.22.2015, archiwum MSWiA.

zasłony, a więc negatywne wrażenia i szkodliwe nawyki, które uniemożliwiają doświadczenie jego prawdziwego stanu³⁴⁸”. Diament, do którego odwołuje się nazwa związku, symbolizuje oświecony umysł – niezniszczalny i promieniejący własnym światłem³⁴⁹. Szkoła Karma Kagyu należy do jednej z czterech głównych szkół buddyzmu tybetańskiego. Pierwsze ośrodki buddyjskie Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu na Zachodzie powstały za sprawą Olego i Hannan Nydalów w 1972 r. w Austrii, Norwegii, Szwecji i Danii³⁵⁰. Działalność Związku w Polsce rozpoczęła się w latach 70. Związek zarejestrowano w 1984 r. w rejestrze stowarzyszeń. Możliwość rejestracji wynikała z dekretu z dnia 5 sierpnia 1949 r. o zmianie niektórych przepisów prawa o stowarzyszeniach i rozporządzenia wykonawczego Ministra Administracji Publicznej z dnia 6 sierpnia 1949 r. Umożliwiły one rejestrowanie związków religijnych na podstawie prawa o stowarzyszeniach z dnia 27 października 1932 r.³⁵¹ Po zmianie ustroju Związek został wpisany do rejestru kościołów i związków wyznaniowych prowadzonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 7 kwietnia 1990 r. pod nr 15. W Narodowym Spisie Powszechnym z 2021 r. przynależność do Związku zadeklarowało 3236 osób. Według poprzedniego spisu powszechnego z 2011 r. liczebność Związku wynosiła 3062 osoby.

22 października 2009 r. Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu w Rzeczypospolitej Polskiej zwrócił się do premiera z prośbą o podjęcie negocjacji w sprawie zawarcia umowy z państwem i uchwalenia ustawy wyznaniowej³⁵². W dniu 12 stycznia 2010 r. odbyło się jedyne jak dotąd posiedzenie zespołu redakcyjnego składającego się z przedstawicieli związku wyznaniowego i przedstawicieli Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych³⁵³. Na posiedzeniu pracowano nad projektem ustawy załączonym przez związek wyznaniowy do wniosku. Przedstawiciele ministra przedstawili szereg poprawek, które

³⁴⁸ Materiał informacyjny dotyczący podstaw religijnych Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu dołączony do wniosku z dnia 22.10.2009 r. o zawarcie umowy i uchwalenie ustawy szczegółowej DWRMNI-E-0232-68/09, archiwum MSWiA.

³⁴⁹ Materiał informacyjny dotyczący podstaw religijnych Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu dołączony do pisma z dnia 22.10.2009 r. Wiceprzewodniczących Zarządu Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu Rafała Olecha i Michała Siwka do Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, archiwum MSWiA.

³⁵⁰ Strona Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu <https://www.buddyzm.pl/nauczyciele/lama-ole-nydahl>, dostęp z 10.02.2023 r.

³⁵¹ M. Winiarczyk-Kossakowska, *Uznanie administracyjne związków...*, s. 77.

³⁵² Wniosek Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22.10.2009 r. do Prezesa Rady Ministrów o zawarcie umowy i uchwalenie ustawy szczegółowej DWRMNI-E-0232-68/09, archiwum MSWiA.

³⁵³ Protokół z dnia 12.01.2010 r. z I posiedzenia zespołu redakcyjnego powołanego w celu wstępnego uzgodnienia projektu ustawy o stosunku Państwa do Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu w Rzeczypospolitej Polskiej, archiwum MSWiA.

miały zostać rozważone przez przedstawicieli Związku. Kolejne posiedzenie zespołu redakcyjnego zaplanowano na marzec 2010 r., nie doszło ono jednak do skutku, prawdopodobnie z powodu nieopracowania do tego czasu poprawek przez wnioskodawcę. W październiku 2012 r. MSWiA poinformowało Związek o podjęciu rozmów w sprawie ustawy dotyczącej zawierania małżeństw ze skutkami cywilnymi w formie wyznaniowej w związku z nowelizacją Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. W odpowiedzi na pismo Związek zadeklarował zainteresowanie projektem oraz przypomniał o toczących się pracach nad ustawą regulującą całościowo stosunek Państwa do Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu w Rzeczypospolitej Polskiej, dołączając poprawiony projekt ustawy³⁵⁴. Odpowiedź z Ministerstwa nadeszła w marcu 2013 r. i była zapewnieniem, że w przypadku podjęcia prac legislacyjnych nad regulacją dotyczącą małżeństw Związek zostanie o tym poinformowany. W sprawie podjęcia dalszych prac nad projektem całościowej ustawy o stosunku Państwa do Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu w Rzeczypospolitej Polskiej, ministerstwo odpowiedziało dopiero w listopadzie 2014 r., powołując się na exposé premier Ewy Kopacz:

(...) z uwagi na fakt, że obecnie administracja rządowa prowadzi prace ukierunkowane na realizację exposé Pani Premier Ewy Kopacz z przykrością muszę poinformować Pana Przewodniczącego, że prace nad projektem ustawy o stosunku Państwa do Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu w Rzeczypospolitej Polskiej zostały zawieszony³⁵⁵.

Z exposé premier Ewy Kopacz z 1 października 2014 r. wynika, że Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, które wówczas zajmowało się sprawami wyznaniowymi, otrzymało zadanie stworzenia systemu informującego o zagrożeniach i klęskach żywiołowych³⁵⁶. W piśmie do związku wyznaniowego nie wyjaśniono jednak, dlaczego nie do pogodzenia jest równoczesne zajęcie się przez ministerstwo realizacją exposé i pracami nad ustawą wyznaniową. Można jedynie przypuszczać, że przyczyną porzucenia prac nad projektem ustawy o stosunku państwa do Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu w Rzeczypospolitej Polskiej mogły być braki kadrowe w Ministerstwie Administracji i Cy-

³⁵⁴ Pismo z dnia 30.10.2012 r. Wiceprzewodniczących Zarządu Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu Marcina Barańskiego i Michała Siwka do Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Andrzeja Marciniaka, archiwum MSWiA.

³⁵⁵ Pismo z 26.11.2014 r. Sekretarza Stanu Stanisława Huskowskiego do Wiceprzewodniczącego Zarządu Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu Michała Siwka, Archiwum MSWiA.

³⁵⁶ Stenogram exposé premier Ewy Kopacz z dnia 1.10.2014 r.: <https://www.gov.pl/web/premier/stenogram-expos-premier-ewy-kopacz>, dostęp z dnia 14.11.2022 r.

fryzacji, uniemożliwiającej jednoczesną pracę nad celami wskazanymi w exposé i zadaniami ze szczegółowego zakresu działania ministerstwa wynikającymi z rozporządzenia prezesa rady ministrów³⁵⁷ lub brak woli politycznej negocjowania umów wyznaniowych.

Konkluzje

Strona rządowa dość sprawnie odpowiedziała na pierwszy wniosek o podjęcie negocjacji i wyznaczyła termin posiedzenia zespołu redakcyjnego na niecałe 3 miesiące po złożeniu wniosku. Związek wyznaniowy zwlekał z przedstawieniem stronie rządowej poprawionego projektu ustawy prawie trzy lata (od stycznia 2010 r. do października 2012 r.), co z pewnością nie sprzyjało dynamice prowadzonych negocjacji. Strona rządowa zwlekała ponad dwa lata z odpowiedzią na pismo, do którego był załączony poprawiony projekt ustawy (od 30 października 2012 do 26 listopada 2014 r.). Nie ustalono wspólnego brzmienia projektu ustawy w ramach zespołu redakcyjnego ze względu na zawieszenie prac ze strony MSWiA. Jako przyczynę podano prowadzenie prac „ukierunkowanych na realizację exposé Pani Premier Ewy Kopacz”.

2.3.3.3. Misja Buddyjska „Trzy Schronienia”

Poza kościołami i związkami wyznaniowymi, które zwróciły się do DWRMNiE z wnioskiem o zawarcie umowy w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji, wolę posiadania ustawy indywidualnej wyraziła także Misja Buddyjska „Trzy Schronienia”. Przedstawiciele związku sformułowali w tej sprawie stanowisko przedstawione na konferencji naukowej „Układowe metody regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi” w Lublinie w 2011 r.:

(...) Pragniemy zwrócić uwagę na palącą potrzebę zawarcia porozumienia pomiędzy państwem a Misją Buddyjską w celu przyjęcia regulacji ustawowej, pozwalającej usprawnić działalność związku w ramach prawa do nieskrępowanego wykonywania praktyk religijnych³⁵⁸.

Zdaniem przedstawicieli Misji Buddyjskiej władze związku zgłaszały chęć uregulowania jego sytuacji prawnej w drodze ustawowej w lutym 1997 r., jednak starania te nie zostały

³⁵⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji, Dz. U. poz. 1254.

³⁵⁸ Zob. Szczęsny Maślankowski J., Bielak P. K., *Stanowisko Misji Buddyjskiej „Trzy Schronienia” w Polsce w sprawie urzeczywistnienia konstytucyjnych gwarancji równouprawnienia wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych*, [w:] Stanisław P., Ordon M. (red), *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami zawodowymi (art. 25 ust. 4–5 Konstytucji RP)*, Lublin 2013, s. 455.

w żaden sposób odnotowane ze względu na dyskutowany wówczas projekt wprowadzenia progu 50-letniego okresu istnienia związku wyznaniowego, jako warunku ubiegania się o ustawę indywidualną.

Misja Buddyjska „Trzy Schronienia” widnieje w rejestrze kościołów i związków wyznaniowych pod nr 97 od 22.06.1995 r. W Narodowym Spisie Powszechnym 2011 przynależność do związku zadeklarowały 562 osoby. Dotychczas brak danych na temat liczebności związku z NSP 2021.

2.3.4. Rekonstrukcjonistyczne związki wyznaniowe

2.3.4.1. Rodzima Wiara

Rodzima Wiara to związek wyznaniowy zaliczany przez religioznawców do kategorii „rekonstrukcjonizmu– religii Słowian³⁵⁹”. Przedstawiciele związku swoją wiarę określają jako „rodzimowierstwo” i realizują powrót do pierwotnej, politeistycznej religii słowiańskiej³⁶⁰. W PRL-u grupy wyznające religię rodzimą, nawiązujące do tradycji przedwojennej Zadruży, działały niejawnie. W latach sześćdziesiątych jeden z rodzimowierczych związków – Lechickie Stowarzyszenie Czcieli Światowida – podjął próbę rejestracji, jednak zakończyła się ona niepowodzeniem. Formalna działalność związków rodzimowierczych została umożliwiona dopiero w latach dziewięćdziesiątych³⁶¹. Związek Rodzima Wiara został zarejestrowany 1.04.1996 r. pod numerem 108. W 2021 r. w Narodowym Spisie Powszechnym członkostwo w Rodzimej Wierze zadeklarowało 2039 osób³⁶². W 2011 r. do Rodzimej Wiary przynależało 300 osób. Jest to jeden z nielicznych związków wyznaniowych, które odnotowały wzrost liczby wyznawców od poprzedniego spisu powszechnego.

Kościół ten zwrócił się z prośbą o podjęcie rozmów zmierzających do uregulowania jego sytuacji prawnej pismem z 27 września 2016 r. i jest kolejnym kościołem, wobec którego przedstawiono argument „nieprzewidywania podjęcia prac nad projektami umów”. Odpowiedź z Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych nadeszła już po trzech tygodniach, jednak nie zawierała merytorycznego uzasadnienia odmowy podjęcia rozmów:

(...) uprzejmie informuję, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji aktualnie rozważa potrzebę wznowienia prac nad projektami umów i ustaw, o których mowa w

³⁵⁹ Z. Pasek, *Kościóły i związki wyznaniowe...*, s. 219.

³⁶⁰ Strona internetowa Rodzimej Wiary, <https://rodzimawiara.org.pl/rodzima-wiara/kim-jestesmy.html> (dostęp z dnia 12.02.2023 r.)

³⁶¹ R. Michalak, *Polityka wyznaniowa państwa...*, s. 281.

³⁶² Wyniki ostateczne Narodowego Spisu Powszechnego 2021.

art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, prowadzonych w ramach powołanych 5 zespołów redakcyjnych, składających się z pracowników Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA oraz przedstawicielami kościołów i innych związków wyznaniowych. Aktualnie nie przewiduje się podjęcia prac nad projektami umów, na podstawie których uchwalane są ustawy określające stosunek Państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych, w ramach innych niż wyżej wymienione zespołów redakcyjnych³⁶³.

Z powodu uzyskania niesatysfakcjonującej odpowiedzi na wniosek, Naczelnik Rodzimej Wiary złożył pismo, w którym zwrócił uwagę, że nie otrzymał odpowiedzi na swoją prośbę, a został jedynie poinformowany „o stanie możliwych zmian w prawie wyznaniowym³⁶⁴”. W odpowiedzi Ministerstwa powtórzono sformułowanie: „nie przewiduje się podjęcia prac nad projektami umów, na podstawie których uchwalane są ustawy określające stosunek Państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych” oraz podkreślono, że wznowienie prac nad pięcioma projektami nie dotyczy związku wyznaniowego Rodzima Wiara³⁶⁵.

Rodzima Wiara w swoim wniosku z 27 września 2016 r. powołała się na art. 16a ust. 1 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania³⁶⁶, co nie zdarzyło się we wnioskach składanych przez inne związki wyznaniowe. Artykuł 16a stanowi o możliwości zawierania umów między właściwymi rzeczowo centralnymi organami administracji rządowej a władzami poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych w sprawach określonych w art. 16 tej ustawy, tj. w sprawach zachowania pokoju, kształtowania warunków rozwoju kraju oraz zwalczania patologii społecznych. We wniosku nie sprecyzowano, którego z powyższych obszarów miałyby dotyczyć umowy. Jednak w kolejnych pismach związek powołuje się na art. 25 ust. 5 Konstytucji, a także sugeruje, że jego celem było uzyskanie całościowej regulacji stosunku Państwa do Rodzimej Wiary:

³⁶³ Pismo z dnia 18.10.2016 r. Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych do Naczelnika Związku Wyznaniowego Rodzima Wiara Stanisława Potrzebowskiego, DWRMNiE-WRP.026.41.2016, archiwum MSWiA.

³⁶⁴ Pismo z dnia 8.11.2016 r. Naczelnika Związku Wyznaniowego Rodzima Wiara Stanisława Potrzebowskiego do Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Józefa Różańskiego, archiwum MSWiA.

³⁶⁵ Pismo z 18.11.2016 r. Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych, Józefa Różańskiego do Naczelnika Związku Wyznaniowego Rodzima Wiara, Stanisława Potrzebowskiego, DWRMNiE-WRP.026.41.2016, archiwum MSWiA.

³⁶⁶ Pismo z dnia 27.09.2016 r. Naczelnika Związku Wyznaniowego Rodzima Wiara, Stanisława Potrzebowskiego do Prezes Rady Ministrów, Beaty Szydło, archiwum MSWiA.

W odpowiedzi na Pana pismo z dnia 18 listopada 2016 r. zwracamy się z uprzejmą prośbą o uzasadnienie oraz wskazanie podstawy prawnej dla «nieprzewidywania» podjęcia prac legislacyjnych nad innymi, niż wskazane przez Pana w piśmie z dnia 18 października, projektami umów i ustaw, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (...). Pragniemy nadmienić, że zgodnie z postanowieniami ust. 1 tegoż samego artykułu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wszystkie kościoły i związki wyznaniowe są równoprawne. Pragniemy więc, aby Rodzima Wiara została zrównana w prawach z wyznaniem, jakie posiadają uregulowany umową stosunek do Rzeczypospolitej Polskiej. Czemu prowadzone są obecnie prace redakcyjne w 5 zespołach, a odmawia się tego Rodzimej Wierze, traktując ją odmiennie od innych³⁶⁷.

Wymiana korespondencji między związkiem a ministerstwem zakończyła się w styczniu 2017 r. Ministerstwo wyjaśniło, że art. 25 ust. 5 Konstytucji nie nakłada na Radę Ministrów obowiązku zawarcia umowy z każdym kościołem i związkiem wyznaniowym oraz że uregulowanie stosunku państwa do kościoła lub związku wyznaniowego w drodze ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, a nie indywidualnej ustawy nie stanowi naruszenia konstytucyjnej zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych zawartej w art. 25 ust. 1³⁶⁸.

Konkluzje

Związek Wyznaniowy Rodzima Wiara początkowo powołał się na art. 16a ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jednak nie miało to wpływu na decyzję ministerstwa o odmowie podjęcia rozmów. Strona rządowa bardzo szybko odpowiadała na pisma związku – od ok. 10 dni do ok. 3 tygodni. Odmowa podjęcia rozmów ze związkiem została uzasadniona potrzebą wznowienia prac nad projektami umów i ustaw, prowadzonych w ramach powołanych dotychczas pięciu innych zespołów redakcyjnych. Rodzima Wiara nie przedstawiła wraz z wnioskiem o podjęcie rozmów projektu umowy ani ustawy. Jest to jak dotąd jedyny rodzimowierczy („neopogański”) związek wyznaniowy starający się o uzyskanie ustawy indywidualnej.

³⁶⁷ Pismo z 4.01.2017 r. Naczelnika Rodzimej Wiary Stanisława Potrzebowskiego do Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Józefa Różańskiego, archiwum MSWiA.

³⁶⁸ Pismo ze stycznia 2017 r. (brak daty dziennej na piśmie w archiwum MSWiA) Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Józefa Różańskiego do Naczelnika Związku Wyznaniowego Rodzima Wiara Stanisława Potrzebowskiego, DWRMNiE-WRP.026.41.2016, archiwum MSWiA.

2.4. Podsumowanie

Z odpowiedzi udzielonych kościołom i związkom wyznaniowym wyodrębnić można następujące ogólne powody odmowy podjęcia lub kontynuowania prac nad projektem ustawy z art. 25 ust. 5 Konstytucji, przedstawiane przez stronę rządową:

1. Brak obowiązującej procedury postępowania w sprawie zawierania umów w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji (do 2009 r.);
2. Przeszkody proceduralne wynikające z „trybu przygotowywania i zawierania umów, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji” zatwierdzonego przez Prezesa Rady Ministrów w czerwcu 2009 r. lub zasad przyjętych przez Sekretarza Stanu MSWiA w 2010 r.;
3. Wykonywanie zadań pilniejszych dla ministerstwa właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych;
4. Nieuwzględnienie prac nad projektami przez Zespół do Spraw Programowania Prac Rządu;
5. Zastrzeżenia co do reprezentacji związku wyznaniowego;
6. Brak przewidywania prac nad nowymi ustawami wyznaniowymi;

Z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego niemal żaden z wymienionych wyżej powodów nie są wystarczający, by uzasadnić odmowę zawarcia ze związkiem wyznaniowym umowy w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji. Brak procedury jest spowodowany zaniechaniem organów władzy państwowej w zakresie jej ustanowienia w akcie prawnym o odpowiedniej randze. Związki wyznaniowe ponoszą więc konsekwencje zaniechań organów władzy publicznej. Świadczy to o braku zrozumienia przez stronę rządową zupełności systemu prawa wyprowadzanej z zasady legalizmu: „Przyczyną [rozstrzygnięcia spraw wnoszonych do organów władzy publicznej – przyp. P.Ł.] nie może być w szczególności argument braku przepisów, na podstawie których rozstrzygnięcie mogłoby być wydane (...)”³⁶⁹. Z kolei uniemożliwianie zawarcia umowy związkom wyznaniowym w oparciu o procedury ustalone w formie wewnętrznego dokumentu Rady Ministrów jest bezpodstawnym ograniczaniem uprawnień wynikających z Konstytucji. Rada Ministrów ma prawo określać organizację i tryb swojej pracy w regulaminie (art. 2 ust. 3 ustawy o Radzie Ministrów), jednak prawo wewnętrzne nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2 Konstytucji). Ograniczanie liczby związków wyznaniowych, z którymi mogą być jednocześnie prowadzone negocjacje jest zatem niezgodne z Konstytucją, nawet jeśli wyjaśniane jest brakami kadrowymi w ministerstwie. Ponadto brak trzymywania się kolejności negocjowania ze związkami zgodnie z datami wpływu ich

³⁶⁹ T. Bekrycht, J. Leszczyński, P. Łabieniec, *Podstawy doktryny prawnej*, Warszawa 2021, s. 117.

wniosków świadczy o nieprzestrzeganiu przez stronę rządową stworzonych przez siebie reguł. Zajmowanie się pilniejszymi sprawami (realizacją *exposé* premiera) przedstawiane jako argument niepodejmowania negocjacji ze związkiem wyznaniowym słusznie odbierany jest przez niego jako lekceważenie.

Strona rządowa posługiwała się także wyjaśnieniami, przywołującymi na myśl błąd logiczny w definiowaniu *idem per idem*³⁷⁰. Na prośbę przedstawicieli Aliansu Ewangelicznego o spotkanie w celu wyjaśnienia, dlaczego zaniechano dalszych prac legislacyjnych nad projektami ustaw oraz dlaczego projekty nie zostały wpisane do planu prac rządu, udzielono odpowiedzi: dlatego, że „Zespół do Spraw Programowania Prac Rządu nie umieścił omawianych projektów w tegorocznym Wykazie Prac Legislacyjnych Rady Ministrów”. W przypadku takiej argumentacji nie można oczywiście mówić o błędzie *idem per idem*, ale o pewnego rodzaju manipulacji, w której odpowiedzi na pytania są pozorne.

Manipulacja jest to perswazja, której cel nadawca ukrywa przed odbiorcą (...). Aby można było mówić o manipulacji, komunikat perswazyjny musi mieć co najmniej dwa cele, z których przynajmniej jeden musi być ukryty przed odbiorcą. Cel jawny, oficjalny nadania komunikatu jest celem nieistotnym dla nadawcy, pełniącym funkcję zasłony dymnej, pomagającym ukryć prawdziwy cel komunikatu³⁷¹.

Celem jawnym było wyjaśnienie związkom wyznaniowym, dlaczego Rada Ministrów nie podjęła dalszych prac nad projektem ustaw indywidualnych, zaś celem ukrytym mogło być zniechęcenie związków wyznaniowych do dalszego ubiegania się o ustawę indywidualną.

Zastrzeżenia dotyczące reprezentacji związku wyznaniowego mogą być racjonalnym uzasadnieniem odmowy negocjowania umowy między związkiem wyznaniowym a rządem. Art. 25 ust. 5 stanowi o uchwalaniu ustaw na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z właściwymi przedstawicielami kościołów i związków wyznaniowych. W razie stwierdzenia, że osoby zwracające się z wnioskiem o zawarcie umowy w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji nie są upoważnione do jego reprezentowania, Rada Ministrów może odmówić negocjowania umowy. W przypadku Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego zastrzeżenia dotyczące jego przedstawicieli oparte są na przedwojennym statucie oraz rozporządzeniu, które nie przystają do obecnie obowiązującego w Polsce modelu relacji państwo–kościół i poddawana jest w wątpliwość ich moc obowiązująca (*desuetudo*). Co więcej nowy projekt ustawy przewiduje zmiany również w zakresie wyłaniania i zatwierdzania reprezentacji Kościoła. Biorąc pod uwagę nastawienie strony rządowej do wszelkich projektów ustaw proponowanych na gruncie art. 25 ust. 5 Konstytucji przez związki wyznaniowe, trudno oprzeć się

³⁷⁰ Błąd polegający na umieszczaniu wyrazu definiowanego w części stanowiącej definiens. Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 1990, s. 48.

³⁷¹ P. Łukowski, *Logika praktyczna z elementami wiedzy o manipulacji*, Warszawa 2012, s. 275–276.

wrażeniu, że wątpliwości co do reprezentacji związku są jedynie pretekstem do niepodjęcia negocjacji i podpisania umowy z Wschodnim Kościołem Staroobrzędowym nieposiadającym hierarchii duchownej.

Argumentem przytaczanym przez stronę rządową w celu uzasadnienia odmowy uchwalenia ustawy indywidualnej, który należy uznać za rzetelny, był argument objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu w latach 2009–2014 wskutek decyzji Rady ECOFIN. Państwo objęte tą procedurą zobowiązane jest wdrożyć plan działania naprawczego, w innym razie może zostać ukarane grzywną (art. 126 TFUE³⁷²). Rada Ministrów nie mogła wówczas przyjmować projektów ustaw określających zwolnienia, ulgi i obniżki, których skutkiem finansowym mogło być zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych, a więc także ustaw wprowadzających zwolnienia podatkowe wobec kościołów i innych związków wyznaniowych. W przypadku negocjowanych wówczas ustaw partykularnych nie było możliwości, aby obejmowały ustalenia mogące mieć wpływ na zwiększenie deficytu w budżecie państwa. Znaczna część związków wyznaniowych przystała na propozycję usunięcia z projektów ustaw przepisów dotyczących kwestii finansowych, które blokowałyby przyjęcie projektu ustawy przez rząd. Tylko Muzułmański Związek Religijny w RP nie zgodził się na skorygowanie projektu ustawy zgodnie z procedurą nadmiernego deficytu. Kościół Nowoapostolski oraz kościoły reprezentowane przez Alians Ewangeliczny przystały na zmiany, jednak projekty ustaw, nawet w formie okrojonej zgodnie z zaleceniami, nie doczekały się przyjęcia przez Radę Ministrów. Uchylenie procedury nadmiernego deficytu wobec Polski nastąpiło 19 czerwca 2015 r. decyzją Rady Unii Europejskiej. Nie spowodowało to jednak uchwalenia jakiegokolwiek ustawy wyznaniowej ani uwzględniającej ani nieuwzględniającej kwestii finansowych. Stąd trudno uznać, że procedura nadmiernego deficytu stanowiła przeszkodę w uchwalaniu ustaw indywidualnych z art. 25 ust. 5 Konstytucji. Mogła jedynie wpłynąć na treść projektów ustaw partykularnych na pewnym etapie prac nad nimi. Powyżej wskazane nieprawidłowości w realizowaniu art. 25 ust. 5 Konstytucji występowały niezależnie od przynależności politycznej kolejnych rządów.

³⁷² Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).

Rozdział III

Postulaty kościołów i związków wyznaniowych zgłaszane w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji

Postulaty zgłaszane przez kościoły i związki wyznaniowe stanowią ważne kryterium oceny przestrzegania konstytucyjnej zasady ich równouprawnienia. Jak słusznie zauważa A.M. Abramowicz „Naruszenia tej konstytucyjnej zasady nie powoduje (...) brak unormowania określonych praw w ustawie regulującej stosunek państwa do danego związku wyznaniowego, kiedy ten związek nie jest tym uprawnieniem zainteresowany³⁷³”. Projekty ustaw zgłaszane przez kościoły i związki wyznaniowe w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji są cennym źródłem informacji na temat uprawnień i przywilejów pożądaných przez związki wyznaniowe w Polsce. Przepisy wzorowane są na obowiązujących ustawach indywidualnych regulujących działalność poszczególnych kilkunastu kościołów i związków wyznaniowych w Polsce, co świadczy o chęci zrównania swojej pozycji przez niektóre zarejestrowane związki wyznaniowe z pozycją kościołów, które w latach 1989–1997 doczekały się własnej ustawy partykularnej. Uprawnienia pozostające w kręgu zainteresowań zarejestrowanych kościołów i związków wyznaniowych wskazują, na jakich płaszczyznach może dochodzić do nierównego ich traktowania.

W celu ustalenia katalogu postulatów zgłaszanych przez kościoły i związki wyznaniowe analizie poddano dziesięć projektów ustaw zgłaszanych w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji w latach 2010–2021. W pracy wzięto pod uwagę projekty najbardziej aktualne. Część z nich została poddana opracowaniu w ramach rządowo-kościelnych zespołów redakcyjnych – w przypadku tych projektów wzięto pod uwagę wersje uwzględniające poprawki zespołów redakcyjnych, przyjmując, że wszelkie zmiany zostały zaakceptowane przez związki wyznaniowe³⁷⁴. Analizie poddano następujące projekty ustaw:

³⁷³ A.M. Abramowicz, *Równouprawnienie związków wyznaniowych w prawie polskim*, Lublin 2018, s. 342.

³⁷⁴ Negocjacom w ramach zespołów redakcyjnych poddano projekty ustaw przedstawione przez Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu, Muzułmański Związek Religijny, Kościół Nowoapostolski oraz kościoły reprezentowane przez Alians Ewangeliczny. Negocjacom nie poddano projektów

1. Projekt ustawy o stosunkach między Państwem a niektórymi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi nurtu charyzmatycznego w Rzeczypospolitej Polskiej – dziewięć kościołów chrześcijańskich (wersja z dnia 15.02.2010 r.)
2. Projekt ustawy o stosunku Państwa do Islamskiego Zgromadzenia Ahl-ul-Bayt (wersja z dnia 5.11.2010 r.)
3. Projekt ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Wiary Ewangelicznej (wersja z 26.08.2011 r.)
4. Projekt ustawy o stosunku Państwa do Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Karma Kagyu w Rzeczypospolitej Polskiej (wersja z dnia 30.10.2012 r.)
5. Projekt ustawy o stosunku Państwa do Polskiej Unii Buddyjskiej (wersja z dnia 13.11.2013 r.)
6. Projekt ustawy o finansowaniu Wyższej Szkoły Teologiczno-Humanistycznej im. Michała Beliny-Czechowskiego w Podkowie Leśnej z budżetu państwa – Kościół Adwentystów Dnia Siódmego (wersja z dnia 3.11.2014 r.)
7. Projekt ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Nowoapostolskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (wersja z dnia 19.05.2015 r.)
8. Projekt ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (wersja z dnia 22.07.2015 r.)
9. Projekt ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (wersja z dnia 16.10.2015 r.)
10. Projekt ustawy o stosunkach między Państwem a Wschodnim Kościołem Staroobrzędowym w Polsce (wersja z dnia 8.11.2021 r.)

Cztery z wymienionych projektów zostało zgłoszonych przez kościoły i związki wyznaniowe działające na podstawie indywidualnej ustawy (lub rozporządzenia z mocą ustawy) – są to projekty Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego, Muzułmańskiego Związku Religijnego, Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego oraz Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego. Projekty te zostały uwzględnione, ponieważ zawierają postulaty poszerzające zakres dotychczas posiadanych uprawnień lub je nowelizują.

W ustalaniu postulowanych uprawnień wzięto również pod uwagę odpowiedzi udzielone przez przedstawicieli kościołów i związków wyznaniowych w skierowanej do nich ankiecie. Ankieta miała na celu wyróżnienie aspektów prawnych, którymi kościoły i związki wyznaniowe są szczególnie zainteresowane. Postulaty, na które kościoły i związki wyznaniowe zwróciły uwagę w ankietach, zostały opatrzone dodatkowym komentarzem.

zgłaszanych przez dziewięć Kościołów chrześcijańskich, Polską Unię Buddyjską, Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt oraz Kościół Adwentystów Dnia Siódmego.

Przepisy zawarte w projektach ustaw zgłaszanych przez związki wyznaniowe można podzielić na takie, które są powtórzeniem uprawnień posiadanych przez wszystkie zarejestrowane związki wyznaniowe na podstawie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, oraz na te, które dają związkom wyznaniowym nowe uprawnienia. Osobno omówiono również uprawnienia przysługujące kościołom i związkom wyznaniowym na podstawie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz innych ustaw, których realizacja w praktyce jest znacznie utrudniona zdaniem przedstawicieli kościołów i związków wyznaniowych.

1. Postulaty zmierzające do potwierdzenia dotychczasowych uprawnień kościołów i związków wyznaniowych wynikających z ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

1.1. Osobowość prawna związków wyznaniowych

Zarówno kościoły i związki wyznaniowe działające na podstawie ustawy indywidualnej jak i wpisane do rejestru posiadają osobowość prawną. Nabywają ją z chwilą wpisu (art. 34 ust. 2 GwWolSU). Jednostki organizacyjne takiego kościoła lub związku wyznaniowego uwzględnione w statucie (art. 34 ust. 3 GwWolSU) również posiadają osobowość prawną. Kościół, którego sytuacja prawna zostaje uregulowana w drodze ustawy indywidualnej zostaje wykreślony z rejestru (art. 36 ust. 1 pkt 1. GwWolSU), dlatego osobowość prawna kościoła (jako całości) oraz jednostek organizacyjnych ustanowiona jest w odrębnym przepisie ustawy. Wszystkie projekty ustaw indywidualnych zgłaszane w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji zawierają przepis nadający osobowość prawną związkowi wyznaniowemu jako całości oraz jego poszczególnym jednostkom organizacyjnym.

1.2. Duszpasterstwo specjalne

Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania zapewnia obywatelom prawo do uczestniczenia w czynnościach i obrzędach religijnych zgodnych z zasadami swojego wyznania oraz do wypełniania obowiązków religijnych i obchodzenia religijnych świąt (art. 2 ust. 2 GwWolSU). Prawo to, a także prawo do posiadania i korzystania z przedmiotów potrzebnych do uprawiania kultu i praktyk religijnych, przysługuje również na podstawie art. 4 ust. 1 GwWolSU osobom:

1. pełniącym służbę wojskową lub zasadniczą służbę w obronie cywilnej;
2. przebywającym w zakładach służby zdrowia i opieki społecznej oraz dzieciom i młodzieży na krajowych koloniach i obozach organizowanych przez instytucje państwowe;

3. przebywającym w zakładach karnych, poprawczych i wychowawczych oraz aresztach śledczych, ośrodkach przystosowania społecznego oraz schroniskach dla nieletnich.

Przepisy te pośrednio przyznają uprawnienie kościołom i związkom wyznaniowym do sprawowania czynności i obrzędów religijnych w szczególnych, wymienionych w ustawie miejscach.

1.2.1. Działalność duszpasterska w siłach zbrojnych

Na gruncie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (art. 19 ust. 2 pkt 3) kościołom i związkom wyznaniowym przysługuje prawo do prowadzenia duszpasterstwa wobec osób sprawujących służbę wojskową.

Możliwość powoływania kapelanów wojskowych działających w ramach struktur Wojska Polskiego przysługuje na mocy ustaw indywidualnych Kościołowi Katolickiemu (art. 26 KKatU), Polskiemu Autokefalicznemu Kościołowi Prawosławnemu (art. 22 PAKPrawosłU) oraz Kościołowi Ewangelicko-Augsburskiemu (art. 30 KEwangAU). Kapelani sprawują posługę w ramach ordynariatów – odpowiednio: Ordynariatu Polowego, Prawosławnego Ordynariatu Wojska Polskiego, Ewangelickiego Duszpasterstwa Wojskowego) i są finansowani z budżetu państwa. Do korpusu żołnierzy zawodowych nie należą zaś duchowni kościołów Polskokatolickiego, Starokatolickiego Mariawitów, Zielonoświątkowego, Adwentystów Dnia Siódmego, Chrześcijan Baptystów, Ewangelicko-Methodystycznego oraz Katolickiego Mariawitów, ale mają gwarancję sprawowania opieki duszpasterskiej w terminach uzgadnianych z dowódcami jednostek wojskowych³⁷⁵. Inne rozwiązanie zastosowano wobec Kościoła Ewangelicko-Reformowanego oraz gmin wyznaniowych żydowskich: mogą organizować opieką duszpasterską poza terenem jednostek wojskowych, jeżeli w miejscowości stacjonowania wojska lub w jej pobliżu znajduje się kościół, kaplica lub dom modlitwy danego wyznania, jeśli nie koliduje to z ważnymi obowiązkami służbowymi żołnierzy³⁷⁶.

Ogólne uprawnienie do korzystania z posługi duchownych dla żołnierzy odbywających służbę wojskową zawarte w art. 4 ust. 1 GwWolSU wymaga doprecyzowania (art. 4 ust. 2), dlatego uzasadnione jest zawarcie w projektowanych ustawach indywidualnych zasad sprawowania posługi duszpasterskiej przez duchownych poszczególnych związków wyznaniowych.

Możliwość organizowania opieki duszpasterskiej poza terenem jednostek wojskowych w miejscowości stacjonowania wojska lub w pobliżu – jeśli nie koliduje to z obowiązkami służbowymi żołnierzy – albo możliwość sprawowania opieki duszpasterskiej na terenie jed-

³⁷⁵ A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 203.

³⁷⁶ Ibidem, s. 204.

nostek wojskowych po uzgodnieniu z dowódcami jednostek postulują kościoły reprezentowane przez Alians Ewangeliczny, dziewięć kościołów chrześcijańskich, Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu, Kościół Nowoapostolski, Polska Unia Buddyjska, Wschodni Kościół Staroobrzędowy oraz Muzułmański Związek Religijny.

Utworzenie odrębnego duszpasterstwa wojskowego (Muzułmańskiego Duszpasterstwa Wojskowego) w ramach struktur Wojska Polskiego postuluje Zgromadzenie Islamskie Ahl-ul-Bayt.

1.2.2. Działalność duszpasterska w zakładach leczniczych i jednostkach organizacyjnych opieki społecznej

Uprawnienie do uczestniczenia w czynnościach i obrzędach religijnych zgodnych z zasadami swojego wyznania zawarte w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania zostało doprecyzowane przepisami ustaw indywidualnych wyrażającymi wprost gwarancję swobodnego dostępu do chorych przez duchownych poszczególnych wyznań, a także nakładającymi obowiązek udostępnienia pomieszczeń w celu sprawowania nabożeństw. Podobne przepisy znalazły się w projektach ustaw indywidualnych przedstawionych przez kościoły reprezentowane przez Alians Ewangeliczny, Zgromadzenie Islamskie Ahl-ul-Bayt, dziewięć kościołów chrześcijańskich, Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu, Kościół Nowoapostolski, Polską Unię Buddyjską oraz Wschodni Kościół Staroobrzędowy.

1.2.3. Działalność duszpasterska w zakładach karnych i poprawczych

Obowiązujące ustawy indywidualne zawierają gwarancje wyznaczania przez władze poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych duchownych pełniących funkcje religijne (kapelanów) w zakładach karnych, aresztach oraz zakładach poprawczych, jednak tylko w ustawach o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego oraz do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego wprost zobowiązano kierowników zakładów do zawierania umów w sprawie nieodpłatnego wykonywania obowiązków kapelana z duchownymi wskazanymi przez władze kościelne³⁷⁷. W projektach ustaw indywidualnych zawarto przepis zapewniający duchownym swobodny dostęp do osób tymczasowo aresztowanych, skazanych oraz nieletnich przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich w celu umożliwienia im uczestniczenia w praktykach religijnych i korzystania z indywidualnej posługi religijnej. Rozwiązanie takie postulują kościoły reprezentowane przez Alians Ewangeliczny, Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt, dziewięć kościołów chrześcijańskich, Kościół Nowoapostolski, Wschodni Kościół Staroobrzędowy.

³⁷⁷ Ibidem, s. 211.

1.3. Ochrona dóbr kultury

Art. 17 GwWolSU stanowi o współdziałaniu, które ma być podejmowane przez państwo i związki wyznaniowe w zakresie ochrony, konserwacji, udostępniania i upowszechniania zabytków architektury, sztuki i literatury religijnej, które stanowią integralną część dziedzictwa kultury. Analogiczny przepis zawarto w projektach ustaw przygotowywanych w trybie art. 25 ust. 5 konstytucji. Ochrona zabytków jest jednym z zadań ciążących na administracji publicznej, jednak obowiązki spoczywają również na właścicielach obiektu, m.in. obowiązek finansowania konserwacji zabytku (art. 71 ust. 1 OchrZabytkiU). Właściciel lub posiadacz obiektu wpisanego do rejestru zabytków może wnioskować o przyznanie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie jego konserwacji (art. 73 OchrZabytkiU). Umieszczenie przepisu zapewniającego ochronę dóbr kultury zaproponowały kościoły reprezentowane przez Alians Ewangeliczny, Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt, dziewięć kościołów chrześcijańskich, Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu, Kościół Nowoapostolski, Polska Unia Buddyjska oraz Wschodni Kościół Staroobrzędowy.

1.4. Nabywanie, zbywanie i zarządzanie majątkiem

Prawo do nabywania, zbywania i zarządzania majątkiem ujęte zostało jako jedna z form wypełniania przez związki wyznaniowe swoich funkcji religijnych (art. 19 ust. 2 pkt. 7 GwWolSU). Samo posiadanie osobowości prawnej wskazuje na prawo do udziału w obrocie prawnym, jednak w niemal wszystkich projektach ustaw indywidualnych zawarto przepis o podobnym brzmieniu: „Kościółowi i jego osobom prawnym przysługuje prawo nabywania, posiadania i zbywania mienia ruchomego i nieruchomego, nabywania i zbywania innych praw oraz zarządzania swoim majątkiem”. Umieszczenie powyższego przepisu w ustawie indywidualnej postulują Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt, dziewięć kościołów chrześcijańskich, Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu, Kościół Nowoapostolski, Polska Unia Buddyjska, Wschodni Kościół Staroobrzędowy oraz Muzułmański Związek Religijny.

1.5. Środki na działalność związku

Związki wyznaniowe mają możliwość pozyskiwania środków na swoją działalność przede wszystkim od swoich członków. Art. 5 GwWolSU stanowi, że obywatele mają prawo do swobodnego świadczenia na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych oraz instytucji charytatywno-opiekuńczych. Ponadto art. 19 ust. 2 pkt 8 stanowi, że kościoły i związki wyznaniowe mają prawo zbierać składki i otrzymywać darowizny, spadki i inne świadczenia od osób fizycznych i prawnych.

Brak konieczności zgłoszenia zbiórki przez kościół lub inny związek wyznaniowy wynika z art. 2 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia zbiorok publicznych z dnia 14 marca 2014 r.³⁷⁸, który za zbiórkę publiczną nie uznaje zbierania ofiar w gotówce lub w naturze na cele religijne, na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą, naukową, oświatową i wychowawczą oraz na utrzymanie duchownych i członków zakonów, jeżeli odbywa się w obrębie terenów kościelnych, kaplic oraz w miejscach i okolicznościach zwyczajowo przyjętych w danej okolicy i w sposób tradycyjnie ustalony. Ustawy indywidualne – a także projekty ustaw zgłaszane w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji – powtarzają tę regulację, wprowadzając przepisy nawiązujące brzmieniem do przepisu ustawy o zasadach prowadzenia zbiorok publicznych. Zawarcie takiej gwarancji w ustawie indywidualnej postulują kościoły reprezentowane przez Alians Ewangeliczny, Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt, dziewięć kościołów chrześcijańskich, Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu, Kościół Nowoapostolski, Polska Unia Buddyjska, Wschodni Kościół Staroobrzędowy oraz Muzułmański Związek Religijny.

1.6. Zwolnienia podatkowe

W art. 13 GwWolSU wyrażono zasadę, że majątek i przychody kościołów i związków wyznaniowych podlegają ogólnie obowiązującym przepisom podatkowym, z wyjątkami określonymi w odrębnych ustawach. W samej ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania wprowadzono następujące zwolnienia podatkowe dla kościołów i innych związków wyznaniowych:

- z opodatkowania z tytułu przychodów z działalności niegospodarczej (art. 13 ust. 2 GwWolSU),
- z opodatkowania z tytułu przychodów z działalności gospodarczej osób prawnych kościołów i innych związków wyznaniowych oraz spółek, których udziałowcami są wyłącznie te osoby w części, w jakiej zostały przeznaczone w roku podatkowym lub w roku po nim następującym na cele kultowe, oświatowo-wychowawcze, naukowe, kulturalne, działalność charytatywno-opiekuńczą, punkty katechetyczne, konserwację zabytków oraz na inwestycje sakralne i inwestycje kościelne, których przedmiotem są punkty katechetyczne i zakłady charytatywno-opiekuńcze, jak również remonty tych obiektów (art. 13 ust. 5 GwWolSU),
- z należności celnych przewozowych względem towarów przeznaczonych na cele charytatywno-opiekuńcze i oświatowo-wychowawcze oraz towarów o charakterze

³⁷⁸ Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorok publicznych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1672).

kulturalnym przeznaczonych na cele kultu, przywożonych dla osób prawnych kościołów i innych związków wyznaniowych, w granicach i na warunkach określonych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 r. ustanawiającym wspólnotowy system zwolnień celnych (Dz. Urz. UE L 342 z 10.12.2009, str. 23), (art. 13 ust. 7 GwWolSU).

Projekty ustaw indywidualnych zawierają powtórzenia powyższych przepisów.

Do 1 stycznia 1991 r. na mocy art. 13 ust. 6 obowiązywało również zwolnienie od opodatkowania i świadczeń na fundusz gminny i fundusz miejski, jednak fundusze te zostały zniesione ustawą z dnia 14 grudnia 1990 r. o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy (Dz.U.1990.89.517). Niektóre projekty ustaw zawierają przepis zwalniający od opodatkowania i świadczeń na fundusz gminny i fundusz miejski, co wynika z kopiowania regulacji zawartych w ustawie indywidualnej o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej³⁷⁹, która nie została w tym zakresie zmieniona po zlikwidowaniu funduszu gminnego i miejskiego.

Wprowadzenie do ustaw partykularnych przepisów powtarzających zwolnienia podatkowe wynikające z ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania postulowało Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt (jedynie w zakresie należności celnych przewozowych), dziewięć kościołów chrześcijańskich, Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu, Kościół Nowoapostolski, Polska Unia Buddyjska, Wschodni Kościół Staroobrzędowy oraz Muzułmański Związek Religijny.

2. Postulaty poszerzające dotychczasowe uprawnienia kościołów i związków wyznaniowych

2.1. Odliczenie darowizn od podstawy opodatkowania

Zgodnie z ustawami o podatku dochodowym (art. 26 ust. 1 pkt 9 lit. b ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych; art. 18 ust. 1 pkt 7. ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych) darczyńcy mogą zmniejszyć podstawę opodatkowania o darowizny przekazane na cele kultu religijnego oraz na działalność pożytku publicznego. Wprowadzono jednocześnie limit wysokości odliczeń – w przypadku osób prawnych jest to 10% dochodu, natomiast w przypadku osób fizycznych 6% dochodu. Ustawa o stosunku państwa do Kościoła

³⁷⁹ Art. 55 ust. 4 ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1347 z późn. zm.).

Katolickiego (art. 55 ust. 7) oraz ustawa o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (art. 40 ust. 7) przewidują dodatkowo możliwość odliczenia darowizny na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą od podstawy opodatkowania darczyńcy (zarówno osoby fizycznej jak i prawnej) podatkiem dochodowym, z tym, że w tych ustawach nie przewidziano limitu dopuszczalnych odliczeń – 6% i 10%. Wymagane jest jedynie przedstawienie darczyńcy pokwitowania odbioru oraz – w okresie dwóch lat od dnia przekazania darowizny – sprawozdania o przeznaczeniu darowizny na działalność charytatywno-opiekuńczą. W szeregu ustaw szczegółowych (Kościół Ewangelicko-Reformowany, Kościół Ewangelicko-Augsburski, Kościół Ewangelicko-Methodystyczny, Kościół Starokatolicki Mariawitów, Kościół Katolicki Mariawitów, Kościół Polskokatolicki, Kościół Adwentystów Dnia Siódmego, Kościół Chrześcijan Baptystów i Kościół Zielonoświątkowy) darowizny mogą odliczyć od podstawy opodatkowania bez limitu jedynie osoby fizyczne. Przywileju odliczenia darowizny na działalność charytatywno-opiekuńczą bez limitów ani wobec osób fizycznych, ani wobec osób prawnych nie mają związki wyznaniowe wpisane do rejestru, ponieważ ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania nie przewiduje takiej możliwości. Należy zwrócić uwagę na fakt, że ustawy szczegółowe przewidują odliczenie darowizny bez limitów, ale tylko w przypadku darowizn na cele charytatywno-opiekuńcze, a zatem nie na każdy rodzaj działalności kościołów i związków wyznaniowych.

Na negatywny skutek braku ustawy indywidualnej w zakresie prawa podatkowego zwrócił uwagę Kościół Boży w Chrystusie: „możliwość odpisów podatkowych na cele charytatywno-opiekuńcze jest w przypadku Kościołów bez własnej ustawy kwestią uznania przez dany Urząd Skarbowy³⁸⁰”.

Wyłączenie z podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym darowizn na cele charytatywno-opiekuńcze postulowały niemal wszystkie związki wyznaniowe ubiegające się o ustawę indywidualną: Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt, dziewięć kościołów chrześcijańskich, Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu, Kościół Nowoapostolski oraz Polska Unia Buddyjska.

2.2. Zwolnienia od podatku od nieruchomości określonego rodzaju budynków mieszkalnych

Art. 1b ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w zakresie zwolnień kościołów i związków wyznaniowych od tych podatków odsyła do odrębnych ustaw. Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w art. 13 ust. 6 zwalnia osoby prawne kościołów

³⁸⁰ Kościół Boży w Chrystusie – kwestionariusz ankiety.

i związków wyznaniowych z podatku od nieruchomości (lub części nieruchomości) stanowiących własność tych osób lub używanych przez te osoby na podstawie innego tytułu prawnego. Zwolnienie to dotyczy nieruchomości niemieszkalnych. Nieruchomości wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej oraz nieruchomości mieszkalne podlegają opodatkowaniu. Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania nie przewiduje w tym zakresie wyjątków, w przeciwieństwie do ustaw szczegółowych, np. ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego (art. 55 ust. 5 KKatU), gdzie przewidziano zwolnienie od podatku także nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkalne duchownych i członków zakonu, jeżeli:

- są one wpisane do rejestru zabytków,
- służą jako internaty przy szkołach i seminariach duchownych, domy zakonów kontemplacyjnych, domy formacyjne zakonów, domy księży emerytów (sióstr emerytek),
- znajdują się w budynkach kurii diecezjalnych i biskupich, zakonnych zarządów generalnych i prowincjalnych w Sekretariacie Prymasa Polski i w Sekretariacie Konferencji Episkopatu Polski.

Analogiczny przepis zawarto w projektach ustaw zgłaszanych w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji, dostosowując go do warunków danego związku wyznaniowego. Na przykład w projekcie Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu brzmi on następująco:

zwolnienie od podatku obejmuje nieruchomości lub ich części przeznaczone na cele mieszkalne osób duchownych oraz personelu pomocniczego, jeżeli:

- a) są one wpisane do rejestru zabytków,
- b) służą jako buddyjskie ośrodki medytacyjne lub odosobnieniowe³⁸¹.

Wprowadzenie analogicznego przepisu do ustawy indywidualanej postulowały, poza Buddyjskim Związkiem Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu, Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt, dziewięć kościołów chrześcijańskich, Kościół Nowoapostolski, Polska Unia Buddyjska oraz Wschodni Kościół Staroobrzędowy.

³⁸¹ Projekt ustawy o stosunku Państwa do Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Karma Kagyu w Rzeczypospolitej Polskiej (wersja z dnia 30.10.2012 r.), archiwum MSWiA.

2.3. Zwrot mienia upaństwowionego

2.3.1. Uwłaszczenie

Ustawy indywidualne zawierają przepisy regulujące sposób zwrotu kościołom i związkom wyznaniowym nieruchomości utraconych przed rokiem 1989 wskutek ustawy o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki (ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego «Dz. U. Nr 9, poz. 87 z późn. zm.»), a także zniesienia fundacji (dekret z dnia 24 kwietnia 1952 r. o zniesieniu fundacji «Dz. U. Nr 25, poz. 172 z późn. zm.»³⁸²). Pierwszym ze sposobów przywrócenia mienia jest uwłaszczenie z mocy prawa nieruchomości znajdujących się we władaniu wyznaniowych osób prawnych, przy spełnieniu określonych w ustawach warunków. Stwierdzenie przejścia własności nieruchomości dokonuje się decyzją właściwego wojewody. W projektach ustaw indywidualnych zgłaszanych w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji część kościołów i związków wyznaniowych również postulowała wprowadzenie przepisu o uwłaszczeniu (dziewięć kościołów chrześcijańskich, Kościół Nowoapostolski, Polska Unia Buddyjska oraz Wschodni Kościół Staroobrzędowy).

2.3.2. Komisje majątkowe

Nieruchomości niebędące we władaniu związku wyznaniowego w momencie wejścia w życie ustawy mogą podlegać postępowaniu regulacyjnemu, tj. przywróceniu w drodze postępowania przed specjalną komisją. Do ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w drodze nowelizacji z 26 czerwca 1997 r. wprowadzono dział IIIa³⁸³. Powołano w nim Międzykościelną Komisję Regulacyjną do spraw majątkowych, która miała za zadanie – na wzór Komisji Majątkowej powołanej dla Kościoła Katolickiego – rozpatrywać wnioski rewindykacyjne w sprawie nieruchomości utraconych przez Kościół Ewangelicko-Reformowany, Kościół Ewangelicko-Methodystyczny, Kościół Chrześcijan Baptystów, Kościół Adwentystów Dnia Siódmego oraz niewymienione z nazwy inne kościoły i związki wyznaniowe, jeżeli wskażą we wniosku, że na rzecz Skarbu Państwa przejęto własność nieruchomości lub ich części będących uprzednio własnością tych kościołów i związków wyznaniowych oraz krajowych organizacji międzykościelnych (art. 38a ust. 2 GwWolSU). Przepis ten może być zatem podstawą do wszczęcia postępowań regulacyjnych dla zarejestrowanych kościołów i związków wyznaniowych. Postępowanie przed Międzykościelną Komisją

³⁸² A. Mezglewski, H. Misztal, P., *Prawo...*, s. 266.

³⁸³ Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U.98.59.375).

Regulacyjną toczyło się na tej podstawie wobec Kościoła Nowoapostolskiego³⁸⁴. Odrębne komisje utworzono dla Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego³⁸⁵, Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego³⁸⁶ oraz Gmin Wyznaniowych Żydowskich³⁸⁷.

Komisja Majątkowa Kościoła katolickiego działała w latach 1989–2011 na podstawie art. 61–64 ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego. W tym czasie do Komisji Majątkowej wpłynęły 3063 wnioski, z czego ugodą zakończyło się 1486 postępowań. Orzeczenia przywracające lub przekazujące własność kościelnym osobom prawnym zapadły w 990 sprawach. Postępowań zakończonych odrzuceniem lub oddaleniem wniosku bądź też umorzeniem postępowania przed Komisją Majątkową było 666, a w 136 sprawach zespoły orzekające nie uzgodniły orzeczenia w sprawie³⁸⁸. Brak uzgodnienia orzeczenia otwierał drogę kościelnym osobom prawnym do wystąpienia w danej sprawie na drogę sądową. W przypadku 216 wniosków, które w momencie likwidacji Komisji Majątkowej nie zostały jeszcze rozpatrzone, ustawa przewidywała możliwość wystąpienia o zasądzenie roszczenia do sądu w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (tj. od 1 lutego 2011 r.)³⁸⁹.

Wskutek działania Komisji Majątkowej osoby prawne Kościoła katolickiego uzyskały nieruchomości o łącznym obszarze 65 537,9704 ha oraz kwotę 143 534 231,41 zł z tytułu rekompensat i odszkodowań³⁹⁰.

Pozostałe komisje, tj. Międzykościelna Komisja Regulacyjna, Komisja Regulacyjna do Spraw Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP, Komisja Regulacyjna do Spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz Komisja Regulacyjna do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich nadal nie zakończyły swojej działalności³⁹¹.

³⁸⁴ P. Sobczyk, *Dobro wspólne jako cel współdziałania państwa z Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi*, „Kościół i Prawo” 2015, nr 1, s. 177.

³⁸⁵ Art. 48a dodany przez art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U.98.59.375) z dniem 30 maja 1998 r.

³⁸⁶ Art. 43 Ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 509).

³⁸⁷ Art. 32 Ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1798).

³⁸⁸ Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji na interpelację nr 9347 w sprawie zlikwidowanej Komisji Majątkowej ds. Kościoła Katolickiego z dnia 6 listopada 2012, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=706F4D5B> – dostęp z dnia 30.07.2023 r.

³⁸⁹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2011 r. Nr 18, poz. 89).

³⁹⁰ Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji na interpelację nr 9347 w sprawie zlikwidowanej Komisji Majątkowej ds. Kościoła Katolickiego z dnia 6 listopada 2012, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=706F4D5B> – dostęp z dnia 30.07.2023 r.

³⁹¹ Na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 listopada 2022 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia członków i personelu pomocniczego komisji regulacyjnych dzia-

Problem rewindykacji mienia utraconego w okresie PRL nie dotyczy kościołów i związków wyznaniowych powstałych po 1989 r. Na przykład dziewięć kościołów chrześcijańskich w uzasadnieniu projektu własnej ustawy partykularnej wskazało wprost, że nie przewidują „wszczenia wobec zainteresowanych kościołów postępowania regulacyjnego³⁹²”. Mimo to w projekcie ustawy dziewięć Kościołów chrześcijańskich zawarło przepis o uwłaszczeniu nieruchomości będących we władaniu kościołów, co wydaje się być pewną niekonsekwencją.

Kościół Nowoapostolski upatruje w uzyskaniu ustawy indywidualnej szansy na „wzmocnienie pozycji Kościoła w ramach prowadzonych postępowań regulacyjnych o zwrot przejętego przez władze PRL mienia kościelnego³⁹³”. W projektach ustaw indywidualnych zgłaszanych w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji nie zawarto przepisu powołującego odrębne komisje majątkowe dla tych związków wyznaniowych. Przepisu takiego nie zawarto także w projekcie ustawy o stosunku państwa do Kościoła Nowoapostolskiego.

2.4. Posiadanie cmentarzy i objęcie ich miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego

Kościóły i inne związki wyznaniowe mają prawo posiadania, zarządzania oraz zakładania i poszerzania cmentarzy grzebalnych (art. 19a GwWolSU). Prawem, o które dodatkowo ubiegają się związki wyznaniowe, jest objęcie cmentarzy wyznaniowych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego na wniosek kościelnych osób prawnych, na wzór rozwiązań zawartych w ustawach o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego (art. 42 ust. 1 KKatU) i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (art. 33 ust. 1 PAKPrawoślU). Postulat taki zgłosiły w projekcie ustawy indywidualnej kościoły reprezentowane przez Alians Ewangeliczny, Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt, dziewięć kościołów chrześcijańskich, Kościół Nowoapostolski oraz Polska Unia Buddyjska.

2.5. Uwzględnienie inwestycji sakralnych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego

Ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego przewiduje objęcie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego inwestycji sakralnych i kościelnych oraz cmentarzy

łąjących na podstawie ustaw o stosunku Państwa do kościołów oraz związków wyznaniowych w roku 2023 (Dz. U. poz. 2479) wynagrodzenie członków i personelu pomocniczego komisji regulacyjnych wynosi w okresie od dnia 1 stycznia 2023 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. odpowiednio 23,60% wynagrodzeń przewidzianych w rozporządzeniach ws szczegółowego trybu postępowania przed poszczególnymi komisjami.

³⁹² Uzasadnienie do projektu ustawy o stosunkach między Państwem a niektórymi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi nurtu charyzmatycznego w Rzeczypospolitej Polskiej, archiwum MSWiA.

³⁹³ Kościół Nowoapostolski – kwestionariusz ankiety.

wyznaniowych (art. 42 KKatU). Przeznaczenie terenu na te cele ustala się w planach na wniosek biskupa diecezjalnego lub wyższego przełożonego zakonnego (art. 42 ust. 1 KKatU). Większość ustaw partykularnych zawiera podobnie brzmiący przepis zapewniający kościołom możliwość udziału w kształtowaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³⁹⁴. Ustawy przewidują także możliwość sprzedania lub oddania w użytkowanie wieczyste kościelnym osobom prawnym nieruchomości uwzględnionych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego a należących do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego³⁹⁵. Kościoły zarejestrowane nie mają takiej możliwości, dlatego w projektach zgłaszanych przez nie ustaw partykularnych uwzględniano powyższe uprawnienia³⁹⁶.

Nieruchomości, które na wniosek kościołów mają określone (sakralne) przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, mogą mieć tylko jednego nabywcę – osobę prawną danego kościoła lub związku wyznaniowego. Nieruchomość jest zatem w praktyce wyłączona z obrotu rynkowego³⁹⁷. Co więcej, ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje w takich przypadkach drogę bezprzetargową oraz możliwość udzielenia kościołom i związkom wyznaniowym bonifikaty, co stawia kościoły w uprzywilejowanej pozycji względem innych podmiotów (art. 37 ust. 2 pkt 10 oraz art. 68 ust. 1 pkt 6 GospNierU).

Uwzględnienie inwestycji sakralnych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w celu umożliwienia wnioskowania o przeznaczenie terenu na cele sakralne oraz cmentarze postulują kościoły reprezentowane przez Alians Ewangeliczny, Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt, dziewięć kościołów chrześcijańskich, Kościół Nowoapostolski, Polska Unia Buddyjska. Możliwością wnioskowania o nabycie lub przejęcie w użytkowanie wieczyste terenów objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego zainte-

³⁹⁴ Przepis nie został zawarty w ustawach o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, Kościoła Ewangelicko-Reformowanego, Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego oraz gmin wyznaniowych żydowskich.

³⁹⁵ Dotyczy to wszystkich ustaw indywidualnych – nawet tych nieprzewidujących udziału kościoła/związku wyznaniowego w kształtowaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – z wyjątkiem ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich. Nie zawiera ona zarówno przepisu o udziale w tworzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jak i o możliwości nabycia lub przejęcia w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa.

³⁹⁶ Wyjątek stanowi projekt ustawy o stosunku Państwa do Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu, gdzie zawarto jedynie przepis umożliwiający Związkowi – na jego wniosek – nabycie lub przyjęcie w użytkowanie wieczyste gruntów Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele zgodne z prowadzoną działalnością statutową Związku.

³⁹⁷ B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2008, art. 42.

resowane są zaś kościoły reprezentowane przez Alians Ewangeliczny, dziewięć kościołów chrześcijańskich, Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu, Kościół Nowoapostolski oraz Polska Unia Buddyjska.

2.6. Zwolnienie z podatku od spadków i darowizn oraz z podatku od czynności cywilnoprawnych

Zarejestrowanym związkom wyznaniowym nie przysługuje zwolnienie od podatku od spadków i darowizn oraz od podatku od czynności cywilnoprawnych w przypadku nabywania i zbywania rzeczy i praw majątkowych przez wyznaniowe osoby prawne w drodze czynności prawnych, spadkobrania, zapisu oraz zasiedzenia, w przypadku gdy przedmiotem są rzeczy i prawa nieprzeznaczone do działalności gospodarczej lub sprowadzane z zagranicy maszyny, urządzenia i materiały poligraficzne oraz papier.

Zwolnienie z podatku od spadków i darowizn oraz od czynności cywilnoprawnych zostało wyrażone wprost w ustawach o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego (art. 55 ust. 6 KKatU) oraz Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (art. 40 ust. 6 PAKPrawosłU). Pozostałe ustawy indywidualne zawierają zwolnienie związków wyznaniowych we wskazanych przypadkach od opłaty skarbowej, jednak zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych z 9 września 2000 r. „jeżeli obowiązujące przepisy powołują się na przepisy o opłacie skarbowej w zakresie dotyczącym czynności cywilnoprawnych opodatkowanych w niniejszej ustawie, rozumie się przez to przepisy o podatku od czynności cywilnoprawnych³⁹⁸”. Tym samym kościoły działające na podstawie ustaw indywidualnych zachowały prawo do zwolnienia od podatku od czynności cywilnoprawnych, który w poprzedniej ustawie o opłacie skarbowej³⁹⁹ nie był rozróżniany od opłaty administracyjnej pobieranej od czynności organów administracji publicznej⁴⁰⁰.

Zawarcie przepisu analogicznego do ustaw o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego postulują Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt, dziewięć kościołów chrześcijańskich, Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu, Kościół Nowoapostolski oraz Polska Unia Buddyjska.

2.7. Tworzenie fundacji

Fundacje kościelne to fundacje działające na podstawie szczególnego reżimu prawnego. Mogą być zakładane jedynie przez kościelne osoby prawne kościołów, którym indywidualna

³⁹⁸ Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 170 z późn. zm.).

³⁹⁹ Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 4, poz. 23 z późn. zm.).

⁴⁰⁰ A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisław, Stanisław, *Prawo...*, s. 258.

ustawa przyznaje takie uprawnienie, t.j. osoby prawne Kościoła Katolickiego, Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Kościoła Katolickiego Mariawitów, Kościoła Starokatolickiego Mariawitów, Kościoła Polskokatolickiego, Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego, Kościoła Chrześcijan Baptystów oraz Kościoła Zielonoświątkowego oraz Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego. Regulacje wyróżniające fundacje kościelne od pozostałych fundacji dotyczą nadzoru nad ich działalnością i przeznaczenia majątku w razie likwidacji⁴⁰¹. Dodatkowym podmiotem nadzorującym działalność fundacji jest kościelna osoba prawna (fundator lub osoba wskazana w statucie). Jej kompetencje ograniczają nadzór sprawowany przez organy państwowe: odpowiednie ministerstwo i starostę. W razie stwierdzenia nieprawidłowości nadzorujący organ państwowy zwraca się w pierwszej kolejności do kościelnej osoby prawnej sprawującej nadzór nad fundacją i wyznacza termin na usunięcie nieprawidłowości (nie krótszy niż trzy miesiące). Dopiero po bezskutecznym upływie terminu może podjąć procedury podejmowane wobec zwykłych fundacji. Drugą cechą charakterystyczną dla fundacji kościelnych jest rozwiązanie na wypadek, gdy statut nie zawiera postanowień o przeznaczeniu środków majątkowych pozostających po likwidacji fundacji. Wówczas majątek przechodzi na nadrzędną kościelną osobę prawną⁴⁰². Kościoły ubiegające się o podpisanie umowy i uchwalenie ustawy indywidualnej postulują w swoich projektach ustaw przepis wzorowany na art. 58 KKatU.

Możliwość tworzenia fundacji kościelnych postulują w projektach ustaw indywidualnych kościoły reprezentowane przez Alians Ewangeliczny, dziewięć kościołów chrześcijańskich, Kościół Nowoapostolski, Polska Unia Buddyjska, Wschodni Kościół Staroobrzędowy, Muzułmański Związek Religijny, Kościół Ewangelicko-Augsburski.

2.8. Wyznaniowa forma zawarcia małżeństwa cywilnego

Znaczna część kościołów i związków wyznaniowych, których sytuacja uregulowana jest indywidualną ustawą, ma możliwość udzielania ślubów wyznaniowych ze skutkiem na gruncie prawa cywilnego⁴⁰³. Wobec kościołów i związków wyznaniowych wpisanych do rejestru usta-

⁴⁰¹ Ibidem, s. 270.

⁴⁰² W Kościele Katolickim, Polskim Autokefalicznym Kościele Prawosławnym, Kościele Polskokatolickim i Kościele Chrześcijan Baptystów w przypadku, gdy majątek znajduje się za granicą, o jego przeznaczeniu decydują określone władze kościelne (za: A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisław Stanisław, *Prawo...*, s. 272).

⁴⁰³ Możliwość udzielania ślubów wyznaniowych ze skutkiem na gruncie prawa cywilnego mają następujące kościoły i inne związki wyznaniowe: Kościół Katolicki, Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, Kościół Ewangelicko-Augsburski, Kościół Ewangelicko-Reformowany, Kościół Ewangelicko-Methodystyczny, Kościół Chrześcijan Baptystów, Kościół Adwentystów Dnia Siódmego, Kościół Polskokatolicki, Kościół Starokatolicki Mariawitów, Kościół Zielonoświątkowy oraz Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich.

wa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania nie przewiduje takiego uprawnienia, dlatego do nadania go związkowi wyznaniowemu potrzebna jest odrębna regulacja ustawowa.

Powyższy postulat znajduje odzwierciedlenie we wszystkich projektach zgłaszanych przez kościoły i związki wyznaniowe w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji⁴⁰⁴, tj. przez kościoły reprezentowane przez Alians Ewangeliczny, Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt, dziewięć kościołów chrześcijańskich, Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu, Kościół Nowoapostolski, Polską Unię Buddyjską, Wschodni Kościół Staroobrzędowy oraz Muzułmański Związek Religijny.

2.9. Zgłaszanie imprez odbywających się na drogach publicznych

Kościół i związki wyznaniowe mogą organizować i publicznie sprawować kult (art. 19 ust. 2 pkt 2 GwWolSU). Jest to jeden z elementów wypełniania funkcji religijnych przez związek wyznaniowy wskazywany w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, zaraz obok określania doktryny, dogmatów i zasad wiary oraz liturgii, udzielania posług religijnych czy kształcenia duchownych itp. (art. 19 ust. 2 GwWolSU). Kościoły i związki wyznaniowe ubiegające się o ustawę indywidualną proponowały zawarcie w swoich ustawach przepisu analogicznego do art. 15 KKatU:

1. Organizowanie kultu publicznego i jego sprawowanie podlega władzy kościelnej.
2. Publiczne sprawowanie kultu nie wymaga zawiadomienia, jeżeli odbywa się:
 - 1) w kościołach, kaplicach, budynkach kościelnych i na gruntach kościelnych oraz w innych pomieszczeniach służących katechizacji lub organizacjom kościelnym;
 - 2) w innych miejscach, z wyłączeniem dróg i placów publicznych oraz pomieszczeń użyteczności publicznej; publiczne sprawowanie kultu na drogach, placach publicznych oraz w pomieszczeniach użyteczności publicznej podlega uzgodnieniu z właściwym organem sprawującym zarząd lub upoważnionym do dysponowania nimi⁴⁰⁵.

⁴⁰⁴ Nie ma informacji jedynie na temat postulatów Zrzeszenia Wolnych Badaczy Pisma Świętego, gdyż do wniosku o zawarcie umowy z rządem nie załączono proponowanego projektu ustawy. Zrzeszenie nie odpowiedziało również na ankietę.

⁴⁰⁵ Pojęcie „kultu publicznego” nie jest równoznaczne z „publicznym sprawowaniem kultu”. Kult publiczny jako pojęcie zaczerpnięte z prawa kanonicznego oznacza liturgię sprawowaną w imieniu Kościoła, przez osoby prawnie do tego wyznaczone i z zachowaniem aktów zatwierdzonych przez władzę kościelną (kanon 834 KPKan). W art. 15 ust. 1 KKatU zapewniono, że „organizowanie kultu publicznego i jego sprawowanie podlega władzy kościelnej”, użyto zatem pojęcia zaczerpniętego z prawa kanonicznego. Prawo do publicznego sprawowania kultu zostało zaś przyznane w art. 15 ust. 2 i oznacza uprawnienie do sprawowania kultu (także „kultu publicznego” w rozumieniu prawa kanonicznego) w miejscach publicznych (B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku Państwa...*, art. 15).

Z jednej strony przepis ten zawiera powtórzenie prawa do publicznego sprawowania kultu przysługującego na mocy art. 19 ust. 2 pkt 2 GwWolSU, z drugiej zaś wprowadza nowe uprawnienie – zwalnia związek wyznaniowy z obowiązku uzyskania zgody na organizację imprezy powodującej utrudnienia w ruchu lub wymagającej korzystania z drogi w sposób szczególny, wynikający z art. 65 RuchDrU. Taki przywilej na mocy art. 65h ust. 1 RuchDrU posiadają kościoły i związki wyznaniowe działające na podstawie ustaw indywidualnych.

Na problemy, z jakimi spotykają się kościoły mniejszościowe przy załatwianiu spraw w organach samorządowych, zwrócił szczególną uwagę Kościół Chrześcijan Wiary Ewangelicznej:

Dla przeciętnego «urzędnika» Kościołem jest tylko taki podmiot, który posiada odrębną ustawę z państwem. Kościoły zarejestrowane na bazie statutu są często postrzegane jako stowarzyszenia religijne nieposiadające praw należnych Kościołom. Czyli nie są Kościołami, mimo posiadania wieloletniej historii (ponad 100 lat) i struktur wielozborowych. Jest to szczególnie ważne np. przy organizowaniu procesji, koncertów religijnych itp., gdzie Kościoły zwolnione są z wymogów obowiązujących świeckie organizacje⁴⁰⁶.

Kościół Chrześcijan Wiary Ewangelicznej, upatrując przyczyny niewłaściwej interpretacji przepisów przez urzędników samorządowych w uregulowaniu sytuacji prawnej części kościołów w drodze ustawy partykularnej, zaś wobec pozostałych w drodze ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, zaproponował radykalną zmianę w regulacjach wyznaniowych w Polsce poprzez ujednoczenie przepisów:

Uważamy, że wszystkie Kościoły powinny prowadzić swą działalność na mocy jednej ustawy. Część kościołów posiada odrębne ustawy, inne posiadają rejestrację w oparciu o własne statuty. To wprowadza podział na „kościół ustawowe” i „statutowe”. W praktyce codziennych kontaktów między kościołami a władzami świeckimi powoduje to napięcia i brak zrozumienia ze strony przedstawicieli władz samorządowych. Posiadanie ustawy Państwo–Kościół ułatwia znacząco funkcjonowanie lokalnych kościołów (parafii)⁴⁰⁷.

O ile w przypadku ustawy o gospodarce nieruchomościami ma miejsce błędna interpretacja przepisów na niekorzyść zarejestrowanych związków wyznaniowych, to w przypadku organizacji imprez religijnych (procesji, koncertów) – w szczególności na drogach

⁴⁰⁶ Kościół Chrześcijan Wiary Ewangelicznej – kwestionariusz ankiety.

⁴⁰⁷ Ibidem.

ixplacach publicznych – przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym przewidują uproszczone procedury jedynie wobec wybranych kościołów mających ustawę partykularną⁴⁰⁸. Artykuł 65h ustawy Prawo o ruchu drogowym wyłącza wybrane kościoły od stosowania przepisów regulujących warunki organizacji imprez powodujących utrudnienia w ruchu, w tym od konieczności uzyskania zezwolenia na ich przeprowadzenie. Przepis odsyła do ustaw partykularnych, gdzie przewidziano jedynie obowiązek uzgodnienia organizacji wydarzenia z właściwym organem sprawującym zarząd lub upoważnionym do dysponowania daną drogą, placem lub pomieszczeniami użyteczności publicznej. Na różnicę między uprawnieniami kościołów posiadających ustawy partykularne oraz kościołów zarejestrowanych w tej materii zwrócił uwagę Kościół Boży w Chrystusie:

Jest kilka obszarów nierówności pomiędzy Kościołami działającymi w oparciu [o] odrębne uregulowania ustawowe, a działającymi w oparciu o ustawę o gwarancjach wolności sumienia i wyznania: (...) – uproszczona procedura organizowania zgromadzeń na drogach dla 10 Kościołów «ustawowych»⁴⁰⁹.

Postulat zwolnienia z konieczności uzyskania zgody od odpowiedniego organu sprawującego zarząd nad drogami, placami oraz pomieszczeniami użyteczności publicznej zgłosiły kościoły reprezentowane przez Alians Ewangeliczny, dziewięć kościołów chrześcijańskich, Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu, Kościół Nowoapostolski, Polska Unia Buddyjska oraz Wschodni Kościół Staroobrzędowy.

2.10. Stanowienie prawa wewnętrznego

Jednym z argumentów przedstawianych przez Kościół Ewangelicznych Chrześcijan w celu uzasadnienia konieczności posiadania ustawy indywidualnej są dodatkowe trudności w przypadku zmian w prawie wewnętrznym kościoła:

W obecnym stanie prawnym, żeby zmienić cokolwiek w przepisach wewnątrzkościelnych musimy zmieniać statut. Pod rządami umowy i ustawy zmiana prawa wewnętrznego, które stanowi załącznik do ustawy, podlega tylko zgłoszeniu⁴¹⁰.

⁴⁰⁸ Dotyczy Kościoła Katolickiego, Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Kościoła Adventystów Dnia Siódmego, Kościoła Chrześcijan Baptystów, Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego, Kościoła Polskokatolickiego, Kościoła Starokatolickiego Mariawitów, Kościoła Katolickiego Mariawitów, Kościoła Zielonoświątkowego – por. art. 65h ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 988 z późn. zm.).

⁴⁰⁹ Kościół Boży w Chrystusie – kwestionariusz ankiety.

⁴¹⁰ Kościół Ewangelicznych Chrześcijan – kwestionariusz ankiety

Co ciekawe, Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu przedstawił zupełnie odwrotny argument, uznając, że posiadanie ustawy indywidualnej wiązałoby się z utrudnieniem wprowadzania zmian w prawie wewnętrznym:

(...) zdaliśmy sobie sprawę z pewnego istotnego dla nas ograniczenia, płynącego z posiadania «ustawy partykularnej», a mianowicie iż powodowałaby ona, że zmiany statutowe naszej organizacji przestałyby leżeć wyłącznie w naszych rękach, gdyż wymagałyby zmiany ustawowej. Cenimy sobie naszą autonomię i ten punkt byłby z pewnością dla nas jakimś wyzwaniem⁴¹¹.

Podobne obawy zgłosiła Polska Unia Buddyjska:

Zdajemy sobie sprawę, że z jednej strony uzyskanie dedykowanej ustawy zwiększa prestiż organizacji, z drugiej strony dokonanie w przyszłości jakichkolwiek zmian w ustawie jest nieporównywalnie trudniejszym procesem, niż dokonanie zmian w statucie zarejestrowanego związku wyznaniowego⁴¹².

Wyjaśnienia wymagają dwa pojęcia odnoszące się do wewnętrznych regulacji kościołów i związków wyznaniowych – „statut” oraz „prawo wewnętrzne”. W ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania „statut” i „prawo wewnętrzne” wymienione są jako synonimy w art. 28 st. 2: Osoby prawne kościołów i innych związków wyznaniowych, ich organy, zakres kompetencji i sposób powoływania oraz reprezentacji określają statuty (prawo wewnętrzne, zwane dalej „statutami”). Statut jest niezbędną częścią wniosku o wpis do rejestru kościołów i związków wyznaniowych (art. 32 ust. 1 pkt 5 GwWolSU). Ustawa wymienia elementy, które muszą zostać zawarte w statucie: nazwa kościoła lub innego związku wyznaniowego różna od nazw innych organizacji; teren działania i siedziba władz; cele działalności oraz formy i zasady ich realizacji; organy, sposób ich powoływania i odwoływania, zakres kompetencji oraz tryb podejmowania decyzji; źródła finansowania; tryb dokonywania zmian statutu; sposób reprezentowania na zewnątrz oraz zaciągania zobowiązań majątkowych; sposób nabywania i utraty członkostwa oraz prawa i obowiązki członków; sposób powoływania, odwoływania oraz kompetencje osób duchownych, o których mowa w art. 12 ust. 3, o ile kościół lub inny związek wyznaniowy przewiduje tworzenie takich stanowisk; sposób rozwiązania kościoła lub innego związku wyznaniowego i przeznaczenie pozostałego majątku (art. 32 ust. 2 GwWolSU).

⁴¹¹ Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu – kwestionariusz ankiety.

⁴¹² Polska Unia Buddyjska – kwestionariusz ankiety.

Zredagowanie prawa wewnętrznego w postaci statutu jest warunkiem zarejestrowania kościoła lub związku wyznaniowego i jego funkcjonowania w obrocie prawnym, jednak prawo wewnętrzne w szerszym znaczeniu obejmuje również przepisy o znaczeniu ściśle religijnym (np. przepisy liturgiczne). Zgodnie z zasadą autonomii i niezależności państwa i związków wyznaniowych kościoły mają wyłączność w określaniu swojej doktryny religijnej i kształtowaniu dyscypliny kościelnej⁴¹³. Wątpliwości związków wyznaniowych co do ograniczeń w zmianie prawa wewnętrznego odnoszą się zapewne do regulacji zawartych w statucie, jako „prawie wewnętrznym” będącym w obszarze zainteresowania organów państwa.

Wprowadzenie jakichkolwiek zmian w statucie kościołów i związków wyznaniowych wpisanych do rejestru wymaga zgłoszenia do organu rejestrowego, podczas gdy kościoły działające na podstawie ustaw uchwalonych w latach 1989–1997 nie mają obowiązku podawania władzom publicznym treści swojego prawa wewnętrznego⁴¹⁴. Kościoły i związki wyznaniowe wpisane do rejestru dokonują zmian statutu w trybie obowiązującym przy ich rejestrowaniu (art. 35 ust. 1 GwWolSU), co wiąże się z uprawnieniem organu rejestrowego do żądania wyjaśnień w celu zbadania, czy statut nie jest sprzeczny z przepisami ustaw chroniącymi bezpieczeństwo i porządek publiczny, zdrowie, moralność publiczną, władzę rodzicielską albo podstawowe prawa i wolności innych osób (art. 33 ust. 3 GwWolSU).

Argument przedstawiony przez Kościół Ewangelicznych Chrześcijan wymaga pewnego komentarza: rzeczywiście wszelkie zmiany w statucie zarejestrowanych kościołów wymagają zgłoszenia organowi rejestrowemu w trybie przewidzianym dla rejestrowania kościoła, co może stanowić dodatkowe obciążenie dla kościoła. Szczególnie, że kościoły o sytuacji prawnej uregulowanej w ustawie indywidualnej nie mają obowiązku zgłaszania zmian w prawie wewnętrznym, z wyjątkiem zmiany siedziby oraz osób wchodzących do kierowniczych organów wykonawczych, a także zmian nazwy, siedziby, granic lub połączenia, podziału i zniesienia diecezji (okręgów i porównywalnych jednostek organizacyjnych) oraz parafii (zborów, gmin i porównywalnych jednostek organizacyjnych), gdyż obowiązek zgłoszenia wynika wówczas z art. 14 ust. 1 i 2 GwWolSU.

W razie utworzenia, zmiany nazwy, siedziby, granic lub połączenia, podziału i zniesienia diecezji (okręgów i porównywalnych jednostek organizacyjnych) oraz parafii (zborów, gmin i porównywalnych jednostek organizacyjnych), zarejestrowane kościoły i związki wyznaniowe są zobowiązane powiadomić o tym ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, a także właściwego wojewodę (zasada notyfikacji –

⁴¹³ A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo...*, s. 219.

⁴¹⁴ P. Borecki, M. Pietrzak, *Opinia prawna w sprawie wniosku grupy kościołów do Rady Ministrów z dnia 15 lutego 2010 roku*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2012, tom 15, s. 300.

art. 14 ust. 1 GwWolSU). Mimo obowiązywania zasady swobodnej obsady stanowisk przez związki wyznaniowe, jako podstawy zasady autonomii, zmiana osób wchodzących do kierowniczych organów wykonawczych wymaga zgłoszenia ministrowi i wojewodzie w ciągu 30 dni (art. 14 ust. 2 GwWolSU). Dotyczy to również zmiany siedziby związku. W razie niewywiązania się z tego obowiązku i niezaktualizowanie wpisu na żądanie organu rejestrowego w ciągu 3 lat, związek wyznaniowy może zostać wykreślony z rejestru (art. 36 ust. 1 pkt 3 GwWolSU). Mimo że tylko wobec zarejestrowanych związków wyznaniowych ustawa przewiduje tak surową sankcję za brak zgłoszenia zmian w obsadzie stanowisk, obowiązek notyfikacji w razie zmiany siedziby związku i zmian personalnych w kierowniczych organach wykonawczych obejmuje wszystkie kościoły mające indywidualną ustawę. Co więcej, Kościół katolicki na mocy art. 7 ust. 4 Konkordatu zobowiązany jest do prenotyfikacji, czyli wcześniejszego powiadomienia rządu o zamiarze nominacji biskupa diecezjalnego.

Biorąc pod uwagę, że konsekwencją niezgłoszenia wymienionych wyżej zmian przez zarejestrowane kościoły i związki wyznaniowe może być nawet utrata przez nie osobowości prawnej, należy przyznać, że ich pozycja prawna w porównaniu z „ustawowymi” kościołami i związkami wyznaniowymi jest zdecydowanie mniej stabilna.

Obawy Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu, że ustawa indywidualna spowoduje ograniczenie autonomii Związku w kształtowaniu własnego prawa wewnętrznego jest zaskakująca z punktu widzenia przeprowadzonej analizy. Prawo wewnętrzne kościołów, których sytuację reguluje ustawa partykularna zdaje się bowiem znajdować poza zainteresowaniem władz publicznych, oprócz wskazanych wyjątków. Jednak jeśli prawo wewnętrzne jest przez Związek rozumiane jako obejmujące wszelkie kwestie uregulowane w ustawie partykularnej, wówczas obawa wydaje się bardziej uzasadniona, biorąc pod uwagę trudności, z jakimi spotykają się kościoły i związki wyznaniowe chcące znowelizować ustawę partykularną (np. Kościół Ewangelicko-Augsburski, Muzułmański Związek Religijny oraz Wschodni Kościół Staroobrzędowy).

Za posiadaniem ustawy indywidualnej według Kościoła Bożego w Chrystusie przemawia wynikająca z ustawy większa autonomia „w zarządzaniu swoimi osobami prawnymi” oraz „prostsza procedura powoływania i znoszenia kościelnych osób prawnych⁴¹⁵”.

2.11. Tworzenie osób prawnych przez kościoły i związki wyznaniowe

Z chwilą wpisania do rejestru osobowość prawną uzyskują kościoły i związki wyznaniowe jako całość, a także ich jednostki organizacyjne oraz zakony i diakonaty, wobec których statut przewiduje posiadanie osobowości prawnej (art. 34 ust. 2 i 3 GwWolSU). Prawo we-

⁴¹⁵ Kościół Boży w Chrystusie – kwestionariusz ankiety.

wewnętrzne określa osoby prawne kościoła, ich organy, zakres kompetencji i sposób powoływania oraz reprezentacji (art. 28 st. 2 GwWolSU). Zmiany w statucie, a więc także tworzenie nowych osób prawnych, mogą być dokonywane jedynie z zachowaniem trybu obowiązującego przy rejestrowaniu kościoła. W przypadku kościołów i związków wyznaniowych posiadających ustawę indywidualną osoby prawne mogą być powoływane w różnych trybach: z mocy prawa – w ten sposób osobowość prawną uzyskały podmioty wymienione w załącznikach do ustaw indywidualnych; w drodze powiadomienia odpowiedniego organu administracji państwowej – dotyczy to osób prawnych wymienionych rodzajowo w ustawach indywidualnych; w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych – w przypadku osób prawnych niewymienionych rodzajowo w ustawach oraz w formie rejestracji sądowej w Krajowym Rejestrze Sądowym – dotyczy to stowarzyszeń i fundacji kościelnych. Jedynym zaś trybem, w którym mogą powstawać osoby prawne kościołów zarejestrowanych jest wydanie indywidualnej decyzji ministra właściwego do spraw wyznań religijnych i wpis do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych⁴¹⁶.

Kościoły i związki wyznaniowe ubiegające się o ustawę indywidualną w projektach ustaw zawarły katalog podmiotów posiadających osobowość prawną, a także sposoby powoływania nowych osób prawnych. W przypadku osób prawnych wymienionych rodzajowo w ustawach indywidualnych – powstają one wskutek powiadomienia odpowiedniego organu administracji państwowej, w przypadku nowego rodzaju osób prawnych – w drodze rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Przepis zawierający katalog osób prawnych oraz regulujący sposób powoływania nowych osób prawnych zawierają projekty ustaw partykularnych o stosunku Państwa do kościołów reprezentowanych przez Alians Ewangeliczny, dziewięciu kościołów chrześcijańskich, Kościoła Nowoapostolskiego, Polskiej Unii Buddyjskiej, Muzułmańskiego Związku Religijnego oraz Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego.

2.12. Nadawanie stopni i tytułów naukowych oraz finansowanie uczelni wyższych

Zgodnie z ustawą o gwarancjach wolności sumienia i wyznania kościoły i inne związki wyznaniowe mają prawo prowadzenia szkół duchownych i seminariów duchownych, według ustalonych samodzielnie programów (art. 22 ust. 1 GwWolSU). Kościoły i związki wyznaniowe mogą tworzyć także szkoły wyższe, jednak zasady finansowania tych uczelni przez państwo oraz tryb i zakres uznawania stopni i tytułów naukowych nadawanych w tych

⁴¹⁶ Z. Zarzycki, *Tryby nabywania osobowości prawnej przez kościelne osoby prawne w Polsce*, [w:] W. Uruszczak, K. Krzysztofek, M. Mikuła (red.), *Kościoły i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu*, Kraków 2014, s. 73.

szkołach regulują odrębne ustawy na wniosek kościoła lub związku wyznaniowego (art. 22 ust. 3 GwWolSU).

Poza wyższymi szkołami katolickimi, których sytuacja prawna uregulowana jest odrębnymi przepisami, obecnie w Polsce istnieje siedem szkół wyższych prowadzonych przez inne kościoły działające na podstawie odrębnej ustawy⁴¹⁷. W ramach tych ustaw indywidualnych zawarto przepisy przyznające wskazanym szkołom wyższym uprawnienia do nadawania tytułu licencjata – równoważnego z tytułem licencjata nadawanym przez uczelnie państwowe. Są to następujące szkoły:

- Wyższa Szkoła Humanistyczna w Podkowie Leśnej (Kościół Adwentystów Dnia Siódmego – art. 14 ust. 2 KAdwentU)
- Prawosławne Seminarium Duchowne w Warszawie (Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny – art. 19 ust. 4 PAKPrawosłU)
- Wyższe Baptystyczne Seminarium Duchowne w Warszawie (Kościół Chrześcijan Baptystów w RP – art. 14 ust. 2 KChBU)
- Wyższe Seminarium Teologiczne im. J. Łaskiego w Warszawie (Kościół Ewangelicko-Metodystyczny w RP – art. 15 ust. 2 KEwMetodU)
- Warszawskie Seminarium Teologiczne (Kościół Zielonoświątkowy w RP – art. 15 ust. 2 KZielonU)
- Wyższe Seminarium Duchowne Kościoła Polskokatolickiego w Warszawie (Kościół Polskokatolicki w RP – art. 12 ust. 2 KPolskokatU)
- Wyższe Seminarium Duchowne Kościoła Starokatolickiego w Płocku (Kościół Starokatolicki Mariawitów – art. 12 ust. 2 KStarokatMU).

Odrębne ustawy mogą również regulować finansowanie uczelni wyższej z budżetu państwa. Konkordat wymienia dwie uczelnie katolickie dotowane przez państwo: Katolicki Uniwersytet Lubelski oraz Papieską Akademię Teologiczną w Krakowie (obecnie Uniwersytet Papieski Jana Pawła II)⁴¹⁸. Dotacje i inne środki z budżetu państwa na zasadach określonych dla uczelni publicznych otrzymują także inne uczelnie katolickie⁴¹⁹.

⁴¹⁷ A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisław, *Prawo...*, s. 189.

⁴¹⁸ Poza regulacją konkordatową istnieją również odrębne ustawy dotyczące finansowania wymienionych uczelni: ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o finansowaniu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego z budżetu państwa (Dz. U. Nr 61, poz. 259 z późn. zm.), ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o finansowaniu Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie z budżetu państwa (Dz. U. Nr 103, poz. 650 z późn. zm.).

⁴¹⁹ Ustawa z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Akademii Katolickiej w Warszawie z budżetu państwa (Dz. U. Nr 94, poz. 648 z późn. zm.) – dawniej Papieski Wydział Teologiczny w Warszawie; ustawa z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Akademii „Ignatianum” w Krakowie z budżetu państwa (Dz. U. Nr 94, poz. 650 z późn. zm.) – dawniej Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum”; ustawa z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu z budżetu państwa (Dz. U. Nr 94, poz. 649 z późn. zm.).

Z budżetu państwa finansowane jest również Prawosławne Seminarium Duchowne w Warszawie (ustawa z dnia 13 maja 2011 r. o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa). Subwencje od państwa otrzymuje także Chrześcijańska Akademia Teologiczna (ustawa z dnia 16 marca 2000 r. o Chrześcijańskiej Akademii Teologicznej w Warszawie – przepis o subwencjach i dotacjach podmiotowych wprowadzono 1 stycznia 2021 r.)⁴²⁰.

W orzeczeniu z 14.12.2009 r. w sprawie stwierdzenia zgodności z konstytucją ustaw o finansowaniu z budżetu państwa Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie, Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu oraz Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum” w Krakowie Trybunał Konstytucyjny orzekł:

Konstytucyjna zasada równości z uwagi na swój gwarancyjny charakter nie wymaga pozbawienia określonych podmiotów uprawnień przyznanych zgodnie z Konstytucją [finansowania uczelni z budżetu państwa – przyp. P.Ł], ale ustanowienia regulacji przyznającym te uprawnienia innym podmiotom podobnym, a więc uchwalenia unormowań umożliwiających dotowanie podobnych uczelni prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe⁴²¹.

Kościół Adwentystów Dnia Siódmego bez powodzenia wnioskował w trybie art. 25 ust. 5 o zawarcie umowy z rządem i uchwalenie ustawy o finansowaniu Wyższej Szkoły Teologiczno-Humanistycznej im. Michała Beliny-Czechowskiego w Podkowie Leśnej z budżetu państwa. W uzasadnieniu strona rządowa zasłaniała się procedowaniem nad innymi projektami ustaw zgłaszanymi przez kościoły i związki wyznaniowe⁴²².

⁴²⁰ Art. 3a. 1. Akademia otrzymuje subwencję ze środków finansowych, o których mowa w art. 365 pkt 1 lub 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2020 r. poz. 85, 374, 695, 875 i 1086), w wysokości nie niższej niż ustalona na rok poprzedni na podstawie algorytmu podziału środków finansowych, o którym mowa odpowiednio w art. 368 ust. 2 lub 3 tej ustawy.

2. Minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych udziela Akademii dotacji podmiotowej na dofinansowanie wynagrodzeń nauczycieli akademickich wykonujących pracę w Wydziale Teologicznym, wraz z pochodnymi od tych wynagrodzeń.

⁴²¹ Wyrok TK z 14.12.2009 r., K 55/07, OTK ZU 11A/2009, poz. 167.

⁴²² Pismo z dnia 22.12.2014 r. Sekretarza Stanu Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Stanisława Huskowskiego do Przewodniczącego Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej, Jarosława Dziegielewskiego, DWRMNIE-610-100/2014, archiwum MSWiA.

3. Postulaty zmierzające do realizacji posiadanych uprawnień

3.1. Uprawnienia wynikające z ustawy o gospodarce nieruchomościami

Jedną z wskazywanych przyczyn ubiegania się o ustawę indywidualną była również chęć korzystania z uprawnień przyznanych kościołom i związkom wyznaniowym przez ustawę o gospodarce nieruchomościami⁴²³. Artykuł 37 ust. 2 pkt 10 GospNierU stanowi, że nieruchomość podlega zbyciu w drodze bezprzetargowej, jeżeli nabywcą jest kościół lub związek wyznaniowy, mający uregulowane stosunki z państwem, a nieruchomość ma służyć celom działalności sakralnej. Cena nieruchomości zbywanej w drodze bezprzetargowej nie może być niższa niż jej wartość (art. 67 ust. 3 GospNierU), jednak ustawa przewiduje także możliwość udzielenia bonifikaty od ceny sprzedawanej nieruchomości, jeżeli nabywcą jest kościół lub inny związek wyznaniowy (art. 68 ust. 1 pkt 6. GospNierU). Przepisy nie określają wysokości bonifikaty, co pozostawia dużą dowolność w ustalaniu finalnej ceny sprzedaży⁴²⁴.

Uprzywilejowaną pozycję kościołom i innym związkom wyznaniowym przyznaje również art. 72 ust. 3 pkt 2 GospNierU, który stanowi, że stawka procentowa opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego za nieruchomości gruntowe pod budowę obiektów sakralnych wraz z budynkami towarzyszącymi, plebanii w parafiach diecezjalnych i zakonnych, archiwów i muzeów diecezjalnych, seminariów duchownych, domów zakonnych oraz siedzib naczelnych władz kościołów i związków wyznaniowych wynosi 0,3%. Tak niską stawkę posiadają również nieruchomości gruntowe oddane na cele obronności i bezpieczeństwa państwa oraz przeznaczone na działalność charytatywną oraz na niezarobkową działalność opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, wychowawczą, naukową lub badawczo-rozwojową. Dla porównania grunty oddane na cele mieszkalne lub rolne obowiązuje stawka 1%, za nieruchomości przeznaczone na działalność turystyczną – 2%, zaś za pozostałe nieruchomości – 3%.

Ustawa wyłącza również spod prawa pierwokupu nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego, gdy sprzedaż następuje między osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego (art. 109 ust. 3 pkt 2).

W odniesieniu do ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także innych ustaw kilka kościołów i związków wyznaniowych zwróciło uwagę na problem niewłaściwej interpretacji przepisów przez władze samorządowe – niekorzystnej dla zarejestrowanych związków wyznaniowych. Sformułowanie „kościóły i związki wyznaniowe mające uregulowane stosunki z państwem” jest interpretowane przez urzędników, jako odnoszące się do kościołów i związków wyznaniowych posiadających ustawę indywidualną. I tak np. problem sygnalizował Kościół Boży w Chrystusie (należący do Aliansu Ewangelicznego):

⁴²³ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344).

⁴²⁴ B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku Państwa...*, art. 42.

(...) mamy często do czynienia z problemem z interpretacją prawa na niekorzyść kościołów wpisanych do rejestru w stosunku do kościołów posiadających odrębne ustawy. Na przykład zapisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, pozwalające na uprzywilejowane sprzedanie lub wydzierżawienie nieruchomości na cele wyznaniowe, są przez prawników samorządowych często interpretowane jako dotyczące wyłącznie «kościołów ustawowych»⁴²⁵.

Podobne uwagi zgłosił Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu:

Jednym z powodów rozpoczęcia negocjacji z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji był fakt, iż wiele władz gminnych i miejskich w Polsce przeznaczając np. lokale na wynajem na dogodnych zasadach lub stosując inne preferencje względem kościołów i związków wyznaniowych odnosiło się (i w pewnym zakresie odnosi nadal) do pojęcia związku wyznaniowego «o uregulowanej sytuacji prawnej», interpretując to jednak w ten sposób (nieprawidłowy zresztą), że ma być to związek posiadający umowę z Państwem zatwierdzoną stosowną ustawą, a nie zaś jedynie związek zarejestrowany w rejestrze kościołów i związków wyznaniowych⁴²⁶.

Część kościołów i związków wyznaniowych także wskazywała na dodatkowe uprawnienia przysługujące podmiotom posiadającym ustawę indywidualną, jednak bez powoływania się na błędną interpretację przepisów przez władze samorządowe. Kościół Ewangelicznych Chrześcijan poinformował, że stara się o ustawę indywidualną, licząc na „możliwość uzyskania z rabatem nieruchomości w celu budowy kaplic” i wskazał na „trudności w uzyskiwaniu nieruchomości pod budowę obiektów sakralnych, będących w dyspozycji Skarbu Państwa”. Zaznaczono, że „Kościoły mające uregulowany status na podstawie indywidualnej ustawy mogą ubiegać się o takie nieruchomości z bardzo dużymi upustami”.

Na trudności „(...) w pozyskiwaniu ziemi, aby móc wybudować budynek służący Kościołowi” oraz „inne traktowanie Wspólnoty przez instytucje społeczne, samorządowe oraz wojewódzkie niż jak Kościół Katolicki lub Zielonoświątkowy, które mają takie regulacje [ustawę indywidualną – przyp. PŁ]⁴²⁷” wskazywała również Wspólnota Chrześcijańska Wrocław dla Jezusa.

Kościół Nowoapostolski wyraził przekonanie, że „Polski system prawny przyznaje Kościołom działającym na podstawie tzw. partykularnych [ustaw – przyp. PŁ] status podmiotu

⁴²⁵ Kościół Boży w Chrystusie – kwestionariusz ankiety.

⁴²⁶ Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu – kwestionariusz ankiety.

⁴²⁷ Wspólnota Chrześcijańska Wrocław dla Jezusa – kwestionariusz ankiety.

mającego uregulowane stosunki z Państwem, w przeciwieństwie do Kościołów i związków wyznaniowych, których byt prawny wynika z postanowień ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁴²⁸”. W posiadaniu ustawy partykularnej i uzyskaniu – w przekonaniu Kościoła – statusu podmiotu mającego uregulowane stosunki z Państwem – Kościół Nowoapostolski upatruje m.in. „możliwość nabycia nieruchomości Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego na cele statutowe w drodze pozaprzetargowej i uzyskania bonifikaty w cenie (...)”⁴²⁹.

Słuszny jest pogląd stanowiący, że pojęcie „kościół lub związek wyznaniowy, mający uregulowane stosunki z państwem” obejmuje zarówno podmioty posiadające ustawę partykularną, jak i zarejestrowane kościoły i związki wyznaniowe. Artykuł 34 ust. 2 GwWolSU stanowi, że z chwilą wpisu do rejestru kościoły i związki wyznaniowe uzyskują osobowość prawną, a także korzystają ze wszystkich uprawnień – oraz podlegają wszystkim obowiązkom – określonym w ustawach. Według art. 8 GwWolSU „Kościóły i inne związki wyznaniowe w Polsce działają w konstytucyjnych ramach ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej; ich sytuację prawną i majątkową regulują przepisy rangi ustawowej”. Uzyskanie osobowości prawnej powoduje włączenie kościoła do obrotu prawnego i stosowanie względem niego przepisów ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania – aktu prawnego o randze równej ustawom partykularnym. Trudno nie uznać za mający uregulowane stosunki z państwem kościoła lub związku wyznaniowego, który przeszedł procedurę rejestracyjną, uzyskał wpis do rejestru na podstawie decyzji wydanej przez organ rejestrowy, a także – co należy podkreślić – nadal podlega kontroli organu rejestrowego w zakresie działania kościoła zgodnie z przepisami prawa i własnego statutu. Gdyby ustawodawca miał na celu objęcie uprawnieniami wynikającymi z ustawy o gospodarce nieruchomościami jedynie kościoły i związki wyznaniowe mające ustawę partykularną, wymieniłby je wprost, odwołując się do poszczególnych ustaw.

Pojęcie „kościółów i związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej” pojawia się w art. 53 ust. 4 Konstytucji, w którym przyznano tym podmiotom prawo do nauczania religii w szkole. Jak zauważa P. Sarnecki „Wymóg posiadania «uregulowanej sytuacji prawnej» z ust. 4 nie jest tożsamy z funkcjonowaniem konkordatu bądź ustaw, o których wspomina art. 25 ust. 4 i 5. Kościół lub związek wyznaniowy może cieszyć się uregulowaną sytuacją prawną także przy spełnieniu przepisów ogólnych rangi ustawowej, o których mówi ust. 5 art. 53⁴³⁰.” Art. 53 ust. 5 stanowi o okolicznościach uprawniających do ograni-

428 Kościół Nowoapostolski – kwestionariusz ankiety.

429 Ibidem.

430 P. Sarnecki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom II, wyd. II, L. Garlicki, M. Zubik, (red.), Warszawa 2016, art. 53.

czenia wolności uzewnętrzniania religii (zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób), które są podstawą do wydania decyzji o odmowie wpisania kościoła lub związku wyznaniowego do rejestru. Jeśli dany kościół lub związek wyznaniowy został zbadany pod tym kątem przez ministra właściwego do spraw wyznań religijnych i wydano decyzję o wpisie do rejestru, należy taki podmiot traktować, jako mający uregulowaną sytuację prawną.

3.2. Zwolnienie od pracy wiernych na czas obchodzenia świąt religijnych

Art. 42 GwWolSU przyznaje osobom przynależącym do zarejestrowanego kościoła lub związku wyznaniowego prawo do uzyskania zwolnienia od pracy lub nauki na czas niezbędny do obchodzenia świąt religijnych przypadających w dniu, który ustawowo nie jest dniem wolnym od pracy. Zwolnienie to musi być odpracowane bez prawa do dodatkowego wynagrodzenia za pracę przysługującego w dni ustawowo wolne lub w godzinach nadliczbowych (art. 42 ust. 3 GwWolSU). Ustawy indywidualne zawierają wyliczenia świąt religijnych obchodzonych przez dany związek wyznaniowy, co daje pracownikom dodatkową gwarancję realizacji ich prawa do dnia wolnego od pracy, jednak jest jedynie doprecyzowaniem prawa przysługującego wszystkim zarejestrowanym kościołom i związkom wyznaniowym na mocy art. 42 GwWolSU. Niemal wszystkie kościoły i związki wyznaniowe ubiegające się o ustawę indywidualną zamieszczały w projektach ustaw listę świąt religijnych uzasadniających zwolnienie od pracy:

Kościół / związek wyznaniowy	Terminy świąt religijnych uzasadniających zwolnienie od pracy i nauki
Kościół reprezentowane przez Alians Ewangeliczny	–
Dziewięć kościołów chrześcijańskich	Wielki Piątek
Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt	Szawwal – Id ul-Fitr – 2 dni 10 Zull Hijjah – Id al-Adha – 2 dni 10 Moharram – Święto Aszura – 1 dzień 20 Safar – Święto Arbain e-Hosseini – 1 dzień 17 Rabi al-Awwal – Maulid an Nabi – 1 dzień <i>Terminy ustalone według kalendarza muzułmańskiego.</i>
Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu	Święto oświecenia i śmierci Buddy <i>Termin ustalany corocznie według tradycji Tsurphu buddyzmu tybetańskiego</i>

Kościół Nowoapostolski	Niedziele Wielki Piątek Pierwszy i drugi dzień Wielkiej Nocy (są wolne ustawowo) Wniebowstąpienie Jezusa Chrystusa Pierwszy i drugi dzień Zielonych Świąt Pierwszy i drugi dzień Bożego Narodzenia (są ustawowo wolne)
Polska Unia Buddyjska	Dzień Narodzin Buddy Siakjamuniego Dzień Bodhidharmy Dzień Oświecenia Buddy Siakjamuniego Dzień Głodnych Duchów Dzień Przejścia Wskazań – Dziukaj Dzień Parinirwany Buddy Siakjamuniego <i>Terminy określone według kalendarza księżycowego.</i>
Muzułmański Związek Religijny	Muzułmański Nowy Rok (1 Muharrem) – 1 dzień Ramazan Bajram (2 dni) Kurban Bajram (2 dni) <i>Terminy określone według kalendarza muzułmańskiego.</i>
Wschodni Kościół Staroobrzędowy	7 stycznia – pierwszy dzień świąt Bożego Narodzenia 8 stycznia – drugi dzień świąt Bożego Narodzenia 19 stycznia – Chrzest Pański 7 kwietnia – Zwiastowanie Najświętszej Maryi Panny Drugi dzień Wielkiej Nocy 19 sierpnia – Przemienienie Pańskie 28 sierpnia – Zaśnięcie Najświętszej Maryi Panny <i>Terminy określone według kalendarza gregoriańskiego.</i>

Tabela ze świętami religijnymi uzasadniającymi zwolnienie od pracy i nauki – na podstawie projektów ustaw zgłaszanych przez kościoły i związki wyznaniowe w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji w latach 2010–2021, opracowanie własne.

3.3. Korzystanie ze środków masowego przekazu

Związki wyznaniowe mogą korzystać ze środków masowego przekazu w celu realizacji swoich funkcji religijnych (art. 19 ust. 2 pkt. 11 GwWolSU), co więcej art. 25 ust. 4 GwWolSU przyznaje kościołom i związkom wyznaniowym „prawo do emitowania w radiu i telewizji programów religijno-moralnych, społecznych i kulturalnych w sposób określony w porozumieniach między władzami danego kościoła lub innego związku wyznaniowego a jednostkami publicznej radiofonii i telewizji”. Przepis w podobnym brzmieniu obowiązuje od początku istnienia ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Uprawnienie

takie zostało również zawarte w niemal wszystkich ustawach partykularnych, z wyjątkiem ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów. Zgodnie z art. 18 ust. 2 GwWolSU, uprawnienia nieprzewidziane w ustawie indywidualnej danego kościoła, a zawarte w rozdziale 2 ustawy, przysługują również temu kościołowi, zatem zarówno Kościół Katolicki Mariawitów jak i wszystkie kościoły wpisane do rejestru mają prawo emitowania swoich programów na mocy art. 25 ust. 4 GwWolSU.

Twórcy projektów ustaw indywidualnych postulują zawarcie w nich przepisu wzorowanego na ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego⁴³¹. Ustawa ta od początku przewidywała możliwość zakładania własnych stacji radiowych i telewizyjnych przez Kościół⁴³². Na podstawie art. 48 ust. 3 KKatU Kościół ma prawo do zakładania i używania urządzeń radiokomunikacyjnych przeznaczonych do nadawania programów radiofonicznych i telewizyjnych oraz do uzyskiwania na ten cel niezbędnych częstotliwości na zasadach określonych w przepisach ustawy o radiofonii i telewizji. Uprawnienie to znalazło się również w ustawach o stosunku państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów (art. 29 ust. 3 KChBU: „Kościół może zakładać własne stacje radiowe i telewizyjne. Rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych wymaga uzyskania koncesji na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji”), ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego (art. 25 ust. 2 KAdwDSU: „Kościół ma prawo do posiadania i używania własnych środków społecznego przekazu na podstawie odrębnych przepisów”) oraz ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego (art. 25 ust. 3 KZielonU: „Kościół może zakładać własne stacje radiowe i telewizyjne. Rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych wymaga uzyskania koncesji na zasadach określonych w powszechnie obowiązujących przepisach prawa”). Brak przepisu bezpośrednio wskazującego na takie uprawnienie kościoła nie jest przeszkodą do uzyskania koncesji w drodze art. 35 ustawy o radiofonii i telewizji. Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, jako osoba prawna, uzyskał w ten sposób koncesję na prowadzenie radiostacji „Orthodoxia”, mimo braku szczegółowych regulacji w tym zakresie w ustawie partykularnej⁴³³.

⁴³¹ Na wzór ustawy o stosunku Państwa do KK, Art. 48. 1.: Kościół ma prawo do emitowania w środkach masowego przekazywania Mszy św. w niedziele i święta oraz swoich programów, w szczególności religijno-moralnych, społecznych i kulturalnych.

2: Sposób realizacji uprawnień, o których mowa w ust. 1, regulują porozumienia między Sekretariatem Konferencji Episkopatu Polski a jednostkami publicznej radiofonii i telewizji.

⁴³² Później prawo do posiadania i używania własnych środków społecznego przekazu zostało zawarte także w Konkordacie w art. 20 ust. 2.

⁴³³ M. Winiarczyk-Kossakowska, *Ustawy III Rzeczypospolitej o stosunku państwa do kościołów chrześcijańskich*, Warszawa 2004, s. 119, przyp. 266.

Jako jedną z przyczyn zmierzania do uregulowania swojej sytuacji prawnej w drodze ustawy indywidualnej dwa kościoły – Kościół Boży w Chrystusie oraz Kościół Nowego Przymierza w Lublinie – wymieniły dostęp do mediów publicznych. Kościół Boży w Chrystusie wskazał, że „dostęp do mediów publicznych mają tylko niektóre Kościoły ustawowe⁴³⁴”, natomiast Kościół Nowego Przymierza zauważa „brak zagwarantowanego w stosownej ustawie dostępu do mediów publicznych⁴³⁵”. Kościół Boży w Chrystusie, jako kościół należący do Aliansu Ewangelicznego, uzyskał możliwość emitowania w Polskim Radiu audycji przygotowanych przez Fundację Głos Ewangelii (audycje Aliansu Ewangelicznego). Z odmową spotkał się jednak wniosek Aliansu Ewangelicznego o emitowanie swoich programów do Telewizji Polskiej, mimo wsparcia Komisji Wspólnej oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Kościół Nowego Przymierza w Lublinie ubiegał się o możliwość emitowania nabożeństw w TVP⁴³⁶, jednak zgodnie z informacją przekazaną przez Kościół, nie doczekano się żadnej odpowiedzi.

Mimo, że z formalnego punktu widzenia kościoły i związki wyznaniowe mają prawo do emitowania swoich programów w publicznym radiu i telewizji (art. 25 ust. 4 GwWolSU), w praktyce wyegzekwowanie tego prawa okazuje się niemożliwe. W posiadaniu ustawy indywidualnej kościoły upatrują szansę na realizację uprawnień, które posiadają na mocy ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

Postulat umożliwienia emitowania programów w publicznym radiu i telewizji oraz tworzenia własnych stacji radiowych i telewizyjnych znalazł się w projektach ustaw kościołów reprezentowanych przez Alians Ewangeliczny, dziewięciu kościołów chrześcijańskich, Polskiej Unii Buddyjskiej oraz Kościoła Nowoapostolskiego. Muzułmański Związek Religijny Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt, Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu oraz Wschodni Kościół Staroobrzędowy wniosowały jedynie o zawarcie przepisu umożliwiającego emitowanie programów w publicznym radiu i telewizji.

3.4. Nauczanie religii w szkołach publicznych

Prawo do nauczania religii w szkołach i przedszkolach publicznych przez kościoły i związki wyznaniowe o uregulowanej sytuacji prawnej wynika z art. 53 ust. 4 Konstytucji:

⁴³⁴ Kościół Boży w Chrystusie – kwestionariusz ankiety.

⁴³⁵ Kościół Nowego Przymierza – kwestionariusz ankiety.

⁴³⁶ Wniosek z 16.04.2020 r. o emitowanie nabożeństw Kościoła Nowego Przymierza w Lublinie przez Telewizję Polską S.A. do Macieja Łopińskiego (źródło: Kościół Nowego Przymierza w Lublinie).

Religia kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszona wolność sumienia i religii innych osób.

Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania również gwarantuje Kościołom i innym związkom wyznaniowym prawo nauczania religii oraz wychowywania religijnego dzieci i młodzieży, zgodnie z wyborem dokonany przez ich rodziców lub opiekunów prawnych (art. 20 ust. 1 GwWolSU). Nauczanie religii w szkole jest zatem nie tylko przejawem realizacji wolności sumienia i wyznania w wymiarze instytucjonalnym, ale także w wymiarze indywidualnym, na co wskazuje również art. 53 ust. 3 Konstytucji stanowiący, że rodzice mają prawo do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniami. Potwierdza to art. 12 ustawy o systemie oświaty, który stanowi, że „Publiczne przedszkola i szkoły podstawowe organizują naukę religii na życzenie rodziców, publiczne szkoły ponadpodstawowe na życzenie bądź rodziców, bądź samych uczniów; po osiągnięciu pełnoletności o pobieraniu nauki religii decydują uczniowie” (art. 12 ust. 1 SystOśwU)

Warunki organizowania nauki religii zostały uregulowane jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. na podstawie art. 12 ust. 2 SystOśwU⁴³⁷. Kościoły i związki wyznaniowe uznają rozporządzenie za dyskryminujące, ponieważ wprowadza ograniczenie niewynikające ani z ustawy, ani z Konstytucji w postaci minimalnej liczby uczniów koniecznych do uruchomienia przedmiotu. Szkoła lub przedszkole mają obowiązek organizacji lekcji dla grupy nie mniejszej niż siedmiu uczniów w klasie lub siedmiu uczniów w szkole – wówczas zajęcia mają być organizowane w grupach międzyklasowych (§2 ust. 1 rozporządzenia). W przypadku, gdy w szkole nie zgłosi się siedmioro uczniów chcących uczestniczyć w lekcjach religii danej denominacji, wówczas organ prowadzący przedszkole lub szkołę w porozumieniu ze związkiem wyznaniowym organizuje naukę religii w grupie międzyszkolnej lub w pozaszkolnym punkcie katechetycznym (§2 ust. 2 rozporządzenia). Jak twierdzą kościoły mniejszościowe w praktyce wprowadzenie minimalnej liczby uczniów przez rozporządzenie jest realną barierą. Kościół Boży w Chrystusie, należący do Aliansu Ewangelicznego, zwraca uwagę, że „ze względu na rozproszenie dzieci z wyznań mniejszościowych doświadczamy nieustannych trudności, głównie z powodu niechęci do porozumienia się przez różne organy prowadzące szkoły (...)”⁴³⁸. Jako propozycję rozwiązania problemu Kościół Boży

⁴³⁷ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 983).

⁴³⁸ Kościół Boży w Chrystusie – kwestionariusz ankiety.

w Chrystusie zaproponował „umożliwienie nauczania religii z użyciem formy na odległość (tzw. e-learning)⁴³⁹”.

Na skutek doświadczeń związanych z pandemią Covid-19 do Prawa oświatowego wprowadzono zmiany nakładające na szkoły obowiązek zorganizowania dla uczniów zajęć z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość w przypadku zawieszenia zajęć z powodów wymienionych w ustawie:

- zagrożenia bezpieczeństwa uczniów w związku z organizacją i przebiegiem imprez ogólnopolskich lub międzynarodowych,
- temperatury zewnętrznej lub w pomieszczeniach, w których są prowadzone zajęcia z uczniami, zagrażającej zdrowiu uczniów,
- zagrożenia związanego z sytuacją epidemiologiczną,
- nadzwyczajnego zdarzenia zagrażającego bezpieczeństwu lub zdrowiu uczniów innego niż określone w pkt 1–3 – w przypadkach i trybie określonych w przepisach w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach oraz w przepisach wydanych na podstawie art. 32 ust. 11⁴⁴⁰.

W ustawie nie przewidziano możliwości prowadzenia zajęć z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość w przypadku prowadzenia międzyszkolnych lekcji religii. Postulat wprowadzenia takiej możliwości należy uznać za uzasadniony, ponieważ rozproszenie wyznawców danej denominacji, nawet na obszarze całej Polski, nie stanowiłoby przeszkody w uczestniczeniu w lekcjach religii. Takie rozwiązanie umożliwiłoby wyznawcom kościołów i związków wyznaniowych realizację wynikającego z konstytucji prawa do nauczania religii w szkołach i przedszkolach publicznych.

Nauczanie religii w szkołach publicznych jest prawem przysługującym związkom wyznaniowym na mocy Konstytucji. Postulaty zmian dotyczą przepisów na poziomie wykonawczym, które uniemożliwiają realizację przysługującego kościołom i związkom uprawnienia.

Przepis gwarantujący możliwość nauczania religii w przedszkolach i szkołach publicznych znalazł się w projektach ustaw indywidualnych kościołów reprezentowanych przez Alians Ewangeliczny, Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt, dziewięć kościołów chrześcijańskich, Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu, Kościół Nowoapostolski, Polską Unię Buddyjską, Wschodni Kościół Staroobrzędowy oraz Muzułmański Związek Religijny.

⁴³⁹ Ibidem.

⁴⁴⁰ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 900), art. 125a ust. 1 – wszedł w życie 1 września 2022 r. na mocy ustawy z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1116).

3.5. Wliczanie ocen z religii do średniej

Jako jeden z aspektów uprzywilejowanej pozycji kościołów mających uregulowane stosunki prawne z państwem w drodze ustawy indywidualnej według Kościoła Nowoapostolskiego jest kwestia wliczania oceny z religii do średniej ocen. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach przewiduje, że ocena z religii lub etyki umieszczana jest na świadectwie szkolnym bezpośrednio po ocenie z zachowania. W 2007 r. rozporządzeniem zmieniającym zdecydowano o wliczaniu ocen z religii i etyki do średniej ocen⁴⁴¹. W tym samym roku grupa posłów zaskarżyła przepis do Trybunału Konstytucyjnego twierdząc, że jest on niezgodny z art. 25 ust. 2 Konstytucji (zasada bezstronności światopoglądowej władz publicznych), art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji (zasada równości, zakaz dyskryminacji) oraz art. 53 ust. 3 Konstytucji (prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem). W wyroku z dnia 2 grudnia 2009 r. U 10/07 Trybunał Konstytucyjny orzekł zgodność rozporządzenia z Konstytucją, odrzucając argumentację skarżących, że władze publiczne wspierają nauczanie religii poprzez wliczanie oceny z religii lub etyki do średniej ocen, dodatkowo motywując uczniów do uczestnictwa w zajęciach. W 2015 r. weszło w życie rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych, w którym powtórzono zasadę wliczania oceny z religii i etyki do średniej ocen⁴⁴². Rozporządzenie odnosi się do ocen z religii każdego z wyznań, które ma prawo prowadzić lekcje religii w szkołach publicznych. Nie zawarto w nim ograniczenia do lekcji prowadzonych przez Kościół katolicki lub kościoły i związki wyznaniowe mające ustawę indywidualną. Takie ograniczenie było sprzeczne z zasadą równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1 Konstytucji). Dokonując wykładni systemowej §20 ust. 2 oraz § 21 ust. 2 rozporządzenia, należy uwzględnić brzmienie art. 53 ust. 4 Konstytucji, który przewiduje prawo do prowadzenia lekcji religii w szkołach publicznych przez wszystkie związki wyznaniowe o uregulowanej sytuacji prawnej, zatem również przez podmioty wpisane do rejestru, w tym Kościół Nowoapostolski⁴⁴³.

⁴⁴¹ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 lipca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 130, poz. 906).

⁴⁴² Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych (Dz. U. poz. 843 z późn. zm.) – §20 ust. 2 oraz § 21 ust. 2

⁴⁴³ Obecnie w debacie publicznej poddawana jest w wątpliwość zasadność wliczania ocen z religii do średniej ocen: <https://www.rp.pl/edukacja-i-wychowanie/art39560651-bedzie-mniej-religii-w-szkolach-wazna-deklaracja-nowej-minister-edukacji>.

4. Ocena przebiegu procedury ubiegania się o ustawę indywidualną z perspektywy związków wyznaniowych

Procedura ubiegania się o podpisanie umowy z rządem na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji w przypadku niektórych związków wyznaniowych kończyła się na wymianie korespondencji między związkiem a stroną rządową, a w innych przypadkach dochodziło do powołania zespołów redakcyjnych i negocjowania projektów ustaw partykularnych. Niezależnie od tego, czy doszło do etapu negocjacji w zespołach redakcyjnych czy też nie, związki wyznaniowe negatywnie oceniają procedury związane z zawieraniem umowy w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji. Trzy podmioty spośród związków wyznaniowych, które wzięły udział w ankiecie, nie miały możliwości negocjowania projektu ustawy z rządem w zespole redakcyjnym: Polska Unia Buddyjska, Kościół Nowego Przymierza w Lublinie oraz Wspólnota Chrześcijańska Wrocław dla Jezusa. Na pytanie o ocenę przebiegu procedury ubiegania się o zawarcie umowy i uchwalenie ustawy w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji odpowiedziały następująco:

Mimo początkowego formalnego przyjęcia wniosku, w praktyce widzimy brak zainteresowania ze strony władz. Nie podjęto żadnych prób kontaktu, negocjacji treści ewentualnej ustawy czy innych form dialogu. (Polska Unia Buddyjska)⁴⁴⁴

Oceniamy to jako ordynarne lekceważenie kościołów mniejszościowych przez rząd PiS. Trzykrotnie otrzymywaliśmy odpowiedź w rodzaju „nie, bo nie”. (Kościół Nowego Przymierza w Lublinie)⁴⁴⁵

Jest to proces, który przebiega bardzo powoli i mozolnie”. (Wspólnota Chrześcijańska Wrocław dla Jezusa)⁴⁴⁶

W przytoczonych wypowiedziach kościoły zwracają uwagę na brak dialogu oraz brak uzasadnienia przez stronę rządową niepodjęcia rozmów ze związkami wyznaniowymi.

W podobnym tonie wypowiedziały się kościoły i związki wyznaniowe, z którymi podjęto negocjacje w zespołach redakcyjnych:

Zawarte w konstytucji z 1997 r. regulacje mają w istocie charakter pusty a władza publiczna, niezależnie od proveniencji politycznej, nie ma nawet opracowanej, a przynajmniej ujawnionej Kościołowi, koncepcji realizacyjnej, a tym samym prowadzone rokowania miały charakter pozorny (Kościół Nowoapostolski)⁴⁴⁷

⁴⁴⁴ Polska Unia Buddyjska – kwestionariusz ankiety.

⁴⁴⁵ Kościół Nowego Przymierza w Lublinie – kwestionariusz ankiety.

⁴⁴⁶ Wspólnota Chrześcijańska Wrocław dla Jezusa – kwestionariusz ankiety.

⁴⁴⁷ Kościół Nowoapostolski – kwestionariusz ankiety.

Kościół Nowoapostolski zarzucił stronie rządowej brak transparentności w jej zamierzeniach. Z jednej strony podejmowano rozmowy i negocjowano projekty ustaw, z drugiej jednak nie czyniono dalszych kroków w celu skierowania projektu ustawy do prac parlamentarnych. Kościół Nowoapostolski, który ubiegał się o uzyskanie ustawy indywidualnej od 1990 r., wyraził także obserwację – potwierdzoną analizą dokumentów z archiwum Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – że brak realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji dotyczy wszystkich ekip rządzących sprawujących władzę od wejścia w życie Konstytucji 1997 r. Podobne stanowisko zajął Kościół Ewangelicznych Chrześcijan oraz Kościół Chrześcijan Wiary Ewangelicznej:

(...) Kościół składał wnioski o zawarcie umowy i uchwalenie ustawy do różnych ekip rządowych. Od Lewicy przez Centrum do Prawicy. Bezskutecznie. Były podejmowane przez MSWiA prace nad projektem umowy, ale niestety bez efektów. Tłumaczono nam, że Rząd zastanawia się nad kryteriami, jakie musi spełnić Kościół, żeby taką umowę zawrzeć. Między innymi brano pod uwagę okres istnienia Kościoła. Zakładano, że musi istnieć np.: 50 lat, może 100 lat. (Kościół Ewangelicznych Chrześcijan)⁴⁴⁸

«Ściana niemocy». Brak uczciwego, rzetelnego rozwiązania owego problemu przez jakąkolwiek opcję polityczną (Kościół Chrześcijan Wiary Ewangelicznej)⁴⁴⁹

O woli politycznej jako czynnika koniecznym do realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji wspomniał Kościół Boży w Chrystusie:

(...) Konieczność wynegocjowania i podpisania umowy z rządem, przejścia projektu przez uzgodnienia wewnątrzresortowe, międzyresortowe, Komitet Stały Rady Ministrów (a może jeszcze RCL), Radę Ministrów, Sejm, Senat i Prezydenta oznacza bardzo długą i uciążliwą procedurę, która na dowolnym etapie może zostać powstrzymana. Dodatkowo Sejm może projekt głosować tylko «zero-jedynkowo», «tak lub nie» bez możliwości wnoszenia poprawek. To są bardzo duże wymagania dla Kościołów starających się o odrębne uregulowanie ustawowe. Możliwe do przeprowadzenia tylko w przypadku zdecydowanej woli politycznej aktualnie rządzącej opcji⁴⁵⁰.

Dwa związki wyznaniowe, z którymi podjęto negocjacje nad projektem ustawy w ramach zespołu redakcyjnego, wyraziły bardzo pozytywną opinię na temat współpracy z urzędnikami ministerstwa właściwego do spraw wyznań:

⁴⁴⁸ Kościół Ewangelicznych Chrześcijan – kwestionariusz ankiety.

⁴⁴⁹ Kościół Chrześcijan Wiary Ewangelicznej – kwestionariusz ankiety.

⁴⁵⁰ Kościół Boży w Chrystusie – kwestionariusz ankiety.

(...) urzędnicy, z którymi się spotkaliśmy byli bardzo kompetentni i nawet w jakimś stopniu nam przychylni (Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu)⁴⁵¹

(...) Współpraca z Departamentem Wyznań MAiC przebiegała znakomicie. Proces toczył się do czasu zmian w Rządzie, które pozbawiły starające się Kościoły znaczącego wsparcia politycznego. Procedura zatrzymała się na etapie podpisania umowy z Departamentem Wyznań (Kościół Boży w Chrystusie)⁴⁵².

Przekonanie o braku równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych zostało wyrażone wprost przez trzy związki wyznaniowe:

Art. 9 ust. 2 pkt 3) ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania stwierdza «równouprawnienie wszystkich kościołów i związków wyznaniowych, bez względu na formę uregulowania ich sytuacji prawnej». Jednak w rzeczywistości obserwujemy pewne nierówności w traktowaniu przez polskie prawo w zależności od formy uregulowania sytuacji prawnej” (Kościół Boży w Chrystusie)⁴⁵³

Brak równych praw w porównaniu z kościołami mającymi takie umowy [umowy z rządem zawarte w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji – przyp. PŁ] (Kościół Nowego Przymierza w Lublinie)⁴⁵⁴

Rodzima Wiara zmierza do równouprawnienia z Kościołem Katolickim, Prawosławną Cerkwią i Protestanckimi Kościołami (...)⁴⁵⁵.

Na pytanie, czy kościół/ związek wyznaniowy jest nadal zainteresowany uregulowaniem swojej sytuacji prawnej w drodze ustawy indywidualnej dziewięć na dziesięć podmiotów odpowiedziało twierdząco. Jedynie Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu nie udzielił jednoznacznej odpowiedzi informując, że z jednej strony jest zainteresowany określonymi uprawnieniami, jednak z drugiej strony trudności ze zmianą prawa wewnętrznego Związku w przypadku posiadania ustawy indywidualnej oraz niepodjęcie przez Związek szeregu działań regulowanych ustawami indywidualnymi (np. szkolnictwo wyznaniowe) spowodowały zmniejszenie zainteresowania Związku posiadaniem ustawy partykularnej.

⁴⁵¹ Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu – kwestionariusz ankiety.

⁴⁵² Kościół Boży w Chrystusie – kwestionariusz ankiety.

⁴⁵³ Kościół Boży w Chrystusie – kwestionariusz ankiety.

⁴⁵⁴ Kościół Nowego Przymierza w Lublinie – kwestionariusz ankiety.

⁴⁵⁵ Rodzima Wiara – kwestionariusz ankiety.

Do ankietowanych kościołów i związków wyznaniowych skierowano również pytanie, czy przewidują możliwość podjęcia kolejnych prób porozumienia w przedmiotowej sprawie ze stroną rządową. Poza Buddyjskim Związkiem Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu, wszystkie kościoły i związki wyznaniowe planują podjęcie takiej próby. Kościół Nowoapostolski zadeklarował czynienie odpowiednich przygotowań do dalszego ubiegania się o ustawę indywidualną, które miałyby zostać sfinalizowane po wyborach parlamentarnych. Kościół rozważa także możliwość opracowania wspólnego stanowiska przez kościoły i związki wyznaniowe, które podjęły próbę ustawowego uregulowania swojej sytuacji prawnej w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji. Kościół Ewangelicznych Chrześcijan, potwierdzając swoje zainteresowanie ustawą indywidualną, wyraził brak wiary, że „Rząd będzie przestrzegał w tym względzie Konstytucji (...). Odczuwaliśmy od momentu złożenia pierwszych pism, że rządy lekcewały nasz Kościół⁴⁵⁶”. Kościół podkreślił jednocześnie swoją rolę we wspieraniu państwa na polu charytatywnym w obliczu wojny na Ukrainie: „Zanim Rząd cokolwiek przedsięwziął, Kościół nasz szeroko otworzył swoje lokale, uruchomił środki pomocy w postaci żywności i odzieży”. Kościół Nowego Przymierza w Lublinie rozważa wejście w spór sądowy z rządem, choć podkreślono preferowanie rozwiązania poprzez negocjacje.

Postulaty zgłaszane przez kościoły i związki wyznaniowe w projektach ustaw nie zawsze odzwierciedlają rzeczywiste potrzeby tych podmiotów, ponieważ zostały często „przekopowane” z istniejących ustaw indywidualnych. Co więcej, umieszczanie większej liczby przepisów przyznających określone uprawnienia pozwala im zyskać szersze pole do negocjacji w toku prac rządowo-wyznaniowych zespołów redakcyjnych, co należy uznać za zrozumiałą strategię negocjacyjną. Dwa podmioty – Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu oraz Polska Unia Buddyjska – uznały, że brak ustawy indywidualnej nie wpływa znacząco na ich funkcjonowanie w państwie:

W praktyce brak ustawy nie wpływa bezpośrednio na zakres i charakter działalności związków zrzeszonych w Polskiej Unii Buddyjskiej (Polska Unia Buddyjska)⁴⁵⁷

(...) brak w naszej aktywności całych obszarów objętych takimi ustawami, a istotnych dla działalności innych kościołów i związków wyznaniowych, jak np. szkolnictwo, prowadzenie cmentarzy itp. spowodowały, iż atrakcyjność takiej ustawy stała się dla nas mniejsza niż nam się na początku wydawało (Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu)⁴⁵⁸

⁴⁵⁶ Kościół Ewangelicznych Chrześcijan – kwestionariusz ankiety.

⁴⁵⁷ Polska Unia Buddyjska – kwestionariusz ankiety.

⁴⁵⁸ Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu – kwestionariusz ankiety.

Powyższe wypowiedzi świadczą o tym, że mimo braku ustawy indywidualnej, wskazane buddyjskie związki wyznaniowe nie spotykają znaczących utrudnień w swojej działalności, jednak nie można zapominać o większej stabilności funkcjonowania związku działającego na podstawie indywidualnej ustawy. Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu zaznaczył, że przyczyną podjęcia starań o podpisanie umowy z rządem była chęć uodpornienia się Związku „na różne zmiany polityk Państwa”. Przytoczono przykład ukazujący większą stabilność sytuacji prawnej kościołów i związków wyznaniowych mających ustawę partykularną:

(...) wcześniejsza ustawa o opłacie skarbowej przewidywała dla związków wyznaniowych 50% zniżkę, która następnie została uchylona. Nie wpłynęło to jednak na tego typu ulgi podatkowe zawarte w ustawach partykularnych związków i kościołów, które takie ustawy posiadały, sprawiając iż stały się odporne na różne zmiany polityk Państwa w tym zakresie, czego nie można powiedzieć o naszej sytuacji. Dlatego przystąpiliśmy do rozmów⁴⁵⁹.

Kościoły i związki wyznaniowe są wpisywane do rejestru na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw wyznań religijnych. Organ rejestrowy może jednostronną decyzją pozbawić związek wyznaniowy osobowości prawnej po spełnieniu określonych warunków. Takiej możliwości nie ma wobec związków wyznaniowych działających na podstawie indywidualnej ustawy. Na mocy art. 36 ust. 1 pkt 3 GwWolSU organ rejestrowy może wykreślić z rejestru kościół lub związek wyznaniowy, który utracił cechy warunkujące uzyskanie wpisu do rejestru – dotyczy to w szczególności kościoła lub innego związku wyznaniowego, który w ciągu 3 lat nie odpowiedział na żądanie organu rejestrowego i nie zaktualizował wpisów do rejestru. Organ rejestrowy wydaje decyzję o wykreśleniu z rejestru także w przypadku stwierdzenia przez sąd okręgowy prawomocnym wyrokiem, że działalność kościoła lub innego związku wyznaniowego rażąco narusza prawo lub postanowienia statutu (art. 36a GwWolSU). Wspomniane naruszenie prawa musi dotyczyć przepisów ogólnie obowiązujących ustaw chroniących bezpieczeństwo publiczne, porządek, zdrowie lub moralność publiczną, władzę rodzicielską albo podstawowe prawa i wolności innych osób (art. 27 ust. 1 GwWolSU). Pozbawienie zaś osobowości prawnej kościoła lub związku wyznaniowego działającego na podstawie ustawy wiązałoby się z koniecznością uchylecia tej ustawy, oczywiście za uprzednią zgodą tego kościoła/związku wyrażoną w zawartej umowie. Jest to zatem zdecydowanie większa gwarancja autonomii i istnienia w obrocie prawnym.

⁴⁵⁹ Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu – kwestionariusz ankiety.

Przekonanie o większej stabilności sytuacji prawnej kościołów posiadających ustawę indywidualną wyraził Kościół Boży w Chrystusie:

Odrębne uregulowanie ustawowe gwarantuje Kościołowi stabilność, niezależność od ewentualnych «kaprysów» władzy wykonawczej (...) ⁴⁶⁰

Kościół Nowego Przymierza w Lublinie jako jedyny wskazał wprost obawy o swoje istnienie w obrocie prawnym ze względu na brak ustawy indywidualnej. Według Kościoła brak ustawy powoduje „niepewność co do przyszłości Kościoła w obliczu prób delegalizacji kościołów mniejszościowych dokonywanych przez polityków rządzących ⁴⁶¹”.

5. Podsumowanie

Przedstawione postulaty kościołów i innych związków wyznaniowych nie wyczerpują katalogu postulatów zgłaszanych w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji. Niektóre uprawnienia, zgłaszane przez pojedyncze związki wyznaniowe, zostały pominięte jako odosobnione ⁴⁶².

Z przeprowadzonej analizy wynika, że z perspektywy związków wyznaniowych do nierównego traktowania dochodzi nie tylko w wyniku zaniechań legislacyjnych, ale także nieprawidłowego stosowania obowiązującego prawa (np. ustawy o gospodarce nieruchomościami) oraz w wyniku dodatkowych ograniczeń nakładanych przez akty wykonawcze (np. rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach). Zarejestrowane kościoły i związki wyznaniowe w posiadaniu ustawy indywidualnej upatrują zatem szansę na realizację uprawnień przysługujących im na mocy Konstytucji oraz innych ustaw. Ankiety pokazały także, że kościoły i inne związki wyznaniowe mają niekiedy błędne przekonanie o przysługujących im uprawnieniach oraz spoczywających na nich obowiązkach (np. w kwestii stanowienia prawa wewnętrznego czy wliczania oceny z religii do średniej ocen). Niewątpliwie również czują się lekceważeni przez radę ministrów.

Zgodnie z zasadami poprawnej legislacji wypływającymi z zasady demokratycznego państwa prawa, doprecyzowanymi przez rozporządzenie prezesa Rady Ministrów w sprawie

⁴⁶⁰ Kościół Boży w Chrystusie – kwestionariusz ankiety.

⁴⁶¹ Kościół Nowego Przymierza w Lublinie – kwestionariusz ankiety.

⁴⁶² Np. Muzułmański Związek Religijny postulował zawarcie przepisu gwarantującego prawo do uboju rytualnego i produkcji żywności zgodnie z systemem muzułmańskim (halal). Kościół Ewangelicko-Augsburski w projekcie nowelizacji obowiązującej ustawy indywidualnej ubiega się o prawo powoływania spółek prawa handlowego, a także prowadzenia duszpasterstwa w Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej.

„Zasad techniki prawodawczej” z 2002 r.⁴⁶³, ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach (§4). W myśl tej zasady wszelkie przepisy zawarte w projektach ustaw indywidualnych powtarzające uprawnienia przysługujące kościołom i związkom wyznaniowym na gruncie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania powinny zostać pominięte. Zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania uprawnienia zawarte w rozdziale 2. mają zastosowanie do kościołów i związków wyznaniowych działających na podstawie indywidualnych ustaw, o ile ustawy te nie przewidują takich uprawnień. Rozdział 2. zawiera uprawnienia dotyczące m.in. publicznego sprawowania kultu (art. 19 ust. 2 pkt 2); udzielania posług religijnych osobom przebywającym w zakładach opieki zdrowotnej, zakładach karnych oraz pełniącym służbę wojskową (art. 19 ust. 2 pkt 3); nabywania, posiadania i zbywania majątku ruchomego i nieruchomego oraz zarządzania nimi (art. 19 ust. 2 pkt 7); korzystania ze środków masowego przekazywania (art. 19 ust. 2 pkt 11); prawo posiadania, zarządzania oraz zakładania i poszerzania cmentarzy grzebalnych (art. 19a); nauczania religii w szkołach publicznych (art. 20); zakładania szkół i przedszkoli (art. 21 ust. 1); tworzenia szkół duchownych i seminariów duchownych (art. 22 ust. 1).

Powtarzanie uprawnień przysługujących na gruncie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w projektach ustaw indywidualnych jest spowodowane wzorowaniem się przez związki wyznaniowe na ustawach indywidualnych powstałych w latach 1989–1997, w szczególności ustawie o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego. Jednak za umieszczeniem przepisów „powtórzonych” z ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania przemawiają również dwa inne powody. Po pierwsze, zarejestrowane kościoły i związki wyznaniowe mogą upatrywać w tym szansy na realizację uprawnień posiadanych na gruncie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, które do tej pory nie były realizowane, np. dostęp do mediów publicznych lub nauczanie religii w szkołach publicznych. Po drugie, wyrażenie uprawnień w ustawie indywidualnej „uodparnia” owe uprawnienia na zmiany ustawodawstwa – przepisy ustawy indywidualnej uchwalonej na gruncie art. 25 ust. 5 Konstytucji mogą być zmienione jedynie w drodze zawarcia umowy ze związkiem wyznaniowym, zaś ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania może ulegać zmianom w drodze jednostronnej decyzji organów ustawodawczych.

⁴⁶³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Rozdział IV

Ocena praktyki stosowania art. 25 ust. 5 Konstytucji RP i postulaty *de lege ferenda* w doktrynie polskiego prawa wyznaniowego

W doktrynie prawa wyznaniowego kwestię braku realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji rozważano z różnych perspektyw. Badano stronę podmiotową umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji i próbowano udzielić odpowiedzi na pytanie, czy każdy związek wyznaniowy może ubiegać się o jej zawarcie. Analizowano charakter prawny umowy, stawiając pytanie czy przy jej zawieraniu obowiązuje zasada swobody kontraktowania, a więc również możliwość podjęcia decyzji o odmowie jej podpisania, czy też Rada Ministrów ma obowiązek zawarcia umowy z każdym związkiem wyznaniowym, który taką wolę wyrazi. Podejmowano również próbę oceny, czy brak realizacji art. 25 ust. 5 jest naruszeniem zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych, czy też dopuszczalnym różnicowaniem sytuacji tych podmiotów wynikającym z obiektywnych różnic, jakie między nimi występują.

W zależności od przyjętej perspektywy i odpowiedzi udzielonej na powyższe pytania przedstawiciele doktryny prawa wyznaniowego dzielą się na tych, którzy uznają obecny stan prawny za zgodny z Konstytucją i realizujący co do zasady jej założenia, oraz zwolenników tezy, że brak realizacji art. 25 ust. 5 jest stanem niepożądanym i naruszającym podstawowe konstytucyjne prawa mniejszościowych związków wyznaniowych. W doktrynie prawa wyznaniowego zgłaszane są propozycje zmian w prawie lub w sposobie jego interpretacji, które umożliwiłyby związkom wyznaniowym zawieranie umów z art. 25 ust. 5 oraz uzyskiwanie ustaw partykularnych lub sprawiłyby, że podejmowane przez rząd decyzje będą oparte w większym stopniu na obiektywnych kryteriach. W niniejszym rozdziale przedstawiona zostanie synteza poglądów doktryny na temat praktyki stosowania art. 25 ust. 5 Konstytucji.

1. Poglądy aprobuujące dotychczasową praktykę stosowania art. 25 ust. 5 Konstytucji

Pozytywna ocena praktyki stosowania art. 25 ust. 5 Konstytucji opiera się na stwierdzeniu, że decyzja o zawarciu umowy ze związkiem wyznaniowym należy do rządu, który prowadzi w tym zakresie określoną politykę wyznaniową. Autorzy opowiadający się za takim stanowiskiem stwierdzają w drodze wykładni art. 25 ust. 5 Konstytucji, że przepis ten pozostawia Radzie Ministrów swobodę w zakresie wyboru „kontrahenta” oraz podjęcia decyzji o zawarciu umowy.

M. Olszówka postuluje stosowanie do umów z art. 25 ust. 5 zasad cywilistycznych, takich jak zasada swobody zawierania umów⁴⁶⁴ i stwierdza, że rząd nie ma obowiązku zawierania takich umów ani przedkładania ewentualnych projektów ustaw Sejmowi⁴⁶⁵. Rada Ministrów ma możliwość – nie obowiązek – bilateralnego kształtowania stosunków ze związkami wyznaniowymi, przy jednoczesnym braku możliwości kształtowania sytuacji prawnej związków wyznaniowych jednostronnie⁴⁶⁶. Za takim stanowiskiem opowiedział się również wcześniej J. Krukowski stwierdzając, że w obliczu braku konstytucyjnych kryteriów decydujących o uregulowaniu sytuacji prawnej kościołów w formie indywidualnej ustawy, decyzja w tej sprawie pozostawiona jest arbitralnemu uznaniu organów władzy wykonawczej i ustawodawczej⁴⁶⁷. W. Uruszcak uważa, że mimo braku kryteriów wskazanych wprost w Konstytucji strona rządowa może decydować, czy zawrze umowę z danym związkiem wyznaniowym: „Z istoty umowy wynika (...) przysługująca każdej ze stron swoboda wyboru kontrahenta, do której należy także prawo do określania warunków, jakie winni spełniać kontrahenci⁴⁶⁸”. Wśród warunków ubiegania się o podpisanie umowy z rządem Uruszcak wskazuje:

- a) zarejestrowanie kościoła lub związku wyznaniowego,
- b) posiadanie znacznej liczby wyznawców – ponad 100 osób (więcej niż liczba wymagana do zarejestrowania),
- c) istnienie na terenie Polski przez dłuższy czas (autor proponuje okres 50 lat uzasadniając, że jest to czas wystarczający do sprawdzenia, czy wiara jest przekazywana z pokolenia

⁴⁶⁴ M. Olszówka, *Charakter prawny umowy, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, [w:] P. Stanisławski, M. Ordon (red.), *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji RP)*, Lublin 2013 s. 304.

⁴⁶⁵ Ibidem, s. 305–307.

⁴⁶⁶ Ibidem, s. 308.

⁴⁶⁷ J. Krukowski, *Konstytucyjny model stosunków między Państwem a Kościołem w III Rzeczypospolitej*, [w:] A. Mezglewski (red.) *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego*, Lublin 2004, s. 100–101.

⁴⁶⁸ W. Uruszcak, *Art. 25 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Problemy interpretacyjne*, [w:] P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński (red.) *Pro bono Reipublicae. Księga Jubileuszowa prof. Michała Pietrzaka*, Warszawa 2009, s. 482.

- na pokolenie – a tym samym, czy jest dostatecznie zakorzeniona w społeczeństwie),
- d) zaawansowany stopień instytucjonalizacji,
 - e) ogólnokrajowy charakter związku,
 - f) zgodność prawa wewnętrznego ze standardami praw człowieka,
 - g) respektowanie porządku prawnego Rzeczypospolitej potwierdzone wieloletnim działaniem w kraju,
 - h) pozytywna ocena działalności związku w celu realizacji dobra wspólnego (edukacja, opieka społeczna itp.)⁴⁶⁹.

Wskazane przez W. Uruszczaka przesłanki byłyby jak najbardziej uzasadnione, jednak trudno zgodzić się ze stanowiskiem, że można pogodzić je z art. 25 ust. 5 Konstytucji w obowiązującym brzmieniu, który nie wprowadza żadnych dodatkowych kryteriów uprawniających do zawarcia umowy z Radą Ministrów, poza posiadaniem statusu kościoła lub innego związku wyznaniowego.

Przeciwko negocjowaniu umów z każdym związkiem wyznaniowym, który wyrazi taką wolę, opowiedział się również A. Merker. Przestrzega on przed związkami wyznaniowymi „efemerydami”, czyli mało stabilnymi podmiotami, podając przykład Zielonoświątkowego Kościoła Przepowiedni Salomona, który poinformował o samorozwiązaniu osiemdziesiąt dni po wpisaniu go do rejestru⁴⁷⁰.

A. Czohara również stoi na stanowisku, że Rada Ministrów ma dużą swobodę decyzyjną w kwestii doboru podmiotów wyznaniowych, z którymi zawrze umowę. Według Czohary interpretacja art. 25 ust. 5 Konstytucji nie jest jednoznaczna w zakresie podmiotowym po stronie związków wyznaniowych. Wykładnia językowa prowadzi go do stwierdzenia, że podmiotami upoważnionymi od zawarcia tej umowy są wszystkie kościoły i związki wyznaniowe poza Kościołem katolickim. Stosując jednak wykładnię systemową, która uwzględnia „względy racjonalności”, autor dochodzi do wniosku, że możliwe jest także odmienne rozumienie strony podmiotowej, dające Radzie Ministrów możliwość ograniczenia kręgu podmiotów poprzez wyznaczenie – nienaruszających zasady równouprawnienia wyznań – kryteriów dopuszczenia do umowy. Taka interpretacja jest według autora wsparta orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, który dopuścił dywersyfikację formy regulacji statusu prawnego związków wyznaniowych⁴⁷¹.

⁴⁶⁹ Ibidem, s. 483.

⁴⁷⁰ A. Merker, *Art. 25 ust. 5 Konstytucji z 1997 r. słuszny, ale trudny do zrealizowania przepis*, [w:] D. Walencik (red.), *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989–2009). Analizy, dyskusje, postulaty*, Katowice–Bielsko-Biała 2009, s. 403.

⁴⁷¹ A. Czohara, *Zakres podmiotowy art. 25 ust. 5 Konstytucji RP* [w:] P. Stanisławski, M. Ordon (red.) *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi*, Lublin 2013, s. 258.

Autor stoi na stanowisku, że art. 25 ust. 5 Konstytucji należy odczytywać zgodnie z wykładnią funkcjonalną jako „przepis noszący wszelkie cechy klauzuli generalnej”, który pozwala organom stosującym prawo na działanie w ramach luzu decyzyjnego i na elastyczny wybór kościołów i innych związków wyznaniowych, z którymi zawarta zostanie umowa⁴⁷². W tym świetle impas w zawieraniu umów między związkami wyznaniowymi a Radą Ministrów autor odczytuje jako przejaw określonej polityki wyznaniowej państwa. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego Rada Ministrów ma prawo odmówić zawarcia umowy ze związkiem wyznaniowym i nie będzie to naruszeniem zasady równouprawnienia wyznań, pod warunkiem, że dany związek nie będzie podobny pod istotnymi względami do innych związków, które taką umowę z Radą Ministrów zawarły⁴⁷³. W tym celu Rada Ministrów powinna ustalić kryteria na podstawie istotnych cech wspólnych podmiotów. Czohara dostrzega nieuchronną niedookreśloność owych istotnych cech wspólnych i przyznaje, że „decyzja ta z natury rzeczy będzie w praktyce odzwierciedlać subiektywne stanowisko obozu sprawującego władzę w danym czasie”. Dalej autor uznaje, że wykładnia art. 25 ust. 5 nie jest kwestią czysto prawną, ale że istotną rolę odgrywa w niej aktualna polityka wyznaniowa Rady Ministrów:

Związek art. 25 Konstytucji ze sferą polityki oznacza, że każda jego interpretacja, zawierająca postulaty pod adresem organów państwa, powinna się liczyć z wydzwinięciem o charakterze politycznym. Na tym tle, pomijając wnioski wypływające z poruszonej na wstępie artykułu wykładni językowej przepisu, można wyrazić sceptycyzm, co do zasadności rozpatrywania kwestii zakresu podmiotowego, jak i w ogóle implementacji art. 25 na gruncie wyłącznie prawnym. Co więcej wydaje się, że takie podejście – sugerujące, że prawnicza egzegeza tekstu Konstytucji jest wystarczająca – zaciemnia istotę rozumienia tego problemu. Z samego założenia bowiem nie sposób go oderwać od uwarunkowań należących do sfery polityki. Specyfika tej sfery nie poddaje się dążącym do obiektywizacji rozważaniom naukowym⁴⁷⁴.

Pytanie o stronę podmiotową umowy związane jest z pytaniem o charakter umowy oraz o obowiązek jej zawarcia. W doktrynie uznaje się publicznoprawny charakter umów z art. 25 ust. 5 Konstytucji⁴⁷⁵. Umowy te nie zostały umieszczone w katalogu źródeł prawa (art. 89 Konstytucji), zatem nie są źródłem prawa powszechnie obowiązującego ani we-

⁴⁷² Ibidem, s. 260.

⁴⁷³ Ibidem.

⁴⁷⁴ Ibidem, s. 261–262.

⁴⁷⁵ M. Olszówka, *Charakter prawny umowy, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP* [w:] P. Stanisławski, M. Ordon (red.), *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi*, Lublin 2013, s. 292–293.

wnętrze obowiązującego⁴⁷⁶. Mimo to poprzez możliwość zawarcia takiej umowy kościoły i inne związki wyznaniowe zostały wyposażone przez ustrojodawcę w częściową kompetencję normotwórczą, dającą im duże możliwości wpływu na treść norm prawnych⁴⁷⁷.

M. Olszówka prezentuje pogląd, że zasada bilateralności w kształtowaniu stosunków między państwem a kościołem stanowi *lex specialis* względem zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych. Z tego twierdzenia wysnuwa wniosek, że nie znajdują uzasadnienie postulaty o zrównaniu uprawnień związków wyznaniowych, ponieważ postulaty te pomijają istnienie art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji, uwzględniając jedynie zasadę równouprawnienia wyrażoną w art. 25 ust. 1 z pominięciem jej kontekstu systemowego⁴⁷⁸.

M. Olszówka za *ratio legis* przepisów ustanawiających zasadę bilateralności uznaje „wyłączenie spośród adresatów równouprawnienia podmiotów konfesyjnych cieszących się własną ustawą partykularną⁴⁷⁹”. Neguje pogląd, że art. 25 ust. 5 ma na celu wprowadzenie równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych oraz że zasada równouprawnienia jest nadrzędna nad innymi zasadami zawartymi w art. 25 Konstytucji⁴⁸⁰. Równocześnie za orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stwierdza, że „kościół i inne związki wyznaniowe są równouprawnione, o ile ich aktywność służy bezpośredniej realizacji wolności sumienia i religii (działalności religijnej *sensu stricto*). Nie jest zatem dopuszczalne w świetle ustawy zasadniczej różnicowanie pozycji prawnej podmiotów konfesyjnych w zakresie swobody sprawowania kultu, posiadania świątyń, dokonywania obrzędów rytualnych itp.⁴⁸¹”. Za dopuszczalne uznaje zaś zróżnicowanie sytuacji prawnej w zakresie udzielania ślubów cywilnych w formie wyznaniowej przez duchownych kościołów oraz odmienne traktowanie organizacji prowadzących działalność oświatową czy charytatywną⁴⁸².

W. Uruszczak stoi na stanowisku, że zasada równouprawnienia nie jest tożsama z zasadą równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji. „Wymóg równouprawnienia jest spełniony, gdy związki wyznaniowe mają możliwość korzystania z tych samych praw na podstawie ustawy generalnej, jaką jest obecnie obowiązująca ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁴⁸³”. Uruszczak podkreśla w ten sposób, że zasada równouprawnienia dotyczy dostępu do uprawnień w znaczeniu materialnym, nie zaś formy regulacji. Przestrzega również

476 Ibidem.

477 Ibidem, s. 298.

478 M. Olszówka, *Kilka uwag o (nie)równouprawnieniu związków religijnych (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Studia Politologiczne” 2012, vol. 23, s. 250.

479 Ibidem.

480 Ibidem, s. 251.

481 Ibidem, s. 257.

482 Ibidem, s. 257

483 W. Uruszczak, *Art. 25 Konstytucji...*, s. 484.

przed przeniesieniem prawa do indywidualnej wolności religijnej na związki wyznaniowe: „Zorganizowanie czyni z danej zbiorowości *sui generis* organizm zdolny do samodzielnej egzystencji i działania. Organizacja ta nie może być traktowana jako prosta suma ludzi, lecz winna być postrzegana i oceniana jako samodzielny podmiot⁴⁸⁴”. Według Uruszczaaka impas w uchwalaniu ustaw indywidualnych na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji nie narusza zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych.

Obawy przed koniecznością zawierania umów z każdym, nawet najmniejszym i najkrócej działającym związkiem wyznaniowym jest prawdopodobnie jedną z ważniejszych przyczyn niezawierania umów przez Radę Ministrów. Należy zgodzić się, że „precedens” w tej materii mógłby spowodować napływ dużej liczby wniosków i wzmożenie zarzutów o nierówne traktowanie związków wyznaniowych w przypadku odmówienia niektórym wnioskującym negocjowania ustawy indywidualnej. Nie jest to jednak wystarczający argument do stwierdzenia, że na mocy obowiązującej Konstytucji Rada Ministrów może wybierać arbitralnie podmioty, z którymi zawrze umowę w trybie art. 25 ust. 5. Powyższy wniosek powinien być podstawą do podjęcia rozważań nad wprowadzeniem do Konstytucji kryterium, na podstawie którego Rada Ministrów decydowałaby o zawarciu umowy z danym związkiem wyznaniowym.

Trudno zgodzić się ze stanowiskiem M. Olszówki, że zasada bilateralności stanowi *lex specialis* względem zasady równouprawnienia związków wyznaniowych. W myśl koncepcji Dworkina wyróżniającej zasady i reguły prawne⁴⁸⁵, art. 25 ust. 1 oraz 25 ust. 4 i 5 są przepisami zawierającymi zasady prawa. Zasady różnią się od reguł tym, że regułę można w całości wypełnić albo nie wypełnić jej wcale, zasadę zaś można wypełnić w większym lub mniejszym stopniu. Reguły kolizyjne – takie jak *lex specialis derogat legi generali* – stosuje się do reguł prawnych, gdy pozostają ze sobą w kolizji i nie jest możliwe wypełnienie obu jednocześnie. Do usuwania sprzeczności między zasadami prawa – jakimi są zasada bilateralności oraz zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych – nie stosuje się reguł kolizyjnych, ponieważ ich celem jest wybranie reguły, która ma zostać zastosowana w danym stanie faktycznym przy jednoczesnym niewypełnieniu drugiej reguły. Wobec zasad pozostających w sprzeczności decyduje się, którą zasadę wypełnić w większym stopniu, jednak żadna z nich nie może zostać całkowicie zanegowana.

⁴⁸⁴ W. Uruszczaak, *Art. 25 Konstytucji...*, s. 484. Dalej autor pisze: „Różnice w położeniu prawnym związków religijnych są nieuniknione ze względu na istniejące między nimi różnice faktyczne. Inna jest rola społeczna i funkcja kościołów o dużej liczbie wyznawców, o utrwalonej społecznie roli, istniejących od dziesiątków, a nawet od setek lat, niż kościołów nowych, grupujących niewielu wyznawców, próbujących zaszczepić się dopiero w społeczeństwie”.

⁴⁸⁵ R. Dworkin, *Is law a system of rules*, [w:] R. Dworkin (ed.), Oxford 1977, s. 45, za. M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, 2000, s. 201.

M. Olszówka słusznie zwraca uwagę na możliwe kłopoty związane z współistnieniem zasady równouprawnienia kościołów i zasady bilateralności, jednak stwierdzenie, że zasady te wzajemnie się wykluczają jest zbyt daleko idące⁴⁸⁶. Autor utożsamia równouprawnienie z posiadaniem identycznych uprawnień uznając, że realizacją zasady równouprawnienia byłoby zrównanie uprawnień i obowiązków poszczególnych związków wyznaniowych lub przyznanie pozostałym związkom uprawnień posiadanych przez największy kościół⁴⁸⁷. Autor uważa powyższe za niemożliwe ze względu na istnienie zasady bilateralności wyłączonej spod zasady równouprawnienia kościoły i związki wyznaniowe posiadające ustawę indywidualną. Powyższe stanowisko nie znajduje poparcia w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który opowiada się za objęciem zasadą równouprawnienia wszystkich kościołów i związków wyznaniowych, niezależnie od tego, czy ich sytuacja prawna regulowana jest indywidualną ustawą⁴⁸⁸. Co więcej, autor pomija bardzo istotny wątek, jakim jest wola kościołów i związków wyznaniowych. Jeżeli dany podmiot nie jest zainteresowany określonym uprawnieniem, ponieważ nie działa w danej przestrzeni życia społecznego, wówczas nie zostaje naruszona zasada równouprawnienia.

Należy zgodzić się z tezą, że zawieranie umów i uchwalanie ustaw wyznaniowych ze wszystkimi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi wpisanymi do rejestru, które wyrażą taką wolę, jest nieuzasadnione z pragmatycznego punktu widzenia, jednak wykładnia obecnie obowiązujących przepisów Konstytucji, zmierzająca ku uzasadnieniu obecnej praktyki stosowania – a raczej niestosowania – art. 25 ust. 5 jest zbyt daleko idąca.

2. Poglądy krytykujące dotychczasową praktykę stosowania art. 25 ust. 5 Konstytucji oraz postulaty *de lege ferenda*

Część przedstawicieli doktryny nie znajduje uzasadnienia dla obecnego stanu faktycznego, w którym od wejścia w życie Konstytucji nie podpisano ani jednej umowy oraz nie uchwalono ani jednej ustawy z art. 25 ust. 5. Dostrzegają w tym stanie rzeczy zagrożenie dla realizacji konstytucyjnych zasad regulujących relacje państwa ze związkami wyznaniowymi i formułują liczne postulaty *de lege ferenda* mające spowodować urzeczywistnienie zasady bilateralizmu w regulowaniu stosunków między Państwem a związkami wyznaniowymi.

W trakcie prac nad kształtem Konstytucji rozważane były różne projekty art. 25 ust. 5, w tym propozycje o wprowadzeniu kryterium „czasu istnienia” dla związków wyznaniowych

⁴⁸⁶ M. Olszówka, *Kilka uwag...*, s. 252.

⁴⁸⁷ Ibidem, s. 250.

⁴⁸⁸ Ibidem, s. 260, wyrok TK z 14.12.2009 r., K 55/07, OTK ZU 11A/2009, poz. 167.

ubiegających się o indywidualną ustawę⁴⁸⁹. Jeden z projektów – zgłoszony przez Tadeusza Mazowieckiego i reprezentantów prezydenta – M. Pietrzaka, A. Rzeplińskiego i W. Kuleszę – przewidywał warunek 50 lat legalnego istnienia kościoła lub związku wyznaniowego⁴⁹⁰. Ostatecznie jednak w Konstytucji nie zawarto takiego kryterium, co wskazywane jest jako argument przeciwko „wyintrepretowaniu” tego rodzaju ograniczeń w drodze wykładni art. 25 ust. 5 Konstytucji lub dodawaniu kryteriów w odrębnych ustawach, co mogłoby stanowić nieuzasadnione ograniczanie konstytucyjnie nadanych uprawnień.

P. Borecki i M. Pietrzak wypowiedzieli się negatywnie o wprowadzaniu przez ustawodawcę oraz egzekutywę wymogów nieprzewidzianych przez Konstytucję względem kościołów i innych związków wyznaniowych ubiegających się o ustawę indywidualną. Autorzy wymienili szereg kryteriów, od których nie może być uzależniona możliwość wystąpienia kościoła lub związku wyznaniowego z wnioskiem o regulację ustawową, uzasadniając, że spełnienie tych kryteriów nie zależy bezpośrednio od danej wspólnoty wyznaniowej. Jest to: liczebność, terytorialny zasięg działania, okres istnienia na terytorium Polski czy skład społeczny albo narodowościowy wyznawców. Uzależnianie możliwości wprowadzenia regulacji ustawowej od powyższych kryteriów byłoby według Boreckiego i Pietrzaka przejawem dyskryminacji niektórych kościołów i związków wyznaniowych wbrew zasadzie równouprawnienia wynikającej z art. 25 ust. 1 Konstytucji⁴⁹¹.

Przeciwko ustanawianiu przez Radę Ministrów kryteriów decydujących o dopuszczeniu kościołów i związków wyznaniowych do negocjacji opowiedział się także Z. Witkowski argumentując, że byłoby to sprzeczne z zasadą równouprawnienia wyznań. Ponadto zwrócił uwagę, że nawet podmioty te posiadające już ustawę indywidualną mogłyby nie sprostać proponowanym wymogom takim jak zasięg oddziaływania czy liczba wyznawców⁴⁹².

We Włoszech, mimo braku konstytucyjnych kryteriów przystąpienia do negocjacji w sprawie ustawy indywidualnej, negocjacje nie są podejmowane z każdym związkiem wyznaniowym zainteresowanym ustawą indywidualną. Dla rozważań nad art. 25 ust. 5 ważne jest odniesienie do włoskiej konstytucji będącej w tym zakresie pierwowzorem przyjętych w Polsce rozwiązań w zakresie zawierania umów i uchwalania ustaw wyznaniowych. P. Sta-

⁴⁸⁹ Kwestia ta była również poddawana dyskusji przy okazji projektowania nowelizacji ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

⁴⁹⁰ P.A. Leszczyński, *Regulacja stosunków między państwem z nierzymskokatolickimi Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi określona w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, Gorzów Wielkopolski 2012, s. 107.

⁴⁹¹ P. Borecki, M. Pietrzak, *Opinia prawna w sprawie wniosku grupy kościołów do Rady Ministrów z dnia 15 lutego 2010 r.*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2012, t. 15, s. 295.

⁴⁹² Z. Witkowski, *Kilka uwag w sprawie zakresu kompetencji Rady Ministrów z art. 25 ust. 5 nowej Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja — wybory — parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 222.

nisz stwierdza, że we Włoszech „rządowe decyzje w sprawie rozpoczęcia negocjacji posiadają wyłącznie polityczną motywację i odznaczają się dużym stopniem dyskrecjonalności” i podaje za przykład sytuację Kongregacji Świadków Jehowy stanowiącą znaczącą liczebną grupę wyznaniową we Włoszech, której wnioski o ustawę indywidualną były pomijane przez dwadzieścia lat od 1977 r.⁴⁹³. Według autora brak wyraźnego kryterium temporalnego powoduje, że pojawiają się inne dyskrecjonalne kryteria, które uniemożliwiają kościołowi lub związkowi wyznaniowemu zawarcie umowy z państwem. W efekcie, mimo braku formalnych przeszkód w postaci określonego czasu istnienia kościoła lub związku wyznaniowego, przystąpienie do negocjowania umowy nie jest oczywiste, ponieważ każdorazowo zależy od politycznej woli rządzących.

P. Stanisław oraz G. Dammacco powołując się na doświadczenia włoskiego systemu prawa stwierdzają, że brak obiektywnych kryteriów utrudnia realizację przepisu art. 8 ust. 3 włoskiej konstytucji stanowiącego o umowach między państwem a związkami wyznaniowymi. Taki stan prawny zamiast otwierać możliwości ubiegania się o ustawę wszystkim związkom wyznaniowym przyniósł odwrotny skutek – na pierwszą ustawę wyznaniową czekano bowiem we Włoszech ponad 37 lat⁴⁹⁴. Autorzy stoją na stanowisku, że nie wszystkie związki wyznaniowe są podmiotami stabilnymi i zakorzenionymi w polskiej rzeczywistości – takie związki nie mogą żądać indywidualnego uregulowania ich sytuacji prawnej, a obligowanie rady ministrów do podejmowania negocjacji z takimi podmiotami byłoby nieracjonalne⁴⁹⁵. Za punkt odniesienia przy ustanawianiu kryterium dopuszczalności do zawarcia umowy powinny służyć cechy istotne – mające znaczenie dla podjęcia decyzji o negocjowaniu indywidualnej ustawy z danym podmiotem⁴⁹⁶. Autorzy rekomendują ustalanie spełniania kryterium „wrośnięcia” w Polskie społeczeństwo na podstawie liczby wyznawców, stopnia rozbudowania struktur czy długości posiadania osobowości prawnej przed uzyskaniem regulacji ustawowej – w przypadku kościołów i związków wyznaniowych chcących znowelizować istniejące ustawy indywidualne⁴⁹⁷. W swojej wcześniejszej pracy P. Stanisław przywołuje przykład rozwiązań hiszpańskich, gdzie przyjęto, że państwo może zawrzeć umowę z kościołem lub związkiem wyznaniowym, którego „zakorzenienie w społeczeństwie hiszpańskim nie

⁴⁹³ P. Stanisław, *Zasada dwustronności w stosunkach między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim i innymi związkami wyznaniowymi*, [w:] Z. Drozdowicz (red.), *O wielowymiarowości badań religioznawczych*, Poznań 2009, s. 146.

⁴⁹⁴ P. Stanisław, *Porozumienia w sprawie regulacji stosunków między państwem i niekatolickimi związkami wyznaniowymi we włoskim porządku prawnym*, Lublin 2007, s. 64–70.

⁴⁹⁵ G. Dammacco, P. Stanisław, *Przystąpienie do rokowań w sprawie ustawowej regulacji sytuacji prawnej związku wyznaniowego jako kompetencja rządu. Uwagi na kanwie wyroku włoskiego sądu konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 3(152), s. 115.

⁴⁹⁶ Ibidem, s. 116.

⁴⁹⁷ Ibidem, s. 117.

budzi wątpliwości z uwagi na zasięg i liczbę wyznawców⁴⁹⁸”. Mimo tak ogólnego ujęcia, jest to kryterium mogące stanowić uzasadnioną podstawę odmowy negocjowania umowy z danym podmiotem przez państwo. Autor uznał za najtrafniejsze – najbardziej obiektywne i jednoznaczne – kryterium „długości okresu sformalizowanego działania na terytorium Polski”, przypominając, że propozycja wprowadzenia takiego kryterium pojawiła się w trakcie prac nad Konstytucją. Według autora spełnienie kryterium spowodowałoby konieczność podjęcia przez rząd negocjacji z takim podmiotem na jego wniosek. Pozostałe zarejestrowane związki wyznaniowe niespełniające kryterium mogłyby przystępować do „umowy kolektywnej o charakterze otwartym⁴⁹⁹”.

Wykładnia art. 25 ust. 5 prowadząca do stwierdzenia, że ograniczenia podmiotowe po stronie związków wyznaniowych nie są uzasadnione, ponieważ nie zostały zawarte wprost w Konstytucji, pociąga za sobą konsekwencje dotyczące obowiązku leżącego po stronie Rady Ministrów w zakresie negocjowania umów, a także ich zawierania.

Januchowski zwraca uwagę, że za przyjęciem tezy o obowiązku Rady Ministrów negocjowania umów wyznaniowych świadczy tryb oznajmujący użyty w art. 25 ust. 5 brzmiący: „Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów” – nie zaś: „mogą określać ustawy uchwalone na podstawie umów”. Użycie trybu oznajmującego przesądza o obowiązku leżącym po stronie Rady Ministrów zawierania umów ze związkami wyznaniowymi⁵⁰⁰.

W odpowiedzi na pytanie, jak powinny postępować kościoły i związki wyznaniowe w sytuacji, gdy rząd nie odpowiada na wnioski o podjęcie negocjacji w ramach art. 25 ust. 5 Konstytucji, P. Borecki uznał, że związek taki może wystąpić ze skargą na bezczynność organu administracji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, następnie do Naczelnego Sądu Administracyjnego, zaś po wyczerpaniu drogi krajowej – do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁵⁰¹. Wcześniej podobne stanowisko zajął M. Pietrzak⁵⁰².

Również J. Szymanek uznał brak odpowiedzi Rady Ministrów za bezczynność stanowiącą dostateczną podstawę skargi administracyjnej lub konstytucyjnej⁵⁰³. W razie nieuchwalenia ustawy, której treść została ustalona w umowie, autor stawia pytanie o potencjalne „zaniecha-

⁴⁹⁸ P. Stanisławski, *Zasada dwustronności...*, s. 147.

⁴⁹⁹ Ibidem.

⁵⁰⁰ A. Januchowski, *Zagadnienia związane z interpretacją art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji RP*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2007, t. 10, s. 274.

⁵⁰¹ P. Borecki, *Głos w dyskusji*, [w:] P. Borecki, Cz. Janik (red.), *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, Warszawa 2009, s. 138.

⁵⁰² M. Pietrzak, *Stosunki państwo–kościół w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 180.

⁵⁰³ J. Szymanek, *Stosunki wyznaniowe we współczesnej Polsce (elementy prawa i polityki)*, [w:] Cz. Janik (red.), *Polska w Unii Europejskiej a stosunki wyznaniowe*, Toruń 2005, s. 79.

nie ustawodawcy naruszającego w tym zakresie obowiązek ustawodawcy zwykłego, zawierający się w nakazie uchwalania ustaw niezbędnych do tego, by normy konstytucyjne mogły nabrać waloru pełnej egzekwowalności⁵⁰⁴. Co do zasady zaniechania prawodawcy nie należą do kategorii spraw podlegających kognicji Trybunału Konstytucyjnego, jednak są w tej kwestii pewne wyjątki. W orzecznictwie wyróżnia się „zaniechanie” i „pominięcie ustawodawcze”: „(...) o ile Trybunał nie ma kognicji do orzekania o zaniechaniu ustawodawczym, polegającym na nieuregulowaniu w ogóle jakiejś kwestii, o tyle jeżeli do uregulowania takiego doszło, wówczas możliwa jest ocena, czy nie brak w przepisie aktu normatywnego treści, bez których z uwagi na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej⁵⁰⁵”. Rozważenia wymagałaby zatem kwestia, czy kontroli podlegałaby ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania pod kątem niedostatecznego uregulowania uprawnień związków wyznaniowych, przysługujących na mocy ustaw indywidualnych innym związkom wyznaniowym. Wymagałoby to jednak wykazania, że art. 25 Konstytucji nakłada na Radę Ministrów obowiązek przyznania określonych uprawnień konkretnemu związkowi wyznaniowemu, które zostały pominięte w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

P. Sobczyk uznaje, że według art. 25 ust. 5 Konstytucji Rada Ministrów ma obowiązek podjęcia negocjacji w sprawie podpisania umowy z kościołami i związkami wyznaniowymi wyrażającymi taką wolę, jednak ani Rady Ministrów, ani przedstawiciele kościołów nie wiąże bezwzględny obowiązek zawarcia umowy⁵⁰⁶. Podobne stanowisko zajmuje Z. Witkowski, który zwraca uwagę, że użycie pojęcia „umowa” nie może pociągać za sobą wszystkich konsekwencji znaczeniowych umowy w znaczeniu cywilistycznym, np. nie odnosi się do niej zasada swobody wyboru kontrahenta⁵⁰⁷. Autor stwierdził, że ustrojodawca posłużył się pojęciem „umowy”, a nie „porozumienia”, żeby podkreślić proporcjonalność tego aktu względem „umowy międzynarodowej” między Rzeczpospolitą a Stolicą Apostolską z art. 25 ust. 4 Konstytucji⁵⁰⁸.

P.A. Leszczyński wysunął propozycję nowelizacji art. 25 ust. 5 polegającą na zrezygnowaniu z wymogu zawierania „umowy” i zastąpieniu jej „porozumieniem” lub „uzgodnieniem”.

⁵⁰⁴ Ibidem, s.78.

⁵⁰⁵ A. Syryt, W. Federczyk, *Kognicja TK do badania aktów normatywnych niebędących źródłami prawa powszechnie obowiązującego i innych aktów prawnych – wybrane zagadnienia z orzecznictwa*, [w:] J. Królikowski, J. Podkowiak, J. Sułkowski (red.), *Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 82.

⁵⁰⁶ P. Sobczyk, *Negocjacje i zawarcie umowy z art. 25 ust.5 Konstytucji RP*, [w:] P. Stanisławski, M. Ordon (red.), *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi*, Lublin 2013, 285–286.

⁵⁰⁷ Z. Witkowski, *Kilka uwag w sprawie...*, s. 219–220.

⁵⁰⁸ Ibidem.

P.A. Leszczyński stwierdza, że „jeśli implementacja art. 25 ust. 5 miałyby dalej być tylko teoretycznym postulatem”, lepszym rozwiązaniem byłaby zmiana Konstytucji, poprzez wprowadzenie któregoś z dwóch wariantów art. 25 ust. 5:

Wariant I. *Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami i związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone po porozumieniu się Rady Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami.*

Wariant II. *Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami i związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone po uzgodnieniu ich przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami.*

Autor przedstawia swoje propozycje jako rozwiązania pozwalające zachować bilateralny sposób uchwalania ustaw wyznaniowych, konieczny ze względu na zasadę równoprawnienia kościołów i związków wyznaniowych. Nadal wymagane byłoby porozumienie i zgoda obu stron, jednak poprzez rezygnację z pojęcia „umowy” bezprzedmiotowe stałyby się rozważania nad jej istotą oraz relacją do ustawy. Byłaby to próba powrotu do rozwiązania stosowanego w latach 1989–1997, gdy strony wyrażały zgodę przez podpisanie protokołów przyjęcia dokumentów legislacyjnych⁵⁰⁹.

Istotnym pytaniem stawianym przy okazji rozważań nad stosunkiem państwo–kościół jest pytanie, czy regulacje prawnowyznaniowe powinny pozostać w obecnym, bilateralnym kształcie, czy też powinno się uchwalić jedną, uniwersalną ustawę, regulującą stosunek państwa do wszystkich kościołów i związków wyznaniowych. Zrezygnowanie z obecnego brzmienia art. 25 ust. 5 byłoby najbardziej radykalnym rozwiązaniem dla braku stosowania art. 25 ust. 5 Konstytucji. Propozycję wspólnej dla wszystkich ustawy zgłosił R. Małajny – dostrzegając brak szans na realizację art. 25 ust. 5. Według autora dobrym rozwiązaniem byłoby objęcie związków wyznaniowych prawem o stowarzyszeniach lub uchwalenie specjalnej ustawy o związkach wyznaniowych⁵¹⁰.

Podobne stanowisko zajął T.J. Zieliński, który zaproponował uchylenie kilkunastu wyznaniowych ustaw partykularnych uchwalonych w latach 1991–1997, wprowadzenie jednej wspólnej ustawy dla wszystkich związków wyznaniowych oraz następującą zmianę brzmienia art. 25 ust. 4 i 5:

⁵⁰⁹ P.A. Leszczyński, *Regulacja stosunków...*, s. 294.

⁵¹⁰ R. Małajny, *Stosunek państwa do kościołów w Polsce. 10 lat obowiązywania konfesyjnych postanowień Konstytucji z 1997 r.*, „Ewangelik” 2007, nr 3(19), s. 51–52.

4. Status prawny kościołów i innych związków wyznaniowych określa ustawa.
5. Stosunki Rzeczypospolitej Polskiej ze Stolicą Apostolską reguluje umowa międzynarodowa⁵¹¹.

P.A. Leszczyński zwraca uwagę, że obecnie obowiązujące przepisy Konstytucji dotyczące relacji państwa i innych niż Kościół katolicki związków wyznaniowych miały odzwierciedlać konstrukcję umowy konkordatowej i w ten sposób zabezpieczyć status tych związków:

Przyznając kompetencję do relacji układowych z państwem dla nierzymskokatolickich Kościołów i innych związków wyznaniowych, art. 25 ust 5 teoretycznie chroni je przed wyłączną reprezentacją w przestrzeni publicznej przez Kościół katolicki⁵¹².

Paradoksalnie jednak wprowadzenie takich rozwiązań spowodowało zatrzymanie uchwalania kolejnych ustaw wyznaniowych. P.A. Leszczyński uważa jednak, że wprowadzenie jednej wspólnej ustawy jest niemożliwe ze względu na odrębności w terminologii czy strukturach organizacyjnych związków wyznaniowych. Uniwersalizacja byłaby zatem pozorna, ponieważ oprócz wspólnej ustawy dla każdego związku wyznaniowego musiałyby być wydawane indywidualne przepisy wykonawcze i właśnie na poziom wykonawczy przeniesiona zostałaby zasada bilateralności. Podobne stanowisko zajął A. Merker⁵¹³.

Jako ważną przyczynę trudności w realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji wskazuje się brak uregulowania w odpowiedniej formie procedury zawierania umów oraz uchwalania ustaw wyznaniowych. Ze sprzeciwem doktryny spotkało się ustalanie zasad tej procedury w korespondencji ministra spraw wewnętrznych i administracji z prezesem Rady Ministrów, jak miało to miejsce w 2009 r⁵¹⁴ (*vide* Rozdział II, pkt 1). Pojawiają się za to liczne głosy postulujące uregulowanie tej kwestii w ustawie lub regulaminach Sejmu i Senatu⁵¹⁵.

⁵¹¹ T.J. Zieliński, *Konsekwencje konkordatu dla polskiego z 1993 r. dla sytuacji prawnej niekatolickich związków wyznaniowych* [w:] P. Borecki, Cz. Janik (red.), *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, Warszawa 2009, s. 60.

⁵¹² P.A. Leszczyński, *Zalety oraz mankamenty układowej regulacji stosunku państwa do nierzymskokatolickich kościołów i innych związków wyznaniowych określonych w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „*Studia z Prawa Wyznaniowego*” 2012, t. 15, s. 117.

⁵¹³ A. Merker, *Głos w dyskusji*, [w:] P. Borecki, Cz. Janik (red.), *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, Warszawa 2009, s. 141.

⁵¹⁴ Por. G. Dammacco, P. Stanisławski, *Przystąpienie do rokowań...*, s. 112.

⁵¹⁵ Por. A. Merker, *Art. 25 ust. 5 Konstytucji z 1997 r...*, s. 406; T.J. Zieliński, *Obowiązki strony państwowej i wyznaniowej w procesie realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „*Rocznik Teologiczny*” 2011, z. 1–2, s. 167.

Szymanek podkreśla konieczność uwzględnienia w regulaminie Sejmu specjalnej procedury uchwalania ustaw z art. 25 ust. 5 Konstytucji, gdyż brak szczególnych regulacji może stanowić przeszkodę w realizacji postanowień konstytucyjnych⁵¹⁶. T.J. Zieliński uważa zaś, że konieczne jest wprowadzenie zmian w regulaminach obu izb parlamentu. Takie rozwiązanie doprecyzowałoby obowiązki leżące po stronie Państwa – np. obowiązek przedłożenia ustalonego projektu ustawy parlamentowi – oraz obowiązki strony wyznaniowej w postaci np. obecności przedstawiciela związku przy ustalaniu ostatecznego brzmienia ustawy na etapie prac parlamentarnych⁵¹⁷.

Do czasu wprowadzenia zmian w stanie prawnym, T.J. Zieliński proponuje opracowanie wzorcowego projektu umowy oraz ustawy z art. 25 ust. 5 Konstytucji. Takie opracowanie miałyby powstać przy współpracy przedstawicieli Rządu, obu izb Parlamentu oraz związków wyznaniowych, a także specjalistów z zakresu prawa konstytucyjnego, wyznaniowego oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną mniejszości religijnych⁵¹⁸. Usprawnienie realizacji art. 25 ust. 5 może przynieść według T.J. Zielińskiego negocjowanie i zawieranie umów grupowo z kilkoma związkami wyznaniowymi jednocześnie. Włoskim sposobem na realizację art. 8 ust. 3 jest faktyczna standaryzacja porozumień – kolejne związki wyznaniowe przystępują do zaprojektowanego wcześniej porozumienia, co powoduje *de facto* ujednoczenie reżimu prawnego⁵¹⁹ i alternatywę do uregulowania z góry relacji państwo–związki wyznaniowe w jednej ustawie. W przypadku dołączenia do umowy, związki te godzą się na zaproponowany przez państwo status. Powyższa propozycja może być odpowiedzią na zarzut nierównego traktowania związków na etapie negocjacji. Strona rządowa może bowiem preferować dany związek wyznaniowy i w drodze negocjacji ustalić z nim bardziej korzystne rozwiązania, niż względem innego – mniej preferowanego podmiotu. W tej sytuacji realizacja zasady równouprawnienia byłaby uzależniona od preferencji strony rządowej oraz umiejętności negocjacyjnych związków. Powyższe pokazuje, że sama realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji w postaci zawarcia umowy i uchwalenia ustawy nie gwarantuje zapewnienia materialnego równouprawnienia tych podmiotów i może niekiedy okazać się pyrrusowym zwycięstwem.

⁵¹⁶ J. Szymanek, *Stosunki wyznaniowe we współczesnej Polsce (elementy prawa i polityki)*, [w:] Cz. Janik (red.), *Polska w Unii Europejskiej a stosunki wyznaniowe*, Toruń 2005, s. 81.

⁵¹⁷ T.J. Zieliński, *Obowiązki strony państwowej...*, s. 175.

⁵¹⁸ T.J. Zieliński, *Mankamenty układowego regulowania sytuacji prawnej związków wyznaniowych na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2009, nr 1, s. 39.

⁵¹⁹ G. Dammacco, P. Stanisław, *Przystąpienie do rokowań...*, s. 102.

3. Ocena postulatów *de lege ferenda*

Nie sposób zgodzić się z wykładnią art. 25 ust. 5 Konstytucji, w myśl której Rada Ministrów może wprowadzać kryterium „selekcji” związków wyznaniowych bez wyraźnego upoważnienia zawartego w Konstytucji. Należy w tej materii zgodzić się ze stanowiskiem P. Boreckiego i M. Pietrzaka, którzy wypowiedzieli się negatywnie o wprowadzaniu przez ustawodawcę oraz egzekutywę wymogów nieprzewidzianych przez Konstytucję. Art. 25 umieszczony został w rozdziale I Konstytucji regulującym ustrój państwa, co wskazuje, że zawarte w nim kompetencje organów władzy publicznej mają szczególnie znaczenie dla ustroju Rzeczypospolitej. Normy kompetencyjne przyznają organowi władzy publicznej upoważnienie do dokonania doniosłej prawnie czynności konwencjonalnej. Od sposobu sformułowania normy zależy, czy organowi zostanie pozostawiony luz decyzyjny w kwestii skorzystania z danego upoważnienia (upoważnienie fakultatywne, np. „może określić w drodze rozporządzenia”), czy też na organ zostanie nałożony obowiązek skorzystania z kompetencji (upoważnienie obligatoryjne, np. „określi w drodze rozporządzenia”)⁵²⁰. Brzmienie art. 25 ust. 5 sugeruje, że ustrojodawca przyznał Radzie Ministrów upoważnienie obligatoryjne do zawierania umów ze związkami wyznaniowymi: „Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami”. Należy w tym zakresie zgodzić się z poglądem Januchowskiego. W świetle tego wniosku uzasadniony wydaje się postulat umieszczenia w ustawie zasadniczej kryterium dopuszczania związków wyznaniowych do negocjowania umowy z Radą Ministrów.

W obecnej sytuacji, kiedy Rada Ministrów arbitralnie decyduje o zawarciu umowy, takie umowy nie się w ogóle zawierane. Co więcej, Rada Ministrów nie przedstawia rzetelnego uzasadnienia swoich decyzji o odmowie negocjowania umowy lub przekazania wynegocjowanego projektu ustawy do Sejmu. Powyższy stan rzeczy, będący sprzeczny z założeniami art. 25 ust. 5 Konstytucji, nakazuje podjęcie refleksji nad możliwymi rozwiązaniami, które będą odpowiadały z jednej strony ochronie wartości, jaką jest równouprawnienie kościołów i innych związków wyznaniowych, z drugiej zaś będą uwzględniały interes państwa jako gwaranta porządku prawnego.

Prawdopodobną przyczyną unikania zawierania umów z art. 25 ust. 5 Konstytucji jest obawa strony rządowej o stabilność i wiarygodność podmiotów wyznaniowych. Umowa jako akt wzajemnej współpracy zawierana jest między dwoma równorzędnymi podmiotami,

⁵²⁰ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2019, s. 110–111, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 152.

które obdarzają się wzajemnym zaufaniem. Zasada swobody wyboru kontrahenta obowiązująca na gruncie prawa cywilnego nie sprawdza się w przypadku umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji, ponieważ związek wyznaniowy nie może zawrzeć podobnej umowy z innym podmiotem niż Państwo (Rada Ministrów). Tego rodzaju umowa podobna jest w swoim charakterze do umów międzynarodowych, gdyż poza merytorycznym wymiarem jest znakiem realizacji przyjaznych stosunków dyplomatycznych, jak ma to miejsce w przypadku umowy Rzeczypospolitej Polskiej ze Stolicą Apostolską. Taka perspektywa uzasadniona jest genezą art. 25 ust. 5 Konstytucji, mającego być odpowiedzią na bilateralny sposób normowania stosunków między Kościołem Katolickim (Stolicą Apostolską) a Rzeczpospolitą Polską. Umowa uwiarygadniałaby związek wyznaniowy jako podmiot i byłaby przejawem traktowania go przez Państwo jako równorzędnego partnera. Odmowa zawarcia umowy jest komunikatem ze strony państwa, że nie uznaje danego związku wyznaniowego za podmiot godny zaufania, co skutkuje poczuciem lekceważenia.

Od utworzenia rejestru kościołów i związków wyznaniowych w 1990 roku wpisanych zostało do niego 191 podmiotów. W 2022 r. w rejestrze widniało 171 kościołów i innych związków wyznaniowych. Na przestrzeni lat 1990–2022 siedemnaście podmiotów uległo wykreśleniu⁵²¹. Ponadto w statystykach GUS brakuje informacji o związkach wyznaniowych zarejestrowanych pod numerami 6, 26 oraz 147⁵²². Według raportu GUS: „Prawie

⁵²¹ Kościoły i inne związki wyznaniowe wykreślone z rejestru:

1. Urząd Apostolski Jezusa Chrystusa (nr w rejestrze: 4; lata zarejestrowania: 1990–2013)
2. Kościół Zjednoczonych Chrześcijan (nr 41; 1990–1993)
3. Zbór Ewangeliczny Syjon w Dziegielowie (nr 44; 1990–1999) – wszedł w struktury Kościoła Wolnych Chrześcijan.
4. Nowe Jeruzalem (nr 54; 1990–1999)
5. Kościół Chrześcijan w RP (nr 55; 1991–1998)
6. Biblijny Kościół Boży w Polsce (nr 58; 1991–1993)
7. Havurah Lelimud Jahadut – Bractwo dla Poznawania Judaizmu (nr 60; 1991–2006)
8. Kościół Chrześcijan Pełnej Ewangelii Jezusa Chrystusa (nr 65; 1996 – wpisany i wykreślony)
9. Grupa Wyznaniowa „Śhri Vidya” (nr 74; 1993–2005)
10. Kościół Maranatha (nr 75; 1993–2001)
11. Zbór Ewangeliczny „Nazaret” (nr 77; 1993–1997)
12. Wspólnota Nauk Różokrzyża (nr 84; 1994–2004)
13. Zielonoświątkowy Kościół Przepowieści Salomona (nr 89; 1994 – wpisany i wykreślony)
14. Zbór Chrześcijan we Wschowie (nr 90; 1994–1998)
15. Zbór Ewangeliczny „Jeruzalem” w Żywcu (nr 109; 1996–2015)
16. Zbór Ewangeliczny „Jordan” w Gdyni (nr 116; 1996–2001) – wszedł w struktury Kościoła Pentakostalnego w RP
17. Izraelska Niezależna Gmina Wyznaniowa w Poznaniu (nr 152; 2001–2014).

⁵²² Związki wyznaniowe zarejestrowane pod tymi numerami nie są widoczne w rejestrze. Biorąc pod uwagę daty wpisu do rejestru sąsiadujących podmiotów można przypuszczać, że związki wyznaniowe pod numerami 4 i 6 zostały zarejestrowane w 1990 r., a pod numerem 147 w roku 1998, jednak brak jakichkolwiek informacji na ich temat.

wszystkie wyznania, które uległy rozwiązaniu, zarejestrowane zostały w latach 1990–1999. Wprawdzie przypadki zaprzestania działalności – podobnie jak dane o rozwiązanych wyznaniach – są odnotowywane i przechowywane w GUS dopiero od roku 1990, to znamienny jest fakt, że wszystkie ugrupowania religijne zaprzestające działalności miały dość krótki staż – od 23 lat do kilku miesięcy, średnio 8 i pół roku⁵²³. Niektóre wpisane do rejestru jako odrębne podmioty włączyły się z czasem do innych, również zarejestrowanych związków wyznaniowych, mimo to nie zostały wyrejestrowane⁵²⁴.

GUS opracowuje raporty na podstawie statystycznej ankiety wyznaniowej kierowanej co roku do władz związków wyznaniowych⁵²⁵. Wypełnienie ankiety jest dobrowolne, więc nie wszystkie kościoły i inne związki wyznaniowe biorą w niej udział. Z tego względu liczna jest grupa kościołów i związków wyznaniowych, co do których brak danych o doktrynie, liczebności lub rozmieszczeniu terytorialnym⁵²⁶. Według raportu dwa związki wyznaniowe zawiesiły funkcjonowanie, mimo to nadal widnieją w rejestrze⁵²⁷.

Raport GUS zawiera również informacje na temat kościołów i związków wyznaniowych wpisanych do rejestru, mimo że nie pełniły one funkcji religijnych, lecz powstały w celu uzyskania zwolnień podatkowych. Są to Kościół Zjednoczonych Chrześcijan (nr 41;

⁵²³ *Wyznania religijne w Polsce w latach 2019–2021*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2022, s. 26.

⁵²⁴ Kościół Chrześcijański w Rypinie (nr 111) – Kościół wszedł w skład Kościoła Zielonoświątkowego; Kościół Ewangeliczny Misja Łaski (nr 36) – Kościół przyłączył się do Kościoła Chrześcijan Baptystów; Związek Badaczy Biblii w RP (nr 19) – w 1997 r. przyłączył się do Stowarzyszenia Badaczy Pisma Świętego; Kościół Ewangeliczny Ichtus we Wrześni (nr 103) – zastąpiony w rejestrze przez związek wyznaniowy Misja na Wschód we Wrocławiu.

⁵²⁵ *Wyznania religijne w Polsce w latach 2019–2021*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2022, s.22.

⁵²⁶ Według raportu GUS „Wyznania religijne w Polsce w latach 2019–2021” brak danych dotyczy następujących kościołów i innych związków wyznaniowych:

1. Odrodzony Kościół Starokatolicki (nr 184)
2. Narodowy Kościół Katolicki (nr 189)
3. Ormiański Kościół Apostolski w RP (nr 165)
4. Zbór Ewangelicko-Baptystyczny w Katowicach (nr 43)
5. Kościół Nowego Przymierza w Lublinie (nr 132)
6. Kościół Chrześcijański „Otwarte Drzwi” (nr 148)
7. Ewangeliczny Kościół Chrześcijański (nr 161)
8. Kościół Chrześcijański ZOE (nr 182)
9. Kościół Miłosiernego Boga (nr 83)
10. Związek Buddyjski „Yeshe Khorlo” w RP (nr 180)
11. Związek Wyznaniowy Kwinarystów (nr 73)
12. Kościół Panteistyczny Pneuma (nr 117)
13. Polski Kościół Dialogu (nr 125)
14. Zgromadzenie Braci i Sióstr „Politeistów” (nr 143)
15. Kościół Naturalny (nr 190)

⁵²⁷ Związek Wyznaniowy „Wierzę w Dobro Człowieka” (nr 66), Kościół Boży (nr 99), „Wyznania religijne w Polsce w latach 2019–2021”, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2022, s. 191 i 299.

1990–1993)⁵²⁸ oraz Chrześcijański Kościół Głosicieli Dobrej Nowiny (nr 96; 1995 – nadal widnieje w rejestrze)⁵²⁹.

Powyższe dane pokazują, że kościoły i inne związki wyznaniowe wpisane do rejestru nie zawsze okazują się podmiotami trwałymi. Część z nich na przestrzeni lat uległo wykreśleniu, niektóre zaś, mimo pozostania w rejestrze, nie zawsze ujawniają aktualne informacje na temat swojej liczebności i działalności. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że poza związkiem wyznaniowym Świadków Jehowy liczącym ponad 108 tys. wiernych, pozostałych 170 kościołów i innych związków wyznaniowych gromadzi łącznie ok. 60 tysięcy wiernych⁵³⁰.

Na aprobatę zasługuje postulat wprowadzenia do art. 25 ust. 5 Konstytucji kryterium ubiegania się o ustawę indywidualną. Za wzór mogłaby posłużyć regulacja hiszpańska, proponowana przez P. Stanisza⁵³¹. Art. 25 ust. 5 mógłby otrzymać następujące brzmienie:

Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi, których zakorzenienie w społeczeństwie polskim nie budzi wątpliwości z uwagi na zasięg i liczbę wyznawców, określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami.

Powyższe rozwiązanie odbierze wielu kościołom i związkom wyznaniowym możliwość ubiegania się o ustawę indywidualną. Wymagane będzie bowiem wykazanie „zakorzenienia” w społeczeństwie polskim, przy czym wyrazem zakorzenienia byłoby nieprzerwane wieloletnie funkcjonowanie, liczebność utrzymująca się na w miarę stabilnym poziomie (lub zwiększająca się) – będąca dowodem na przekazywanie wiary z pokolenia na pokolenie oraz akceptacja podstawowych wartości zawartych w ustawach chroniących bezpieczeństwo publiczne, porządek, zdrowie lub moralność publiczną, władzę rodzicielską albo podstawowe prawa i wolności innych osób (art. 27 ust. 1 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania). Ostatni warunek badany jest przy okazji rejestracji związków wyznaniowych, których działalność nie może naruszać ustaw chroniących wymienione wartości.

Obowiązkiem Rady Ministrów byłoby uargumentowanie decyzji o odmowie prowadzenia negocjacji w oparciu o wskazane kryterium. Mankamentem powyższego rozwiąza-

⁵²⁸ *Wyznania religijne w Polsce w latach 2019–2021*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2022, s. 49.

⁵²⁹ *Wyznania religijne w Polsce w latach 2015–2018*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019, s. 311: „Kościół prawdopodobnie fikcyjny, nie prowadził działalności religijnej, założony w celu prowadzenia działalności gospodarczej i korzystania z ulg, które przysługują kościołom i związkom wyznaniowym”

⁵³⁰ Drugim pod względem liczebności związkiem wyznaniowym wpisany do rejestru jest Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu liczący 3236 wyznawców (dane z NSP 2021).

⁵³¹ P. Stanisza, *Zasada dwustronności...*, s. 147.

nia jest duży stopień ogólności sformułowania „zakorzenie w społeczeństwie polskim”, a zatem pozostający nadal pewien stopień uznaniowości przy podejmowaniu decyzji przez Radę Ministrów, choćby w ocenie liczebności związku wyznaniowego świadczącej o jego wystarczającym zakorzeniu.

Wyznaczenie w Konstytucji kryterium ubiegania się o ustawę z art. 25 ust. 5 przyniosłoby podwójny skutek: związki wyznaniowe spełniające wymóg „zakorzenia w polskim społeczeństwie”, których działalność nie jest tymczasowa, ale stanowią część tkanki społecznej, zyskałyby szansę na zawarcie umowy i uzyskanie ustawy indywidualnej. Drugim skutkiem byłaby konieczność uzasadniania odmowy zawarcia umowy przez Radę Ministrów w odniesieniu do kryterium wskazanego w Konstytucji „zakorzenia w polskim społeczeństwie”. W ten sposób Rada Ministrów zyskałaby możliwość odmowy zawarcia umowy z danym związkiem wyznaniowym, ale w oparciu o konstytucyjne kryterium, a nie – jak do tej pory – na podstawie niejasnych przesłanek. Założenie, że powyższa propozycja pomoże rozwiązać problem braku realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji opiera się na przypuszczeniu, że niewypowiedzianą przyczyną dotychczasowego impasu są zastrzeżenia strony rządowej co do stabilności i wiarygodności podmiotów wyznaniowych. Uchwalenie ustawy indywidualnej wiąże się z pozbawieniem Państwa możliwości wyłączenia danego kościoła lub związku wyznaniowego z obrotu prawnego bez jego zgody, w razie wyjścia na jaw okoliczności umożliwiających obecnie wykreślenie związku wyznaniowego z rejestru. Z tej przyczyny kościół lub inny związek wyznaniowy podpisujący umowę z Radą Ministrów i uzyskujący ustawę indywidualną powinien być podmiotem dającym gwarancję przestrzegania porządku prawnego i działania zgodnie ze swoim statutem. Co więcej, związek wyznaniowy powinien spełniać swoje obowiązki względem organu rejestrowego w zakresie aktualizacji danych wymaganych przez ustawę o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (art. 36 ust. 1 pkt 3 GwWolSU). Sprawdzenie spełniania tego warunku wymaga obserwacji działalności związku wyznaniowego na przestrzeni lat, stąd czas istnienia powinien być jednym z kryteriów branych pod uwagę przy badaniu „zakorzenia w polskim społeczeństwie”. Zawieranie umów z każdym zarejestrowanym związkiem wyznaniowym, który wyrazi taką wolę, mogłoby stanowić zagrożenie dla porządku prawnego i pozbawić organy państwa kontroli nad uczestnikami obrotu prawnego.

Odmierna forma regulacji stosunku Państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych nie przesądza o braku materialnego równouprawnienia wyznań. Nie każda dysproporcja uprawnień oznacza, że zachodzi w danej materii brak równouprawnienia.

Nie wszystkie związki wyznaniowe muszą w jednakowym stopniu być zainteresowane posiadaniem określonych uprawnień – szczególnie, że mogą wiązać się z nimi dodatkowe

obowiązki. Nie ulega wątpliwości, że podmioty postulujące uchwalenie ustawy indywidualnej w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji są zainteresowane poszerzeniem swoich uprawnień, o czym świadczą proponowane przez nie projekty ustaw oraz odpowiedzi udzielane na pytania ankietowe.

Postulaty zgłaszane w projektach ustaw partykularnych w trybie art. 25 ust. 5 K. w części stanowią powtórzenie uprawnień przysługujących związkom wyznaniowym na mocy ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, w części zmierzają ku poszerzeniu dotychczasowych uprawnień. Owe uprawnienia mogłyby zostać nadane związkowi wyznaniowemu poprzez nowelizację ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania lub w innych ustawach regulujących daną materię, niekoniecznie w drodze ustawy partykularnej. Jedynym aspektem, który nie może zostać uregulowany w drodze innej ustawy jest zapewnienie związkowi wyznaniowemu stabilności istnienia. Podmiotowość prawna związku wyznaniowego działającego na podstawie ustawy partykularnej może być mu odebrana jedynie poprzez uchylene ustawy przez parlament, co nie mogłoby odbyć się bez uprzedniego zawarcia umowy z przedstawicielami danego związku wyznaniowego, w której zgodziliby się na uchylene ustawy. Art. 25 ust. 5 Konstytucji gwarantuje związkowi wyznaniowemu, że ustawy indywidualne nie mogą być zmienione bez wcześniejszej umowy z przedstawicielami związku, a więc również nie mogą być bez takiej umowy uchylone.

W sytuacji, gdy nie ma wątpliwości, że związkowi wyznaniowemu zależy na uzyskaniu określonych uprawnień przysługujących na mocy ustaw indywidualnych innym związkom wyznaniowym aktualizuje się obowiązek nadawania wnioskującym związkom wyznaniowym pożądaných uprawnień lub wykazania, że nie ma podstaw do przyznania owych uprawnień, ponieważ związek nie posiada wspólnej cechy istotnej z kościołem lub innym związkiem wyznaniowym cieszącym się danym uprawnieniem. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „zasady równouprawnienia instytucjonalnego nie można pojmować jako zasady tworzącej ekspektatywę uzyskania równości faktycznej” (K 3/09 8.06.2011). Trybunał konsekwentnie stoi na stanowisku, że różnice faktyczne między związkami wyznaniowymi uzasadniają zróżnicowanie ich sytuacji prawnej, a więc dopuszczalne jest traktowanie takich podmiotów w sposób odmienny. Według Trybunału Konstytucyjnego różnice te mogą wynikać z liczby wyznawców czy „stopnia ugruntowania w dziejach państwa”. Podobne kryterium – uwzględniające zarówno historyczną działalność związku wyznaniowego w Polsce, jak i jego aktualne usytuowanie w tkance społecznej, np. „zakorzenie w społeczeństwie polskim” – powinno zostać wprowadzone do art. 25 ust. 5 Konstytucji.

Uzasadniony jest postulat podniesiony m.in. przez T.J. Zielińskiego oraz J. Szymanka wprowadzenia przepisów określających procedurę ubiegania się o ustawę indywidualną w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji do Regulaminu Sejmu. Ustawy wyznaniowe ze względu na swoją specyfikę wymagają szczególnego postępowania, chociażby ze względu na brak możliwości wprowadzenia jakichkolwiek zmian w projekcie bez uprzedniej zmiany umowy z przedstawicielami związku. Brak szczególnej procedury na etapie prac parlamentarnych jest w obecnej sytuacji przedmiotem rozważań czysto teoretycznych, ponieważ w praktyce nie dochodzi nawet do podpisania umowy z Radą Ministrów, a zatem do przekazania Sejmowi projektów ustaw wyznaniowych. W pierwszej kolejności należałoby rozważyć postulat, podnoszony przez wielu przedstawicieli doktryny prawa wyznaniowego, ustawowego unormowania trybu postępowania w zakresie art. 25 ust. 5 Konstytucji. Uregulowania wymagałoby postępowanie poprzedzające etap prac parlamentarnych, tj. sam proces negocjowania i podpisywania umowy. Liczne przeszkody pojawiają się bowiem już na etapie podjęcia negocjacji, a w najlepszym razie na etapie konsultacji międzyresortowych, gdy mimo akceptacji ustalonego projektu umowy na poziomie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, nie dochodzi ostatecznie do podpisania umowy przez Radę Ministrów. Na tym etapie zatrzymują się wszystkie prace nad projektami ustaw wyznaniowych. Owa regulacja powinna zostać zawarta w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Rada Ministrów jako organ upoważniony przez Konstytucję do zawarcia umowy ze związkiem wyznaniowym powinna oceniać spełnienie kryterium otwierającego drogę do uzyskania przez związek wyznaniowy ustawy indywidualnej. Wyznaczony powinien zostać termin, w którym Rada Ministrów odpowiada na wniosek o zawarcie umowy. Termin ten musi być wystarczająco długi, aby Rada Ministrów mogła zbadać spełnianie przez związek wyznaniowy kryterium „zakorzenienia w polskim społeczeństwie”.

Rada Ministrów mogłaby również żądać od związku wyznaniowego udzielenia dodatkowych informacji na temat jego działalności oraz wskazać termin, w jakim oczekuje na odpowiedź. Terminowe odpowiadanie na pisma strony rządowej byłoby jednym z elementów poświadczających stabilność organizacyjną i wiarygodność związku wyznaniowego. Negocjacje w sprawie projektu ustawy rozpoczynałyby się po uznaniu przez ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, że związek wyznaniowy spełnia przesłankę konstytucyjną do podjęcia starań o ustawę indywidualną. W razie stwierdzenia w trakcie procedury negocjacyjnej, że występują przesłanki świadczące o niespełnieniu kryterium zakorzenienia w polskim społeczeństwie, wówczas Rada Ministrów powinna niezwłocznie poinformować o tym związek. Pozwoliłoby to uniknąć wielomiesięcznego zaangażowania pracowników Departamentu Wyznań oraz Mniejszości

Narodowych i Etnicznych w ustalanie treści umowy i projektu ustawy, które zakończyłoby się zaniechaniem przekazania projektu ustawy na ścieżkę legislacyjną.

Wprowadzenie procedury wiązałoby się z ze zwiększeniem odpowiedzialności Rady Ministrów oraz otwierałoby drogę do wniesienia skutecznej skargi na bezczynność organu do sądu administracyjnego. Kontrola sądu administracyjnego dotyczyłaby przestrzegania przez Radę Ministrów przepisów proceduralnych, a także obejmowałaby ocenę prawidłowości uznania lub nieuznania związku wyznaniowego za spełniający kryterium konstytucyjne będące warunkiem ubiegania się o ustawę partykularną z art. 25 ust. 5 Konstytucji.

Jeśli przyczyną braku realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji jest brak stabilności podmiotów wyznaniowych, niechęć organów państwa do „legitymizowania” określonych efemerycznych podmiotów oraz wątpliwości odnoszące się do umocowania przedstawicieli związku wyznaniowego lub do ich nastawienia do instytucji państwowych, wówczas wprowadzenie szczególnych procedur postępowania nie będzie wystarczające dla kompleksowego rozwiązania problemów, dlatego powinno mu towarzyszyć wprowadzenie do Konstytucji kryterium umożliwiającego Radzie Ministrów ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do negocjowania umowy.

Propozycja przedstawiona przez P.A. Leszczyńskiego zrezygnowania z zawierania umów między Radą Ministrów a związkiem wyznaniowym i zastąpienia ich porozumieniem ma na celu uelastycznienie formy ustalania ostatecznego brzmienia projektu ustawy. W obecnym stanie prawnym parlament związany jest umową Rady Ministrów ze związkiem wyznaniowym i nie ma możliwości wprowadzania jakichkolwiek zmian do załączonego do umowy projektu ustawy indywidualnej. „Porozumienie się” Rady Ministrów ze związkiem wyznaniowym zakłada uproszczoną drogę osiągnięcia konsensusu. Propozycja ta, choć warta rozważenia, zdaje się nie rozwiązywać problemu impasu w zakresie uchwalania ustaw partykularnych z art. 25 ust. 5 Konstytucji. Wprawdzie ustawy indywidualne, które powstały w latach 1991–1997 nie były poprzedzone umową z ich właściwymi przedstawicielami, tylko powstawały przy udziale przedstawicieli związków wyznaniowych, jednak nie jest uzasadnione wyciąganie na tej podstawie wniosku, że zbyt duży formalizm jest przyczyną nieuchwalania ustaw partykularnych z art. 25 ust. 5 Konstytucji. Jeśli czynnikiem zniechęcającym stronę rządową do uchwalania ustaw partykularnych jest obawa przed pozbawieniem organów władzy państwowej kontroli nad związkiem wyznaniowym (brak możliwości wyłączenia go z obrotu prawnego bez jego zgody), wówczas rezygnacja z zawierania umów poprzedzających uchwalenie ustawy i zastąpienie ich porozumieniem ze związkami wyznaniowymi nie wpłynie na wzrost liczby ustaw partykularnych. W obecnym stanie prawnym, mimo że ustawy wyznaniowe znajdują się w hierarchii źródeł prawa na równi

z innymi ustawami, ich status jest inny niż status „zwykłej” ustawy. Nie jest możliwe ich uchylenie lub zmiana bez uprzedniej umowy ze związkiem wyznaniowym, którego ustawa dotyczy. Ważnym czynnikiem decydującym o niechęci do zawierania umów ze związkami wyznaniowymi są prawdopodobnie obawy rządu, że wyznaniowi „kontrahenci” okażą się podmiotami „efemerycznymi”, niepewnymi i szukającymi w procesie uzyskiwania ustawy indywidualnej legitymacji swojego wyznania ze strony władz państwowych. Podpisanie umowy z Państwem jak z niemal równorzędnym partnerem może wiązać się dla przedstawicieli niewielkich związków wyznaniowych z dużym prestiżem. Obawa strony rządowej, czy związek wyznaniowy okaże się stabilnym i wiarygodnym podmiotem może być przyczyną zachowawczego stosunku rządów do art. 25 ust. 5. Władze państwowe mają obowiązek dbania o wizerunek Rzeczypospolitej, stąd mogą powstawać obawy o jego podważenie w razie niestabilności lub braku wiarygodności związku wyznaniowego.

Poprzez zastąpienie umowy porozumieniem państwo musiałoby uzyskać możliwość jednostronnego uchylenia ustawy w razie konieczności wyłączenia związku wyznaniowego z obrotu prawnego. Wówczas Rada Ministrów byłaby bardziej skłonna do podejmowania decyzji o zawarciu umowy z różnymi związkami wyznaniowymi. Związki wyznaniowe nadal mogłyby w formie porozumienia określać pewne granice regulacji wyznaniowych, a równocześnie parlament miałby większy wpływ na kształt ustaw. Jednak takie rozwiązanie podważa istotę bilateralnego regulowania stosunków państwa ze związkami wyznaniowymi i mogłoby pogłębić przekonanie o braku równouprawnienia związków wyznaniowych w Polsce. Kościół katolicki bowiem dzięki konkordatowi ma zapewnioną stabilną pozycję w państwie i nie można pozbawić go podmiotowości prawnej w drodze ustawy. Podmiotowość prawną gwarantuje Kościołowi katolickiemu art. 4 ust. 1 Konkordatu. Konkordat jako umowa międzynarodowa ratyfikowana za zgodą wyrażoną w ustawie jest aktem prawnym stojącym w hierarchii źródeł prawa wyżej od ustawy. Jeśli przyczyną niechęci do uchwalania ustaw indywidualnych jest chęć zapobiegnięcia ustanowieniu „precedensu”, który pociągnąłby za sobą kolejne wnioski związków wyznaniowych, wówczas jedynym rozwiązaniem jest wprowadzenie do Konstytucji kryterium, które stanowiłoby podstawę ewentualnej odmowy negocjowania umów.

Propozycja uregulowania sytuacji prawnej związków wyznaniowych za pomocą jednej ustawy podnoszona jest w doktrynie jako sposób na uniknięcie faworyzowania jednych związków wyznaniowych kosztem drugich. Uchwalenie jednej ustawy i rezygnacja z dotychczas obowiązujących ustaw indywidualnych, a także ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, wydaje się jednak propozycją najtrudniejszą do zrealizowania. Uchwalenie jednej ustawy dla wszystkich związków wyznaniowych, poza Kościołem katolickim,

który działałby nadal na podstawie konkordatu, nie zadowoliliby z pewnością zwolenników zrównania pozycji prawnej wszystkich związków wyznaniowych. Z kolei objęcie Kościoła katolickiego wspólną ustawą i zrównanie jego pozycji z innymi związkami wyznaniowymi wiązałyby się z koniecznością wypowiedzenia konkordatu, a także zmianą Konstytucji, która w art. 25 ust. 4 stanowi, że: „Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy”. Byłby to skomplikowany proces i mimo coraz częściej pojawiających się w debacie publicznej postulatów wypowiedzenia konkordatu, znacznie bardziej prawdopodobna jest jego renegocjacja w pewnych obszarach, nie zaś całkowita rezygnacja z tej formy regulacji.

Zasadne jest stanowisko reprezentowane przez P. Boreckiego oraz J. Szymanka, że Rada Ministrów ma obowiązek odpowiedzi na wniosek związku wyznaniowego o zawarcie umowy w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji. Dodać należy, że odpowiedź ta powinna zwierać rzetelne uzasadnienie podjęcia decyzji o negocjowaniu umowy, a szczególnie o odmowie jej negocjowania. Ustanowienie odpowiedniej procedury usankcjonowałoby ten obowiązek. W razie wprowadzenia do Konstytucji postulowanego kryterium „zakorzenienia w polskim społeczeństwie” Rada Ministrów nie miałaby obowiązku podjęcia negocjacji z każdym związkiem wyznaniowym, który wyrazi taką wolę. Wówczas obowiązek ten spoczywałby na Radzie Ministrów jedynie wobec związków wyznaniowych spełniających konstytucyjne kryterium. Wprowadzenie procedur postępowania w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji odpowiada postulatowi proceduralizacji prawa, kładącego nacisk na tworzenie proceduralnych form otwartego dyskursu społecznego. W świetle badań przeprowadzonych nad wnioskami składanymi przez związki wyznaniowe w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji w latach 1997–2022, bilateralny sposób tworzenia prawa w Polsce potrzebuje ustanowienia proceduralnych ram. Uczestnictwo podmiotów społecznych w procesie decyzyjnym staje się jednym z kluczowych warunków legitymizacji tworzonego prawa, obok przestrzegania praw człowieka i zachowania demokratycznych procedur. Brak w tym zakresie powoduje, że art. 25 ust. 5 Konstytucji, będący jednym z nielicznych elementów komunikacyjnego modelu tworzenia prawa w Polsce, pozostaje przepisem martwym, co potęguje frustrację i poczucie lekceważenia wśród podmiotów społecznych, jakimi są kościoły i inne związki wyznaniowe.

M. Stępień, powołując się na poglądy Mendelberga na temat zalet „publicznej demokracji”, obok takich wartości jak rozwój zaangażowania obywateli i wzrost ich aktywności publicznej czy wzrost legitymizacji konstytucyjnego porządku, wymienia „otwarcie procesów politycznych i decyzyjnych na zaniedbywaną przez tradycyjne teorie sferę emocjonalną uczestników”. Wyniki przeprowadzonej ankiety świadczą o poczuciu lekceważenia przez

państwo wśród przedstawicieli kościołów i innych związków wyznaniowych ubiegających się o ustawę. Wartość dialogu społecznego nie polega jedynie na uwzględnianiu postulatów zgłaszanych w procesie legislacyjnym przez podmioty społeczne, ale również na rzetelnym informowaniu uczestników dyskursu, dlaczego ich postulaty nie mogą zostać uwzględnione (jakie inne wartości zostały uznane za „pierwszoplanowe”). Odmienne traktowanie kościołów i związków wyznaniowych wymaga – zgodnie z warunkami przedstawionymi przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14.12.2009 r. – po pierwsze, racjonalnego uzasadnienia mającego związek z celem i treścią przepisów „różnicowanych”, po drugie, zachowania proporcji między wagą interesu chronionego nierównymi regulacjami a wagą interesu naruszanego w wyniku nierównego traktowania, po trzecie – uzasadnienie musi opierać się na wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych⁵³².

Na podstawie powyższych wymogów można sformułować postulaty względem Rady Ministrów w zakresie uzasadniania odmowy negocjowania ustaw indywidualnych w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji. Pierwszym i podstawowym jest postulat sformułowania uzasadnienia. Wysoce niewłaściwe były przypadki, gdy Rada Ministrów nie wywiązywała się z obowiązku wystosowania jakiegokolwiek odpowiedzi na wniosek związku wyznaniowego. Sformułowanie uzasadnienia jest najbardziej podstawowym wymogiem oczekiwanym od organów władzy publicznej, które mają obowiązek działania w granicach prawa. Drugim postulatem jest racjonalność uzasadnienia. Odpowiedź udzielona związkowi wyznaniowemu nie powinna być niemerytoryczna. Uzasadnienie powinno być oparte na racjonalnych argumentach przedstawionych związkowi wyznaniowemu w zrozumiałym sposób. Trzecim postulatem jest oparcie uzasadnienia na wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych. Jest to warunek konieczny istnienia państwa prawnego: „zakaz arbitralnego działania państwa wobec jego obywateli oraz nakaz poszanowania przez władze publiczne praw człowieka. Można powiedzieć, że jest to niewzruszalne i nienaruszalne minimum treściowe koncepcji państwa prawnego, przenikające tę koncepcję we wszystkich ją wyrażających formułach prawnych⁵³³”. Uzasadnianie w oparciu o zasady konstytucyjne jest niezbędne do oceny, czy organ władzy publicznej kieruje się konstytucyjnymi zasadami, czy też podejmuje decyzje w sposób arbitralny.

Uzasadnienie odmiennych regulacji względem niektórych kościołów i związków wyznaniowych powinno być traktowane przez organy władzy państwowej priorytetowo, w innym razie uzasadniony stanie się zarzut naruszania zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych.

⁵³² Wyrok TK z 14.12.2009 r., K 55/07, OTK ZU 11A/2009, poz. 167.

⁵³³ M. Zubik, W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, wyd. II, L. Garlicki (red.), Warszawa 2016, art. 2. (punkt 6).

W założeniu idealnej sytuacji komunikacyjnej opisanej przez Habermasa „mówca ma intencję komunikowania prawdziwych zdań tak, aby słuchacz uzyskał wiedzę od mówiącego; mówca musi również szczerze wypowiadać swoje intencje, tak aby słuchacz mógł uwierzyć wypowiedzi mówiącego, i wreszcie musi wybrać wypowiedź, która jest słuszna (legitymowana), tak aby słuchacz mógł zaakceptować wypowiedź (...)”⁵³⁴. Koncepcja idealnej sytuacji komunikacyjnej powinna służyć uczestnikom dyskursu prawniczego jako drogowskaz podejmowanych działań komunikacyjnych, w tym w trakcie realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji. Przeanalizowane dokumenty wskazują, że strona rządowa nie zawsze miała intencję komunikowania zdań prawdziwych, a tym bardziej nie zawsze szczerze wypowiadała swoje intencje. Zasłanianie się wewnętrznymi procedurami czy przedkładanie innych spraw nad negocjowanie umów wskazuje na ukryte motywacje strony rządowej. W takich warunkach skuteczna komunikacja nie może mieć miejsca. Najważniejszym postulatem kierowanym do organów odpowiedzialnych za negocjowanie umów z art. 25 ust. 5 Konstytucji jest postulat uzasadniania swoich decyzji w sposób transparentny. Warunkiem przestrzegania zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych jest jednakowe traktowanie podmiotów podobnych, mających wspólną cechę istotną. W przypadku powzięcia wątpliwości co do występowania takiej cechy u określonego związku wyznaniowego należy wskazać, na czym polega różnica między podmiotami oraz umożliwić związkowi wyznaniowemu ustosunkowanie się do tej oceny.

⁵³⁴ M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, 2000, s. 115–116.

Podsumowanie

Z perspektywy dwudziestu pięciu lat obowiązywania Konstytucji, zmieniających się w tym czasie rządów i prowadzonych przez nie polityk, należy stwierdzić, że kwestia ustaw wyznaniowych – zagadnienia niezwykle ważnego z perspektywy zasady demokratycznego państwa prawnego – nie była traktowana przez polskie władze z należytą uwagą i zaangażowaniem. Biorąc pod uwagę dotychczasowy stan stosowania art. 25 ust. 5 Konstytucji, należy uznać go za przepis martwy. Dostrzegalny jest w tym przypadku wyraźny rozdźwięk między *law in books* a *law in action*. Regulacja, mająca być gwarantem równouprawnienia wyznań i odpowiednikiem art. 25 ust. 4 dla niekatolickich kościołów i innych związków wyznaniowych, nie spełniła swojej roli. Największym i pierwszym zarzutem z perspektywy demokracji deliberatywnej jest brak rzetelnego uzasadniania decyzji o odmowie zawierania umów przez przedstawicieli Rady Ministrów. Związkom wyznaniowym ubiegającym się o własną ustawę indywidualną nie wyjaśnia się, jaka cecha istotna różni je od kościołów i związków wyznaniowych, działających na podstawie partykularnej ustawy. Istnienie takiej cechy, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jest warunkiem różnicowania sytuacji prawnej kościołów w Polsce. Przeanalizowane dokumenty z archiwum Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji pokazują, że związki wyznaniowe ubiegające się o zawarcie umowy w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji nie otrzymywały rzetelnego uzasadnienia odmowy.

W trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji wnioski o zawarcie umowy z Radą Ministrów zmierzającej do uchwalenia ustawy indywidualnej lub nowelizacji ustawy indywidualnej złożyły w latach 1997–2022 trzydzieści cztery kościoły i inne związki wyznaniowe. Wnioskującym zależało na uregulowaniu swojej sytuacji prawnej w drodze ustawy indywidualnej ze względu na chęć uzyskania dodatkowych uprawnień, a także wyegzekwowania uprawnień przysługujących im na mocy ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz innych ustaw. Ważne było również uzyskanie gwarancji stabilnego istnienia w obrocie prawnym oraz potwierdzenie wiarygodności przez autorytet władz publicznych.

W trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji podjęto negocjacje nad projektami ustaw w ramach pięciu zespołów redakcyjnych z jedenastoma kościołami i innymi związkami wyznaniowymi:

Muzułmańskim Związkiem Religijnym w RP, Kościołem Ewangelicko-Augsburskim w RP, kościołami reprezentowanymi przez Alians Ewangeliczny (siedem związków wyznaniowych), Kościołem Nowoapostolskim w RP oraz Buddyjskim Związkiem Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu. Mimo ustalenia ostatecznego brzemienia projektu nowelizacji ustawy zgłoszonego przez Kościół Ewangelicko-Augsburski, a także projektów ustaw zgłoszonych przez kościoły reprezentowane przez Alians Ewangeliczny oraz Kościół Nowoapostolski, nie doszło ostatecznie do podpisania żadnej umowy z Radą Ministrów.

Strona rządowa uzasadniała odmowę zawarcia umowy brakiem obowiązującej procedury postępowania w sprawie zawierania umów w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji, przeszkodami proceduralnymi wynikającymi z trybu zatwierdzonego przez Prezesa Rady Ministrów w czerwcu 2009 r. oraz z zasad przyjętych przez Sekretarza Stanu MSWiA w 2010 r., wykonywaniem zadań pilniejszych dla ministerstwa właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, nieuwzględnieniem prac nad projektami przez Zespół do Spraw Programowania Prac Rządu, zastrzeżeniami co do reprezentacji związku wyznaniowego oraz brakiem przewidywania prac nad nowymi ustawami wyznaniowymi.

Na podstawie dokumentów z MSWiA nie można jednoznacznie stwierdzić, jakie są powody odmowy zawierania umów z kościołami i związkami wyznaniowymi przez Radę Ministrów, można jedynie snuć na ten temat domysły. Prezentowane uzasadnienia – poza nielicznymi wyjątkami, np. zgłoszenia wątpliwości odnośnie reprezentacji związku wyznaniowego – nie pozwalają na wykazanie prawdziwych motywacji organów władzy publicznej.

Odmowa negocjowania umowy nie musi oznaczać braku zmian w prawie poszerzających uprawnienia związku wyznaniowego w danym obszarze (np. dot. możliwości udzielania w wyznaniowej formie małżeństwa cywilnego). Państwo może w inny sposób zapewnić związkowi wyznaniowemu takie uprawnienia, np. poprzez nowelizację ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania lub innych ustaw regulujących określone zagadnienia, np. ustaw podatkowych. Nadanie uprawnień w określonych dziedzinach – choć z pewnością pożądane przez związki wyznaniowe ubiegające się o ustawę partykularną – nie wystarczy jednak do pełnego zrównania ich pozycji jako osób prawnych ze stabilną pozycją związków wyznaniowych działających na podstawie odrębnej ustawy. Będąc kościołami i innymi związkami wyznaniowymi wpisanymi do rejestru, nadal podlegają kontroli ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, mogą być zatem wykreślone z rejestru w razie stwierdzenia przez sąd naruszenia ustaw chroniących bezpieczeństwo publiczne, porządek, zdrowie lub moralność publiczną, władzę rodzicielską albo podstawowe prawa i wolności innych osób (art. 36a ust. 2 GwWolSU).

W świetle przeprowadzonych badań uzasadniony wydaje się postulat wprowadzenia zmian w art. 25 ust. 5 Konstytucji, które uwzględniłyby obawy strony rządowej przed zawieraniem umów z podmiotami niestabilnymi lub niewiarygodnymi. Wprowadzenie do art. 25 ust. 5 wymogu „zakorzenienia w polskim społeczeństwie” dałoby Radzie Ministrów możliwość oceniania kościołów i innych związków wyznaniowych pod kątem określonego kryterium. Wymienione kryterium charakteryzuje duży stopień ogólności, co daje rządowi więcej swobody decyzyjnej niż dałoby kryterium czasu istnienia związku wyznaniowego w państwie. Umożliwia ono szerszą ocenę aktualnej sytuacji związku wyznaniowego i wykluczenie z przystąpienia do umowy związków spełniających wprawdzie kryterium czasu istnienia w Polsce, ale zmierzających ku zanikowi ze względu na znikomą liczbę wyznawców, a także tych, które podejmują działania naruszające ustawy chroniące bezpieczeństwo publiczne, porządek, zdrowie lub moralność publiczną, władzę rodzicielską albo podstawowe prawa i wolności innych osób.

Poza zmianą brzmienia art. 25 ust. 5 poprzez zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych do zawarcia umowy z Radą Ministrów konieczna jest również zmiana świadomości na temat znaczenia rzetelnego uzasadniania decyzji przez organy władzy publicznej oraz udziału podmiotów społecznych w procesie tworzenia prawa jako istotnego czynnika legitymizacji prawa. Dostrzeżenie wartości art. 25 ust. 5 wprowadzającego do polskiego systemu prawa umowę prawotwórczą jest ważnym krokiem dla rozwoju komunikacyjnego modelu tworzenia prawa w Polsce.

Badania na temat religijności Europejczyków nie pozwalają na kategoryczne stwierdzenie, że religie zmierzają nieuchronnie ku zaniknięciu, a związki wyznaniowe w niedalekiej przyszłości przestaną mieć znaczenie w życiu społeczeństw. Spadek liczby osób wierzących odnotowuje znaczna część krajów europejskich, m.in. Irlandia, Węgry, Hiszpania, Portugalia, Niemcy, Ukraina, Szwajcaria, Belgia oraz Wielka Brytania. Jednak w niektórych państwach europejskich zaobserwowano zjawisko odwrotne. Liczba osób deklarujących się jako wierzące wzrasta we Francji, w Słowenii, Austrii i na Litwie. W tych krajach zauważalny jest także wzrost liczby osób deklarujących się jako osoby głęboko wierzące (np. we Francji z 3,3% w 2002 r. do 10,6% w 2018 r.)⁵³⁵. Największy spadek deklarowanej religijności w Polsce zauważalny jest wśród młodych osób poniżej 45 roku życia. Choć w większości krajów europejskich również widoczna jest taka właściwość, wyjątek stanowią młodzi Niemcy i Litwini (15–24 lata), wśród których zaobserwowano wzrost deklarowanej przynależności do związków wyznaniowych⁵³⁶.

⁵³⁵ Z. Mikołajko, *Jak zmieniła się religijność Europejczyków. Przypadek katolicyzmu*, [w:] *Wyniki Europejskiego Sondażu Społecznego 2002–2018/19*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2020, s. 15.

⁵³⁶ *Ibidem*, s. 16.

Biorąc pod uwagę przykład Francji, może okazać się, że mimo zmniejszenia ogólnej liczby wyznawców w kościołach i innych związkach wyznaniowych zwiększy się liczba osób, które swoją wiarę przeżywa głęboko i będzie w stanie prowadzić prężnie działające, choć mniej liczne wspólnoty wyznaniowe. Życie religijne obywateli może być nadal ważnym aspektem życia społecznego, z tego względu status prawny kościołów i związków wyznaniowych w państwie jest nadal ważnym i aktualnym zagadnieniem.

Bibliografia

Źródła

Dokumenty z archiwum MSWiA

1. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z dnia 22 stycznia 2002 r., archiwum MSWiA.
2. Pismo z dnia 11.02.2005 Dyrektora Departamentu Wyznań do Podsekretarza Stanu MSWiA, W-DD-026-170/2005, archiwum MSWiA.
3. Pismo z 22.02.2008 r Dyrektora DWRMNiE MSWiA „Notatka informacyjna dotycząca stanu prac nad projektem stanowiska rządu w sprawie zakresu oraz trybu zawierania umowy określonej w art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, archiwum MSWiA.
4. Notatka informacyjna dot. stanu prac nad projektem stanowiska Rządu w sprawie zakresu oraz trybu zawierania umowy określonej w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, 17.01.2006 r., W-026/4/05/06, archiwum DWRMNiE MSWiA.
5. Pismo z 28.09.2005 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji – Stanowisko skierowane do dwudziestu jednostek – uzgodnienia międzyresortowe W.P-026/4/05, archiwum MSWiA.
6. Pismo z 16.10.2008 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do Prezesa Rady Ministrów, DWRMNiE-0230-10/08/MPC, archiwum MSWiA.
7. Pismo z dnia 30.06.2009 r. Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Tomasza Arabskiego do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Grzegorza Schetyny, SDT-261-20(1)/09/DS, archiwum MSWiA.
8. Pismo z dnia 12.06.2009 r. Wiceprezesa Rządowego Centrum Legislacji do Prezesa Rady Ministrów, RCL-1602-271/08, archiwum MSWiA.
9. Pismo z 24.11.2022 r. Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa MSWiA, DBI-WO-DO-0667-2-212/2022 – odpowiedź na pismo autorki w sprawie dostępu do informacji publicznej z dnia 12.11.2022 r.
10. Wniosek z dnia 26.04.2007 r. Przewodniczącego Najwyższego Kolegium MZR w RP, Muftiego Tomasza Miśkiewicza do Prezesa Rady Ministrów, Jarosława Kaczyńskiego, archiwum MSWiA.

11. Pismo z dnia 14.03.2014 r. Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Józefa Różańskiego do Muftiego Tomasza Miśkiewicza, DWRMNIE – WRPIFK-670-34/2014, archiwum MSWiA.
12. Pismo z dnia 18.06.2008 r. – informacja z pisma z dnia 14 marca 2014 r. Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Józefa Różańskiego do Muftiego Tomasza Miśkiewicza, DWRMNIE – WRPIFK-670-34/2014, archiwum MSWiA.
13. Pismo z dnia 8.01.2015 r. Muftiego Tomasza Miśkiewicza do Naczelnika Wydziału Regulacji Prawnych i Funduszu Kościelnego do Naczelnika Wydziału Regulacji Prawnych i Funduszu Kościelnego MAiC DWRMNiE, Moniki Piszcz-Czapli, archiwum MSWiA.
14. Pismo z dnia 7.08.2015 r. Dyrektora DWRMNiE Józefa Różańskiego do Muftiego Tomasza Miśkiewicza, DWRMNiE-WRPiFK.6133.41.2015, archiwum MSWiA.
15. Pismo z dnia 16.11.2016 r. Dyrektora DWRMNiE Józefa Różańskiego do Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa MSWiA, DWRMNiE-WRP.0667-2/2016, archiwum MSWiA.
16. Pismo z dnia 8.11.2021 r. o zawarcie umowy w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP przez Wschodni Kościół Staroobrzędowy w Polsce nieposiadający hierarchii duchownej do Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego, archiwum MSWiA.
17. Pismo z dnia 28.12.2021 r. Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA Andrzeja Rudlickiego do Prezesa Naczelnej Rady Staroobrzędowców Janusza Jewdokimowa DWRMNIE-WRPiFK-651-31/2021, archiwum MSWiA.
18. Pismo z dnia 20.01.2022 r. Prezesa Naczelnej Rady Staroobrzędowców Janusza Jewdokimowa do Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA Andrzeja Rudnickiego, archiwum MSWiA.
19. Projekt ustawy o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego (art. 6), załączony do wniosku z dnia 8 listopada 2021 r., archiwum MSWiA.
20. Porozumienie z 16.10.2015 r. Ministra Administracji i Cyfryzacji z Kościołem Ewangelicko-Augsburskim, archiwum MSWiA.
21. Pismo z dnia 22.12.2014 r. Sekretarza Stanu Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Stanisława Huskowskiego do Przewodniczącego Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej, Jarosława Dziegielewskiego, DWRMNIE-610-100/2014, archiwum MSWiA.
22. Wniosek z dnia 3.11.2014 r. o podjęcie negocjacji w celu zawarcia umowy między Radą Ministrów RP z Zarządem Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w RP, mającej

- stanowić podstawę ustawy o finansowaniu Wyższej Szkoły Teologiczno-Humanistycznej im. Michała Beliny-Czechowskiego w Podkowie Leśnej, archiwum MSWiA.
23. Pismo z dnia 1.03.2004 r. Przewodniczącego Zarządu Zrzeszenia Wolnych Badaczy Pisma Świętego w Rzeczypospolitej Polskiej Edwarda Pietrzyka do Departamentu Wyznań oraz Mniejszości Narodowych MSWiA, archiwum MSWiA.
 24. Pismo z dnia 9.04.2004 r. Departamentu Wyznań oraz Mniejszości Narodowych MSWiA do Przewodniczącego Zarządu Zrzeszenia Wolnych Badaczy Pisma Świętego w RP Edwarda Pietrzyka, archiwum MSWiA.
 25. Pismo z dnia 13.05.2010 r. Zastępcy Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Andrzeja Marciniaka do pełnomocnika dziewięciu Kościołów chrześcijańskich Marcina Podzorskiego, DWRMNiE-0232-23/2010/EI, archiwum MSWiA.
 26. Pismo z dnia 12.04.2010 r. pełnomocnika dziewięciu Kościołów chrześcijańskich Marcina Podzorskiego do Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, archiwum MSWiA.
 27. Skarga 9 Kościołów na bezczynność organów administracji z dnia 15.07.2011 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, archiwum MSWiA.
 28. Odpowiedź Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30.09.2011 r. na skargę na bezczynność organów administracji, archiwum MSWiA.
 29. Notatka w sprawie projektów ustaw o stosunku Państwa do Kościołów zrzeszonych w Aliansie Ewangelicznym w RP z dnia 31.03.2011 r., archiwum MSWiA.
 30. Pismo z dnia 18.08.2010 r. Sekretarza Generalnego Aliansu Ewangelicznego w RP Pastora Władysława Dwulata do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, archiwum MSWiA.
 31. Pismo z dnia 5.05.2010 r. Sekretarza Generalnego Aliansu Ewangelicznego Pastora Władysława Dwulata do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, archiwum MSWiA.
 32. Protokół z IV posiedzenia zespołu redakcyjnego powołanego w celu opracowania projektów ustaw i umów o stosunku państwa do kościołów reprezentowanych przez Alians Ewangeliczny w dniu 22.04.2011 r., archiwum MSWiA.
 33. Protokół z dnia 14.09.2011 r. zawierający ustalenia zapadłe w dniu 26.08.2011 r. w trakcie wewnątrzresortowej konferencji uzgadniającej stanowiska ws projektów ustaw o stosunku państwa do kościołów reprezentowanych przez Alians Ewangeliczny, archiwum MSWiA.
 34. Pismo z dnia 15.11.2012 r. Zastępcy Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Andrzeja Marciniaka do Sekretarza Stanu

w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji Włodzimierza Karpińskiego, DWRMNIe-WRPiFK-0230-123-2012, archiwum MSWiA.

35. Pismo wysłane dnia 30.11.2012 przez Józefa Różańskiego, Dyrektora DWRMNIe do Katarzyny Kobierskiej, Dyrektora Departamentu Prawnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, DWRMNIe-WRPiFK-0230-123/2012, archiwum MSWiA.
36. Pismo z dnia 4.04.2013 r. Przewodniczącego Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu do ministrów (według rozdzielnika), SAJ-0103-1(17)/13, archiwum MSWiA.
37. Pismo z dnia 27.09.2013 r. Przewodniczącego Rady Krajowej Aliansu Ewangelicznego w RP Pastora Andrzeja Nędzusiaka do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Ministra Jacka Cichockiego, archiwum MSWiA.
38. Pismo z 14.11.2013 r. Sekretarza Stanu Stanisława Huskowskiego do Prezbitera Naczelnego Kościoła Bożego w Chrystusie, Przewodniczącego Rady Krajowej Aliansu Ewangelicznego w Rzeczypospolitej Polskiej Pastora Andrzeja Nędzusiaka (odpowiedź na pismo z 27.09.2013 r.), DWRMNIe-6711-18/2013, archiwum MSWiA.
39. Notatka z dnia 16.03.2015 r. Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych dla Podsekretarza Stanu w MSWiA, Sebastiana Chwałka, dotycząca projektu umowy i ustawy regulującej stosunki Państwa z Kościołem Nowoapostolskim w RP, archiwum MSWiA.
40. Pismo z dnia 2.05.2017 r. Prezydenta-Biskupa Kościoła Nowoapostolskiego w RP ks. bp dr Waldemara Starosty do Podsekretarza Stanu MSWiA Sebastiana Chwałka, Nr ZU-01/10/2017, archiwum MSWiA.
41. Pismo z dnia 20.11.2017 r. Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA Andrzeja Rudlickiego do Prezydenta-Biskupa ks. bp dr Waldemara Starosty, DWRMNIe – WRP-026-63/2017, archiwum MSWiA.
42. Pismo z dnia 28.02.2018 r. Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych do Prezydenta-Biskupa Kościoła Nowoapostolskiego w RP, ks. bp dr Waldemara Starosty, DWRMNIe-WRP-026-5/2017, archiwum MSWiA.
43. Wniosek Kościoła Nowego Przymierza w Lublinie z dnia 5.02.2020 r. do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, archiwum MSWiA.
44. Pismo z dnia 28.02.2020 r. Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA, Andrzeja Rudlickiego do członków Rady Kościoła Nowego Przymierza w Lublinie, Pawła Chojeckiego, Radosława Kopia i Pawła Machały, DWRMNIe-WRPiFK-026-7/2020, archiwum MSWiA.
45. Pismo z dnia 15.04.2020 r. Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA Andrzeja Rudlickiego do członków Rady Ko-

- ścioła Nowego Przymierza w Lublinie Pawła Chojeckiego, Radosława Kopcia i Pawła Machały, DWRMNIE-WRPIFK-026-25/2020, archiwum MSWiA.
46. Pismo z dnia 30.07.2020 r. Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA Andrzeja Rudlickiego do r.pr. Agnieszki Chrzanowskiej reprezentującej Kościół Nowego Przymierza w Lublinie, DWRMNIE-WRPIFK-026-30/2020, archiwum MSWiA.
 47. Wniosek z 16.04.2020 r. o emitowanie nabożeństw Kościoła Nowego Przymierza w Lublinie przez Telewizję Polską S.A. do Macieja Łopińskiego (przesłany autorce pracy przez Kościół Nowego Przymierza w Lublinie).
 48. Pismo z dnia 5.11.2010 r. Przewodniczącego Najwyższej Rady Islamskiej Ryszarda Ahmeda Rusnaka do Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, archiwum MSWiA Wersja robocza projektu ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego z 2011 r., archiwum MSWiA.
 49. Pismo z dnia 30.11.1997 r. Przewodniczącego Najwyższej Rady Islamskiej Ryszarda Ahmeda Rusnaka do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, archiwum MSWiA.
 50. Pismo z dnia 8.06.2000 r. Naczelnego Imama Polski Ryszarda Ahmeda Rusnaka do Dyrektora Departamentu Wyznań Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Andrzeja Czohary, archiwum MSWiA.
 51. Pismo z dnia 17.12.2010 r. Zastępcy Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Andrzeja Marciniaka do Naczelnego Imama Islamskiego Zgromadzenia Ahl-ul-Bayt Ryszarda Ahmeda Rusnaka, DWNM-NiE-051-9/2010/EI, archiwum MSWiA.
 52. Pismo z dnia 7.04.2015 r. Sekretarza Stanu Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji Stanisława Huskowskiego do Sekretarza Rady Polskiej Unii Buddyjskiej Waldemara Zycha, archiwum MSWiA.
 53. Pismo z dnia 13.11.2013 r. przedstawicieli Polskiej Unii Buddyjskiej Małgorzaty Braunek i Waldemara Zycha do Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, archiwum MSWiA.
 54. Pismo z dnia 18.11.2013 r. Dyrektora Sekretariatu Prezesa Rady Ministrów do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, SDT-261-31(1)/13/DS, archiwum MSWiA.
 55. Pismo z dnia 30.07.2015 r. Sekretarza Rady Polskiej Unii Buddyjskiej Waldemara Zycha do DWRMNiE MAiC, archiwum MSWiA.
 56. Pismo z dnia 24.08.2015 r. Sekretarza Stanu MSWiA Stanisława Huskowskiego do Sekretarza Rady Polskiej Unii Buddyjskiej Waldemara Zycha, DWRMNiE-WRPIFK.600.22.2015, archiwum MSWiA.

57. Materiał informacyjny dotyczący podstaw religijnych Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu dołączony do wniosku z dnia 22.10.2009 r. o zawarciu umowy i uchwalenie ustawy szczegółowej DWRMNiE-0232-68/09, archiwum MSWiA.
58. Materiał informacyjny dotyczący podstaw religijnych Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu dołączony do pisma z dnia 22.10.2009 r. Wiceprzewodniczących Zarządu Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu Rafała Olecha i Michała Siwka do Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, archiwum MSWiA.
59. Wniosek Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22.10.2009 r. do Prezesa Rady Ministrów o zawarciu umowy i uchwalenie ustawy szczegółowej DWRMNiE-0232-68/09, archiwum MSWiA.
60. Protokół z dnia 12.01.2010 r. z I posiedzenia zespołu redakcyjnego powołanego w celu wstępnego uzgodnienia projektu ustawy o stosunku Państwa do Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu w Rzeczypospolitej Polskiej, archiwum MSWiA.
61. Pismo z dnia 30.10.2012 r. Wiceprzewodniczących Zarządu Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu, Marcina Barańskiego i Michała Siwka, do Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych, Andrzeja Marciniaka, archiwum MSWiA.
62. Pismo z 26.11.2014 r. Sekretarza Stanu Stanisława Huskowskiego do Wiceprzewodniczącego Zarządu Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu Michała Siwka, archiwum MSWiA.
63. Pismo z dnia 18.10.2016 r. Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych do Naczelnika Związku Wyznaniowego Rodzima Wiara Stanisława Potrzebowskiego, DWRMNiE-WRP.026.41.2016, archiwum MSWiA.
64. Pismo z dnia 8.11.2016 r. Naczelnika Związku Wyznaniowego Rodzima Wiara Stanisława Potrzebowskiego do Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych, Józefa Różańskiego, archiwum MSWiA.
65. Pismo z 18.11.2016 r. Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Józefa Różańskiego do Naczelnika Związku Wyznaniowego Rodzima Wiara Stanisława Potrzebowskiego, DWRMNiE-WRP.026.41.2016, archiwum MSWiA.
66. Pismo z dnia 27.09.2016 r. Naczelnika Związku Wyznaniowego Rodzima Wiara, Stanisława Potrzebowskiego do Prezesa Rady Ministrów, Beaty Szydło, archiwum MSWiA.

67. Pismo z 4.01.2017 r. Naczelnika Rodzimej Wiary Stanisława Potrzebowskiego do Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych, Józefa Różańskiego, archiwum MSWiA.
68. Pismo ze stycznia 2017 r. (brak daty dziennej na piśmie w archiwum MSWiA) Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Józefa Różańskiego do Naczelnika Związku Wyznaniowego Rodzima Wiara Stanisława Potrzebowskiego, DWRMNiE-WRP.026.41.2016, archiwum MSWiA.

oraz

kwestionariusze ankiety wypełnione przez: Rodzimą Wiarę, Kościół Ewangelicznych Chrześcijan, Wspólnotę Chrześcijańską Wrocław dla Jezusa, Buddyjski Związek Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu, Muzułmański Związek Religijny w RP, Kościół Nowego Przymierza w Lublinie, Kościół Nowoapostolski, Kościół Chrześcijan Wiary Ewangelicznej, Kościół Boży w Chrystusie oraz Polską Unię Buddyjską.

Projekty ustaw partykularnych

1. Projekt ustawy o stosunkach między Państwem a niektórymi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi nurtu charyzmatycznego w Rzeczypospolitej Polskiej – dziewięć kościołów chrześcijańskich (wersja z dnia 15.02.2010 r.), archiwum MSWiA.
2. Projekt ustawy o stosunku Państwa do Islamskiego Zgromadzenia Ahl-ul-Bayt (wersja z dnia 5.11.2010 r.), archiwum MSWiA.
3. Projekt ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Wiary Ewangelicznej (wersja z 26.08.2011 r.), archiwum MSWiA.
4. Projekt ustawy o stosunku Państwa do Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Karma Kagyu w Rzeczypospolitej Polskiej (wersja z dnia 30.10.2012 r.), archiwum MSWiA.
5. Projekt ustawy o stosunku Państwa do Polskiej Unii Buddyjskiej (wersja z dnia 13.11.2013 r.), archiwum MSWiA.
6. Projekt ustawy o finansowaniu Wyższej Szkoły Teologiczno-Humanistycznej im. Michała Beliny-Czechowskiego w Podkowie Leśnej z budżetu państwa – Kościół Adwentystów Dnia Siódmego (wersja z dnia 3.11.2014 r.), archiwum MSWiA.
7. Projekt ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Nowoapostolskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (wersja z dnia 19.05.2015 r.), archiwum MSWiA.
8. Projekt ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (wersja z dnia 22.07.2015 r.), archiwum MSWiA.
9. Projekt ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (wersja z dnia 16.10.2015 r.), archiwum MSWiA.

10. Projekt ustawy o stosunkach między Państwem a Wschodnim Kościołem Staroobrzędowym w Polsce (wersja z dnia 8.11.2021 r.), archiwum MSWiA.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167). Ratyfikowany przez Polskę 3 lipca 1977 r.

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).

Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318).

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 265).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nieposiadającego hierarchii duchownej (Dz. U. Nr 38, poz. 363 z późn. zm.)

Ustawa z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 30, poz. 240 z późn. zm.).

Ustawa z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 30, poz. 241 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1966).

Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 544).

Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 509).

Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 483).

Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 85).

Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1874).

Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2616).

Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 51).

Ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1798).

Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 47).

Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 8).

Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U.98.59.375).

Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U.98.59.375)

Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o finansowaniu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego z budżetu państwa (Dz. U. Nr 61, poz. 259 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o finansowaniu Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie z budżetu państwa (Dz. U. Nr 103, poz. 650 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Akademii Katolickiej w Warszawie z budżetu państwa (Dz. U. Nr 94, poz. 648 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Akademii „Ignatianum” w Krakowie z budżetu państwa (Dz. U. Nr 94, poz. 650 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu z budżetu państwa (Dz. U. Nr 94, poz. 649 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o ubezpieczeniu społecznym duchownych (Dz. U. Nr 29, poz. 156 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 13 maja 2011 r. o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa (Dz. U. Nr 144, poz. 849)

Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 4, poz. 23 z późn. zm.).

Ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 988 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344).

Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 170 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1672).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 900)

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2020 r. poz. 85, 374, 695, 875 i 1086),

Ustawa z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1116).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 983).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 lipca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 130, poz. 906).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (Dz. U. Nr 250, poz. 1501).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji, Dz. U. poz. 1254.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie szczególnych warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych (Dz. U. poz. 843 z późn. zm.) – §20 ust. 2 oraz § 21 ust. 2

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji «Dz. U. poz. 1946».

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Cyfryzacji «Dz. U. poz. 2077»).

Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 listopada 2022 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia członków i personelu pomocniczego komisji re-

gulacyjnych działających na podstawie ustaw o stosunku Państwa do kościołów oraz związków wyznaniowych w roku 2023 (Dz. U. poz. 2479)

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2.04.2003 r., K 13/02, OTK ZU 4A/2003, poz. 28.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2.12.2009 r., U 10/07, OTK ZU 11A/2009, poz. 163.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14.12.2009 r., K 55/07, OTK ZU 11A/2009, poz. 167.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27.10.2015 r., I SA/Wa 1250/15, LEX nr 2030528.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5.06.2018 r., I SA/Wa 2273/17, LEX 2543579.

Bibliografia przedmiotowa

1. Abramowicz A. M., *Równouprawnienie związków wyznaniowych w prawie polskim*, Lublin 2018.
2. Bekrycht T., J. Leszczyński, P. Łabieniec, *Podstawy doktryny prawnej*, Warszawa 2021.
3. Berger R., *Szyicy w Polsce na tle tatarskiej tradycji i polskich organizacji muzułmańskich*, „Nurt SVD” 2015, nr 2.
4. Biernat T., *Polityka prawa a model edukacji prawniczej*, Kraków 2007.
5. Bobbio N., *Liberalizm i demokracja*, Kraków–Warszawa 1998.
6. Borawski P., A. Dubiński, *Tatarzy polscy. Dzieje obrzędy, legendy i tradycje*, Warszawa 1986 r.
7. Borecki P., *Ekspertyza w sprawie aktualnej sytuacji prawnej w kontekście ewentualnego podjęcia prac nad ustawą o stosunku Rzeczypospolitej Polskiej do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nieposiadającego hierarchii duchownej*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2021, t. 13.
8. Borecki P., *Geneza modelu stosunków państwo–kościół w Konstytucji RP*, Warszawa 2008.
9. Borecki P., *Głos w dyskusji*, [w:] P. Borecki, Cz. Janik (red.), *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, Warszawa 2009.
10. Borecki P., M. Pietrzak, *Opinia prawna w sprawie wniosku grupy kościołów do Rady Ministrów z dnia 15 lutego 2010 r.*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2012, t. 15.
11. Borecki P., *Obsada godności Muftiego Muzułmańskiego Związku Religijnego a zasady Konstytucji RP*, „Studia Prawnicze” 2018, nr 1 (213).
12. Borecki P., *Zasada równouprawnienia wyznań w prawie polskim*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2007, t. 10.

13. Cern K.M., *Pytanie o politykę prawa z perspektywy dyskursywnego modelu władzy*, [w:] G. Króliczak, K. Łastowski, Ł. Przybylski, P. Przybysz, M. Urbański (red.), *Filozof w krainie umysłów. Profesorowi Andrzejowi Klawiterowi w darze*, Poznań 2018.
14. Chambers S., *Deliberative democratic Theory*, „Annual Review of Political Science” 2003, 6.
15. Chauvin T., *Umowy prawotwórcze jako umowy prawa publicznego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, 3/2.
16. Chauvin T., T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2019.
17. Czohara A., T.J. Zieliński, *Ustawa o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce: Komentarz*, 2012.
18. Czohara A., *Zakres podmiotowy art. 25 ust. 5 Konstytucji RP* [w:] P. Stanisławski, M. Ordon (red.) *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi*, Lublin 2013.
19. Dammacco G., P. Stanisławski, *Przystąpienie do rokowań w sprawie ustawowej regulacji sytuacji prawnej związku wyznaniowego jako kompetencja rządu. Uwagi na kanwie wyroku włoskiego sądu konstytucyjnego*, „Przeгляд Sejmowy” 2019, nr 3(152).
20. Dudek D., *Równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych na tle konstytucyjnych zasad prawa wyznaniowego*, (w:) *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego*, red. A. Mezglewski, Lublin 2004.
21. Dworkin R., *Is law a system of rules*, [w:] R. Dworkin (ed.), Oxford 1977.
22. Garlicki L. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, M. Zubik (red.), Warszawa 2016.
23. Ignaciuk E., *Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP w praktyce Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji*, [w:] P. Stanisławski, M. Ordon (red.), *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4–5 Konstytucji RP)*, Lublin 2013.
24. Iwaniec E., *Z dziejów Staroobrzędowców na ziemiach polskich XVII–XX w.*, Warszawa 1977.
25. Januchowski A., *Zagadnienia związane z interpretacją art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji RP*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2007, t. 10.
26. Jańczuk L., *Wspólnoty pentakostalne w Polsce i ich klasyfikacja*, „Łódzkie Studia Teologiczne” 2016, nr 4.
27. Kaczmarczyk R., *Status prawny i faktyczny muzułmańskich związków wyznaniowych w Polsce*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2016, tom 19.

28. Krukowski J., *Konstytucyjny model stosunków między Państwem a Kościołem w III Rzeczypospolitej*, [w:] A. Mezglewski (red.) *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego*, Lublin 2004.
29. Krukowski J., *Zasada poszanowania niezależności i autonomii państwa i Kościoła katolickiego oraz współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Geneza i znaczenie art. 1 konkordatu między Stolicą Apostolską i Polską 1993–1998*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2020, Tom XXX, nr 4.
30. Krzysztofek K., *Położenie prawne Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] M. Hucałek, A. Filak (red.) *Kościół Ewangelicko-Augsburski w relacjach z państwem – aspekty ustrojowe i prawne*, Warszawa 2018.
31. Kustra E., *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Toruń 1994.
32. Kustra E., *Władczy oraz negocjacyjny typ tworzenia prawa. Szanse i zagrożenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1994, rok LVI, z. 4.
33. Leszczyński P. A., *Regulacja stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi kościołami i związkami wyznaniowymi określona w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, Gorzów Wielkopolski 2012.
34. Leszczyński P. A., *Zalety oraz mankamenty układowej regulacji stosunku państwa do nierzymskokatolickich kościołów i innych związków wyznaniowych określonych w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2012, t. 15.
35. Łukowski P., *Logika praktyczna z elementami wiedzy o manipulacji*, Warszawa 2012.
36. Łyko Z., *Wolność sumienia i wyznania w relacji człowiek–kościół–państwo* [w:] L. Wiśniewski (red.) *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*
37. Małajny R. M., *Stosunek państwa do kościołów w Polsce. 10 lat obowiązywania konfesyjnych postanowień Konstytucji z 1997 r.*, „Ewangelik” 2007, nr 3(19).
38. Merker A., *Art. 25 ust. 5 Konstytucji z 1997 r. słuszny, ale trudny do zrealizowania przepis*, [w:] D. Walencik (red.) *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989–2009). Analizy, dyskusje, postulaty*, Katowice–Bielsko-Biała 2009.
39. Merker A., *Głos w dyskusji*, [w:] P. Borecki, Cz. Janik (red.), *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, Warszawa 2009.
40. Mezglewski A., H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011.
41. Michalak R., *Polityka wyznaniowa państwa polskiego wobec mniejszości religijnych w latach 1945–1989*, Zielona Góra 2014.
42. Mikołajko Z., *Jak zmieniła się religijność Europejczyków. Przypadek katolicyzmu*, [w:] *Wyniki Europejskiego Sondażu Społecznego 2002–2018/19*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2020.

43. Morawski L., *Spór o model polityki prawa – ujęcie systemowe*, „Państwo i Prawo” 1992, t. 47, nr 9.
44. Nieuwenhuis A., *State and religion, a multidimensional relationship: Some comparative law remarks*, „International Journal of Constitutional Law” 2012, vol. 10, nr 1.
45. Olszówka M., *Charakter prawny umowy, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, [w:] P. Stanisławski, M. Ordon (red.), *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji RP)*, Lublin 2013.
46. Olszówka M., *Kilka uwag o (nie)równouprawnieniu związków religijnych (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Studia Politologiczne” 2012, vol. 23.
47. Opalek K., J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
48. Pałeczki K., *Polityka prawa – próba reinterpretacji*, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/86434/palecki_polityka_prawa_proba_reinterpretacji_2009.pdf?sequence=1&isAllowed=y
49. Pasek Z., *Kondycja ewangelikalizmu polskiego w ćwierćwiecze wolnej Polski 1989–2014*, „Studia Theologica Pentacostalia” 2015, nr 3.
50. Pasek Z., *Kościoły i związki wyznaniowe we współczesnej Polsce: wykaz wraz z komentarzem*, „Przegląd Religioznawczy” 2020, 2/276.
51. Pasek Z., *Wyznania wiary protestantyzmu*, Kraków 1995 r.
52. Pieniążek A., M.E. Stefaniuk, *Socjologia prawa. Zarys wykładu*, Warszawa 2021.
53. Pietrzak M., *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999.
54. Pietrzak M., *Stosunki państwo–kościół w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12.
55. Podgórecki A., *Zarys socjologii prawa*, Warszawa 1971.
56. Poniatowski M., *Zasada poszanowania autonomii i wzajemnej niezależności państwa i kościołów oraz innych związków wyznaniowych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2020, t. 23.
57. Radziłowicz M., *Świadkowie Jehowy – od początku funkcjonowania do 1914 r.*, „Studia Ełckie” 2011, 13.
58. Rakoczy B., *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2008.
59. Rykała A., *Mniejszości religijne w Polsce. Geneza struktury przestrzenne, tło etniczne*, Łódź 2011.
60. Sarnecki P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, L. Galiński, M. Zubik, (red.), Warszawa 2016.
61. Schabieńska I., *Wychowanie i kształcenie w muzułmańsko-chrześcijańskich rodzinach Tatarów polskich*, Wrocław 2015.

62. Sobczyk P., *Negocjacje i zawarcie umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, [w:] P. Stanisławski, M. Ordon (red.) *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4–5 Konstytucji RP)*, Lublin 2013.
63. Sobczyk P., *Dobro wspólne jako cel współdziałania państwa z Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi*, „Kościół i Prawo” 2015, nr 1.
64. Sobczyk P., *Negocjacje i zawarcie umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, [w:] P. Stanisławski, M. Ordon (red.), *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi*, Lublin 2013.
65. Stanisławski P., *Konstytucyjne zasady określające relacje państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi: autonomia i niezależność oraz współdziałanie*, [w:] Z. Grochowski (red.), *Katolickie zasady relacji państwo–Kościół a prawo polskie*, Lublin 2015.
66. Stanisławski P., *Naczelnne zasady instytucjonalnych relacji państwo–kościół*, [w:] A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011.
67. Stanisławski P., *Porozumienia w sprawie regulacji stosunków między państwem i niekatolickimi związkami wyznaniowymi we włoskim porządku prawnym*, Lublin 2007.
68. Stanisławski P., *Zasada dwustronności w stosunkach między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim i innymi związkami wyznaniowymi*, [w:] Z. Drozdowicz (red.), *O wielowymiarowości badań religioznawczych*, Poznań 2009.
69. Stępień M., *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008.
70. Syryt A., W. Federczyk, *Kognicja TK do badania aktów normatywnych niebędących źródłami prawa powszechnie obowiązującego i innych aktów prawnych – wybrane zagadnienia z orzecznictwa*, [w:] J. Królikowski, J. Podkowik, J. Sułkowski (red.), *Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2017.
71. Szymanek J., *Stosunki wyznaniowe we współczesnej Polsce (elementy prawa i polityki)*, [w:] Cz. Janik (red.), *Polska w Unii Europejskiej a stosunki wyznaniowe*, Toruń 2005.
72. Śliwka E., *Prace nad nowelizacją ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP i jej perspektywa*, [w:] M. Huculek, A. Filak (red.) *Kościół Ewangelicko-Augsburski w relacjach z państwem – aspekty ustrojowe i prawne*, Warszawa 2018.
73. Tokarz G., *Buddyzm w III Rzeczypospolitej – struktury i działalność*, Poznań 2020.
74. Tokarz G., *Dialog i uprzedzenie. Islam w III Rzeczypospolitej*, Poznań 2019.
75. Tuleja P. [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021.

76. Urban K., *Nowoapostolski kościół w Polsce ludowej*, „Zeszyty Naukowe – Akademia Ekonomiczna w Krakowie” 1991, nr 339.
77. Uruszcak W., *Art. 25 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Problemy interpretacyjne*, [w:] P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński (red.) *Pro bono Reipublicae. Księga Jubileuszowa prof. Michała Pietrzaka*, Warszawa 2009.
78. Walencik D., A. Leszczyński, *Organizacja i status prawny Staroobrzędowej Gminy Wyznaniowej w Suwałkach* [w:] P. Sobczyk, P. Steczkowski (red.), *Człowiek, Państwo, Kościół. Księga jubileuszowa dedykowana Księdzu Profesorowi Arturowi Mezglewskiemu*, Lublin 2020.
79. Walencik D., *Zakres przedmiotowy umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, [w:] P. Stanisław, M. Ordon (red.), *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi*, Lublin 2013.
80. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
81. Winiarczyk-Kossakowska M., *Ustawy III Rzeczypospolitej o stosunku państwa do kościołów chrześcijańskich*, Warszawa 2004.
82. Winiarczyk-Kossakowska M., *Uznanie administracyjne związków religijnych. Przyczynek do historii stosunków wyznaniowych w Polsce 1945–1949*, „Przegląd Religioznawczy”, 2014, 2/252.
83. Witkowski Z., *Kilka uwag w sprawie zakresu kompetencji Rady Ministrów z art. 25 ust. 5 nowej Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja — wybory — parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000.
84. Woleński J., *O teorii i filozofii prawa Leona Petrażyckiego*, „Studia Historiae Scientiarum” 2018, vol. 17.
85. Wronkowska S., Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.
86. Wróblewski J., *Polityka tworzenia prawa i jej problemy*, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki.
87. Zamirski K., *Kościół Nowoapostolski w Polsce – charakterystyka ze szczególnym uwzględnieniem statusu prawnego*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2016, t. 19.
88. Zarzycki Z., *Tryby nabywania osobowości prawnej przez kościelne osoby prawne w Polsce*, [w:] W. Uruszcak, K. Krzysztofek, M. Mięka (red.), *Kościół i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu*, Kraków 2014.
89. Zieliński T.J., *Obowiązki strony państwowej i wyznaniowej w procesie realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Rocznik Teologiczny” 2011, z. 1–2.

90. Zieliński T. J., *Konsekwencje konkordatu dla polskiego z 1993 r. dla sytuacji prawnej niekatolickich związków wyznaniowych* [w:] P. Borecki, Cz. Janik (red.), *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, Warszawa 2009.
91. Zieliński T. J., *Mankamenty układowego regulowania sytuacji prawnej związków wyznaniowych na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2009, nr 1.
92. Ziemiński Z., *Logika praktyczna*, Warszawa 1990.
93. Zirk-Sadowski M., *Dwie wersje polityki prawa*, [w:] J. Góral (red.) *Ratio est anima legis: księga jubileuszowa ku czci profesora Janusza Trzczińskiego*, Warszawa 2007.
94. Zirk-Sadowski M., *Polityka fiskalna a polityka prawa*, „Acta Universitatis Lodzensis Folia Iuridica” 2015, t. 75.
95. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, 2000.
96. Zubik M., W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, wyd. II, L. Garlicki (red.), Warszawa 2016.

Bibliografia pomocnicza

- Tablice z ostatecznymi danymi Narodowego Spisu Powszechnego 2021 w zakresie przynależności narodowo-etnicznej, języka używanego w domu oraz przynależności do wyznania religijnego – opublikowane 28 września 2023 r. https://spis.gov.pl/aktualnosci/wyniki_09_28/ (dostęp z dnia 15.12.2023)
- Komunikat CBOS, *Polacy o partycypacji w procesie stanowienia prawa i wpływie grup interesów na ten proces*, luty 2016 (opr. P. Talarek).
- Komunikat CBOS *Boskie i cesarskie. O stosunkach między Państwem a Kościołem(ami)*, kwiecień 2015 (opr. M. Grabowska).
- Komunikat CBOS *Postawy wobec stosowania zapłodnienia in vitro*, wrzesień 2012 (oprac. B. Roguska).
- Komunikat CBOS *Postawy wobec obecności religii i Kościoła w przestrzeni publicznej*, styczeń 2022 (opr. M. Grabowska).
- Konsekwencje konkordatu będą odczuwalne nie tylko dla katolików* – wywiad z bp. Janem Szarkiem zamieszczony w «Życiu Warszawy», „Zwiastun. Dwutygodnik Ewangelicki” 1994, Nr 3.
- Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym «Gaudium et spes»*, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/akty-korporacyjne/konstytucja-duszpasterska-o-kosciele-w-swiecie-wspolczesnym-286768068> (dostęp z dnia 15.12.2023 r.)
- Pismo Święte przekład z języków oryginalnych, Zespół Biblistów Polskich z inicjatywy Towarzystwa Świętego Pawła, Edycja Świętego Pawła 2009 r.

Biblioteka Muzułmańska: https://bibliotekamuzulmanska.pl/wp-content/uploads/2015/11/Wychowanie_i_ksztalcenie_srodek.pdf (dostęp z dnia 15.12.2023 r.)

Deklaracja z dnia 15 kwietnia 1997 r. w celu zapewnienia jasnej wykładni Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską podpisanego w Warszawie w dniu 28 lipca 1993 r. (Monitor Polski nr 4 poz. 51)

Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna w świetle wyników NSP 2021, zespół autorski: M. Cierniak-Piotrowska, A. Chmielewska, P. Kaczorowski, A. Kuchta, G. Gudaszewski, M. Potocka, K. Stelmach, D. Szaltys, M. Szymczuk-Kupryś, A. Wysocka, GUS, Warszawa 2023.

Rzeczpospolita „Część polskich Tatarów już nie chce muftiego”, 14.01.2020 r., <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art937981-czesc-polskich-tatarow-juz-nie-chce-muftiego> (dostęp z dnia 31.01.2023 r.)

Wyznania religijne w Polsce 2019–2021, zespół autorski: P. Ciecieląg, A. Góralczyk, G. Gudaszewski, A. Pasek, GUS, Warszawa 2022.

Oficjalna strona internetowa Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP <http://mzr.pl/historia-islam-w-polsce/> (dostęp z dnia 18.12.2021).

Oficjalna strona internetowa Zgromadzenia Braci Muzułmańskich, <https://www.abia.pl/onas.html> (dostęp z dnia 4.02.2023 r.)

Oficjalna strona internetowa Islamskiego Zgromadzenia Ahl-ul-Bayt: <https://www.abia.pl/wydarzenia.html> (dostęp z dnia 28.11.2022 r.)

Oficjalna strona internetowa Polskiej Unii Buddyjskiej, <https://polskauniabuddyjska.org.pl/o-unii/> (dostęp z dnia 4.02.2023 r.)

Oficjalna strona Buddyjskiego Związku Diamentowej Drogi Linii Karma Kagyu <https://www.buddyzm.pl/nauczyciele/lama-ole-nydahl> (dostęp z dnia 10.02.2023 r.)

Stenogram exposé premier Ewy Kopacz z dnia 1.10.2014 r.: <https://www.gov.pl/web/premier/stenogram-expos-premier-ewy-kopacz> (dostęp z dnia 14.11.2022 r.)

Oficjalna strona internetowa Rodzimej Wiary, <https://rodzimawiara.org.pl/rodzima-wiara/kim-jestesmy.html> (dostęp z dnia 12.02.2023 r.)

Streszczenie

Celem niniejszej rozprawy jest analiza art. 25 ust. 5 Konstytucji z perspektywy politycznoprawnej, czyli ukierunkowanej na zaproponowanie środków prawnych odpowiednich do ochrony określonych wartości, w tym przypadku wolności sumienia i wyznania w wymiarze indywidualnym i wspólnotowym, równouprawnienia wyznań, autonomii i wzajemnej niezależności państwa i związków wyznaniowych, a także bilateralnego układania relacji państwa ze związkami wyznaniowymi, szczególnie ważnego z punktu widzenia postulowanego w ostatnim czasie komunikacyjnego modelu tworzenia prawa, tj. modelu otwartego na deliberację i uwzględniającego udział podmiotów społecznych w procesie tworzenia prawa. Art. 25 ust. 5 Konstytucji jako przewidujący możliwość zawarcia umowy prawotwórczej, stanowi jeden z nielicznych elementów komunikacyjnych w polskim modelu tworzenia prawa.

Zadaniem pracy jest ponadto odpowiedź na pytanie, jakie środki prawne powinny zostać podjęte, aby art. 25 ust. 5 Konstytucji był realizowany w celu ochrony wartości uznanych za istotne w relacjach państwa ze związkami wyznaniowymi. Artykuł 25 ust. 5 stanowi, że „stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami”. Jest to ważny element polskiego systemu relacji państwa ze związkami wyznaniowymi, wprowadzający zasadę bilateralności w regulowaniu sytuacji prawnej związków wyznaniowych innych niż Kościół katolicki. Zgodnie z art. 25 ust. 4 Konstytucji sytuację Kościoła katolickiego w Polsce reguluje umowa międzynarodowa (konkordat) oraz ustawy. Art. 25 ust. 5 Konstytucji powstał w celu urzeczywistnienia zasady równouprawnienia wyznań i umożliwienia innym związkom wyznaniowym udziału w kształtowaniu prawa określającego ich działalność w państwie. Od wejścia w życie Konstytucji art. 25 ust. 5 nie doczekał się realizacji. Nie podpisano ani jednej umowy z Radą Ministrów, nie uchwalono również żadnej ustawy indywidualnej o stosunku państwa do kościoła lub innego związku wyznaniowego. Przepis mający gwarantować równouprawnienie kościołów i innych związków wyznaniowych, a także ich udział w kształtowaniu prawa wyznaniowego okazał się nieskutecznym środkiem do ochrony tych wartości.

Zaproponowanie środków prawnych odpowiednich do ochrony wskazanych wartości poprzedzono analizą dotychczasowej praktyki stosowania artykułu 25 ust. 5 Konstytucji na podstawie dokumentów pochodzących z archiwum Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz ankiety wystosowanej do kościołów i innych związków wyznaniowych, ubiegających się o uchwalenie ustawy indywidualnej. Na podstawie projektów ustaw zgłaszanych przez związki wyznaniowe sporządzono wykaz uprawnień, o które ubiegają się w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono uchybienia w realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji, polegające na niezawieraniu umów ze związkami wyznaniowymi (od wejścia w życie Konstytucji) oraz braku rzetelnego uzasadniania przez Radę Ministrów odmowy zawierania takich umów lub braku jakiegokolwiek odpowiedzi na wnioski związków wyznaniowych.

W pracy dokonano syntezy debaty toczącej się w doktrynie polskiego prawa wyznaniowego wokół art. 25 ust. 5 Konstytucji oraz zaprezentowano własne stanowisko – z uwzględnieniem wyników przeprowadzonych badań – na pojawiające się w doktrynie postulaty *de lege ferenda*. Podkreślono konieczność wprowadzenia zmian w art. 25 ust. 5 Konstytucji oraz zgłoszono postulat rzetelnego uzasadniania przez Radę Ministrów podejmowanych decyzji dotyczących sytuacji prawnej kościołów i innych związków wyznaniowych w państwie, w szczególności ze względu na poszanowanie zasady równouprawnienia wyznań wymagającej uzasadnienia odmiennego traktowania podmiotów podobnych.