

Dariusz Walencik

# Nowelizacja ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w kontekście zasady bilateralności



**Dariusz Walencik**

*Prof. nadzw. Uniwersytetu Opolskiego, dr hab. nauk prawnych, kierownik Zakładu Prawa Wyznaniowego Wydziału Prawa i Administracji UO, członek Zarządu Polskiego Towarzystwa Prawa Wyznaniowego, redaktor naczelny „Przeglądu Prawa Wyznaniowego”. Autor kilkunastu publikacji z zakresu prawa wyznaniowego, konstytucyjnego i kanonicznego.*

## **Amendments to the act on the relation of the State to the Catholic Church in the context of the bilateralism principle**

*While enacting and amending legal provisions on religious issues it is necessary to comply with the principle of bilateralism, resulting from Article 25 paragraph 4 and 5 of the Constitution. Under those provisions, relations between the Republic of Poland and the Catholic Church are defined by an international agreement with the Holy See and the laws. However, relations between the Polish state and other churches and religious associations are determined by the law enacted on the basis of agreements concluded by the Council of Ministers with their respective representatives. Recognizing the difference in the wording of Article 25 paragraph 4 and Article 25 paragraph 5 of the Constitution – the Constitutional Court in its ruling of 2 April 2003, case No. K 13/02 – expressed the belief that „the requirement of a prior agreement between the Council of Ministers and representatives of the church shall also apply to the laws regulating the relation of the State to the Catholic Church”. A similar position was taken up by representatives of law doctrine. Hence, their postulate that the wording of Article 25 paragraph 4 should be adjusted so as to standardize the procedure for the laws concerning the Catholic Church with the procedure regulated in Article 25 paragraph 5 which relate to other churches and religious associations, is legitimate. Therefore, without the prior agreement of the Council of Ministers with the representatives of the Catholic Church is not possible to adopt amendments to the act on the relation of the state to the Church, that would meet the standards set out in the Constitution and the concordat with the Holy See. In the current legal status, legal basis of the agreement concluded between the Council of Ministers and representatives of the Catholic Church in Poland should be the provisions of Article 25 paragraph 4 in conjunction with Article 25 paragraph 1 and 5 of the Constitution in conjunction with Article 27 of the concordat.*

## I. Wprowadzenie

30 listopada 2010 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zmianie ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>. Jego treść przedstawia się następująco<sup>2</sup>. W ustawie o stosunku państwa do Kościoła katolickiego uchyla się art. 62, art. 63 ust. 4–8, art. 64–65 i art. 67 (art. 1 projektu). Z dniem 31 stycznia 2011 r. znosi się Komisję Majątkową, która zakończy prace do tegoż dnia (art. 2 ust. 1 i 2 projektu). Do 31 stycznia 2011 r. Komisja Majątkowa przedstawi sprawozdanie ze swojej działalności ministrowi właściwemu do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, Sekretariatowi Konferencji Episkopatu Polski oraz Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski (art. 2 ust. 3 projektu). Do czasu zakończenia prac członkowie Komisji Majątkowej oraz personel pomocniczy mają otrzymywać dotychczasowe wynagrodzenie (art. 2 ust. 4 projektu). Artykuł 3 projektu zobowiązuje Komisję do przekazania ministrowi SWiA w terminie do 31 stycznia 2011 r. całej dokumentacji zgromadzonej w toku prowadzonych przez nią postępowań regulacyjnych, a także nierozpatrzonych wniosków. O nierozpatrzeniu tych wniosków uczestnicy postępowań mają zostać zawiadomieni pisemnie. Uczestnicy postępowań regulacyjnych, którzy przed dniem wejścia w życie projektowanej nowelizacji otrzymali zawiadomienie o niezgodnieniu orzeczenia na podstawie art. 64 ust. 1 ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego mogą w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania o tym pisemnego zawiadomienia, wystąpić o podjęcie zawieszzonego postępowania sądowego, a jeżeli nie było ono wszczęte – wystąpić do sądu o zasądzenie roszczenia. Przy rozpoznawaniu sprawy sąd stosuje przepis art. 63 ust. 1–3 ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego. W przypadku braku wystąpienia do sądu w tym okresie, roszczenie wygasa (art. 4 ust. 1 projektu). W sytuacji nierozpatrzenia wniosków przez Komisję przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy sześć-

ciomiesięczny termin na wniesienie sprawy do sądu liczy się od dnia wejścia w życie noweli (art. 4 ust. 2). Ustawa nowelizująca, zgodnie z art. 5, ma wejść w życie 1 stycznia 2011 r.

W pierwotnej wersji uzasadnienia projektu zaznaczono, że powodem decyzji o uchyleniu przepisów regulujących działanie Komisji jest to, że „w ostatnim czasie istotnie spadła liczba spraw przez nią rozstrzygniętych w formie orzeczenia lub ugody”. Celem zaś projektowanej regulacji jest jedynie likwidacja Komisji Majątkowej, nie zaś samego postępowania regulacyjnego. Dlatego też Rada Ministrów w porozumieniu z Konferencją Episkopatu Polski uzgodniła uchylenie przepisów ustawy stanowiących podstawę funkcjonowania Komisji Majątkowej. Wyrazem wspomnianego porozumienia będzie zawarcie pomiędzy Radą Ministrów a Konferencją Episkopatu Polski umowy w trybie art. 25 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3</sup>.

Po zakończeniu posiedzenia Rady Ministrów odbyła się konferencja prasowa, w czasie której premier Donald Tusk stwierdził, że „w Konstytucji oraz innych ustawach istnieją zapisy, które – moim zdaniem niesłusznie – narzucają obowiązek uzgodnień i umów z kościołami wtedy, gdy państwo polskie chce podjąć decyzję na mocy ustawy”. Dodał, iż „z niektórych analiz prawnych wynika jednoznacznie, że w takich przypadkach umowa między państwem a Kościołem nie jest potrzebna, ale niektórzy uważają inaczej. Dlatego – konkludował premier – zaproponowałem, abyśmy przyjęli zasadę, że skoro co do istoty sprawy uzgodniono stanowiska państwa i Kościoła, nie będziemy proponowali żadnej odrębnej umowy między państwem a Kościołem, i będziemy zmierzali do tego, aby decyzje dotyczące Kościołów w Polsce – jeśli są decyzjami o charakterze ustawy – żeby to jednak były autonomiczne decyzje państwa polskiego, które nie wymagają zgody ze strony Kościołów, natomiast porozumienia się – tak”<sup>4</sup>.

W konsekwencji zmieniła się treść uzasadnienia projektu nowelizacji. W wersji przesłanej 7 grudnia 2010 r. do Sejmu czytamy: „Mając na uwadze,

1 Dz.U. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.

2 [http://bip.mswia.gov.pl/portal/bip/200/19188/Projekt\\_ustawy\\_o\\_zmianie\\_ustawy\\_o\\_stosunku\\_Panstwa\\_do\\_Kosciola\\_Katolickiego\\_w\\_Rz.html](http://bip.mswia.gov.pl/portal/bip/200/19188/Projekt_ustawy_o_zmianie_ustawy_o_stosunku_Panstwa_do_Kosciola_Katolickiego_w_Rz.html) [dostęp: 6 grudnia 2010 r.].

3 Ta mże.

4 [http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/10,88722,8743988,Tusk\\_Likwidujemy\\_Komisje\\_Majatkowa\\_po\\_dlugiej\\_dyskusji.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/10,88722,8743988,Tusk_Likwidujemy_Komisje_Majatkowa_po_dlugiej_dyskusji.html) [dostęp: 6 grudnia 2010 r.].

w porównaniu do lat ubiegłych, i istotny spadek w ostatnim czasie liczby wniosków o wszczęcie postępowania regulacyjnych, rozstrzygniętych przez Komisję w formie orzeczenia lub ugody przed nią zawartej, Rada Ministrów przygotowała projekt ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, w którym uchyla się przepisy stanowiące podstawę funkcjonowania Komisji. Projekt był konsultowany z Sekretariatem Konferencji Episkopatu Polski<sup>5</sup>. Podtrzymano natomiast twierdzenie, że celem projektowanej regulacji jest jedynie likwidacja Komisji Majątkowej, nie zaś samego postępowania regulacyjnego.

Marszałek Sejmu 10 grudnia 2010 r. skierował projekt nowelizacji do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych celem przeprowadzenia pierwszego czytania. W jego wyniku KAiSW wprowadziła kosmetyczne zmiany: przesunięto datę likwidacji Komisji Majątkowej z 31 stycznia na 1 marca 2011 r., termin sporządzenia przez Komisję sprawozdania z 31 stycznia na 28 lutego 2011 r. i termin wejścia w życie nowelizacji z 1 stycznia na 1 lutego 2011 r. oraz usunięto przepis dotyczący wynagrodzeń członków Komisji Majątkowej. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych w swym sprawozdaniu rekomendowała Sejmowi uchwalenie poprawionego projektu ustawy<sup>6</sup>. W czasie drugiego czytania, które odbyło się 16 grudnia 2010 r. nie zgłoszono już żadnych poprawek, w związku z czym niezwłocznie przystąpiono do trzeciego czytania, czyli głosowania nad przyjęciem projektu ustawy w brzmieniu zaproponowanym przez KAiSW. W głosowaniu 390 posłów opowiedziało się za przyjęciem projektu ustawy, 50 było przeciw, a 3 wstrzymało się od głosowania<sup>7</sup>. Senat 12 stycznia 2011 r. przyjął tę ustawę bez poprawek.

## II. Ocena przepisów nowelizacji

Likwidacja Komisji Majątkowej jest działaniem pożądanym i sam pomysł oceniam pozytywnie. Natomiast jego realizacja – moim zdaniem – pozostawia wiele do życzenia. Otóż, ustawa nowelizująca zawiera

szereg błędów. Mamy po prostu do czynienia z przygotowanym na kolanie w wielkim pośpiechu bublek prawnym. W ustawie z 1989 r. był bowiem przepis art. 64 umożliwiający skuteczne zakończenie prac Komisji. Brakowało jednak woli politycznej, aby z niego skorzystać. Czy tak trudno było zebrać zespoły orzekające Komisji, aby stosując obowiązujące przepisy przeprowadziły dyskusję i głosowania nad pozostałymi do rozpatrzenia wnioskami, w wyniku których nie uzgodniłyby we wszystkich tych sprawach orzeczeń? Przecież wystarczyło, że dwóch przedstawicieli strony rządowej zagłosowałyby „przeciw”, a dwóch przedstawicieli strony kościelnej „za”, bądź odwrotnie. To można było zrobić w ciągu kilku dni! Czy jest zatem sens tworzyć nowy epizodyczny akt prawny dla 215 wniosków, jeśli ten sam efekt można było osiągnąć na podstawie obowiązujących przepisów prawa?<sup>8</sup> Artykuł 4 ustawy nowelizującej jest *de facto* powtórzeniem uchylonego art. 64 ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego. Ponadto, aby miał zastosowanie jego ust. 1, Komisja Majątkowa lub jej zespół orzekający musiały w pierw nie uzgodnić orzeczenia. Kuriozum polega na tym, że skoro Komisja Majątkowa lub jej zespół orzekający nie uzgodniły orzeczenia, to uczestnicy postępowania mogli na mocy art. 64 ust. 2 ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego,

8 Zwracałem na to uwagę chociażby w wywiadach udzielonych Katolickiej Agencji Informacyjnej czy „Rzeczpospolitej” – por. <http://ekai.pl/wydarzenia/wywiad/x33480/0-meandrach-wokol-komisji-majatkowej/>; <http://www.rp.pl/artykul/556021.html> [dostęp: 6 grudnia 2010 r.]. W tym miejscu chcę podkreślić, że wbrew informacjom mediów – z ob. n.p. <http://www.polskieradio.pl/5/115/Artykul/277035,Komisja-Majatkowa-sama-zakoczy-prace>; [http://wiadomosci.polska.pl/polityka/article,Komisja\\_Majatkowa\\_sama\\_zakoczy\\_prace,id,447790.htm](http://wiadomosci.polska.pl/polityka/article,Komisja_Majatkowa_sama_zakoczy_prace,id,447790.htm); [http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80273,8704055,Komisja\\_Majatkowa\\_sama\\_zakoczy\\_prace.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80273,8704055,Komisja_Majatkowa_sama_zakoczy_prace.html) [dostęp: 6 grudnia 2010 r.] nigdy nie twierdziłem, „że obie strony państwowa i kościelna doszły do wniosku, że najprostszym i najbezpieczniejszym sposobem będzie rozwiązanie Komisji Majątkowej nie przez nowelizację ustawy, ale zakończenie jej prac wydaniem orzeczenia o nieuzgodnieniu stanowisk we wszystkich sprawach, które pozostały do rozstrzygnięcia”, tylko przewidywałem takie rozwiązanie. Poza tym nie uczestnicząc w negocjacjach czy pracach nad projektem nowelizacji nie znałem ustaleń strony państwowej i kościelnej.

5 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja VI, Druk nr 3678.

6 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja VI, Druk nr 3697.

7 <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&80&16> [dostęp: 20 grudnia 2010 r.].

w terminie sześciu miesięcy od dnia otrzymania o tym pisemnego zawiadomienia, wystąpić o podjęcie zawieszono postępowania sądowego, a jeżeli nie było ono wszczęte – wystąpić do sądu o zasądzenie roszczenia. Zatem po co ta nowelizacja? Po to, aby uchylić art. 64 ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego, a jego treść wpisać do ustawy nowelizującej? Wreszcie brzmienie przepisu może prowadzić do powstania wątpliwości czy chodzi tu o sądy powszechne, czy sądy administracyjne<sup>9</sup>. W uzasadnieniu do projektu nie sprecyzowano tej kwestii.

Wnioski do Komisji Majątkowej kościelne osoby prawne składały na podstawie art. 61 ust. 1 i 2 lub 65 ust. 3 ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w terminie określonym w art. 62 ust. 3 tejże ustawy. Termin ten został następnie na podstawie art. 2 ustawy z 11 października 1991 r. o zmianie ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rze-

blem. Te przepisy nie są bowiem podstawą wszczęcia postępowań regulacyjnych, a jedynie określają terminy składania wniosków rewindykacyjnych. Podstawą wszczęcia postępowań regulacyjnych jest jedna z okoliczności przewidzianych w art. 61 ust. 1 i 2 lub 65 ust. 3 ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego. Tym samym, jeżeli nawet wniosek wpłynął w terminie, a nie spełniał któregokolwiek z wymogów określonych w art. 61 ust. 1 i 2 lub 65 ust. 3 jako bezzasadny podlegał odrzuceniu.

Prawdziwą perełką w ustawie nowelizującej jest art. 2. Na mocy jego ustępu 1 znosi się z dniem 1 marca 2011 r. Komisję Majątkową. Ustęp 2 wyraża pobożne życzenie: „Komisja Majątkowa zakończy prace do dnia 28 lutego 2011 r.”. Tak skonstruowane przepisy są nieprecyzyjne. Niedotrzymanie terminu określonego w art. 2 ust. 2 noweli nie wywołuje żadnych następstw prawnych. Teoretycznie więc

**(...) ustawa nowelizująca zawiera szereg błędów.**

**Mamy po prostu do czynienia z przygotowanym na kolanie w wielkim pośpiechu bubleńm prawnym.**

czypospolitej Polskiej<sup>10</sup> przedłużony do 31 grudnia 1992 r. Istniała także teoretyczna możliwość składania wniosków przez państwowe jednostki organizacyjne na podstawie art. 67 ust 1 i 2, ale osobiście nie znam żadnego przypadku jego zastosowania. Powołanie się w przepisach ustawy nowelizującej na art. 62 ust. 3 zd. 1 i art. 2 ustawy z 11 października 1991 r. jest zatem

9 Przykładowo J. Lipski w *Opinii prawnej z 2 listopada 2009 r. na temat skutków rozstrzygnięć Komisji Majątkowej działającej na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, BAS-WAL-2135/09 przedstawia argumenty przemawiające za powierzeniem kontroli nad orzeczeniami Komisji Majątkowej sądom administracyjnym. Nie brak też argumentów przemawiających za tym, że sprawy w zakresie nierozstrzygniętych ostatecznie orzeczeniami Komisji Majątkowej są sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.) i podlegają kognicji sądów powszechnych.

10 Dz.U. Nr 107, poz. 459.

członkowie i personel pomocniczy Komisji Majątkowej (a od 1 marca 2011 r. byłej Komisji Majątkowej) będą mogli „kończyć” prace nawet przez kilka czy kilkanaście miesięcy, pobierając oczywiście cały czas wynagrodzenie.

Do 28 lutego 2011 r. Komisja Majątkowa ma przedstawić sprawozdanie ze swojej działalności ministrowi właściwemu do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, Sekretariatowi Konferencji Episkopatu Polski oraz Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski. I znów nie wiadomo, co to sprawozdanie ma zawierać ani przez kogo ma być sporządzone i podpisane. Sformułowanie „Komisja Majątkowa przedstawi sprawozdanie” niczego nie wyjaśnia. Komisja Majątkowa, czyli kto? Czy jej ostatni skład ma sporządzić sprawozdanie z 21 lat działalności i wziąć odpowiedzialność za cały ten okres? Czy także ma sporządzić sprawozdanie na

temat dokumentów, do których nie miał dostępu i na temat posiedzeń, w których nie brał udziału? Poza tym dlaczego oprócz podmiotów delegujących członków Komisji Majątkowej sprawozdanie ma być przekazane Komisji Wspólnej? A dlaczego nie parlamentowi, prezydentowi, NIK, nuncjuszowi apostołskiemu itd.? Rozumiem, że WikiLeaks już je posiada i dlatego nie wymieniono go w treści przepisu. Czy minister SWiA oraz Sekretariat KEP nie może tego sprawozdania przekazać wszelkim zainteresowanym podmiotom, w tym Komisji Wspólnej?

Przepisy dotyczące przekazania ministrowi SWiA akt Komisji i jej archiwum (art. 3 noweli) są kuriozalne. A gdzie te a kta i archiwum się znajdują? W budynku MSWiA przy ul. Domaniewskiej w Warszawie. To przecież ministerstwo zapewnia obsługę kancelaryjno-biurową Komisji. Pomijając fakt, iż część dokumentów Komisji w czasie licznych zmian jej siedziby po prostu „się zapodziała”, należy podkreślić, że przepisy ustawy z 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach<sup>11</sup> oraz aktów do niej wykonawczych, a także przepisy kodeksu postępowania cywilnego (w stosunku do spraw, które zostaną skierowane do sądów) szczegółowo regulują te kwestie. Przepis ten jest zatem zbędny.

Wreszcie uzasadnianie likwidacji Komisji Majątkowej spadkiem liczby spraw przez nią rozstrzygniętych w formie orzeczenia lub ugody mówiąc delikatnie mija się z rzeczywistością. Wskazuje bowiem, że Komisja została zlikwidowana tylko dlatego, że Kościół nie mógł uzyskać dalszych korzyści płynących z jej działalności. A może warto było napisać prawdę, że wokół działalności Komisji powstało wiele kontrowersji, w tym dotyczących jej niekonstytucyjności. Z jeszcze większym zdumieniem w tymże uzasadnieniu przeczytałem, że celem projektowanej nowelizacji jest „jedynie likwidacja Komisji Majątkowej, nie zaś samego postępowania regulacyjnego”. Przecież przyjęte w ustawie o stosunku państwa do Kościoła katolickiego rozwiązania prawne dotyczące regulacji spraw majątkowych kościelnych osób prawnych wprowadziły *sui generis* tryb polubowno-jurysdykcyjny (specyficzną hybrydę postępowań administracyjnego i cywilnego mającą wyraźne cechy arbitrażu), który

<sup>11</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 673 z późn. zm.

nazwano postępowaniem regulacyjnym. Postępowanie przed Komisją Majątkową zastąpiło tym samym postępowanie przed sądami powszechnymi oraz organami i sądami administracyjnymi. Uchylenie wymienionych wcześniej przepisów ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego i likwidacja Komisji Majątkowej – wbrew twierdzeniom uzasadnienia projektu nowelizacji – powoduje w konsekwencji likwidację samego postępowania regulacyjnego. Natomiast nie kończy procesu rewindykacji nieruchomości kościelnych osób prawnych, który będzie nadal możliwy na drodze postępowania sądowego bądź w formie decyzji administracyjnych wojewodów, o których mowa w art. 70a ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego.

### III. Czy potrzebna jest umowa?

Na krytykę zasługuje również przygotowany przez MSWiA projekt umowy, z której zawarcia ostatecznie Rada Ministrów zrezygnowała. Umowa ta wbrew tytułowi nie określa stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim w RP, bo te już dawno uregulował konkordat<sup>12</sup> i ustawa z 1989 r. Ponadto umowa ta winna być zawarta, zgodnie z przepisem art. 25 ust. 5 Konstytucji<sup>13</sup>, pomiędzy Radą Ministrów a przedstawicielami Kościoła katolickiego w RP, a nie Radą Ministrów a Konferencją Episkopatu Polski. Zgadzam się w pełni z Autorem przygotowanej na zlecenie MSWiA ekspertyzy, która stała się podstawą decyzji Rady Ministrów, że „Wskazanie w projekcie umowy Konferencji Episkopatu Polski jako partnera Rządu jest przejawem cezarypizmu, obowiązującego w Bizancjum. Stanowi ingerencję w wewnętrzne sprawy Kościoła, korzystającego z wewnętrznej autonomii i niezależności gwarantowanych przez Konstytucję. Konkordat wskazuje wyraźnie w art. 27, że Konferencja Episkopatu Polski, aby pertraktować z Rządem polskim w zakresie spraw w nim regulowanych, musi posiadać upoważnienie Stolicy Apostolskiej”<sup>14</sup>. Zgadzam

<sup>12</sup> Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisany 28 lipca 1993 r., Dz.U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318.

<sup>13</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>14</sup> M. Pietrzak, *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w RP z dnia 17 maja*



się także, że w projekcie błędnie wskazano podstawę prawną umowy. Z pewnością nie jest to art. 25 ust. 4 Konstytucji. W przepisie tym nie ma bowiem mowy o umowach pomiędzy Radą Ministrów a przedstawicielami Kościoła katolickiego. Również powołanie się tylko na przepis art. 25 ust. 5 jest błędem, ponieważ przepis ten literalnie dotyczy wyłącznie niekatolickich kościołów i związków wyznaniowych. Nie zgadzam się natomiast z jego twierdzeniem, że „zmiana form prawnych normujących tryb postępowania przy zwrocie upaństwowionych nieruchomości kościelnych należy do samodzielnych uprawnień rządu i nie wymaga udziału władz kościelnych”<sup>15</sup>.

Moim zdaniem bez uprzedniej umowy Rady Ministrów z przedstawicielami Kościoła katolickiego nie jest możliwe uchwalenie nowelizacji ustawy o stosunku państwa do tegoż Kościoła, która odpowiadałaby standardom zawartym w Konstytucji RP. W ustawie zasadniczej znajdujemy bowiem cały szereg zasad, które powinny stanowić punkt odniesienia przy ocenie w wszelkich rozwiązaniach prawno-wyznaniowych, w tym dotyczących szeroko pojętego finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych. Najważniejszą jest zasada wolności sumienia i religii (art. 53). Wolność ta oznacza niewątpliwie swobodę finansowego wspierania kościołów i innych związków wyznaniowych lub też organizacji niekonfesyjnych. Wynika z niej jednak również wolność od przymusu świadczenia na wymienione wyżej podmioty, jeśli się nie podziela głoszonego przez nie światopoglądu. W przepisach Konstytucji nie określono w sposób bardziej szczegółowy uprawnień przysługujących grupom religijnym jako podmiotom wolności religii. Przyjęto jednak, że uzewnętrznianie wolności religii może się dokonywać również w formach wspólnotowych (art. 53 ust. 2) oraz potwierdzono, że kościoły i inne związki wyznaniowe – o ile działają w swoim zakresie – cieszą się autonomią i niezależnością (art. 25 ust. 3 *in principio*). Wynika stąd wniosek, że grupy religijne posiadają także własne uprawnienia, które jednocześnie stanowią gwarancję realizacji praw przysługujących jednostkom. Egzemplaryczny kata-

1989 r. wraz z projektem umowy w sprawie określenia stosunków między Rzeczypospolitą Polską a Kościołem Katolickim, s. 1, kserokopia w posiadaniu autora.

15 Tamże.

log uprawnień przysługujących kościołom i innym związkom wyznaniowym przy wypełnianiu funkcji religijnych został zawarty w art. 19 ust. 2 ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania<sup>16</sup>. Zagwarantowano w nim (pkt 6–9) prawo grup religijnych do tworzenia materialnych warunków prowadzenia działalności religijnej i stwierdzono, że prawo to należy do „ich zakresu” działania. W przypadku Kościoła katolickiego ogólne gwarancje tego prawa zawarte są w art. 23 konkordatu i art. 52 ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego. Natomiast wykonywanie tego prawa ma się odbywać „zgodnie z przepisami prawa polskiego”. Oznacza to generalną „kanonizację”, czyli uznanie przepisów prawa polskiego za obowiązujące w kościelnym prawie majątkowym<sup>17</sup>, a nie rezygnację Kościoła z pryncypium stanowienia regulacji prawnych odnoszących się do niego w drodze dwustronnej, czego potwierdzeniem jest przepis art. 22 ust. 2 i art. 27 konkordatu.

Przy uchwalaniu i zmianie przepisów prawno-wyznaniowych konieczne jest także przestrzeganie zasady bilateralności, wynikającej z art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji. Zgodnie z tymi przepisami stosunki między Rzeczypospolitą Polską a Kościołem katolickim określa umowa międzynarodowa ze Stolicą Apostolską oraz ustawy. Natomiast stosunki między Rzeczypospolitą Polską a innymi kościołami i związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalane na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami.

Zakres przedmiotowy umowy pomiędzy Radą Ministrów a kościołem lub innym związkiem wyznaniowym, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji, stosownie do konstytucyjnej zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych powinien opierać się w szczególności na katalogu spraw i zagadnień objętych przepisami konkordatu<sup>18</sup>.

16 Tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 z późn. zm.

17 Por. J. Krukowski, *Konkordat polski. Znaczenie i realizacja*, Lublin 1999, s. 181–182; W. Góralski, W. Adamczewski, *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczypospolitą Polską z 28 lipca 1993 r.*, Płock 1994, s. 128; W. Góralski, A. Pieńdyk, *Zasada niezależności i autonomii państwa i Kościoła w konkordacie polskim z 1993 roku*, Warszawa 2000, s. 91.

18 Por. T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, PiP 2003, z. 7, s. 52; P. Leszczyński, *Implementacja*

Z uwagi na fakt, iż konkordat nie reguluje kwestii związanych z regulacją spraw majątkowych pomiędzy państwem a Kościołem katolickim, unormowanych przepisami ustawy o stosunku państwa do tego Kościoła zdaniem części doktryny projekty regulacji prawnych dotyczące spraw finansowych i podatkowych wyznaniowych osób prawnych i fizycznych, mogą być jedynie opiniowane przez przedstawicieli grup religijnych<sup>19</sup>. Potwierdzeniem słuszności tego stanowiska miałyby być brzmienie pkt. 6 Deklaracji Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z 15 kwietnia 1997 r. w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie 28 lipca 1993 r.<sup>20</sup>, w którym stwierdzono, że „Konkordat uznaje określone ustawodawstwem polskim kompetencje organów państwowych do regulowania kwestii finansowych i podatkowych kościelnych osób prawnych i fizycznych”, a strona państwowa, przed uregulowaniem tych kwestii, ma jedynie obowiązek zapoznania się z opinią strony kościelnej. Ponadto od dnia wejścia w życie Konstytucji parlament uchwalił już szereg ustaw fragmentarycznie regulujących sytuację majątkową kościołów i innych związków wyznaniowych<sup>21</sup>. Tym samym można mówić o kształtowaniu

się, zgodnej z zasadą autonomii i niezależności państwa oraz grup religijnych praktyką ustawodawczą wyłączającą spod dyspozycji art. 25 ust. 5 Konstytucji sprawy finansowe i podatkowe. Część doktryny prawa wyraża jednakże przeciwnie stanowisko<sup>22</sup>. Należy bowiem zauważyć, że użyte w Konstytucji pojęcie: „stosunki” obejmuje również kwestie związane

art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – przegląd wybranych problemów, [w:] *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, red. P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński, Warszawa 2009, s. 446; W. Uruszczak, *Art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Problemy interpretacyjne*, [w:] tamże, s. 485; P. Stanisławski, *Zasada dwustronności w stosunkach między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim i innymi związkami wyznaniowymi*, [w:] *O wielowymiarowości badań religioznawczych*, red. Z. Drozdowicz, „Człowiek i Społeczeństwo”, t. 29, Poznań 2009, s. 144.

19 Por. P. Borecki, *Glosa do uchwały całej Izby Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2005 r.*, sygn. akt FPS 5/04, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 2–3, s. 156–157. Z kolei M. Winiarczyk-Kossakowska, *Państwowe prawo wyznaniowe w praktyce administracyjnej*, Warszawa 1999, s. 37 pisze, iż: „tylko istotne zmiany ustaw o stosunku Państwa do poszczególnych kościołów i innych związków wyznaniowych i tylko te dotyczące jego specyfiki, powinny być poprzedzone umową zawartą przez Radę Ministrów z przedstawicielami tego związku”.

20 M.P. z 1998 r. Nr 4, poz. 51.

21 Unormowaniami tymi są: ustawa z 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu z budżetu państwa (Dz.U. Nr 94, poz. 649), ustawa

z 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum” w Krakowie z budżetu państwa (Dz.U. Nr 94, poz. 649), ustawa z 10 października 2008 r. o zmianie ustawy o finansowaniu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego z budżetu państwa (Dz.U. Nr 203, poz. 1268) oraz ustawa z 2 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o finansowaniu Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie z budżetu państwa oraz ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 219, poz. 1710). Co prawda Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 grudnia 2009 r., sygn. akt K 55/07 uznał, że trzy pierwsze ustawy są zgodne z art. 25 ust. 1–3 i art. 32 Konstytucji, a także z art. 22 ust. 2 oraz art. 27 w związku z art. 15 ust. 3 konkordatu, jednakże z powodu niespełnienia przesłanek art. 25 ust. 5 Konstytucji (który nie był w zorcem kontroli) w toku postępowania legislacyjnego dotyczącego tych aktów, konstytucyjność wymienionych ustaw rodzi mimo to poważne wątpliwości. Dodać trzeba, że w 2004 r. przedłożono „kuchennymi schodami” terminy zgłaszania wniosków regulacyjnych przez kościoły: prawosławny, reformowany i baptystyczny. Zrealizowano ten zamysł na mocy art. 2 ustawy z 30 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. Nr 145, poz. 1534). Tym samym nie dokonano bezpośrednio zmiany przepisów ustaw normujących indywidualnie sytuację prawną tych kościołów. Ponadto z wnioskiem o nowelizację wystąpiły władze zainteresowanych kościołów, a Rada Ministrów nie zgłosiła sprzeciwu przeciwko propozycjom zmian, co stworzyło domniemanie zgody. Krytycznie odniosła się do tego część doktryny prawa – por. P. Borecki, *Zasada równouprawnienia wyznań w prawie polskim*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2007, t. 10, s. 149–150; D. Walencik, *Zmiany w ustawie o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego dotyczące regulacji spraw majątkowych* [w:] *Prawo i Religia*, t. 1, red. T.J. Zieliński, Warszawa 2007, s. 67–85.

22 Por. B. Witkowska, *Problemy dotyczące nowelizacji obowiązujących ustaw wyznaniowych (w zakresie odnoszącym się do ich spraw majątkowych) w kontekście brzmienia art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2005, nr 3, s. 155–160; P. Stanisławski, *Perspektywy zmian systemu finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych w Polsce*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2009, t. 12, s. 15; M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe. Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – próba interpretacji*, Warszawa 2010, s. 85–86.

z finansowaniem działalności grup religijnych, w tym regulacje ich spraw majątkowych. Przekonuje o tym chociażby treść obowiązujących dziś ustaw o stosunku państwa do poszczególnych kościołów i innych związków wyznaniowych. Do takich wniosków prowadzi również odniesienie się do praktyki, którą wypracowano we Włoszech w oparciu o unormowania konstytucyjne podobne do polskich<sup>23</sup>.

Niezwykle ważnym w tym kontekście jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13 /02<sup>24</sup>. We wspomnianym wyroku, który dotyczy konstytucyjności przepisów ustawy o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w zakresie regulacji spraw majątkowych tego Kościoła TK stwierdził, że „Konstytucja uregulowała status wspólnot religijnych w sposób szczególny, różny od innych podmiotów prawa, ustanawiając specyficzne gwarancje i ch

też słuszny ich postulat, iż brzmienie ust. 4 art. 25 należy skorygować tak, by ujednoczyć postępowanie w sprawie ustaw dotyczących Kościoła katolickiego z postępowaniem unormowanym w art. 25 ust. 5, czyli odnoszącym się do pozostałych kościołów i innych związków wyznaniowych<sup>25</sup>.

Dalej TK we wspomnianym wyroku zauważył, że z art. 25 Konstytucji wynika dla organów władzy publicznej „obowiązek poszukiwania w sferze stosunków z kościołami i związkami wyznaniowymi rozwiązań prawodawczych o charakterze konsensualnym, które znajdują akceptację adresatów”. Dzięki tym unormowaniom wspólnoty religijne uzyskały gwarancję udziału w tworzeniu prawa regulującego ich stosunki z państwem polskim. Wyłączono tym samym możliwość, aby kształt tych relacji był określany w sposób jednostronny przez państwo. Zdaniem TK „Konstytucja pozostawia szeroki zakres swobody

## Wymóg wcześniejszej umowy stosuje się również do uchwalania ustaw regulujących stosunek Państwa do Kościoła katolickiego.

praw”. Do istotnych elementów tego statusu należy zasada stanowienia regulacji prawnych dotyczących tych wspólnot w drodze dwustronnej. Warto przy tym zwrócić uwagę, że – dostrzegając różnicę brzmienia art. 25 ust. 4 oraz art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – Trybunał wyraził przekonanie, że „Wymóg wcześniejszej umowy między Radą Ministrów a przedstawicielami Kościoła stosuje się również do uchwalania ustaw regulujących stosunek Państwa do Kościoła katolickiego”. Analogiczne stanowisko zajęli także przedstawiciele doktryny prawa. Stąd

zainteresowanym kościołom i związkom wyznaniowym oraz Radzie Ministrów w zakresie kształtowania treści prawodawstwa wyznaniowego. Swoboda ta nie jest jednak nieograniczona, ponieważ przyjęte rozwiązania prawne muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi, w tym m.in. z zasadą równości jednostek oraz zasadą równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych”. Wynika stąd wniosek, że przedmiotem umowy mogą być wszystkie sprawy, które obie strony uznają za istotne. Zatem kościoły i inne związki wyznaniowe mają prawo do składania wniosków o zawarcie umowy z Radą Ministrów, której celem jest uchwalenie ustawy regulującej w sposób możliwie całościowy ich stosunki z państwem, a ponadto mają prawo do wystąpienia z wnioskiem o zawarcie umowy mającej na celu nowe lizacje

23 Por. P. Stanisz, *Porozumienia w sprawie regulacji stosunków między państwem i niekatolickimi związkami wyznaniowymi we włoskim porządku prawnym*, Lublin 2007, s. 253–262; tenże, *Perspektywy zmian systemu finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych...*, s. 14–15.

24 OTK 2003, nr 4, poz. 28 wraz z głosem P. Boreckiego i M. Pietrzaka opublikowaną w „Przeglądzie Sejmowym” 2003, nr 5, s. 96–113.

25 Por. T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi...*, s. 54.



też ustawy<sup>26</sup>. Umowa natomiast może zaistnieć tylko wówczas, jeśli strony tej umowy wyrażą na nią zgodę, zachowując pełną swobodę.

W omawianym w wyroku TK ponadto wyraźnie stwierdza, że „w świetle art. 25 Konstytucji, uregulowanie spraw majątkowych wymaga porozumienia między Radą Ministrów a zainteresowanym kościołem lub związkiem wyznaniowym”. Tym samym organy władzy publicznej nie mogą jednostronnie regulować spraw wchodzących w zakres stosunków między państwem a wspólnotami religijnymi, a więc również kwestii odnoszących się do regulacji spraw majątkowych podmiotów wyznaniowych<sup>27</sup>.

Cennych wskazówek dostarcza także ścieżka legislacyjna ustawy z 17 grudnia 2009 r. o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego<sup>28</sup>. Ustawa ta dotyczy uregulowania stanu prawnego 22 pounickich nieruchomości, na których znajdują się obiekty sakralne, o które toczył się wieloletni spór pomiędzy Kościołem prawosławnym a Kościołem katolickim obrządku bizantyjsko-ukraińskiego. Wystarczy wspomnieć, iż problem zwrotu nieruchomości pounickich stał się przedmiotem dwóch poselskich inicjatyw ustawodawczych, dwóch orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Spotkał się także z krytyczną oceną przedstawicieli doktryny prawa.

<sup>26</sup> Por. Z. Witkowski, *Opinia nt. stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie określenia kryteriów, którym powinny odpowiadać kościoły i inne związki wyznaniowe ubiegające się o zawarcie umowy z rządem na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji wraz z uzasadnieniem*, „Przegląd Legislacyjny” 1999, nr 4, s. 155; tenże, *Kilka uwag w sprawie zakresu kompetencji Rady Ministrów z art. 25 ust. 5 nowej Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja – wybory – parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 221; tenże, *Opinia w sprawie zagadnień prawnych wynikających z art. 25 ust. 5 Konstytucji*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 2, s. 103; M. Pietrzak, *Stosunki państwo – kościół w nowej Konstytucji*, PiP 1997, nr 11–12, s. 180; W. Uruszczak, *Art. 25 ust 5 Konstytucji...*, s. 486.

<sup>27</sup> Szerzej na ten temat zob. D. Walencik, *Regulacja spraw majątkowych związków wyznaniowych jako przejaw zasady bilateralności?*, [w:] *Bilateralizm w stosunkach państwo-kościelnych*, red. M. Bielecki [w druku].

<sup>28</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 7, poz. 43.

Podczas spotkania przedstawiciele Kościoła katolickiego (reprezentujących obrządku łaciński i bizantyjsko-ukraiński) oraz Kościoła prawosławnego z udziałem przedstawicieli Rady Ministrów w dniu 13 maja 2008 r. ustalono powołanie Grupy Ekspertów do spraw wypracowania szczegółów ewentualnego porozumienia. W toku jej prac 10 czerwca 2008 r. doszło do przyjęcia i podpisania protokołu ustaleń dotyczącego sposobu uregulowania tytułu własności spornych nieruchomości. Stał się on podstawą zawartego 16 grudnia 2008 r. przez przedstawicieli Kościoła katolickiego obrządku bizantyjsko-ukraińskiego, Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji porozumienia w sprawie uregulowania stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu PAKP. Ustalenia zawarte w tym porozumieniu stanowiły z kolei podstawę projektu ustawy opracowanej przez MSWiA, który w toku przeprowadzonych konsultacji uzyskał akceptację zainteresowanych stron. Następnie jako rządowy projekt ustawy o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego został skierowany do Marszałka Sejmu RP<sup>29</sup>. Przebieg procesu legislacyjnego w parlamencie – Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu oraz Senat wniosły jedynie drobne poprawki redakcyjne nie naruszając meritum uzgodnionych rozwiązań – nie budzi żadnych zastrzeżeń. Co prawda – moim zdaniem – w przedmiotowej sprawie *de facto* nie zawarto umowy, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji. Zawarto jedynie porozumienie w sprawie uregulowania prawa własności mienia pounickiego pomiędzy przedstawicielami zainteresowanych kościołów i ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, w obecności Grzegorza Schetyny, wiceprezesa Rady Ministrów oraz biskupa Stanisława Budzika, sekretarza generalnego Konferencji Episkopatu Polski. Nie zmienia tego faktu nawet zamieszczone w nim zgodne oświadczenie stron, że jego zawarcie nie wymaga zawarcia odrębnej umowy, przewidzianej

<sup>29</sup> Por. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja VI, Druk nr 2060.

w art. 25 ust. 5 Konstytucji. Niemniej istotne jest, iż zawarte porozumienie wprawdzie błędnie, a le uznano za taką umowę, dochodząc równocześnie do przekonania, że jest ona koniecznym elementem procedury legislacyjnej<sup>30</sup>.

Co więcej, to właśnie w czasie prac nad wspomnianą ustawą pismem z 16 października 2008 r. minister spraw wewnętrznych i administracji Grzegorz Schetyna wystąpił do prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska o akceptację dla przygotowanej przez Departament Wyznań Religijnych, Mniejszości Narodowych i Etnicznych procedury zawierania umów wyznaniowych, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji<sup>31</sup>. Zaproponowany w tym piśmie tryb postępowania uzyskał, z pewnymi wyjątkami, 30 czerwca 2009 r. akceptację Prezesa Rady Ministrów, wyrażoną w jego imieniu przez szefa kancelarii Prezesa Rady Ministrów Tomasza Arabskiego<sup>32</sup>.

zespołu redakcyjnego, projekty zostały przygotowane wyłącznie przez stronę rządową i jedynie przesłane do wiadomości stronie kościelnej), a premier zapowiada generalne odstępianie od niej. Obawiając się takiego rozwiązania w jednym ze swych artykułów postulowałem, aby ze względu na doniosłość materii regulowanej w ustawach uchwalanych na podstawie umów wyznaniowych (prawo do wolności sumienia i religii) i liczne wątpliwości, które się wiążą z właściwym stosowaniem art. 25 ust. 5 Konstytucji szczegółowy tryb zawierania tych umów został określony w ustawie, a nie wewnętrznej korespondencji premiera z ministrem spraw wewnętrznych i administracji<sup>33</sup>.

Wreszcie pewną wytyczną stanowią także niezrealizowane inicjatywy ustawodawcze. W odniesieniu do regulacji spraw majątkowych kościołów i innych związków wyznaniowych po 1997 r. podjęto trzy

## Organy władzy publicznej nie mogą jednostronnie regulować spraw z zakresu stosunków między państwem a wspólnotami religijnymi.

Mimo że procedura ta zawiera jeszcze pewne niedociągnięcia, jednak niebagatelne znaczenie ma fakt, że 12 lat od uchwalenia Konstytucji przybrała ona w końcu realny kształt. Najpoważniejsze zastrzeżenie budzi określenie jej szczegółów w wewnętrznej korespondencji organów administracji rządowej. W przypadku projektu nowelizacji ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego pikantarii dodaje fakt, że procedury tej nie zastosował sam jej pomysłodawca, czyli MSWiA (np. nie powołano

30 Szerzej na ten temat zob. D. Walencik, *Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, PiP 2010, z. 6, s. 42–54.

31 Por. pismo ministra spraw wewnętrznych i administracji Grzegorza Schetyny z 16 października 2008 r., nr DWRMNiE-0230-10/08MPC do prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, kserokopia w posiadaniu autora.

32 Por. pismo szefa kancelarii Prezesa Rady Ministrów Tomasza Arabskiego z 30 czerwca 2009 r., nr SDT-261-20(1)/09/DS do ministra spraw wewnętrznych i administracji Grzegorza Schetyny, kserokopia w posiadaniu autora.

– pomijając nowelizację z 2004 r., o której była już mowa – inicjatywy ustawodawcze. Otóż 5 sierpnia 1999 r. do Marszałka Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>34</sup>. Projekt zakładał m.in. uniemożliwienie zbycia i trwałego obciążenia nieruchomości, w stosunku do których toczy się postępowanie regulacyjne na podstawie tych ustaw wyznaniowych, które przewidują takie postępowania. Projekt ten następnego dnia skierowany został do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Na forum tejże Komisji 21 września 1999 r. odbyło się jego pierwsze czytanie. Następnie Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych na posiedzeniu

33 Por. D. Walencik, *Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 53.

34 Por. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja III, Druk nr 1309.

24 października 2000 r. podjęła uchwałę wzywającą Radę Ministrów za pośrednictwem Marszałka Sejmu do dołączenia do projektu stosownych umów z przedstawicielami z związków wyznaniowych<sup>35</sup>. Ponieważ wspomnianych umów nie zawarto, prace parlamentarne na tym etapie zakończono i sprawa pozostała nie zamknięta.

Z kolei 2 kwietnia 2004 r. do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej IV Kadencji wpłynął poselski projekt ustawy o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego<sup>36</sup>. Celem proponowanej ustawy było – zgodnie z uzasadnieniem – „zakończenie kontrowersji między obrządkiem bizantyjsko-ukraińskim Kościoła katolickiego a Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym na tle własności i użytkowania pounickich obiektów sakralnych, które przeszły na własność Skarbu Państwa na podstawie dekretu z 5 września 1947 r. o przejściu na rzecz Skarbu Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR, a obecnie znajdujących się we władaniu prawosławnych kościelnych osób prawnych oraz zapobieżenie tego rodzaju sporom w przyszłości”<sup>37</sup>. Marszałek Sejmu – po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu – skierował 19 kwietnia 2004 r. wspomniany projekt ustawy do pierwszego czytania na forum Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Komisja ta po przeprowadzeniu pierwszego czytania i rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniach w dniach: 12 maja 2004 r., 22 kwietnia i 7 lipca 2005 r. w swym sprawozdaniu zawarła wniosek o odrzucenie tego projektu ustawy przez Sejm<sup>38</sup>. Podstawowym argumentem przeciw przyjęciu projektu ustawy był fakt, że proponowana regulacja powinna być poprzedzona dokonaniem stosownych uzgodnień pomiędzy zainteresowanymi kościołami, a także – zgodnie

z wymogami Konstytucji – zawarciem umów pomiędzy Radą Ministrów a przedstawicielami tychże kościołów. Również stanowisko Rady Ministrów wobec poselskiego projektu ustawy o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego zawierało zastrzeżenia natury formalnej (brak wystarczająco szczegółowych uregulowań dotyczących trybu przejścia wymienionych nieruchomości oraz brak uzgodnień pomiędzy kościołami)<sup>39</sup>. Na tym etapie zakończyły się prace parlamentarne i znów zgodnie z zasadą dyskontynuacji sprawa pozostała niezamknięta.

Grupa posłów 7 stycznia 2010 r. złożyła na ręce Marszałka Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>40</sup>. Celem projektu było uporządkowanie funkcjonowania Komisji Majątkowej oraz postępowania regulacyjnego. Projekt ten 29 kwietnia 2010 r. został skierowany do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, na forum której odbyło się 20 października 2010 r. jego pierwsze czytanie. Komisja w przyjętym tego samego dnia sprawozdaniu zawarła wniosek o odrzucenie tego projektu ustawy przez Sejm, ponieważ w tym czasie przygotowywany był także projekt rządowy, zakładający likwidację Komisji Majątkowej<sup>41</sup>. Niemniej w trakcie posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Tomasz Siemoniak, wiceminister SWiA stwierdził, iż w jego ocenie „Rząd takie zmiany powinien przedłożyć po konsultacjach z kościołami i związkami wyznaniowymi. Tak nakazuje Konstytucja RP i Konkordat. Myślę, że kultura polityczna wymaga również rozmowy z zainteresowanymi”<sup>42</sup>.

Z tych też powodów utrzymuję, że twierdzenie autora cytowanej wcześniej ekspertyzy jest sprzeczne z przepisami Konstytucji i konkordatu, z wyrokiem

35 Por. Biuletyn Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych 2000, nr 333I, s. 12–13.

36 Por. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja IV, Druk nr 2867.

37 Por. uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, s. 1, [w:] Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja IV, Druk nr 2867.

38 Por. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja IV, Druk nr 4286.

39 Por. pismo Prezesa Rady Ministrów Marka Belki do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (nr SSP – 140 – 56(3)/04) z 26 lipca 2004 r., [w:] Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja IV, Druk nr 2867.

40 Por. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja VI, Druk nr 3004.

41 Por. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja VI, Druk nr 3504.

42 <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn6/ASW-235> [dostęp: 8 grudnia 2010 r.].

TK z 2 kwietnia 2003 r. oraz z praktyką parlamentarną<sup>43</sup>. Co prawda projekt umowy był błędny, ale nie jest to wystarczający argument przemawiający za rezygnacją z zawierania umów wyznaniowych. Projekt należało po prostu poprawić a umowę zawrzeć.

#### IV. Postulaty i konkluzje

Uważam, że podstawę prawną zawieranej umowy pomiędzy Radą Ministrów a przedstawicielami Kościoła katolickiego w RP winny stanowić przepisy art. 25 ust. 4 w związku z art. 25 ust. 1 i 5 Konstytucji w związku z art. 27 konkordatu. Dlatego że sytuację prawną Kościoła katolickiego w Polsce regulują oprócz konkordatu także ustawy określające stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim, a te zaś uchwalone bądź nowelizowane mogą być – uwzględniając stanowisko TK – na pod-

prawnomiędzynarodowej, co nie ma odpowiednika w pozostałych związkach wyznaniowych. Natomiast art. 27 konkordatu dotyczy „spraw wymagających nowych lub dodatkowych rozwiązań”. Rozwiązania takie wymagają jednak zawarcia odrębnej umowy między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską albo uzgodnień między rządem RP i Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną do tego przez Stolicę Apostolską. Z kolei wynikiem tych „uzgodnień” może być również uchwalenie lub nowelizacja wspomnianych ustaw, a nie tylko zmiana postanowień konkordatu. A analizowany przepis pełni bowiem dwie zasadnicze funkcje. Z jednej strony potwierdza zasadę konsensualnego normowania stosunków między państwem a Kościołem katolickim w odniesieniu do spraw wymagających nowych lub dodatkowych rozwiązań, zapewniając *eo ipso* Kościołowi katolickiemu ochronę przed arbitralnością działań

### (...) podstawę prawną zawieranej umowy winny stanowić przepisy art. 25 ust. 4 w związku z art. 25 ust. 1 i 5 Konstytucji w związku z art. 27 konkordatu.

stawie umów zawartych przez Radę Ministrów z właściwymi przedstawicielami tego Kościoła. Poza tym przepis ust. 5 art. 25 nie może być interpretowany w oderwaniu od pozostałych norm zawartych w tym artykule, zwłaszcza od przepisu ust. 1 i ust. 4. Wynika z nich zaś zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych oraz szczególny tryb regulacji sytuacji prawnej Kościoła katolickiego. Ten szczególny tryb uzasadnia posiadanie przez Stolicę Apostolską podmiotowości

43 Wskazanych ograniczeń nie wzięli pod uwagę także autorzy projektu ustawy o zniesieniu Funduszu Kościelnego, przedstawionego w 2004 r. przez grupę senatorów. Por. Senat Rzeczypospolitej Polskiej V Kadencja, Druk nr 771. Zarzut naruszenia gwarancji zawartych w art. 25 ust. 4 i 5 ustawy zasadniczej oraz w przepisach konkordatu został – obok innych zastrzeżeń – podniesiony m.in. w opinii, sporządzonej na temat tego projektu przez P. Boreckiego. Por. <http://www.senat.gov.pl/arch.htm> [dostęp: 8 grudnia 2010 r.].

organów władzy publicznej. Z drugiej strony art. 27 ułatwia wprowadzanie nowych lub dodatkowych rozwiązań, upraszczając procedurę w tym zakresie, ponieważ wprowadzenie takich rozwiązań nie wymaga zawarcia nowej umowy międzynarodowej. Wystarczy umowa między rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencją Episkopatu Polski pod warunkiem, że Konferencja działa w granicach upoważnienia udzielonego przez Stolicę Apostolską. Umowa ta zaś – o ile zawiera normy obowiązujące *erga omnes* – winna stać się treścią aktu normatywnego zaliczonego w art. 87 Konstytucji do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Zarówno umowa zawarta na podstawie art. 27 konkordatu, jak i na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji nie ma bowiem charakteru samostannego źródła prawa powszechnie obowiązującego, wiąże jedynie układające się strony. Nie ulega zaś wątpliwości, że przepisy dotyczące postępowania regulacyjnego są przepisami *erga omnes*. Poza tym

umowy międzynarodowe o charakterze dwustronnym pozostawiają dużą swobodę zgodnej praktyce ich stosowania przez układające się strony. Przy interpretacji takich umów obok litery umowy bardzo ważną jest także zgodna wola obu stron oraz wspólna praktyka jej stosowania przez obie strony. A przejaw tej praktyki mieliśmy już w czasie prac nad ustawą dotyczącą nieruchomości pounickich.

Poza tym sędzę, że należy rozpocząć prace nad ustawą określającą procedurę negocjowania i zawierania umów wyznaniowych oraz nad nowelizacją art. 25 ust. 4 Konstytucji w celu dostosowania jego treści do unormowań zawartych w art. 25 ust. 5. Wydaje się,

iż odpowiednie normy określające szczegółowy tryb realizacji przepisu art. 25 ust. 5 Konstytucji winny znaleźć się w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, bezpośrednio po dziale III, dotyczącym rejestracji kościołów i innych związków wyznaniowych. Oczywiście mogą zostać zawarte i w odrębnej ustawie.

Mam też nadzieję, że zapowiedź premiera, w której deklaruje on łamanie przepisów Konstytucji, a także w przypadku Kościoła katolickiego konkordatu, ponieważ jego zdaniem „niesłusznie narzucają obowiązek uzgodnień i umów z kościołami wtedy, gdy państwo polskie chce podjąć decyzję na mocy ustawy” to tylko bardzo niefortunne wystąpienie.