

ARKADIUSZ JANUCHOWSKI

ZAGADNIENIA ZWIĄZANE Z INTERPRETACJĄ ART. 25 UST. 4 I 5 KONSTYTUCJI RP

1. UWAGI OGÓLNE

Problematyce formy regulacji prawnej stosunków między państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi poświęcony jest art. 25 ust. 4 i 25 ust. 5 Konstytucji. Stosownie do treści art. 25 ust. 4 Konstytucji stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy. Natomiast zgodnie z 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 przedstawicielami¹. Poza wyżej wskazanymi Konstytucja nie zawiera innych przepisów dotyczących formy regulacji prawnej stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi. Można zatem uznać, że Konstytucja przewiduje dwie formy prawne regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi:

¹ Przez pojęcie „stosunki między państwem a związkami wyznaniowymi” należy rozumieć nie tylko stosunki między organami państwa a organami związków wyznaniowych, ale całokształt sytuacji prawnej związków wyznaniowych. Wskazuje na to przede wszystkim treść ustaw wyznaniowych obowiązujących w chwili wejścia w życie Konstytucji, z którą racjonalny ustrojodawca musiał się liczyć, a która jest zdecydowanie szersza niż relacje jedynie instytucjonalne. W literaturze pojęcia te utożsamia np. T. J. Zieliński, *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 7(2003), s. 48 i n.

- a) konkordatowo – ustawową w przypadku Kościoła katolickiego,
- b) umowno-ustawową w przypadku pozostałych Kościołów i związków wyznaniowych.

W praktyce istnieje jeszcze trzecia forma regulacji. Jest nią:

- c) rejestracja związków wyznaniowych w oparciu o przepisy ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania².

Konstytucja, jak wyżej powiedziano, wprowadzie tej formy w sposób wyraźny nie przewiduje, ale też jej nie wyklucza. Należy więc ją uznać za dopuszczalną. Taki też pogląd przeważa w doktrynie³.

² Tekst jednolity, Dz. U. RP, z 2005 r., nr 231, poz. 1965.

³ Na możliwość regulacji stosunków w drodze rejestracji wskazuje, zdaniem Małgorzaty Winiarczyk-Kossakowskiej, „art. 53 ust. 4 Konstytucji, który w kontekście nauczania religii w szkołach używa terminu «Kościół lub inny związek wyznaniowy o uregulowanej sytuacji prawnej» nie wyliczając form tej regulacji ani też nie odsyłając do dwóch form wymienionych w art. 25. Możliwa jest więc także inna forma uregulowania sytuacji prawnej konkretnie więc rejestracja” – M. Winiarczyk-Kossakowska, *Państwowe prawo wyznaniowe w praktyce administracyjnej*, Warszawa 1999, s. 32. Takie stanowisko zajmuje też NSA: „Polski Kościół Dialogu jest związkiem wyznaniowym o uregulowanej sytuacji prawnej, albowiem na podstawie decyzji MSWiA został wpisany do Rejestru Kościołów i innych związków wyznaniowych”. – Wyrok NSA z 19 września 2000, III SA 1411/00, niepublikowane, LEX nr 47198. Za dopuszczalnością rejestracji opowiada się także Józef Krukowski: „Nie należy z tego (tj. art. 25 ust. 5 Konstytucji) wnioskować, że każdy Kościół lub inny związek wyznaniowy, bez względu na ilość wyznawców i trwałość w czasie, ma mieć sytuację ustaloną w formie odrębnej ustawy. Oprócz ustaw indywidualnych może być również taka ustawa, która reguluje sytuację prawną większej ilości związków wyznaniowych, które mają sytuację prawną zalegalizowaną w trybie rejestracyjnym”. – J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2000, s. 69. „Związek wyznaniowy, który został zarejestrowany, może po pewnym czasie wystąpić z wnioskiem do ministra właściwego do spraw wewnętrznych o podjęcie negocjacji w sprawie zawarcia umowy, na podstawie, której może uzyskać uznanie ustawowe”. – J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, s. 71. Na zgodność trybu rejestrowego z Konstytucją wskazuje też T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi a trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, PiP 7/2003 s. 48 n. Pośrednio za dalszą dopuszczalnością rejestrowania związków wyznaniowych opowiadają się także: M. Pietrzak, *Stosunki państwo – kościół w nowej Konstytucji*, PiP, 1997/11-12 s. 173 n. oraz Z. Witkowski, *Opinia na temat stanowiska MSWiA w sprawie określenia kryteriów, którym powinny odpowiadać kościoły i inne związki wyznaniowe ubiegające się o zawarcie umowy z rządem na podstawie art. 25 ust. 5 nowej Konstytucji wraz z uzasadnieniem*, „Przegląd Legis-

Zróżnicowanie formy regulacji jest konsekwencją poszanowania podmiotowości publicznoprawnej Stolicy Apostolskiej w stosunkach międzynarodowych. Zdaniem J. Krukowskiego, nie powoduje to naruszenia zasady równouprawnienia związków wyznaniowych, czyli nie powoduje dyskryminowania Kościołów mniejszościowych, a nawet przyczynia się do ich promocji, gdyż gwarancje uzyskane przez Kościół katolicki w konkordacie – zgodnie z zasadą równouprawnienia – są rozszerzane na inne Kościoły i związki wyznaniowe za pomocą ustaw indywidualnych, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji⁴. Oczywiście nie ma tu żadnego automatyzmu. Należy bowiem pamiętać, że zasada równouprawnienia, jak każda zasada prawa pełni kilka podstawowych funkcji:

a) jest skierowana do ustawodawcy i w tym zakresie wyznacza kierunek działań prawodawczych;

lacyjny” 4(22)1999, s. 150 n. Wymienieni autorzy wskazują bowiem na związki wyznaniowe zarejestrowane jako partnerów Rady Ministrów przy zawieraniu umów, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji.

Inny pogląd w podręczniku z roku 2000 wyraził Henryk Misztal, który pisał: „[...] rozwiązanie konstytucyjne wyklucza zwykłą rejestrację kościołów i innych związków wyznaniowych”. Przyjęcie prezentowanego stanowiska oznaczałoby, że od chwili wejścia w życie nowej Konstytucji niemożliwa jest rejestracja nowych związków wyznaniowych na podstawie przepisów ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. W kolejnym wydaniu podręcznika (*Prawo wyznaniowe*, red. H. Misztal i P. Stanisław, Lublin 2003) H. Misztal nie podtrzymał już stanowiska o sprzeczności rejestracji związków wyznaniowych z Konstytucją, wskazując jedynie na nieadekwatność terminologii używanej w Ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania do regulacji konstytucyjnej.

Oprócz wyżej wymienionych poglądów doktryny i orzecznictwa za zgodnością z konstytucją ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, również w zakresie rejestrowania związków wyznaniowych, przemawiają następujące argumenty:

- praktyka administracyjna wyrażająca się rejestrowaniem nowych związków wyznaniowych,

- nowelizacje ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania dokonane po wejściu w życie nowej Konstytucji,

- wydanie nowych rozporządzeń do tej ustawy po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. – np. rozporządzenie MSWiA z 31 marca 1999 r., w sprawie rejestru Kościołów i innych związków wyznaniowych, Dz. U. RP z 1999 r., nr 38, poz. 374.

⁴ J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, s. 67.

b) jest dyrektywą interpretacyjną skierowaną do podmiotów stosujących prawo, nakazującą spośród hipotetycznie możliwych wyników wykładni wybrać ten, który w sposób najpełniejszy realizuje tę zasadę,

c) wskazuje kierunki stosowania prawa, a w szczególności sposoby czynienia użytku z tzw. luzów decyzyjnych;

d) ukierunkowuje sposób czynienia użytku z różnych przysługujących określonym podmiotom praw⁵.

Z tego nie wynika jednak, że uprawnienia przyznane przez ustawodawcę jednemu związkowi wyznaniowemu można w drodze wykładni rozszerzyć na pozostałe.

2. PAŃSTWO A KOŚCIÓŁ KATOLICKI

Jak już wyżej wspomniano, zgodnie z art. 25 ust. 4 Konstytucji stosunki między Rzeczypospolitą Polską a Kościołem katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy⁶. Ustawodawca przyjął więc mieszaną formę regulacji stosunków między państwem a Kościołem katolickim. Relacja, jaka zachodzi między obu formami regulacji, wynika z Konstytucji, która stanowi w art. 91 ust. 2, że umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (a taką umową jest konkordat) mają pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Z art. 91 ust.1 wynika z kolei, że umowa międzynarodowa po jej ogłoszeniu w „Dzienniku Ustaw RP” stanowi część kra-

⁵ S. Wronkowska, Z. Ziembinski, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 186-188.

⁶ Użycie w tym przepisie liczby mnogiej może wskazywać, iż ustrojodawca pod pojęciem ustaw regulujących stosunki między państwem a Kościołem katolickim rozumie nie tylko ustawę z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego, ale także inne ustawy w zakresie, w jakim mają znaczenia dla sytuacji tego Kościoła. Nie budzi wątpliwości, iż celem takiej regulacji jest przede wszystkim to, aby sytuacja prawna Kościoła katolickiego nie była regulowana aktami prawnymi czy też decyzjami niższego rzędu, jak miało to miejsce w PRL-u. Wskazanie jednak, że sytuację tę regulują ustawy, a nie ustawa, może wywoływać poważne problemy interpretacyjne w stosunku do art. 25 ust. 5 Konstytucji – o czym szerzej w dalszej części artykułu.

jowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Zdaniem Krukowskiego, analiza porównawcza norm wpisanych do konkordatu z ustawami obowiązującymi w chwili jego podpisania wykazała, iż do bezpośredniego stosowania nie nadaje się tylko art. 10 konkordatu⁷. W celu dostosowania obowiązujących ustaw do konkordatu została uchwalona ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego, Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego oraz niektórych innych ustaw⁸.

Ze względu na wskazaną mieszaną formę regulacji zmiana sytuacji prawnej Kościoła katolickiego może nastąpić w dwojaki sposób – poprzez zmianę umowy międzynarodowej, jaką jest konkordat, i poprzez zmianę ustaw.

Zmiana konkordatu wymaga uprzednich negocjacji między jego stronami. Miałyby ona ze względu na pozycję konkordatu w hierarchii źródeł prawa donioślejsze znaczenie niż zmiana ustaw, gdyż prowadziłaby do wyłączenia tych przepisów ustaw, które nie dałyby się z nią pogodzić. Zmiana konkordatu wymagałaby oczywiście ratyfikacji takiej zmieniającej go umowy przez Prezydenta, co mogłoby nastąpić tylko za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Konkordat, jak każdą umowę międzynarodową, można wypowiedzieć (jest to oczywiście mało prawdopodobne ze względu na skutki polityczne takiej decyzji).

Co do zmiany ustaw to pozycja Kościoła katolickiego jest tutaj słabsza niż innych Kościołów i związków wyznaniowych mających indywidualną regulację prawną, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji (o czym dalej). Konstytucja nie wymaga bowiem, aby w przypadku Kościoła katolickiego ustawy te były uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z jego przedstawicielami, jak to ma miejsce w przypadku innych związków wyznaniowych. To samo dotyczy zmiany i uchylecia tych ustaw (zmiana i uchycienie ustawy następuje również w drodze ustawy). W konsek-

⁷ J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, s. 68.

⁸ Dz. U. RP, z 1998 r., nr 117, poz. 757.

wencji więc Kościół katolicki – w przeciwieństwie do innych Kościołów i związków wyznaniowych o indywidualnie uregulowanej sytuacji prawnej – nie będzie (przynajmniej formalnie) miał wpływu na kształtowanie własnej sytuacji prawnej w takim zakresie, w jakim jest ona regulowana tylko ustawami, przedmiotowy zakres konkordatu i ustaw nie musi się bowiem pokrywać. Faktycznie zakresy przedmiotowe obu rodzajów aktów prawnych krzyżują się⁹.

Gdyby zmiany ustawy dotyczyły materii objętej konkordatem, byłyby one ze względu na hierarchię źródeł prawa nieskuteczne, choć mogłyby wywołać problemy interpretacyjne.

3. KOŚCIOŁY I ZWIĄZKI WYZNANIOWE MAJĄCE INDYWIDUALNĄ REGULACJĘ PRAWNĄ

Wśród Kościołów i innych związków wyznaniowych, mających indywidualną regulację prawną, są takie, które posiadają status prawny uregulowany jeszcze w II RP i takie, które otrzymały regulację prawną w III RP. Wszystkie te akty prawne pochodzą z zasad wejścia w życie nowej Konstytucji¹⁰. Jednak, zgodnie z zasadą *lex*

⁹ Konkordat nie zawiera przepisów regulujących opodatkowanie czy użytkowanie wieczyste, ustawa nie mówi nic na temat dostosowania granic diecezji do granic państwa, zarówno konkordat, jak i ustawa normują kwestię nauki religii w szkołach.

¹⁰ W kolejności uchwalenia są to :

- rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchii duchownej (Dz. U. z 1928 r., nr 38, poz. 363);
- ustawa z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1936 r., nr 30, poz. 240);
- ustawa z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaïmskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1936 r., nr 30, poz. 241);
- ustawa z 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1991 r., nr 66, poz. 287);
- ustawa z 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1994 r., nr 73, poz. 323);
- ustawa z 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1994 r., nr 73, poz. 324);

retro non agit, należy przyjąć, że te związki wyznaniowe, które w chwili wejścia w życie Konstytucji miały już ustawy indywidualne, nie utraciły tego statusu. Do zmiany tych ustaw należy już w pełnym zakresie stosować art. 25 ust. 5 Konstytucji¹¹.

W tym miejscu należy się zająć bardziej szczegółową analizą tego przepisu. Stosownie do treści art. 25 ust. 5 Konstytucji: Stosunki między Rzeczypospolitą Polską a innymi kościołami i związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami.

W związku z tym przepisem nasuwają się następujące pytania: czy zawarty w cytowanym przepisie zwrot „określają ustawy” należy odnosić tylko do tzw. ustaw indywidualnych, noszących tytuł „ustawa o stosunku Państwa do Kościoła ...”, czy również do innych ustaw regulujących sytuację prawną związków wyznaniowych, które Kościoły i inne związki wyznaniowe mogą wystąpić o uchwalenie ustaw indywidualnych, czy dysponują one roszczeniem do Rady Ministrów o zawarcie stosownych umów, kto może wnieść projekty tych ustaw, w jakim zakresie parlament jest związany umowami zawartymi mię-

– ustawa z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1995 r., nr 97, poz. 482);

– ustawa z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1995 r., nr 97, poz. 481);

– ustawa z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1995 r., nr 97, poz. 480);

– ustawa z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1995 r., nr 97, poz. 479);

– ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., nr 41, poz. 253);

– ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., nr 41, poz. 254);

– ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., nr 41, poz. 252);

– ustawa z 20 lutego 1997 o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., nr 41, poz. 251).

¹¹ J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, s. 70; P. Stanisławski, w: A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2006, s. 78 i n.

dzy Radą Ministrów z przedstawicielami Kościołów i związków wyznaniowych przy uchwalaniu tych ustaw.

3.1. POJĘCIE USTAW REGULUJĄCYCH STOSUNKI MIĘDZY PAŃSTWEM A ZWIĄZKAMI WYZNANIOWYMI

Analizując pojęcie ustaw regulujących stosunki między państwem a związkami wyznaniowymi, należy mieć na uwadze, iż w obowiązującym stanie prawnym występują cztery grupy ustaw regulujących sytuację prawną związków wyznaniowych:

1. Tzw. ustawy indywidualne, noszące tytuł „ustawa o stosunku Państwa do Kościoła (związku wyznaniowego) X”.

2. Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, która co do zasady nie dotyczy związków wyznaniowych, których sytuacja prawna jest uregulowana odrębnymi ustawami (art. 18 ust. 1), jednakże przepisy jej rozdziału 2, określające uprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych, mają zastosowanie także do Kościołów i związków wyznaniowych o indywidualnie uregulowanej sytuacji prawnej, o ile ustawy indywidualne nie przewidują danego uprawnienia (art. 18 ust. 2).

3. Ustawy regulujące różną problematykę, których niektóre przepisy określają w sposób fragmentaryczny sytuację prawną wszystkich związków wyznaniowych w taki sam sposób; ustawy te nie wskazują bowiem w sposób indywidualny związków, ale używają takich określeń, jak „Kościoły i inne związki wyznaniowe” lub „osoby prawne Kościołów i innych związków wyznaniowych”. Tytułem przykładu można tutaj wskazać art. 17 ust. 1 pkt 4a lit. a i b ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych¹² dotyczący zwolnień podatkowych kościelnych osób prawnych oraz art. 109 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹³, zgodnie z którym prawo pierwokupu gminie nie przysługuje w sytuacji, w jakiej sprzedaż nieruchomości lub prawa użyt-

¹² Tekst jednolity Dz. U. z 2000 r., nr 54, poz. 654 z poz. zm.

¹³ Tekst jednolity Dz. U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603 z poz. zm.

kowanie wieczystego następuje między osobami prawnymi tego samego Kościoła lub związku wyznaniowego. Taka regulacja zapewnia identyczne traktowanie wszystkich związków wyznaniowych.

4. Ustawy, które dotyczą związków wyznaniowych, dotyczą określonych lub wszystkich podmiotów prawa (np. cywilnego). W pierwszym przypadku będą to np. przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące osób prawnych w zakresie, w jakim sytuacja osób prawnych związków wyznaniowych nie jest uregulowana w ustawach indywidualnych i ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, w drugim np. przepisy kodeksu cywilnego stanowiące, że umowa sprzedaży nieruchomości dla swojej ważności wymaga formy aktu notarialnego. Oczywiście ustawy z tej grupy w ogóle nie używają określeń „Kościół” lub „związek wyznaniowy” przy wskazywaniu adresatów norm¹⁴.

Mając na uwadze przedstawioną wyżej analizę, można postawić pytanie: czy uchwalenie lub zmiana¹⁵ ustaw regulujących sytuację prawną związków wyznaniowych, a należących do każdej z czterech wskazanych grup, wymaga uprzedniego zawarcia przez Radę Ministrów umowy z właściwymi przedstawicielami związku wyznaniowego. Twierdząca odpowiedź na to pytanie wydaje się oczywista tylko w przypadku grupy pierwszej, czyli tzw. ustaw indywidualnych. Tutaj z reguły nie będzie problemów z ustaleniem przedstawicieli związku wyznaniowego, a regulacje zawarte w tych ustawach będą dotyczyły sytuacji prawnej tylko jednego związku wyznaniowego. Większym problemem byłaby już nowelizacja ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Rada Ministrów musiałaby bowiem w takim wypadku zawrzeć umowę z przedstawicielami ok. 160 związków wy-

¹⁴ Rozróżnienie grupy 3 i 4 dotyczy w istocie sposobu wskazania adresata w poszczególnych przepisach ustaw, nie ma ono więc charakteru rozłącznego; ustawy zaliczone do grupy 3 zawierają bowiem (co oczywiste) również przepisy dotyczące związków wyznaniowych dlatego, że są one potencjalnymi podmiotami danego stosunku prawnego, nie używając pojęcia „Kościół i związki wyznaniowe”. Ustawy zaliczone do grupy 4 określenia „Kościół i związki wyznaniowe” nie zawierają natomiast w ogóle.

¹⁵ Zmiana ustawy następuje poprzez uchwalenie ustawy o zmianie ustawy, a więc w istocie poprzez uchwalenie nowej ustawy.

znaniowych. Trudno więc sobie wyobrazić z jednej strony wyłonienie wspólnych przedstawicieli przez taką liczbę podmiotów, z drugiej zaś uzgodnienie wspólnego stanowiska. Analogicznie wygląda sytuacja w przypadku ustaw należących do grupy 3 (oczywiście dotyczyłoby to jedynie tych przepisów ustaw z tej grupy, które sytuację prawną związków wyznaniowych określają poprzez wskazanie ich nazwą generalną). Jeszcze więcej problemów wywoływałaby zmiana ustaw zaliczonych do grupy 4. Oprócz problemów właściwych dla grupy 2 i 3 należy zwrócić uwagę, że przyjęcie, iż art. 25 ust. 5 Konstytucji dotyczy tej grupy ustaw, stawiałoby Kościoły i związki wyznaniowe z jednej strony w uprzywilejowanej pozycji w stosunku do innych podmiotów prawa, z drugiej zaś strony, z uwagi na wiążący charakter umów dla przyszłego procesu legislacyjnego (o czym dalej) i konieczność poprzedzenia zmiany ustawy zawarciem (zmianą) umowy, pozwalałoby związkom wyznaniowym wpływać na sytuację innych podmiotów prawa, co byłoby sprzeczne zarówno z wyrażoną w art. 32. 1 Konstytucji zasadą równości wobec prawa, jak i z wyrażoną w art. 25 ust. 3 Konstytucji zasadą autonomii i niezależności państwa i związków wyznaniowych – każdego w swoim zakresie. Z tego też względu należy zdecydowanie odrzucić możliwość uznania, że art. 25 ust. 5 Konstytucji dotyczy ustaw zaliczonych do grupy 4. Wydaje się też, iż zamiarem ustrojodawcy nie było objęcie regulacją art. 25 ust. 5 Konstytucji również ustaw zaliczonych do grupy 2 i 3. Oprócz wskazanych problemów natury technicznej przemawia za tym okoliczność, że celem regulacji konstytucyjnej było także równouprawnienie związków wyznaniowych pod względem formy regulacji prawnej, a także zasada autonomii i niezależności Kościoła i państwa, każdego w swoim zakresie, która wymaga, aby poszczególne związki wyznaniowe miały istotny wpływ jedynie na te regulacje prawne, jakie mogą być uznane za sprawy dotyczące wyłącznie istoty ich zakresu działania, takie zaś regulacje zamieszczone są w ustawach indywidualnych¹⁶.

¹⁶ Istnieją jednak także argumenty przeciwnie. Jak już była o tym wyżej mowa, w przypadku Kościoła katolickiego, wskazując rangę aktów regulujących jego sytuację prawną, ustrojodawca użył liczby mnogiej – „określają ustawy”. Zgodnie z zasadą równouprawnienia należałoby więc przyjąć, że sytuację innych Kościołów i związków wyznaniowych również może określać więcej niż jedna ustawa w stosunku do każdego

3.2. PODMIOTOWY ZAKRES ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH MOGĄCYCH WYSTĄPIĆ O ZAWARCIE UMOWY

Podobnie jak zakres przedmiotowy, również zakres podmiotowy zastosowania art. 25 ust. 5 Konstytucji nie jest zupełnie jasny. O ile nie powinno budzić wątpliwości, iż partnerami do zawarcia umowy z Radą Ministrów mogą być zarówno związki wyznaniowe, posiadające już ustawy indywidualne (występując o zmianę obecnej lub uchwalenie zupełnie nowej ustawy), jak i też związki wyznaniowe zarejestrowane na podstawie przepisów ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (obie te grupy można nazwać związkami wyznaniowymi w znaczeniu prawnym), o tyle może budzić wątpliwości, czy z inicjatywą zawarcia umowy mogą wystąpić grupy osób, które można by nazwać związkami wyznaniowymi w znaczeniu socjologicznym. Pamiętać bowiem należy, iż w chwili obecnej, stosownie do treści art. 31 ust. 1 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, prawo wniesienia wniosku o zarejestrowanie związku wyznaniowego przysługuje co najmniej 100 obywatelom polskim, posiadającym pełną zdolność do czynności prawnych, a wolność sumienia i wyznania, obejmująca między innymi prawo do publicznego uzewnętrzniania religii – co najpełniej realizuje się właśnie poprzez przynależność do związków wyznaniowych – przysługuje każdemu (art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji)¹⁷. Należy też mieć na uwadze, że celem obecnej Konstytucji jest przede wszystkim jak najszerze zagwaran-

z nich; i tak jest faktycznie. Mając zaś na uwadze, iż analogiczna materia jest niekiedy uregulowana w ustawach zaliczonych do grupy 1, jak i do grupy 3 – a dotyczy to np. preferencji i zwolnień przy wnoszeniu opłat za użytkowanie wieczyste, które wynikają zarówno z ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak i poszczególnych ustaw indywidualnych – trudno wskazać, dlaczego zmiany w ustawach indywidualnych dotyczące np. użytkowania wieczystego musiałyby być poprzedzone zawarciem stosownej umowy ze związkiem wyznaniowym, a zmiany w ustawie o gospodarce nieruchomościami dotyczące analogicznej materii zawarcia takiej umowy by nie wymagały.

¹⁷ Oczywiście może wystąpić także taka sytuacja, że związek wyznaniowy w znaczeniu socjologicznym liczący ponad 100 członków zechce pominąć rejestrację w oparciu o przepisy ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania i od razu wystąpić do Rady Ministrów o zawarcie umowy, będącej podstawą do uchwalenia ustawy indywidualnej.

towanie wynikających z godności osoby ludzkiej wolności człowieka¹⁸. Jedną z podstawowych wolności jest zaś wolność sumienia i wyznania. Wydaje się, iż problemem w tym przypadku nie byłoby też wyłonienie właściwego przedstawicielstwa takiego „związku wyznaniowego”. Mielibyśmy tutaj bowiem do czynienia z sytuacją podobną do wskazanej w art. 31 ust. 3 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, który to przepis przewiduje komitet założycielski reprezentujący związek wyznaniowy w postępowaniu w sprawie wpisu do rejestru. Podobnie wygląda zresztą sytuacja przy rejestrowaniu innych osób prawnych, np. stowarzyszeń czy spółek handlowych. Tak więc są istotne argumenty przemawiające na rzecz tezy, że z inicjatywą zawarcia umowy, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji, mogą wystąpić także związki wyznaniowe w znaczeniu jedynie socjologicznym. Sprawa nie jest jednak oczywista, albowiem istnieje również wiele argumentów przeciwko tej tezie, a więc za ograniczeniem zastosowania art. 25 ust. 5 Konstytucji jedynie do związków wyznaniowych w znaczeniu prawnym. Przede wszystkim przemawia za tym wzgląd na językową racjonalność prawodawcy, który nakazuje przyjmując, iż to samo słowo ustawodawca zawsze używa w tym samym znaczeniu (jeżeli oczywiście zasada ta nie zostanie przełamana poprzez sformułowanie w poszczególnych aktach prawnych różnych definicji legalnych tego samego zwrotu). Skoro zatem podstawowy akt prawny w zakresie regulacji wolności sumienia i wyznania, jakim jest ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, wyróżnia tylko związki wyznaniowe zarejestrowane oraz związki wyznaniowe działające na podstawie ustaw indywidualnych (art. 18 wskazanej ustawy), a więc związki wyznaniowe w znaczeniu prawnym, to przyjmując należy, iż tylko te dwa rodzaje podmiotów ustawodawca uznaje za związki wyznaniowe. Żadne inne ustawy nie rozszerzają zakresu pojęcia związków wyznaniowych. Ze względu na wskazaną językową racjonalność prawodawcy nie ma więc żadnych podstaw, aby przyjmować, iż w Konstytucji zakres pojęcia związków wyznaniowych jest szerszy i obejmuje także związki wyznaniowe w znaczeniu socjolo-

¹⁸ Na ten temat szeroko np. Jarosław Szymanek, *Interpretacja przepisów wyznaniowych w konstytucji*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2006, t. 9, s. 101 n.

gicznym¹⁹. Nie rozstrzygając definitywnie tego problemu, ze względów praktycznych przyjmuje, iż art. 25 ust. 5 Konstytucji dotyczy jedynie tych organizacji, które w chwili wystąpienia z inicjatywą zawarcia stosownej umowy są już związkami wyznaniowymi w znaczeniu prawnym²⁰.

3.3. FAKULTATYWNOŚĆ CZY OBLIGATORYJNOŚĆ PRZYSTĄPIENIA PRZEZ RADĘ MINISTRÓW DO NEGOCJOWANIA UMÓW

Problem postawiony w kolejnym pytaniu sprowadza się do tego, czy Rada Ministrów może, czy też musi przystąpić do rokowania umów, na podstawie których będą uchwalone ustawy indywidualne.

Językowa wykładnia słowa *umowa* (a więc zgodna czynność obu stron, która nie może dojść do skutku bez obustronnej woli jej zawarcia) przemawiałaby przeciwko obowiązкови Rady Ministrów. Jednak zdaniem prof. Zbigniewa Witkowskiego, pojęcie umowy

¹⁹ Przyjęcie, iż w art. 25 ust. 5 Konstytucji chodzi również o związki wyznaniowe w znaczeniu socjologicznym, prowadziłyby, z uwagi na pozycję Konstytucji w hierarchii źródeł prawa, do poważnych problemów interpretacyjnych związanych z problemem konstytucyjności art. 18 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, a także z uwagi na brak kryteriów pozwalających na wyodrębnienie związku wyznaniowego w znaczeniu socjologicznym, prowadziłyby do istotnych problemów w stosowaniu prawa, gdyby tego typu organizacja wystąpiła, powołując się na podmiotowość prawną wypływającą wprost z Konstytucji, np. o zastosowanie w stosunku do niej zwolnień podatkowych przewidzianych dla związków wyznaniowych.

²⁰ Na okoliczność, iż partnerami Rady Ministrów mogą być zarówno związki wyznaniowe zarejestrowane, jak i związki wyznaniowe posiadające ustawy indywidualne, wskazuje się w doktrynie: J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, s. 71; M. Pietrzak, *Stosunki państwo – kościół w nowej Konstytucji*, PiP 1997/11-12; Z. Witkowski, *Opinia w sprawie zagadnień prawnych wynikających z art. 25 ust. 5 Konstytucji*, „Przegląd Legislacyjny” 2002(24), s. 102. Zaznaczyć jednak należy, iż wskazani autorzy ograniczają się w zasadzie do rozważania problemu, czy prawo do zawarcia takiej umowy przysługuje wszystkim związkom wyznaniowym zarejestrowanym, czy też tylko tym z nich, które będą spełniać w przyszłości wskazane przez ustawodawcę kryteria; nie dostrzegają natomiast w ogóle kwestii związków wyznaniowych w znaczeniu socjologicznym.

z art. 25 ust. 5 Konstytucji nie pokrywa się ściśle z cywilistycznym pojęciem umowy i raczej odpowiada szerszemu publicznoprawnemu czy nawet politycznemu pojęciu porozumienia²¹. Należy także wziąć pod uwagę wskazywaną w literaturze przedmiotu genezę tego przepisu. Miał on zapewnić realizację zasady równouprawnienia nie tylko pod względem *przedmiotowego zakresu przepisów*, ale także formy regulacji. Umowa zawierana w trybie art. 25 ust. 5 z Radą Ministrów miała być odpowiednikiem umowy międzynarodowej, jaką jest konordat. Rozwiązanie to zostało zaczerpnięte z Konstytucji włoskiej z 1947 r.²² Za przyjęciem tezy, że Rada Ministrów ma obowiązek negocjować te umowy, przemawia też użyty w tym przepisie tryb oznajmujący („[...] określają ustawy uchwalone na podstawie umów”). Tryb oznajmujący użyty w polskich tekstach prawnych wyraża silny nakaz²³. Określają, a więc muszą określać ustawy. Skoro jednak te ustawy mają być uchwalone na podstawie umów, to te umowy też muszą być (uprzednio) zawarte. Zdaniem Zbigniewa Witkowskiego, takie ustalenia skłaniają do przyjęcia tezy, iż Rada Ministrów ma wynikający z Konstytucji obowiązek przystąpienia do negocjowania umowy z właściwymi przedstawicielami Kościołów i związków wyznaniowych innych niż Kościół katolicki, które wyrażą takie życzenie i umowa taka musi być podstawą następnie uchwalonej ustawy²⁴. Inna rzecz, czy wyegzekwowanie tego obowiązku Rady Ministrów przez związki wyznaniowe będzie możliwe²⁵.

²¹ Z. Witkowski, *Opinia w sprawie zagadnień prawnych*, s. 99.

²² M. Pietrzak, *Biuletyn KKZN*, z. XII, Warszawa 1995, łam. 58.

²³ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, s. 151-152.

²⁴ Z. Witkowski, *Opinia w sprawie zagadnień prawnych*, s. 100; M. Pietrzak, *Stosunki państwo – kościół*, s. 180.

²⁵ Zdaniem M. Pietrzaka (*Stosunki państwo – kościół*, s. 180), odmowa rozpoczęcia pertraktacji przez Radę Ministrów lub ich przedłużanie uzasadniać będzie skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego lub Trybunału Konstytucyjnego. Niestety M. Pietrzak nie uzasadnił swojego stanowiska. Pogląd ten w imieniu Rady Legislacyjnej zaakceptował Z. Witkowski (*Opinia na temat stanowiska MSWiA w sprawie*, „Przegląd Legislacyjny” 4(22)/99, s. 154-155), który jednak również nie uzasadnił swojego stanowiska, wskazując jedynie, iż prawo wystąpienie przez Kościoły i inne związki wyznaniowe z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wynika również z art.

Zgodzić się należy z opinią, iż nie ma przeszkód, aby Rada Ministrów negocjowała umowę równocześnie z kilkoma Kościołami lub

11 ust. 3 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jakie odsyłają w tym zakresie do przepisów o Trybunale Konstytucyjnym.

Uważam, iż poglądy te w zakresie, w jakim dotyczą przysługiwania związkom wyznaniowym prawa do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w przypadku uchylania się przez Radę Ministrów od przystąpienia do negocjowania umowy, nie są trafne, gdyż nie znajdują oparcia w obowiązującym stanie prawnym. Z faktu, że związkom wyznaniowym przysługuje prawo do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, nie można bowiem automatycznie wnioskować, że przedmiotem tego wniosku może być każde naruszenie prawa. Przeciwnie, przedmiotem tego wniosku mogą być tylko enumeratywnie wyliczone naruszenia prawa, co do których orzekanie należy do zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego wynika zaś z przepisów Konstytucji i poza kilkoma wyjątkami, które nie mają dla przedmiotowych rozważań żadnego znaczenia, obejmuje kontrolę zgodności aktów prawnych niższego rzędu z aktami prawnymi wyższego rzędu, łącznie z ich częściową lub całkowitą eliminacją z systemu prawnego (art. 188 i art. 190 ust. 2 i 3 Konstytucji). Nic w tej kwestii nie zmienia też art. 191 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji, z którego wynika, że Kościoły i związki wyznaniowe mogą wystąpić z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, jeżeli **akt normatywny** dotyczy spraw objętych zakresem ich działania. Natomiast żaden przepis Konstytucji nie przyznaje Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencji do zobowiązania parlamentu czy też organów dysponujących inicjatywą ustawodawczą do skorzystania z tych kompetencji, to samo dotyczy oczywiście rozpoczęcia przez Radę Ministrów negocjacji umów wskazanych w art. 25 ust. 5 Konstytucji. Takie kompetencje Trybunału Konstytucyjnego nie wynikają też z ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1997 r., nr 102, poz. 643 z poz. zm.).

Jeżeli natomiast chodzi o skargę do sądu administracyjnego (obecnie w pierwszej instancji wojewódzkiego sądu administracyjnego), to wydaje się, iż zaniechanie Rady Ministrów w rozważanym zakresie będzie można uznać za zaniechanie organów administracji w przedmiocie podjęcia innych czynności z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 §2 pkt 4 w zw. z pkt 8 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r., nr 153, poz. 1270); art. 5 cyt. ustawy nie wyłącza bowiem właściwości sądów administracyjnych w tym zakresie (choćby zdając sobie sprawę, że zaliczenie negocjowania umowy do spraw z zakresu administracji publicznej może budzić wątpliwości z uwagi na brak charakterystycznego dla stosunków administracyjnych elementu władztwa organu państwowego). W takim wypadku sąd administracyjny, stosownie do treści art. 149 cyt. ustawy, powinien zobowiązać Radę Ministrów do przystąpienia w określonym terminie do negocjacji ze związkiem wyznaniowym. Niewykonanie wyroku może skutkować zainicjowaniem postępowania opisanego w art. 154 cyt. ustawy i odpowiedzial-

związkami wyznaniowymi. Jedna umowa może objąć kilka związków wyznaniowych, jeżeli wyrażą one taką wolę²⁶.

Na marginesie można wspomnieć, że nakaz stanowienia odrębnych ustaw wynikał już z art. 8 ustawy o gwarancjach sumienia i wyznani w pierwotnej wersji (Kościoły i związki wyznaniowe w Polsce działają w konstytucyjnych ramach ustrojowych PRL; ich sytuację prawną i majątkową regulują odrębne ustawy)²⁷.

3.4. WYKONANIE INICJATYWY USTAWODAWCZEJ PO ZAWARCIU UMOWY. WPŁYW PARLAMENTU NA KSZTAŁTOWANIE TREŚCI UMOWY

Chociaż Konstytucja nie wprowadza tu wyłączności Rady Ministrów, to jednak właściwe wydaje się, aby to ona (jako strona umowy) wniosła do Sejmu projekt stosownej ustawy (związkowi wyznaniowemu nie przysługuje bowiem zgodnie z art. 118 Konstytucji inicjatywa ustawodawcza, natomiast skorzystanie z tzw. obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej z uwagi na wymogi co do liczby obywateli wnoszących taki projekt jest mało realne). Jest bowiem organem najbardziej do tego kompetentnym. Zdaniem Z. Witkowskiego „[...] nie byłoby w świetle Konstytucji niedopuszczalne wskazanie

nością cywilną – szczegółowe omówienie tych kwestii wykracza jednak poza ramy niniejszego artykułu. Stosowanie wskazanych środków prawnych wydaje się możliwe w sytuacji, gdy Rada Ministrów odmówi podjęcia negocjacji bez żadnego uzasadnienia; będzie natomiast problematyczne, gdy negocjacje co prawda zostaną podjęte, lecz nie będą posuwały się do przodu z tego względu, że Rada Ministrów nie zaakceptuje propozycji zgłaszanych przez związek wyznaniowy – art. 25 ust. 5 Konstytucji w żaden sposób nie ogranicza bowiem suwerenności Rady Ministrów w tym zakresie.

Teoretycznie nie można również wykluczyć odpowiedzialności członków Rady Ministrów przed Trybunałem Stanu za naruszenie Konstytucji, co jednak z uwagi na tryb pociągania do tej odpowiedzialności jest mało realne. Natomiast odpowiedzialność karna za przestępstwo z art. 231 §1 k.k. jest również jedynie hipotetyczna, z uwagi na trudności w wykazaniu winy poszczególnym członkom organu kolegialnego, którego skład jest w dodatku mało stabilny.

²⁶ Z. Witkowski, *Opinia w sprawie zagadnień prawnych*, s. 100-101.

²⁷ Dz. U. PRL z 1989 r., nr 29, poz. 155.

w tej umowie innego konstytucyjnie określonego podmiotu [tj. takiego, któremu zgodnie z Konstytucją przysługuje inicjatywa ustawodawcza]²⁸ jako właściwego do przygotowania i wniesienia stosownego projektu ustawy partykularnej, byleby odbyło się to w oparciu o wynegocjowaną przez Radę Ministrów umowę²⁹. Treść tej umowy jest bowiem wiążąca dla każdego podmiotu wykonującego inicjatywę ustawodawczą³⁰. Jakkolwiek umowa taka nie stanowi źródła prawa³¹ (nie zostały bowiem wymienione w art. 87 Konstytucji), to jednak na mocy samego autorytetu ustrojodawcy przesądza treść przyszłej ustawy partykularnej³². Zgodzić się też należy z poglądem, że Sejm i Se-

²⁸ Uwaga moja.

²⁹ Z. Witkowski, *Opinia w sprawie zagadnień prawnych*, s. 103.

³⁰ T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków*, s. 52 n.

³¹ Tak też. T.J. Zieliński, tamże, s. 51, jak również P. Stanisz (w: *Prawo wyznaniowe*, red. H. Misztal, P. Stanisz, Lublin 2003, s. 178-179 oraz w: A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2006, s. 78 i n.). Inny pogląd w podręczniku z roku 2000 zaprezentował H. Misztal, który pisał wówczas „Regulacja stosunków państwa z innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi przyjmuje formę umowy zawartej w danym kraju. Umowa ta może być aktem samoistnym zawartym przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami, lub też umowa taka może stanowić podstawę do uchwalenia przez parlament stosownej ustawy”. – H. Misztal, *Prawo wyznaniowe*, Lublin 2000 s. 225. W kolejnym wydaniu tego podręcznika (*Prawo wyznaniowe*, Lublin 2003, s. 203-205) H. Misztal nie podtrzymał już jednak tego poglądu. Podobne stanowisko zaprezentował Wiesław Bar, twierdząc, że: „Umowy takie są więc przewidzianym w Konstytucji źródłem prawa powszechnie obowiązującego, mimo braku wymienienia ich w specjalnie wyodrębnionym rozdziale trzecim. A zatem zmiana w takiej ustawie przeciwna przepisom umowy wymaga uprzedniej zmiany umowy”. – W. Bar, *Źródła prawa wyznaniowego*, (w: *Prawo wyznaniowe*, red. H. Misztal, Lublin 2000, s. 199). O ile oczywiście zgadzam się z autorem, że zmiana w takiej ustawie (przeciwna treści umowy) wymaga uprzedniej zmiany umowy, to nie mogę przyjąć, że umowa ta jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego, a więc takiego, na podstawie którego organy administracyjne czy sądy mogłyby podejmować decyzje względem obywateli (*argumentum a contrario* z art. 93. ust. 2. Konstytucji). Przeciwno uznaniu tych umów za źródła prawa powszechnie obowiązującego przemawia też nie umieszczenie ich w Rozdziale III Konstytucji. Wbrew twierdzeniom W. Bara katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest zamknięty. – A. Bałaban, *Prawo powszechnie a wewnątrznie obowiązujące*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 3 (25), s. 43 i n.

³² Tak np. H. Misztal, *Konstytucyjne podstawy polskiego prawa wyznaniowego*, w: *Prawo wyznaniowe*, Lublin 2003, s. 203-205, P. Stanisz, w: A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe* Warszawa 2006, s. 78 i n.

nat nie mogą samodzielnie modyfikować treści i zakresu umowy, chyba że izby uzyskałyby na to zgodę właściwych Kościołów lub innych związków wyznaniowych, a klauzula o dopuszczalności takiego postępowania będzie zawarta w samej umowie³³. Mamy więc w tym wypadku do czynienia z ograniczeniem roli Sejmu i Senatu, które w myśl art. 10 ust. 2 Konstytucji posiadają pełnie imperium w zakresie ustawodawstwa. Jest to konsekwencja świadomego odejścia przez ustrojodawcę od praktyki jednostronnego określania przez państwo w drodze ustawy narzuconej przez parlament statusu prawnego Kościołów i innych związków wyznaniowych³⁴. Kompetencje Parlamentu zostały więc ograniczone do przyjęcia lub odrzucenia stosownych ustaw, ewentualnie do wprowadzenia zmian redakcyjnych, które nie powinny naruszać ich istotnych treści³⁵. Widać więc tutaj duże podobieństwo do ustaw zezwalających na ratyfikację umowy międzynarodowej³⁶.

Należy podkreślić, że tak silnej pozycji, jeśli chodzi o wpływ na kształtowanie własnej sytuacji prawnej, nie mają w Rzeczypospolitej Polskiej żadne inne podmioty. Świadczy to o szczególnej roli, jaką państwo wyznacza Kościołom i innym związkom wyznaniowym w życiu publicznym.

Z art. 25 ust. 5 wynika również, że także zmiana ustaw regulujących stosunki między państwem a związkami wyznaniowymi, następująca wszak w drodze uchwalenia ustawy nowelizującej, będzie również wymagała zawarcia uprzedniej umowy między Radą Ministrów a ich właściwymi przedstawicielami. Dotyczy to także tych ustaw, które obowiązywały w chwili wejścia w życie Konstytucji. Problem w tym czy uprzedniej zmiany umowy będzie wymagała każda zmiana ustawy, jak twierdzi M. Pietrzak³⁷, czy tylko ta, która

³³ Z Witkowski, *Opinia w sprawie zagadnień prawnych*, s. 104.

³⁴ Tamże, s. 104.

³⁵ Por. T. Chauvin, *Umowy prawotwórcze jako umowy prawa publicznego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003/2/7.

³⁶ Podobnie T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków*, s. 52.

³⁷ M. Pietrzak, *Stosunki państwo-kościół w nowej Konstytucji*. PiP, 1997, nr 11-12, s. 180; podobnie Z. Witkowski, *Opinia na temat stanowiska MSW i A w sprawie*, s. 155; w tym duchu również T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków*, 52 n.

dotyczy specyfiki danego związku wyznaniowego³⁸. Bardziej praktyczny jest ten drugi pogląd, chociaż pierwszy ma silniejsze oparcie w przepisach. Oczywiście, jak już była o tym wyżej mowa, nie jest też do końca jasne, czy zmiany takiej umowy będą wymagały tylko ustawy indywidualne, czy także inne ustawy w zakresie, w jakim regulują sytuację prawną związków wyznaniowych poprzez wskazanie ich w sposób generalny.

4. PODSUMOWANIE

W podsumowaniu pragnę wskazać, iż moim celem przy pisaniu tego artykułu nie było oczywiście przedstawienie jakiejś jedynie możliwej interpretacji art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji, lecz wskazanie na problemy, jakie mogą pojawić się przy stosowaniu tych przepisów. Dlatego też w przypadku wielu prezentowanych zagadnień nie próbowałem nawet postawić przysłowiowej „kropki nad i”. Problematyka związana zwłaszcza z art. 25 ust. 5 Konstytucji wymaga niewątpliwie dalszych pogłębionych badań tak, aby stało się możliwe stosowanie tego przepisu w praktyce. A że nie jest to sprawą prostą, dowodzi fakt, iż do tej pory (luty 2007) nie uchwalono jeszcze żadnej nowej ustawy w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji, mimo że od wejścia w życie Konstytucji upłynęło już ponad 9 lat, a niektóre związki wyznaniowe z inicjatywą taką wystąpiły.

³⁸ M. Winiarczyk-Kossakowska, *Państwowe prawo wyznaniowe*, s. 37.