

PAWEŁ SOBCZYK

APLIKACJA NORM UNII EUROPEJSKIEJ W POLSKIM PRAWIE WYZNANIOWYM. WYBRANE PROBLEMY

Jednym z zagadnień teoretyczno-prawnych związanych z członkostwem państw w Unii Europejskiej, a mających istotne znaczenie w praktyce, jest zakres przekazywanych przez państwa kompetencji i sposób ich wykonywania przez organy unijne. W konstytucjach państw członkowskich Unii nie występuje bowiem pojęcie ograniczenia suwerenności ze względu na członkostwo w Unii, mowa jest tylko o transferze określonych kompetencji, który nie może być równoznaczny z przekazaniem wszystkich kompetencji w danej dziedzinie, np. stanowienia prawa. W tej kwestii wypowiedział się m.in. polski Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając w wyroku z dnia 11 maja 2005 r., że konstytucyjnie zagwarantowana możliwość przekazania kompetencji w niektórych sprawach oznacza „zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej”¹. Problematyka przekazania kompetencji na gruncie stanowienia prawa ma o tyle istotne znaczenie, że pozwala stwierdzić, jakie „niektóre sprawy” znajdują się w sferze stanowienia prawa przez Unię Europejską, a jakie przez państwo członkowskie. Należy zatem wskazać, czy zagadnienia dotyczące wolności religijnej w wymiarze indywidualnym i wspólnotowym (kolektywnym) oraz możliwość stanowienia norm, które

Dr PAWEŁ SOBCZYK – Wydział Prawa Kanonicznego, Katedra Prawa Wyznaniowego i Konkordatowego Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego; adres do korespondencji: ul. Dewajtis 5, 01-815 Warszawa.

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005, r. sygn. akt K 18/04, OTK ZU 2005/5A/49.

określają sytuację prawną człowieka ze względu na wyznawaną przez niego religię lub jego bezwyznaniowość, znajdują się w kompetencjach Unii Europejskiej, państw członkowskich czy też należą do kompetencji Unii i państw członkowskich.

Analiza tytułowej problematyki wymaga w pierwszej kolejności wskazania zasad określających pozycję prawa Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym oraz miejsca prawa wyznaniowego w systemie prawa Unii Europejskiej.

1. ZASADY OKREŚLAJĄCE POZYCJĘ PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ W KRAJOWYM PORZĄDKU PRAWNYM

Dla pozycji prawa Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym, na płaszczyźnie unijnej podstawowe znaczenie mają wypracowane przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej przed prawem krajowym, bezpośredniej skuteczności prawa Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym oraz jednolitości stosowania prawa Unii Europejskiej². Natomiast na płaszczyźnie prawa państwa członkowskiego podstawowe znaczenie mają przepisy konstytucji określające stosunek państwa do prawa międzynarodowego oraz jego miejsce w hierarchii źródeł prawa.

Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego wynika pośrednio z art. 10 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską, dotyczącego zasady lojalności (obecnie art. 4 ust. 3 TUE)³ oraz art. 249 TWE (obecnie art. 288 TFUE) formułującego zasadę bezpośredniej stosowalności rozporządzeń⁴.

² Por. L. G a r l i c k i, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 419.

³ Na mocy Traktatu lizbońskiego został uchylony i zastąpiony art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej stanowiący, że „Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”.

⁴ Obecnie art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w brzmieniu: „W celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich”.

Z wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 1964 r. Costa przeciwko ENEL wynika, że „zakres zasady pierwszeństwa obejmuje nie tyle normy traktatowe, ile wszystkie normy prawa wspólnotowego, oraz że prawo wspólnotowe powinno mieć pierwszeństwo nad normą krajową niezależnie od pozycji tej ostatniej w hierarchii krajowego porządku prawnego, a także niezależnie od tego, czy norma krajowa została przyjęta przed wejściem w życie Traktatu, czy po tym fakcie”⁵.

Zasada bezpośredniej skuteczności (skutku bezpośredniego) w wąskim znaczeniu oznacza, że prawo wspólnotowe nadaje jednostkom prawa, które stają się częścią ich dziedzictwa prawnego, natomiast w znaczeniu szerszym zasada daje możliwość powołania się na uprawnienia wynikające z bezpośrednio skutecznych przepisów prawa wspólnotowego przed sądami i organami krajowymi⁶. Zasada ta została sformułowana w odniesieniu do przepisów zawartych w traktatach, niemniej jednak rozszerzono jej stosowanie w odniesieniu do rozporządzeń, dyrektyw, decyzji, umów międzynarodowych zawieranych przez Wspólnoty oraz aktów prawnych wydawanych na ich podstawie⁷.

Trzecią zasadą, określającą stosunek prawa Unii Europejskiej do prawa krajowego, jest zasada jednolitości stosowania prawa Unii Europejskiej, którą określa się także jako zasadę prowspólnotowej wykładni prawa i skutku pośredniego prawa wspólnotowego. Z zasady tej wynika, iż „sądy krajowe oraz inne organy stosujące prawo, w tym organy administracyjne państw członkowskich, mają obowiązek interpretować prawo krajowe zgodnie z prawem wspólnotowym”⁸. Oznacza to, że w przypadku kolizji prawa unijnego z prawem krajowym sąd powinien poszukać wykładni przepisu krajowego, która pozwoli na jego uzgodnienie z prawem Unii.

Należy przypomnieć, iż całość dorobku prawnego Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, na który składają się normy prawa pierwotnego i pochodnego oraz dotychczasowa praktyka ich stosowania, określa się mianem

⁵ A. Z a w i d z k a, *Prawo Unii Europejskiej a prawo krajowe państw członkowskich*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010, s. IV-147. Zdaniem G. Langa z zasady tej wynika, że sądy krajowe są zobowiązane do odmówienia stosowania przepisów prawa krajowego, które są sprzeczne z prawem wspólnotowym (unijnym). Por. G. L a n g, *Kilka uwag na temat wzajemnych relacji Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2004, 2 (30), s. 33. W ten sposób realizowana jest doktryna skuteczności prawa wspólnotowego.

⁶ Por. Z a w i d z k a, *Prawo*, s. IV-154.

⁷ Por. tamże, s. IV-154-164.

⁸ Tamże, s. IV-165.

*acquis communautaire*⁹. Wstępując do Unii Europejskiej, państwa zobowiązują się do przyjęcia i przestrzegania całego *acquis communautaire*, bez względu na fakt, że nie były obecne przy jego tworzeniu. Poszanowanie *acquis* jest jednym z warunków przystąpienia do Unii Europejskiej, który wiąże się niewątpliwie z ograniczeniem kompetencji państwa zwłaszcza w aspekcie prawnym i ekonomicznym¹⁰.

Na podstawie art. 87 oraz kilku innych przepisów Konstytucji RP można odtworzyć hierarchię źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce. Na czele tej hierarchii stoi Konstytucja, a następnie umowa międzynarodowa, ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, ustawa i rozporządzenie z mocą ustawy, rozporządzenie oraz akty prawa miejscowego. Oznacza to – zgodnie z koncepcją hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa – iż inne akty prawne muszą być zgodne z ustawą zasadniczą¹¹. W odniesieniu do prawa unijnego potwierdził to Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, iż kolizja norm prawa unijnego i polskiej ustawy zasadniczej nie może być rozstrzygana na korzyść prawa unijnego, „taka sprzeczność nie może być w polskim systemie prawnym w żadnym razie rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej. Nie mogłaby też prowadzić do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą wspólnotową ani do ograniczenia zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnoto-

⁹ Poszanowanie „*acquis communautaire*” wynika z art. 2 ust. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską: „pełne zachowanie dorobku wspólnotowego i jego rozwój, z uwzględnieniem zakresu, w jakim polityki i formy współpracy, ustanowione niniejszym Traktatem, wymagają zrewidowania w celu zapewnienia skuteczności mechanizmów i instytucji Wspólnoty”. Na temat zasady poszanowania „*acquis communautaire*” oraz zakresu obowiązywania prawa Unii Europejskiej, na który składają się obok „*ratione materiae*”, „*ratione loci*”, „*ratione personae*” i „*ratione temporis*”, pisał m.in. R. Grzeszczak (*Zakres obowiązywania prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej*, s. IV-114–IV-125).

¹⁰ Por. P. T a v e r n i e r, *Suwerenność państwowa a członkostwo w NATO i Unii Europejskiej*, [w:] *Suwerenność i integracja europejska. Materiały pokonferencyjne*, red. W. Czapliński, I. Lipowicz, T. Skoczny, M. Wyrzykowski, Warszawa 1999, s. 151-153 oraz P. S t e i n, *Suwerenność, organizacja międzynarodowa i integracja*, [w:] *Suwerenność i integracja europejska. Materiały pokonferencyjne*, s. 44.

¹¹ Hierarchia ta nie jest w pełni przejrzysta, zwłaszcza jeżeli weźmie się pod uwagę relacje między ustawami a poszczególnymi rodzajami umów międzynarodowych. Dlatego też zwraca się uwagę w tzw. literaturze przedmiotu, że hierarchia aktów prawa powszechnie obowiązującego nie odpowiada kolejności aktów wymienionych w art. 87 Konstytucji. Rzeczywistą hierarchię można odtworzyć na podstawie wielu przepisów ustawy zasadniczej, w tym z uwzględnieniem art. 188, pkt 1-3.

wego”¹². Zatem pierwszeństwo Konstytucji RP, wynikające z treści ustawy zasadniczej, jak i z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jest w sprzeczności z omówioną powyżej zasadą pierwszeństwa prawa unijnego, zasadą, która – jak wynika z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości – ma charakter zupełny, tzn. odnosi się także do ustaw zasadniczych państw członkowskich¹³.

Tymczasem z przepisów polskiej ustawy zasadniczej wynika, iż zasada pierwszeństwa prawa unijnego dotyczy tylko ustaw i aktów podustawowych¹⁴. Odnosi się to zarówno do prawa pierwotnego, jak i wtórnego¹⁵. Ze względu na omawianą problematykę istotne znaczenie ma art. 91 Konstytucji RP, który wyznacza relacje pomiędzy prawem unijnym a prawem krajowym. W przypadku kolizji prawa pierwotnego z prawem krajowym zastosowanie znajduje zasada sformułowana w art. 91 ust. 2, z której wynika pierwszeństwo prawa międzynarodowego nad ustawami¹⁶. Art. 91 ust. 3 wyznacza natomiast zasadę kolizji prawa pochodnego z prawem krajowym; wynika z niej pierwszeństwo normy prawa krajowego nad prawem stanowio-

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, OTK ZU 2005, nr 48, poz. 5A. Na gruncie innego wyroku Trybunału Konstytucyjnego (z dnia 7 stycznia 2004 roku, sygn. akt K 14/03) G. Lang zadał pytanie, „czy przypadkiem Trybunał Konstytucyjny nie orzekł pośrednio o niekonstytucyjności przepisu prawa wspólnotowego (unijnego)”. Zdaniem Langa w świetle obowiązujących w Polsce przepisów nie ma możliwości oceny zgodności aktów prawa wspólnotowego, które Polska zastała we wspólnotowym porządku prawnym z Konstytucją RP. Otwarta jego zdaniem pozostaje natomiast kwestia kontroli konstytucyjności nowo tworzonego prawa wspólnotowego. Por. L a n g, *Kilka uwag*, s. 32, 47.

¹³ Por. G a r l i c k i, *Polskie prawo*, s. 421.

¹⁴ B. Banaszak słusznie zwraca uwagę, że z zasadą pierwszeństwa wobec ustaw związana jest zasada bezpośredniego stosowania, obie „odnoszą się także do prawa stanowionego przez organy prawodawcze organizacji międzynarodowych, w których członkostwo Polski wynika z ratyfikowanej przez RP umowy tworzącej daną organizację. Chodzi tu głównie o tzw. prawo wtórne (pochodne) UE, ale nie tylko” – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 462.

¹⁵ M. Masternak-Kubiak słusznie stwierdziła, iż „W konsekwencji stoi ono również powyżej wszelkich aktów podstawowych, umów międzynarodowych ratyfikowanych bez zgody ustawodawcy oraz umów międzynarodowych zatwierdzonych przez radę Ministrów” – *Zasady autonomii prawa wspólnotowego i praktyka jej stosowania w Polsce*, [w:] *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym Francji i Polski. Materiały konferencyjne. Warszawa 21-22 października 2005 r.*, red. M. Granat, Warszawa 2007, s. 81.

¹⁶ Por. G a r l i c k i, *Polskie prawo*, s. 421. Art. 91 ust. 2 Konstytucji RP: „Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”.

nym przez organizację międzynarodową w zakresie, w jakim wynika to z normy konstytuującej tę organizację, a zatem w przypadku Unii Europejskiej – z traktatów założycielskich¹⁷.

Na marginesie rozważań należy stwierdzić, iż przepisy polskiej ustawy zasadniczej dosyć dobrze przystosowane są do sytuacji członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zarówno prawo pierwotne, jak i prawo wtórne mają charakter powszechnie obowiązujący i są bezpośrednio stosowane przez sądy i inne organy władzy publicznej oraz mają pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Przewidują to wprost przepisy Konstytucji z 1997 r. Ewentualne problemy pojawiają się tylko w związku z relacją prawa unijnego do polskiego prawa konstytucyjnego. Jednoznaczne stwierdzenia Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu, że zasada pierwszeństwa dotyczy też konstytucji państw członkowskich, stoją w sprzeczności z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r. w tej kwestii. Istnieje też potencjalne pole sporu pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym i Trybunałem Sprawiedliwości w kwestii możliwości badania przez Trybunał Konstytucyjny aktów prawa unijnego. Na mocy art. 188 polski sąd konstytucyjny orzeka bowiem m.in. w sprawach zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.

2. MIEJSCE PRAWA WYZNANIOWEGO W SYSTEMIE PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

Na podstawie art. 3b Traktatu z Lizbony z 13 grudnia 2007 roku zostały powtórzone zasady podziału kompetencji między Unią (wcześniej Wspólnotami) a państwami członkowskimi, ustalone we wcześniejszych umowach międzynarodowych¹⁸. Zasady te to: zasada przyznania, która wcześniej funkcjonowała jako zasada kompetencji powierzonych¹⁹, zasada pomocniczości²⁰

¹⁷ Art. 91 ust. 3 Konstytucji RP: „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowiące jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”.

¹⁸ Por. J. B a r c z, *Unia Europejska na rozstajach. Dynamika i główne kierunki rozwoju reformy ustrojowej. Traktat z Nicei, Traktat konstytucyjny, Traktat z Lizbony*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo 2008, s. 130.

¹⁹ Zasada przyznania została sformułowana w art. 3b ust. 2 Traktatu z Lizbony: „Zgodnie

oraz zasada proporcjonalności²¹. Traktat lizboński nie tylko doprecyzował zasady wykonywania kompetencji, ale także uporządkował kompetencje Unii w oparciu o trzy zasadnicze dziedziny, które stanowią: kompetencje wyłączne Unii, kompetencje Unii dzielone z państwami członkowskimi oraz kompetencje Unii w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw członkowskich. W związku z tym, że Traktat z Maastricht z 7 lutego 1992 roku oraz Traktat z Amsterdamu z 2 października 1997 roku, czyli umowy międzynarodowe tworzące Unię Europejską, nie przyznały organom Unii bezpośrednich uprawnień do tworzenia norm prawa wyznaniowego obowiązujących w państwach członkowskich, a Traktat z Lizbony nie zawiera w tym zakresie nowych rozwiązań, należy uznać, iż podtrzymuje on dotychczasowy *status quo* odnośnie do kwalifikacji zagadnień dotyczących wolności religijnej, ze względu na kompetencje Unii²².

Istotne znaczenie ma zatem Deklaracja nr 11 do Traktatu Amsterdamskiego, z której wynika, że „UE przestrzega i nie narusza statusu, jakim cieszą się kościoły i stowarzyszenia lub związki religijne w państwach członkowskich. UE w równy sposób respektuje status związków światopoglądowych i niereligijnych”. Zatem działania poszczególnych Kościołów i innych związków wyznaniowych w państwach członkowskich oraz Stolicy Apostolskiej w kierunku przyjęcia „artykułu kościelnego” zakończyły się dostrzeżeniem konieczności określenia pozycji prawnej Kościołów i innych podmiotów wyznaniowych²³.

z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów”.

²⁰ Zasada pomocniczości została sformułowana w art. 3b ust. 3 Traktatu z Lizbony: „Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii”.

²¹ Zasada proporcjonalności została sformułowana w art. 3b ust. 4 Traktatu z Lizbony: „Zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów”.

²² Por. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2010, s. 301-302.

²³ Stolica Apostolska proponowała dodać do Traktatu z Maastricht art. F ust. 3 w brzmieniu: „UE uznaje znaczenie Kościołów i innych wspólnot religijnych dla tożsamości i kultury państw członkowskich i dla wspólnego dziedzictwa kulturowego narodów Europy”. W traktacie o WE zamierzano natomiast zamieścić art. 236 w brzmieniu: „WE przestrzega

Nie zmienił tego Traktat z Lizbony z 13 grudnia 2007 roku, na mocy którego (art. 6 ust. 1) „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty. Postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w Traktatach”²⁴. Z dalszych postanowień art. 6 wynika, iż „Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”²⁵. Przy czym „Przystąpienie do Konwencji nie narusza kompetencji Unii określonych w Traktatach”. Co więcej, jak postanowiono w art. 6 ust. 3, „Prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa”.

Ze względu na wolność religijną w wymiarze wspólnotowym istotne znaczenie ma art. 17 Traktatu o funkcjonowaniu Unii, z którego wynika: „1. Unia szanuje status przyznany na mocy prawa krajowego Kościołom i stowarzyszeniom lub wspólnotom religijnym w państwach członkowskich i nie narusza tego statusu. 2. Unia szanuje również status organizacji światopoglądowych i niewyznaniowych przyznany im na mocy prawa krajowego. 3. Uznając tożsamość i szczególny wkład tych Kościołów i organizacji, Unia prowadzi z nimi otwarty, przejrzysty i regularny dialog”²⁶.

Zatem – podsumowując ten punkt rozważań – umowy międzynarodowe tworzące Unię Europejską nie przyznały organom Unii bezpośrednich uprawnień do tworzenia norm prawa wyznaniowego obowiązujących w państwach członkowskich.

właściwej Kościołom i innym wspólnotom religijnym pozycji prawnej w państwach członkowskich oraz odrębność ich wewnętrznych struktur”.

²⁴ Art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej w wersji skonsolidowanej: „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty. Postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w Traktatach. Prawa, wolności i zasady zawarte w Karcie są interpretowane zgodnie z postanowieniami ogólnymi określonymi w tytule VII Karty regulującymi jej interpretację i stosowanie oraz z należyтым uwzględnieniem wyjaśnień, o których mowa w Karcie, które określają źródła tych postanowień”.

²⁵ Art. 6 ust. 2 Traktatu lizbońskiego.

²⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii, Dz. Urz. UE C 115.

3. APLIKACJA NORM PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ W POLSKIM PRAWIE WYZNANIOWYM

Z analizy zasad określających pozycję prawa unijnego w krajowych porządkach prawnych oraz miejsca prawa wyznaniowego w systemie prawnym Unii wynika, że Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (w wersjach skonsolidowanych), a także inne obowiązujące źródła prawa unijnego, w tym zwłaszcza Karta praw podstawowych, wyznaczają unijne standardy poszanowania wolności religijnej w wymiarze indywidualnym i wspólnotowym.

Ze względu na wyłączenie prawa wyznaniowego z kompetencji Unii, prawo unijne nie narzuca jednego sposobu gwarancji wolności religijnej w wymiarze indywidualnym. Oznacza to także – jak wskazuje J. Krukowski – „że organy Unii Europejskiej będą szanować pluralizm systemów relacji między państwem a Kościołami oraz innymi organizacjami wyznaniowymi i światopoglądowymi, obowiązujących na podstawie ustaw krajowych w państwach członkowskich. Organy Unii Europejskiej nie będą więc narzucać państwom członkowskim modelu stosunków między państwem a Kościołem w wersji neutralności zamkniętej na wartości religijne, jak usiłowały to czynić w pierwszej fazie integracji”²⁷.

Charakter i miejsce przepisów dotyczących wolności religijnej w wymiarze indywidualnym i wspólnotowym, które są rozproszone w systematyce Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a także w całym *acquis communautaire*, powodują, iż wątpliwości może budzić posługiwanie się pojęciem „unijne prawo wyznaniowe”, mimo iż w wiodących podręcznikach prawa wyznaniowego w Polsce takie pojęcie występuje. Niektórzy autorzy jednak twierdzą, że Unia nie tworzy kompleksowego systemu prawa wyznaniowego²⁸.

²⁷ J. K r u k o w s k i, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s. 282.

²⁸ Por. C. M i k, *Czynniki religijny i etyczny w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, [w:] *Kultura i Prawo. Materiały III Międzynarodowej Konferencji na temat Religia i wolność religijna w Unii Europejskiej. Warszawa 2-4 września 2002 r.*, red. J. Krukowski, O. Theisen, Lublin 2003, s. 140-141. Przywołany autor pisał m.in.: „Aktualnie [tzn. w 2002 roku – P. S.] Unia Europejska nie jest organizacją o celach religijnych. Wśród jej zadań nie znajdziemy ani krzewienia wiary lub określonych przekonań, ani wspierania konkretnego Kościoła lub wspólnoty religijnej. Brak zadań w tym zakresie i związanych z nimi kompetencji w kontekście gospodarczej i transgranicznej natury prawa wspólnotowego jako głównego instrumentu integracji sprawiają, że bardzo trudno jest ocenić znaczenia praktyczne czynnika religijnego i etycznego w procesie integracji” (s. 141).

Zasady prawa polskiego, określające pozycję prawa Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym, nie zobowiązują polskiego ustrojodawcy do zmiany przepisów ustawy zasadniczej dotyczących indywidualnej i wspólnotowej wolności religijnej, czyli przede wszystkim art. 53 i 25. Ze względu na specyfikę prawa wyznaniowego wyznaczoną kompetencjami Unii względem państw członkowskich, rozważenia wymaga natomiast możliwość dostosowania gwarancji wolności religijnej zawartych w ustawach i aktach podstawowych do standardu unijnego prawa wyznaniowego. Przy czym dotyczy to nie tylko gwarancji bezpośrednio odnoszących się do indywidualnej i wspólnotowej wolności religijnej, ale także zagadnień szeroko rozumianego unijnego prawa wyznaniowego. Przywołać tu należy stanowisko G. Robbersa, który do zagadnień unijnego prawa wyznaniowego, czyli kwestii związanych z religią, zalicza problematykę: praw podstawowych i praw człowieka, zakazu dyskryminacji (w tym rasizmu i ksenofobii, dyskryminacji w życiu zawodowym, administracji publicznej), prawa pracy, ochrony danych osobowych, kultury (w tym dóbr kultury, środków społecznego przekazu, praw autorskich), uboju i zabijania zwierząt, współpracy i imigracji, finansów (w tym prawa podatkowego, kredytów i innych), prawa konsumenckiego (w tym kodeksu konsumenta, taryf, ulg, importu określonych produktów i zezwoleń dla określonych produktów), prawa ekonomicznego (w tym wskazań dotyczących cen, systemu rozliczeń, ochrony znaku towarowego i statystyk), prawa rodzinnego, transportu i budownictwa, wyłączeń związanych z Górą Athos i Układem z Schengen oraz inne²⁹. Jak wynika z tego zestawienia zagadnień pośrednio dotyczących religii, a także ogromnej liczby źródeł unijnego prawa wyznaniowego, obszar ewentualnego dostosowywania polskiego prawa wyznaniowego do standardów unijnych może być niezwykle szeroki i różnorodny.

W związku z wyłączeniem z zakresu kompetencji Unii Europejskiej stanowienia prawa w zakresie wolności religijnej obowiązującego w państwach członkowskich należy stwierdzić, iż państwa członkowskie nie mają obowiązku dostosowywania swojego prawa o randze ustawowej i podstawowej do przepisów unijnych dotyczących poszanowania wolności religijnej w wymiarze indywidualnym i wspólnotowym, jednak za słuszne należy uznać podjęcie badań i dyskusji naukowych zmierzających do skonfrontowania przepisów unijnych i krajowych w zakresie poszanowania wolności religijnej na płą-

²⁹ Por. G. R o b b e r s, *Religion-Related Norms in European Union Law*, collected by Christine Schmidt-König, Trier 2001 (The last update of this collection was in February 2009), s. 1-78.

szczyźnie prawa unijnego i krajowego oraz do postawienia postulatów *de lege ferenda* w zakresie poszanowania tzw. standardów unijnej ochrony wolności religijnej. Zgodnie z tym stanowiskiem – popieranym przez autora niniejszego artykułu – przepisy polskiego prawa wyznaniowego można dostosować do standardów unijnych³⁰.

W polskiej literaturze przedmiotu oraz podczas dyskusji naukowych odbywających się w trakcie konferencji naukowych poświęconych problematyce wyznaniowej, w tym zwłaszcza podczas zjazdów katedr prawa wyznaniowego, zwracano uwagę na przepisy rangi ustawowej i podustawowej, których zgodność ze standardami unijnymi może budzić wątpliwości. Ponieważ zagadnienia te przekraczają ramy artykułu, tytułem przykładu można wskazać na stanowisko M. Pietrzaka, który wymienia przepisy ustawy z 17 maja 1989 roku o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, w wersji znowelizowanej w 1998 roku, które – jego zdaniem – podejmują „próbę określenia, czym jest, a czym nie jest religia, a w konsekwencji związek wyznaniowy, ograniczając zakres przedmiotowy religii do wiary w Boga, wykluczając inne interpretacje pojęcia «religia»». Ustawodawca naruszył w ten sposób – zdaniem przywołanego autora – zasadę bezstronności i neutralności władz publicznych³¹. Przepisy ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania pozbawiły także cudzoziemców prawa do udziału w tworzeniu nowych związków wyznaniowych. Zgodnie z art. 31 ust. 1 przywołanej ustawy prawo wniesienia do ministra właściwego do spraw wyznań religijnych deklaracji o utworzeniu kościoła lub innego związku wyznaniowego i wniosku o wpis do rejestru przysługuje co najmniej 100 obywatelom polskim mającym pełną zdolność do czynności prawnych. Trzeba jednak pamiętać, iż zasady rejestracji nowych związków wyznaniowych w Polsce zostały zastrzone po tym, jak na początku lat dziewięćdziesiątych na podstawie zbyt liberalnych przepisów dotyczących rejestracji zaczęły działać sekty (nierzadko o charakterze destrukcyjnym), określające się mianem związków wyznaniowych. Podwyższenie liczby osób uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem oraz wymóg obywatelstwa były odpowiedzią ustawodawcy na ten poważny problem społeczny i prawny.

³⁰ Obok stanowiska prezentowanego przez autora niniejszego artykułu można wskazać na dwa skrajne podejścia. Według pierwszego, wszelkie przepisy ustawowe i podustawowe dotyczące szeroko rozumianych zagadnień wyznaniowych należy dostosować do standardów unijnych, według drugiego natomiast nie ma podstaw prawnych dla takiego działania prawodawcy krajowego.

³¹ M. P i e t r z a k, *Polskie prawo wyznaniowe wobec standardów Unii Europejskiej*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej a stosunki wyznaniowe*, red. Cz. Janik, Toruń 2005, s. 30.

Do rozwiązań niezgodnych ze standardami unijnymi zalicza się także postanowienia § 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 14 kwietnia 1992 roku w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych szkołach i przedszkolach³², które – wprowadzając limit siedmioroga dzieci tego samego wyznania, aby nauka religii mogła być prowadzona w klasie, a trojga dla organizowania zajęć w grupie międzyoddziałowej lub międzyklasowej – utrudniły, a zdaniem niektórych komentatorów – wręcz pozbawiły dzieci należące do małych związków wyznaniowych prawa do uczęszczania na lekcje religii³³. Na problem ten zwracano kilkakrotnie uwagę podczas konferencji naukowych poświęconych problematyce wyznaniowej.

W polskim ustawodawstwie nie znalazło także potwierdzenia zrównanie na mocy art. 17 Traktatu o funkcjonowaniu Unii statusu Kościołów, stowarzyszeń i wspólnot religijnych. Potwierdzeniem takiego stanu prawnego są różne przepisy dotyczące tworzenia organizacji wymienionych w przywołanym przepisie, zasad ich finansowania i sprawowania nadzoru. Kwestią do dyskusji pozostaje jednak konieczność zrównania w Polsce statusu organizacji o tak różnym charakterze prawnym, znaczeniu społecznym oraz realizowanych zadaniach.

Należy także odnotować wątpliwości dotyczące zakresu i sposobu ochrony danych osobowych osób należących do związków wyznaniowych. Zgodnie z przepisami ustawy z 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych, obowiązuje zakaz przetwarzania danych szczególnie chronionych, do których zaliczają się m.in. dane ujawniające przekonania religijne i przynależność wyznaniową. Zakaz sformułowany w art. 27 ust. 1 nie ma jednak charakteru bezwzględnego, gdyż może być uchylony w wyniku spełnienia przez administratora danych osobowych jednej z przesłanek wymienionych w art. 27 ust. 2 ustawy³⁴, które można uznać za kryteria legalizujące przetwarzania danych

³² Dz. U. nr 36, poz. 155 ze zm.

³³ Por. P i e t r z a k, *Polskie prawo*, s. 31.

³⁴ R. Szałowski przesłanki dopuszczalności przetwarzania danych osobowych szczególnie chronionych określa jako mające charakter podmiotowy, przedmiotowy bądź sytuacyjno-funkcjonalny (z różnym udziałem tych kryteriów). Jednocześnie dopuszczalność przetwarzania danych szczególnie chronionych na podstawie art. 27 ust. 2 pkt. 4 uważa on za przesłankę o charakterze podmiotowo-funkcjonalnym, ze względu na podmiot, jakim są m.in. Kościoły i inne związki wyznaniowe oraz możliwość przetwarzania ze względu na wykonywanie zadań statutowych. Por. R. S z a ł o w s k i, *Ochrona danych osobowych. Komentarz do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r.*, Zielona Góra 2000, s. 103, 105-106.

szczególnie chronionych³⁵. Dane dotyczące przekonań religijnych i przynależności wyznaniowej mogą być przetwarzane na podstawie zgody osoby, której dane dotyczą, przepisu szczególnego innej ustawy, który zezwala na przetwarzanie takich danych bez zgody osoby, której dane dotyczą, oraz w przypadku, gdy przetwarzanie danych jest niezbędne do wykonywania statutowych zadań Kościołów i innych związków wyznaniowych³⁶. O ile możliwość przetwarzania danych osobowych szczególnie chronionych przez związki wyznaniowe nie budzi wątpliwości, o tyle poszanowanie autonomii i niezależności związków wyznaniowych w odniesieniu do zakresu czasowego przetwarzania danych osobowych nasuwa zastrzeżenia. Po osiągnięciu celu przetwarzania – zgodnie z zasadami ich przetwarzania zawartymi w ustawie – dane osobowe powinny bowiem zostać usunięte, zanonimizowane lub też przekazane podmiotowi uprawnionemu ustawowo do ich przejęcia przez administratora. J. Barta, P. Fajgielski i R. Markiewicz zwracają uwagę, iż „Nawet wówczas, gdy określone dane odpowiadają celowi, dla którego są zbierane i są dla tego celu adekwatne, to nie wynika z tego, iż mogą być one przetwarzane, w tym też udostępniane innym podmiotom, *ad infinitum*. Czasowym wyznacznikiem jest tu osiągnięcie zamierzonego celu przetwarzania (np. wykonanie zawartej umowy)”³⁷. Tymczasem z przepisów Kodeksu prawa kanonicznego z 1983 roku³⁸ wynika ograniczenie prawa podmiotów danych do

³⁵ Por. J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Kraków 2007, s. 524.

³⁶ Są to przesłanki (pierwsza, druga i czwarta) sformułowane w art. 27 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych.

³⁷ Barta, Fajgielski, Markiewicz, *Ochrona danych*, s. 510. Na ten temat pisali także P. Barta i P. Litwiński, zwracając uwagę, iż osiągnięcie przez administratora danych celu przetwarzania danych jest punktem granicznym przetwarzania danych osobowych, który zabezpiecza osobę, której dane są przetwarzane przed ich przetwarzaniem po śmierci. Por. P. Barta, P. Litwiński, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 274.

³⁸ Mowa przede wszystkim o kan. 535 KPK, który „wskazuje na konieczność stałego przechowywania informacji związanych z działalnością Kościoła i ich odpowiedniego zabezpieczenia. Fakt wystąpienia z Kościoła jest odnotowywany w księdze chrztów”. Pytanie nr 9 Instrukcji „Ochrona danych osobowych w działalności Kościoła Katolickiego w Polsce”. Adnotacje dotyczące członka Kościoła Katolickiego muszą być odnotowane, „ponieważ jako wydarzenia publiczne istotowo wpływają na ważność czynności prawnych i opisują aktualną pozycję kanoniczną wiernego, co powoduje, że wymagają dokładnego udokumentowania zaistniałego stanu rzeczy”. W. Wenz, *Kancelaria parafialna jako przestrzeń kościelnego posługiwania. Studium kanoniczno-pastoralne*, Wrocław 2008, s. 129. Por. W. Góralski, *Kościelne prawo małżeńskie*, Warszawa 2006, s. 253-259.

żądania czasowego lub stałego wstrzymania przetwarzania lub usunięcia danych osobowych zagwarantowanego w art. 32 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie danych osobowych, co zostało zresztą potwierdzone w Instrukcji „Ochrona danych osobowych w działalności Kościoła Katolickiego w Polsce” z 23 września 2009 r.³⁹

Odrębnym zagadnieniem, na które należy zwrócić uwagę, jest kwestia przystąpienia Unii Europejskiej – na mocy art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej – do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 roku⁴⁰. Na podstawie ust. 3 tego artykułu Unia uznała prawa podstawowe zagwarantowane w tej Konwencji oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim za stanowiące część prawa Unii zasady ogólne prawa. W związku z tym, mając także na uwadze postanowienia Konwencji oraz przyjętych do niej Protokołów (zwłaszcza nr 1 i 12), należy rozważyć znaczenie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dla krajowego porządku prawnego poszczególnych państw tworzących Unię. Znaczenie tej kwestii jest o tyle istotne, iż stajemy wobec ewentualnej aplikacji wyroku wydanego przez Trybunał 3 listopada 2009 r. w sprawie Lautsi przeciwko Republice Włoskiej. Recepcja standardów unijnego prawa wyznaniowego może bowiem prowadzić do konieczności zastosowania orzeczenia Europejskiego Trybunału nie tylko przez prawo będące bezpośrednią stroną wyroku, ale także przez pozostałe będące członkami Unii, która jest stroną Konwencji. Sytuacja prawna w tym zakresie

³⁹ Instrukcja, która została podpisana dn. 23 września 2009 roku przez Michała Serzyckiego, Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, i bpa Stanisława Budzika, Sekretarza Generalnego Konferencji Episkopatu Polski, zawiera w części I – zgodnie z jej tytułem – ogólne informacje dotyczące danych osobowych, na które składa się określenie podstawy prawnej oraz wyjaśnienie podstawowych pojęć, takich jak: dane osobowe, zbiory danych, przetwarzanie danych, obowiązek rejestracji zbiorów oraz kościelne osoby prawne. Część II Instrukcji przybliża zasady należytego zabezpieczania danych osobowych przetwarzanych w sposób tradycyjny i w systemach informatycznych oraz wskazuje na obowiązki administratora danych wynikające z przepisów prawa polskiego i Kodeksu Prawa Kanonicznego. W tej części dokumentu zostały także zawarte podstawowe informacje dotyczące bezpiecznego korzystania z Internetu oraz zalecenie opracowania instrukcji na użytek własnego podmiotu zawierającej prawa, reguły i praktyczne wyjaśnienia odnoszące się do sposobu zarządzania, ochrony i wymiany informacji w systemie tradycyjnym oraz informatycznym. Instrukcja została zamieszczona na stronie internetowej www.episkopat.pl oraz www.giodo.gov.pl, a następnie opublikowana w „Aktach Konferencji Episkopatu Polski” 2009, 2 (16), s. 53-59.

⁴⁰ Zagadnienie to jest przedmiotem wnikliwej analizy ks. dr hab. Piotra Stanisza, prof. KUL.

jest jednak zdecydowanie bardziej skomplikowana ze względu na to, że Rzeczpospolita Polska nie ratyfikowała jeszcze Karty praw podstawowych.

*

Miejsce prawa Unii Europejskiej w hierarchii źródeł prawa państw członkowskich wyznaczają zasady pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym, bezpośredniej skuteczności prawa unijnego w krajowym porządku prawnym, jednolitości stosowania prawa unijnego, wypracowane przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, oraz przepisy konstytucji poszczególnych państw, określające stosunek państwa do prawa międzynarodowego oraz jego miejsce w hierarchii źródeł prawa. W przypadku Polski pierwszeństwo Konstytucji RP jako najwyższego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej stoi w sprzeczności z zasadą pierwszeństwa prawa unijnego, która – jak wynika z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości – ma charakter zupełny, tzn. odnosi się także do ustaw zasadniczych państw członkowskich. Natomiast z przepisów polskiej ustawy zasadniczej wynika, iż zasada pierwszeństwa pierwotnego i wtórnego prawa unijnego dotyczy tylko ustaw i aktów podustawowych.

Umowy międzynarodowe tworzące Unię Europejską nie przyznały organom Unii bezpośrednich uprawnień do tworzenia norm prawa wyznaniowego obowiązujących w państwach członkowskich. Nie oznacza to jednak, że w prawie unijnym nie istnieją normy odnoszące się do wolności religijnej w wymiarze indywidualnym i wspólnotowym. W związku z tym polski ustawodawca może (ale nie musi) dostosować przepisy rangi ustawowej i podustawowej do tzw. standardów unijnego prawa wyznaniowego. Zdaniem autora tego artykułu, z przedstawionych rozważań nie wynika bowiem obowiązek aplikacji, a tym bardziej implementacji, norm Unii Europejskiej w polskim prawie wyznaniowym.

Ze względu na wieloaspektowość oraz interdyscyplinarny charakter zagadnień związanych z aplikacją norm Unii Europejskiej w polskim prawie wyznaniowym zasadne wydaje się podjęcie szerszej dyskusji na temat będący przedmiotem niniejszego artykułu, który ma jedynie charakter sygnalizujący.

APPLICATION OF EU NORMS IN POLISH LAW
ON RELIGIOUS DENOMINATIONS.
SELECTED ISSUES

S u m m a r y

The treaty law of the European Union guarantees religious freedom at personal and community levels. It also envisages the possibility to lay down norms which determine the legal status of churches and non-denominational organizations. The Author discusses the rules regarding the relationship between EU law and domestic legal order laying particular stress upon the regulations concerning the approach of the EU towards domestic regulations incorporated in the Lisbon Treaty which amended the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Economic Community as well as the decision of the European Court of Human Rights in Strasbourg.

Translated by Tomasz Pałkowski

Słowa kluczowe: Unia Europejska, prawo wyznaniowe, wolność religijna, Traktat Lizboński, Europejski Trybunał Praw Człowieka.

Key words: European Union, Law on Religious Denominations, religious freedom, Lisbon Treaty, European Court of Human Rights.