

SPRAWOZDANIE
Z OGÓLNOPOLSKIEJ KONFERENCJI NAUKOWEJ
„UKŁADOWE METODY REGULACJI STOSUNKÓW
MIĘDZY PAŃSTWEM A ZWIĄZKAMI WYZNANIOWYMI
(ART. 25 UST. 4-5 KONSTYTUCJI RP)”
Lublin, 9-10 grudnia 2011 roku

Problematyka dotycząca relacji między Rzeczpospolitą Polską a związkami wyznaniowymi była przedmiotem ogólnopolskiej konferencji naukowej pt. „Układowe metody regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4-5 Konstytucji RP)”, która odbyła się w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II. Konferencję zorganizowała Katedra Prawa Wyznaniowego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II we współpracy z Departamentem Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (poprzednio MSWiA).

Konferencję otworzyli: ks. prof. dr hab. Antoni Dębiński – dziekan Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL, ks. dr hab. Piotr Stanisz, prof. KUL – kierownik Katedry Prawa Wyznaniowego KUL. W ramach otwarcia swoje słowa do zebranych skierował również abp Stanisław Budzik – metropolita lubelski, Wielki Kanclerz KUL. List nieobecnego Włodzimierza Karpińskiego – Sekretarza Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji – odczytał Józef Różański, który jest Dyrektorem Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

Program konferencji obejmował sześć sesji, z których każda dotyczyła oddzielnego wątku tematycznego: trzy odbyły się w pierwszym dniu obrad i trzy w następnym. Referaty zaprezentowało łącznie 22 prelegentów.

Sesji pierwszej, zatytułowanej „Geneza obowiązujących unormowań konstytucyjnych”, przewodniczył ks. prof. dr hab. Henryk Misztal (KUL).

Pierwszy referat pt. „Udział związków wyznaniowych w pracach nad ustawodawstwem wyznaniowym z 17 maja 1989 r.” wygłosił prof. dr hab. Michał Pietrzak (UW). Prelegent podkreślił, że w warunkach totalitarnego ustroju możliwość uczestnictwa związków wyznaniowych przy regulacji ich statusu prawnego była wykluczona. Pierwsze porozumienie między przedstawicielami Rządu i Episkopatu zostało zawarte 14 kwietnia 1950 r. Porozumienie to oznaczało odstąpienie od jednostronnego regulowania spraw wyznaniowych, „było pierwszym etapem dialogu” – dodał Profesor.

Następnie ks. prof. dr hab. Wojciech Góralski (UKSW) przedstawił referat zatytułowany „Geneza, zawarcie i problem ratyfikacji Konkordatu z 1993 r.” Na wstępie zaznaczył, że jego referat podejmuje przede wszystkim kwestie wstępne oraz problem ratyfikacji Konkordatu z 1993 r.

Kolejny referat (pt. „Kształtowanie się konstytucyjnego modelu układowego trybu regulacji stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim i innymi związkami wyznaniowymi w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w latach 1994-1997”) wygłosił dr hab. Ryszard Mojak, prof. UMCS. Profesor zauważył, iż przesłanką, która przesądziła o ostatecznej wersji konstytucyjnego modelu układowego trybu regulacji stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim było zróżnicowanie podstawy konstytucyjnej do ostatecznego ratyfikowania Konkordatu. Zasada równouprawnienia z kolei determinowała uregulowanie sytuacji prawnej na podstawie ustawy, której treść wcześniej była wynegocjowana tak, aby państwo niczego nie narzucało.

Ostatni referat (pt. „Nowelizacja ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego – wymogi proceduralne”), kończący sesję pierwszą, zaprezentował dr hab. Bartosz Rakoczy, prof. UMK. Prelegent odwołał się do kontekstu historycznego ustawy, wskazując na jego wielkie znaczenie. Debata nad próbą kierunków nowelizacyjnych ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego będzie determinowała dalsze kroki. Profesor zwrócił uwagę na fakt, omawiając problematykę dotyczącą konsensusu między Kościołem Katolickim a państwem, iż mało jest tego modelu układowego w samej ustawie.

Po sesji odbyła się dyskusja. Szczególnie ożywiona polemika dotyczyła waloru deklaracji premiera W. Cimoszewicza. Dr P. Sobczyk wyjaśnił, że deklaracja nie ma mocy źródła prawa z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Prof. Góralski, udzielając odpowiedzi, wyjaśnił, iż była to deklaracja jednostronna, wyjaśniająca, a strona kościelna znała jej treść. Z kolei prof. Mojak zwrócił uwagę, że deklaracje należy rozpatrywać w kontekście umowy międzynarodowej.

Drugiej sesji, dotyczącej „Zagadnień prawnoporównawczych”, przewodniczył dr hab. Tadeusz J. Zieliński, prof. ChAT.

Pierwszy referat pt. „Układowy charakter regulacji stosunków Państwo–Kościół w Konfederacji Szwajcarskiej” wygłosił ks. dr hab. Jan Krajczyński, prof. UKSW. Jak podkreślił, państwa, które dziś tworzą Konfederację Szwajcarską, doznały w przeszłości poważnych konfliktów natury wyznaniowej. Szwajcarzy od początków swej państwowości znali taką formę określania wzajemnych relacji, jak „porozumienie stron”. Umowy państwowo-kościelne mają zróżnicowany charakter, „jakkolwiek wszystkie te porozumienia prawne stanowią efekt wspólnych kompromisów i uzgodnień, ich natura jest niejednolita” – stwierdził Profesor. Większość umów ma znaczenie konstytutywne.

Drugi referat zaprezentował ks. dr hab. Piotr Ryguła (UŚ) (tytuł referatu: „Umowy między państwem a Kościołem Katolickim i innymi związkami wyznaniowymi w Hiszpanii”). Podkreślił, że współczesna monarchia otwiera nowy etap stosunków państwo–Kościół. Ta nowa sytuacja ustrojowo-prawna umożliwia wypracowanie nowego systemu między państwem a Kościołem Katolickim i innymi związkami wyznaniowymi w Hiszpanii. Prelegent zwrócił uwagę na art. 16 ust. 3 obowiązującej Ustawy Zasadniczej („Żadne wyznanie nie będzie mieć charakteru państwowego. Władze publiczne będą uwzględniać przekonania religijne społeczeństwa hiszpańskiego i utrzymywać wynikające z tego stosunki współpracy z Kościołem Katolickim i pozostałymi wyznaniami”), podkreślając, że taki zapis

„wskazuje na wolę prawodawcy odejścia od wcześniejszych rozwiązań ustrojowych, które nie uwzględniały przekonań religijnych społeczeństwa”.

„Metody regulacji stosunków Państwo–Kościół w Niemczech” były przedmiotem następnego referatu, który wygłosił ks. dr Mirosław Kosek (UKSW). Na wstępie przedstawił on genezę umów regulujących stosunki Państwo–Kościół w Niemczech, zwracając uwagę na system dwustronnych umów jako realizację intencji twórców Konstytucji Weimarskiej. Następnie wskazał, iż przedmiotem umów konkordatowych są trzy kategorie spraw: relacje między państwem a Stolicą Apostolską na płaszczyźnie międzynarodowej, relacje między państwem a stroną umowy Kościoła Katolickiego na terytorium danego landu oraz relacje między państwem a grupą obywateli przynależących wyznaniowo.

Kolejny referat pt. „Konsensualne metody regulacji statusu związków wyznaniowych w postsocjalistycznych państwach Europy Środkowo-Wschodniej” przedstawił dr Paweł Leszczyński (PWSZ w Gorzowie Wlkp). Prelegent na początku wyjaśnił, iż wystąpienie dotyczyć będzie m.in. państw Europy Środkowej, grupy państw poradzieckich i niektórych państw bałkańskich. Podkreślił, że różne są systemy prawne odnoszące się do rozwiązań konsensualnych dotyczących prawa wyznaniowego. Odróżnił kwestię samego dialogu między państwem a Kościołem Katolickim i innymi związkami wyznaniowymi od strony prawnej tego dialogu w postaci umów (porozumień). Dr Leszczyński przeanalizował metody regulacji statusu związków wyznaniowych, m.in. w Słowenii, Chorwacji, Gruzji, Rosji, Estonii i Republice Czeskiej oraz na Białorusi, Litwie i Łotwie.

Ostatni referat w drugiej sesji wygłosił prof. Piotr Stanisław nt. „Układowe metody regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi we Włoszech”. Profesor podkreślił, iż włoski porządek prawny, w tym normy prawne wyznaniowe, opiera się na włoskiej Konstytucji z 1947 r., w której zapisano: „obowiązek układowego normowania relacji państwa z Kościołem Katolickim i innymi związkami wyznaniowymi”. Prelegent przypomniał, że „zamierzeniem włoskiego ustrojodawcy było zagwarantowanie dwustronnego trybu regulacji wzajemnych stosunków i przyjęcie norm, które nie pozwolą na jednostronne narzucanie unormowań dotyczących wzajemnych stosunków przez państwo”. Jednym z ważniejszych przepisów decydujących o „nowości tego modelu stosunków państwo–Kościół” jest art. 8 ust. 3 włoskiej Konstytucji, który stanowi, że stosunki związków wyznaniowych z państwem są normowane przez ustawy na podstawie porozumień zawartych z ich właściwymi przedstawicielstwami.

Następnie odbyła się dyskusja. Pytano: Czy sytuacją prawną na Węgrzech, gdzie Parlament Węgierski odebrał prawa dotychczas legalnie istniejących związków wyznaniowych, nie interesuje się Rada Europy? Jaki charakter mają wspomniane trudności dotyczące układów z mniejszościami wyznaniowymi we Włoszech? Czy zasada rozdziału państwa od Kościoła stanowiła przeszkodę w regulacji umów dwustronnych? Co znaczy „status interesu publicznego” w aspekcie układu Konfederacji Szwajcarskiej? Czy Kościoły w Niemczech mają wpływ na kształt regulacji dotyczącej opodatkowania lub wystąpienia z Kościoła, a jeśli nie, to co czynią, aby zachować wierność doktrynie?

Sesji trzeciej, poświęconej „Pracom nad realizacją art. 25 ust. 5 Konstytucji RP”, przewodniczył J. Różański – Dyrektor Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

Pierwszy referat tej sesji, zatytułowany „Charakterystyka wspólnot religijnych, które wystąpiły od 2008 roku o uregulowanie stosunków z Państwem w drodze umów z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP”, wygłosił mgr Mariusz Radajewski (Wydział Rejestru oraz Obsługi Organizacyjno-Administracyjnej, Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MAiC). Zwrócił on uwagę na charakter formalno-prawny związków wyznaniowych, które począwszy od 2008 r., złożyły wnioski do Rady Ministrów o uregulowanie stosunków z Rzeczpospolitą Polską. Scharakteryzował 21 wspólnot wyznaniowych wskazując, iż 19 z nich jest wpisanych do Rejestru, natomiast dwie pozostałe mają uregulowaną sytuację prawną w ustawach indywidualnych (Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP oraz Muzułmański Związek Religijny w RP).

„Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP w praktyce Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA” stanowiła przedmiot wystąpienia mgr Ewy Ignaciuk (Wydział Regulacji Prawnych i Funduszu Kościelnego, Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA). Prelegentka podkreśliła, że ustawodawstwo przewiduje zróżnicowane formy regulacji statusu prawnego Kościołów i innych związków wyznaniowych z poszanowaniem gwarancji wolności sumienia i wyznania, a w konsekwencji równouprawnienie wszystkich Kościołów i innych związków wyznaniowych.

Ostatni referat tej sesji, pt. „Uregulowanie własności pounickich nieruchomości oraz finansowanie Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie w świetle art. 25 ust. 5 Konstytucji RP”, wygłosiła mgr Monika Piszcz-Czapla (Wydział Regulacji Prawnych i Funduszu Kościelnego, Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA). Na wstępie zwróciła uwagę, iż żaden akt prawny nie precyzuje trybu przygotowania i zawierania umów, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, i uchwalania ustaw wyznaniowych. Scharakteryzowała istotne założenia ustawy z 17 grudnia 2009 r. o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz ustawy z 13 maja 2011 r. o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa, ponieważ „przyjęte rozwiązania prawne mogą mieć wpływ na realizowanie w praktyce ustawodawczej zasady bilateralności”.

Sesja zakończyła się dyskusją, w której pytano m.in. o relacje postępowania Departamentu do Kodeksu Postępowania Administracyjnego, czy o przypadki występowania z tytułu bezczynności legislacyjnej jakiegokolwiek związku wyznaniowego.

Drugi dzień konferencji rozpoczęto sesją czwartą dotyczącą „Umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP”. Przewodniczył jej ks. dr hab. Krzysztof Warchałowski, prof. UKSW.

Pierwszy referat tej sesji, pt. „Zakres podmiotowy art. 25 ust. 5 Konstytucji RP”, wygłosił dr Andrzej Czohara. Jak podkreślił, w stosunkach między Rzeczpospolitą a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi występują dwie kategorie podmiotów, którymi są strona państwowa i strona wyznaniowa. Stronę państwową represen-

tują Rada Ministrów (jako organ władzy wykonawczej) oraz Sejm i Senat (organ władzy ustawodawczej). Znacznie trudniej określić, kto reprezentuje stronę wyznaniową.

Kolejny referat, zatytułowany „Zakres przedmiotowy umowy”, zaprezentował ks. dr hab. Dariusz Walencik, prof. UO. Wskazał on na potrzebę odwołania się w omawianej tematyce do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego projektów umów wyznaniowych z 2002 r., które nie zostały zrealizowane, dotychczasowej praktyki legislacyjnej oraz doktryny. Zakres przedmiotowy określony jest zasadami: autonomii i niezależności, współdziałania państwa i związków wyznaniowych oraz swobody umów.

Następnie dr Paweł Sobczyk (UKSW) w wystąpieniu na temat: „Negocjacje i zawarcie umowy” przypomniał o „poszukiwaniu w sferze stosunków z Kościołami i związkami wyznaniowymi obowiązku prawodawczego o charakterze konsensualnym”. Negocjacje poprzedzające zawarcie umowy należy zakwalifikować do „czynności o charakterze prelegislacyjnym”. Ustrojodawca nie określił procedury dotyczącej negocjacji między Radą Ministrów a przedstawicielami Kościoła lub innego związku wyznaniowego – dodał prelegent.

Ostatni referat w tej sesji (pt. „Charakter prawny umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP”) wygłosił mgr Marcin Olszówka (Uczelnia Łazarskiego, IPN PAN, UW). Prelegent podkreślił, że umowa wywiera „bezpośredni i wcale niemały” wpływ na sposób tworzenia i ostateczną treść norm.

Sesja zakończyła się dyskusją, w której poruszono takie tematy, jak dopuszczalność różnicowania sytuacji prawnej związków wyznaniowych w kontekście orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka czy też charakter umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP.

Sesji piątej, która dotyczyła „Ustawy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP”, przewodniczył dr hab. Zdzisław Zarzycki (UJ).

Pierwszy referat, pt. „Implikacje art. 25 ust. 5 Konstytucji RP dla procedury parlamentarnej”, wygłosił dr hab. Tadeusz J. Zieliński, prof. ChAT. Specyfika zagadnień prawno-wyznaniowych, będących przedmiotem regulacji ustawowych z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, „uzasadnia zastosowanie szczególnego reżimu postępowania parlamentarnego” – zwrócił uwagę prelegent. Marszałek Sejmu powinien odmówić przyjęcia projektu ustawy wyznaniowej, który nie powstał na podstawie umowy wyznaniowej. Mogą zaistnieć sytuacje, kiedy zasadne będzie wnieście projektu ustawy wyznaniowej przez inne niż Rząd podmioty wyposażone w prawo inicjatywy ustawodawczej. Przedmiotem tej ustawy ma być „konkretyzacja uprawnień konstytucyjnych o szczególnej doniosłości, a mianowicie zakorzenionych w fundamentalnej dla państwa demokratycznego wolności sumienia i wyznania”.

Problematyka „Statusu prawnego nauczycieli religii jako zagadnienie z zakresu stosunków państwowo-kościelnych objętych art. 25 ust. 5 Konstytucji RP” stanowiła temat kolejnego referatu, którego autorem był ks. prof. dr hab. Artur Mezglewski. Ksiądz Profesor na wstępie zaznaczył, że przedmiotem jego wystąpienia jest zajęcie stanowiska w następującej kwestii: czy tematyka dotycząca statusu prawnego nauczycieli religii powinna być regulowana w trybie układowym, a także czy ewen-

tualne uzgodnienia między władzą publiczną a związkami wyznaniowymi zapadać mają jedynie w trybie przewidzianym w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP?

Kolejny referat (pt. „Zmiana i uchylene ustawy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP”) wygłosił dr Wojciech Brzozowski (UW). W swoim wystąpieniu odniósł się on m.in. do przesłanek z art. 13 Konstytucji RP, który wyznacza granice pluralizmu dla wszelkich organizacji działających w państwie. Zwrócił uwagę, w jaki sposób od strony formalnej czy proceduralnej miałyby dojść do uchylenia dotyczącego regulacji ustawowej. Konkludując swoją wypowiedź stwierdził, iż problematyka ta wciąż budzi kontrowersje.

Ostatni referat na temat: „Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP a ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania”, autorstwa dra Pawła Boreckiego (UW), z racji nieobecności autora został odczytany przez prof. T. Zielińskiego. Jak pisze dr Borecki, „Związek art. 25 ust. 5 Konstytucji z ustawą o gwarancjach wolności, sumienia i wyznania może być rozpatrywany przynajmniej w dwóch aspektach”. Z jednej strony, przepis ten może być uznany za regulujący zmiany niektórych postanowień ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, z drugiej natomiast ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania wydaje się odpowiednim aktem normatywnym do uregulowania szczegółowego trybu urzeczywistnienia art. 25 ust. 5 Konstytucji.

Po sesji rozpoczęła się dyskusja, której tematyka dotyczyła przede wszystkim nauczania religii i jej miejsca wśród pozostałych przedmiotów w szkole.

Ostatniej sesji, na temat: „Układowa forma regulacji stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim (art. 25 ust. 4 Konstytucji RP)”, przewodniczył ks. dr hab. Mirosław Sitarz, prof. KUL.

Pierwszy referat, pt. „Konkordat jako metoda regulacji stosunków Państwo–Kościół. Forma i przedmiot”, wygłosił ks. prof. dr hab. Józef Krukowski (UKSW, KUL). Prelegent podkreślił, iż Konkordat miał okazać się instrumentem zdatnym do realizacji metody regulacji wzajemnych stosunków między Państwem a Kościołem, stał się jednak przedmiotem ataków ze strony grupy politycznej, która uzyskała większość w Parlamencie. Następnie Profesor przedstawił pojęcie Konkordatu, jego przedmiot i formę.

Ostatni referat podczas tej sesji, zatytułowany „Zmiana systemu finansowania Kościoła Katolickiego w świetle Konstytucji RP i Konkordatu”, zaprezentował dr Michał Zawisłak (KUL). Obowiązek zmiany finansowania Kościoła Katolickiego w formie układowej, ciąży na stronach umowy międzynarodowej, jaką jest Konkordat. Przekazywanie dotacji z budżetu państwa na realizację zadań o znaczeniu ogólnospołecznym jest zgodne z zasadą współdziałania dla dobra wspólnego i dobra jednostki – zwrócił uwagę dr Zawisłak. Przypomniał, iż art. 25 ust. 4 i 5 wskazuje na układową formę regulacji stosunków między państwem a Kościołem Katolickim.

Na zakończenie sesji odbyła się dyskusja, po której Organizatorzy sympozjum podsumowali i zakończyli konferencję oraz zaprosili wszystkich uczestników na wspólny obiad.

*Agnieszka Romanko
doktorantka Katedry Kościelnego Prawa Publicznego
i Konstytucyjnego KUL*