

PAWEŁ BORECKI

AUTONOMIA KOŚCIOŁÓW I INNYCH ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH WE WSPÓŁCZESNYM PRAWIE POLSKIM

Autonomia związków wyznaniowych, czyli ich zdolność do tworzenia i rządzenia się własnym prawem wewnętrznym (prawem kościelnym), jest istotnym przejawem kolektywnej wolności sumienia i wyznania¹. Jest to zarazem jedna z podstawowych cech systemu rozdziału państwa i wspólnot religijnych².

W przeciwieństwie do porządku prawnego Polski Ludowej³ Konstytucja RP z 2 kwietnia z 1997 r. w szerokim zakresie gwarantuje autonomię wspólnotom religijnym. Jej art. 25 ust. 3 stanowi, że stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowych są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności w swoim zakresie, a także współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Wykładnia historyczna tego niejednoznacznego przepisu wskazuje, że przymiot autonomii

¹ Na temat autonomii wspólnot religijnych (Kościoła) oraz charakteru ich prawa wewnętrznego zob. zwłaszcza.: J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 2000, s. 108-116; M. Pietrzak, *Prawo kanoniczne w polskim systemie prawnym*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 8, s. 16-19; R. Sobański, *Prawo kanoniczne a krajowy porządek prawny*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 6, s. 7-10.

² Szerzej o sytuacji związków wyznaniowych w systemie rozdziału zob.: M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2010, s. 101-107.

³ Na temat ograniczenia autonomii wspólnot religijnych w Polsce Ludowej zob. szerzej: E. Goryczko, *Autonomia i samorządność związków wyznaniowych w Polsce Ludowej*, Tamów 2005, s. 42-82, 132-139.

został odniesiony do związków wyznaniowych, nie zaś do państwa⁴. Twórcy polskiej Konstytucji, w przeciwieństwie do niektórych ustrojodawców europejskich, nie zamieścili bezpośredniego stwierdzenia, że wspólnoty religijne mają prawo do swobodnego tworzenia własnego prawa wewnętrznego oraz rządzenia się nim⁵. Ustawa zasadnicza nie wiąże przy tym wprost autonomii wspólnot religijnych z wolnością sumienia i religii (art. 53 ust. 1). Nie precyzuje sama szczegółowo jej zakresu, używając jedynie sformułowania: „w swoim zakresie”. Nie odsyła również bezpośrednio do ustaw lub umów międzynarodowych jako determinantów autonomii. Owo odesłanie wyrażone jest pośrednio w art. 25 ust. 4 i 5 określających formy regulacji stosunków między Rzeczpospolitą Polską a odpowiednio Kościołem katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi. Ogólnikowość regulacji zagadnienia autonomii wspólnot religijnych w ustawie zasadniczej to wynik zwłaszcza obaw reprezentanta Kościoła katolickiego w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, aby sprecyzowanie granic autonomii i niezależności kościołów i innych związków wyznaniowych nie stało się dla państwa podstawą do ograniczenia swobody ich działalności⁶. Prawdopodobnie to również efekt starań przedstawicieli Episkopatu Polski oraz parlamentarzystów związanych z Kościołem katolickim, aby przepisy wyznaniowe przyszłej ustawy zasadniczej były możliwie zgodne z odpowiednimi postanowieniami Konkordatu z 28 lipca 1993 r., w szczególności z art. 1. Należy zauważyć, iż art. 25 ust. 3 Konstytucji zawiera terminologię zbieżną, a niekiedy wręcz tożsamą z występującą w fundamentalnych aktach nauki społecznej Kościoła katolickiego, w których określił on preferowany przez siebie

⁴ Zob. P. Borecki, *Geneza modelu relacji państwo-kościół w konstytucji RP*, Warszawa 2008, s. 326. W Konstytucji poza art. 25 ust. 3 pojęcie autonomii występuje jeszcze tylko raz – w odniesieniu do szkół wyższych (art. 70 ust. 5). Trybunał Konstytucyjny uznał jednak w orzeczeniu z 5 października 2005 r. (sygn. SK 39/05), że autonomia tych instytucji nie jest taka sama, co wynika już z przepisów Konstytucji o niej stanowiących.

⁵ Konstytucja litewska z 1992 r. bezpośrednio stwierdza, że kościoły i organizacje religijne bez przeszkód rządzą się swymi kanonami i statutami. Zbliżone sformułowania zawierają konstytucje Albanii z 1998 r. oraz Mołdowi z 1994 r.

⁶ P. Borecki, *Geneza*, s. 275-276.

model relacji z państwem⁷. W warunkach silnej pozycji tegoż Kościoła w polskim życiu publicznym, także w jego aspekcie politycznym, sprzyja to narzucaniu przez hierarchię katolicką wykładni pojęć występujących w tym przepisie Konstytucji, w szczególności pojęcia autonomii, bazującej na akcie samoświadomości (doktrynie) wspomnianego wyznania. W sumie grozi to nadmiernym rozszerzeniem zakresu przedmiotowego omawianego pojęcia, a w konsekwencji może prowadzić do ograniczenia suwerenności prawodawczej państwa w dziedzinach będących przedmiotem zainteresowania Kościoła większościowego (tzw. *res mixtae*)⁸.

Przy interpretacji zasady poszanowania autonomii związków wyznaniowych w swoim zakresie konieczne jest odwołanie się do wypowiedzi doktryny prawa oraz treści ustawodawstwa wyznaniowego indywidualnego oraz ogólnego, przede wszystkim ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁹. W przypadku określenia zakresu autonomii Kościoła katolickiego w pierwszej kolejności konieczne jest uwzględnienie postanowień Konkordatu między Rzeczpospolitą Polska a Stolica Apostolską z 28 lipca 1993 r.¹⁰

Można zatem przyjąć, iż Konstytucja potwierdza prawo kościołów i innych związków wyznaniowych do tworzenia własnego prawa wewnętrznego, dotyczącego spraw immanentnie związanych z ich działalnością bez ingerencji państwa¹¹. Są to zwłaszcza: kwestie doktrynalne, zasady sprawowania obrzędów i udzielania posług religijnych,

⁷ Por. *Gaudium et spes*, 76, w: *Sobór Watykański II, Konstytucje, dekryty deklaracje*, Poznań, 1967, s. 604-605.

⁸ Zob. szerzej krytycznie o art. 25 ust. 3 Konstytucji: R.M. Małajny, *Regulacja kwestii konfesyjnych w Konstytucji III RP (refleksje krytyczne)*, w: *Ze sztandarem prawa przez świat. Księga dedykowana Profesorowi Wienczysławowi von Igelgrund z okazji 85-lecia urodzin*, red. R. Tokarczyk, K. Motyka, Kraków 2002, s. 293-296.

⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2005 r., Nr 231, poz. 1965 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 1998 r., Nr 51, poz. 318.

¹¹ Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 68; por. L. Garlicki, *Rozdział I „Rzeczpospolita”, artykuł 25*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 15-18, który pojęcia autonomii i niezależności wyrażone w art. 25 ust. 3 Konstytucji interpretuje odmiennie, pod wyraźnym wpływem wypowiedzi przedstawicieli doktryny prawa wyznaniowego związanych z Kościołem katolickim. Rozpatruję je łącznie, odnosząc zarówno do związków wyznaniowych, jak i do państwa.

kryteria przyjmowania do wspólnoty religijnej, zawieszania możliwości uczestniczenia w życiu religijnym oraz usuwania ze związku wyznaniowego. Za pośrednictwem prawa wewnętrznego wspólnoty religijne normują także prawa i obowiązki swych członków, kryteria doboru do stanu duchownego i status jego przedstawicieli, wreszcie zasady tworzenia wyznaniowych jednostek organizacyjnych różnego szczebla; określają organy związku wyznaniowego, ich kompetencje i zasady obsady¹². Ewentualne ograniczenie przez państwo zakresu autonomii wspólnot religijnych, traktowane jako ograniczenie wolności uzewnętrzniania religii, może nastąpić tylko w drodze ustawowej i odpowiadać innym kryteriom określonym w art. 53 ust. 5 i art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, tzn. musi być konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności oraz wolności i praw innych osób, a ponadto winny być to ograniczenia konieczne w społeczeństwie demokratycznym i nie mogą one naruszać istoty tego aspektu wolności uzewnętrzniania religii, jaką stanowi autonomia związków wyznaniowych. Art. 25 ust. 1 Konstytucji wymaga, aby wszelka limitacja autonomii prawnej wspólnot religijnych była ustanawiana i wprowadzana w życie na jednakowych zasadach dla wszystkich oficjalnie działających związków wyznaniowych. Szczególnymi konstytucyjnymi gwarancjami proceduralnymi respektowania przez państwo autonomii kościołów i innych związków wyznaniowych są: zasada regulacji stosunków między państwem a poszczególnymi wspólnotami religijnymi w formie dwustronnej – na podstawie umów (art. 25 ust. 4 i 5) oraz prawo do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o zbadanie konstytucyjności lub legalności aktów normatywnych dotyczących spraw objętych zakresem działania kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 191 ust. 1 i 2 w zw. z art. 188).

Zasadne jest stanowisko, że w świetle polskiej ustawy zasadniczej autonomia związków wyznaniowych ma charakter pierwotny. Nie pochodzi z nadania państwa, nie jest przywilejem z jego strony wobec wspólnot religijnych. Państwo w swoim systemie prawnym, przede wszystkim w Konstytucji, jedynie ową autonomię uznaje i w pewnej mierze ją limituje. Natomiast jej źródłem jest wolność religii zakorze-

¹² Zob. E. Goryczko, *Autonomia i samorządność*, s. 16.

niona w świetle art. 30 wspomnianego aktu w przyrodzonej godności ludzkiej. Za pierwotnym charakterem autonomii wspólnot religijnych przemawiają także okoliczności historyczne. Dzieje niektórych wyznań na ziemiach polskich, jak katolicyzm, prawosławie czy judaizm, są równe, a być może starsze niż historia państwa polskiego. Kościół katolicki jest bodaj jedyną instytucją publiczną, która w naszym kraju zachowała ciągłość organizacyjną od drugiej połowy X wieku.

Ogólna zasada wzajemnej niezależności państwa i związków wyznaniowych w swoim zakresie uzasadnia stanowisko, że ustrojodawca polski optuje za zasadą wzajemnej niezależności i nieskuteczności prawa państwowego oraz prawa kościelnego¹³. W związku z tym organy państwowe nie powinny ingerować w proces tworzenia prawa wewnętrznego wyznań poprzez np. wpływ na skład organów prawodawczych, zatwierdzanie, przyjmowanie do wiadomości, czy uznawanie aktów tego prawa, traktowanych jako przesłanki ich obowiązywania. Wyklucza to jakąkolwiek formę *ius placeti*. Zgodnie z zasadą wzajemnej niezależności organy państwowe nie mogą też egzekwować norm prawa kościelnego, dokonywać wiążącej wykładni przepisów tego prawa czy orzekać o ważności konfesyjnych aktów normatywnych. Prawo wewnętrzne związków wyznaniowych jest *sui generis* prawem obcym w stosunku do norm prawa polskiego¹⁴.

Zasada bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, wyrażona w art. 25 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z wykładnią historyczną, ale także jak się wydaje – gramatyczną, winna być interpretowana jako dyrektywa ich neutralności światopoglądowej¹⁵. Ogranicza ona zakres kompetencji

¹³ Nieuzasadniony jest w świetle art. 25 ust. 3 Konstytucji pogląd, jakoby zasada wzajemnej nieskuteczności odnosiła się jedynie do relacji między prawem państwowym a prawem kanonicznym Kościoła katolickiego – zob. W. Brodziński, *Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 567.

¹⁴ A. Mezglewski, *Opinia prawna dotycząca problemu obowiązywania prawa wewnętrznego związków wyznaniowych w obrocie prawnym*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2011, t. 3, s. 252.

¹⁵ Zob. P. Borecki, *Geneza*, s. 289; por. W. Brzozowski, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Warszawa 2011, s. 29-47.

prawodawczych organów władzy publicznej. Nie powinny one wikłać się w kwestie religijno-światopoglądowe. Nie mogą w szczególności normować spraw natury religijnej – dogmatów, obrzędów i innych czynności religijnych, problematyki świąt, kryteriów kształtowania stanu duchownego, czy statusu poszczególnych kategorii osób w ramach wspólnot religijnych. Jest to domena prawodawcy kościelnego.

Przepisy ustawy zasadniczej dotyczące źródeł prawa, a szczególnie art. 87 oraz art. 234, określające wyczerpująco kategorie źródeł prawa powszechnie obowiązującego, pozwalają przyjąć *a contrario*, że przepisy prawa kościelnego do tej kategorii nie należą¹⁶. Co do zasady mają one moc obowiązującą jedynie w ramach danego związku wyznaniowego. Ich skuteczność w państwowym porządku prawnym jest możliwa na podstawie wyraźnej woli państwa wyrażonej w ustawie lub w umowie międzynarodowej¹⁷.

Niestety Konstytucja nie rozstrzyga bezpośrednio, jak rozwikłać ewentualny konflikt między normami obu porządków prawnych, czyli ujmując rzecz generalnie: którego prawa normy mają wyższość. Rzeczony akt nie akcentuje suwerenności państwa wobec wspólnot religijnych. To zapewne reakcja ustrojodawcy na trudne doświadczenia z zakresu relacji państwo–kościół w okresie rządów totalitarnych, a następnie autorytarnych, w Polsce w latach 1944-1989. Zabrakło we współczesnej ustawie zasadniczej sformułowań zbliżonych do tych zawartych w Konstytucji marcowej z 1921 r. w art. 113, iż „[...] żaden związek religijny jednak nie może stawać w sprzeczności z ustawami Państwa”, czy w art. 112: „Wolności wyznania nie wolno używać w sposób przeciwny ustawom. Nikt nie może uchylać się od spełniania obowiązków publicznych z powodu swoich wierzeń religijnych”. Najmniejsze wątpliwości występują w odniesieniu do pozycji norm konstytucyjnych, ponieważ sama ustawa zasadnicza w art. 8 ust. 1, stwierdza, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Zarazem art. 83 tego aktu stanowi, że każdy ma obowiązek

¹⁶ Zob. W. Brzozowski, *Glosa do wyroku [NSA] z dnia 8 stycznia 2008 r. (II GSK 286/07)*, „Przegląd Sądowy” 2010, nr 1, s. 152-159.

¹⁷ Zob. szerzej: P. Stanisławski, *Źródła prawa wyznaniowego Rzeczypospolitej Polskiej*, w: A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, wyd. 3, Warszawa 2011, s. 65-66.

przestrzegania prawa państwa polskiego. Od tego obowiązku ustrojodawca nie przewiduje żadnego wyjątku. Reasumując, można stwierdzić, że w polskim systemie prawnym obowiązuje reguła charakterystyczna dla modelu rozdziału państwa i związków wyznaniowych. W przypadku kolizji między normami prawa państwowego i prawa kościelnego pierwszeństwo należy dać tym pierwszym. Powołanie się na normy prawa kościelnego nie uzasadnia odmowy podporządkowania się prawu państwowemu. Tę regułę, chociaż nie wyrażoną bezpośrednio w ustawie zasadniczej, potwierdza jej art. 85 ust. 3, dopuszczający motywowaną w szczególności przekonaniem religijnymi odmowę służby wojskowej¹⁸.

Podstawy do ochrony uprawnienia związków wyznaniowych do tworzenia własnego prawa wewnętrznego i do rządzenia się nim w swojej sferze wewnętrznej dostarczają także niektóre wiążące Polskę akty prawa międzynarodowego. W ramach Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r.¹⁹ gwarancje autonomii wspólnot religijnych wyprowadza się z art. 9, poręczającego wolność myśli, sumienia i wyznania. Bardzo zbliżoną treść posiada art. 18 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych ONZ z 1966 r. W omawianej dziedzinie ukształtowała się już linia orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz). Wolność wyznania obejmuje ochronę wolności organizacyjnej (autonomii) związków wyznaniowych. ETPCz interpretuje pojęcie autonomii wspólnot religijnych szerzej, niż tylko jako wolność tworzenia własnego prawa wewnętrznego i rządzenia się nim. Autonomia grupy wyznaniowej polega na samodzielności w organizowaniu swego funkcjonowania i form integracji wiernych. Władze publiczne nie mogą wkraczać w tę sferę, dopóki nie stanie się to „konieczne w demokratycznym społeczeństwie”²⁰. W wyroku z 26 października 2000 r. w sprawie *Hasan i Chaush v. Bułgaria* stwierdził on, że tam, gdzie wchodzi w grę organizacja wspólnoty religijnej, art.

¹⁸ Zob. także: art. 3 ust. 3 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz ustawę z 28 listopada 2003 r. o służbie zastępczej (Dz. U. Nr 223, poz. 2217 ze zm.).

¹⁹ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

²⁰ *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do art. 1-18*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 581.

9 musi być interpretowany w świetle ochrony zapewnianej przez art. 11 Konwencji z 1950 r. (wolność zgromadzania się i stowarzyszania), który zabezpiecza życie stowarzyszeniowe przed nieuprawnioną ingerencją państwa. W ocenie tego organu widziane w tej perspektywie prawo wyznawcy do wolności religijnej ogarnia oczekiwanie, że wspólnocie zezwoli się na niezakłócone funkcjonowanie, wolne od ingerencji państwa. ETPCz bardzo wysoko ocenił znaczenie autonomii wspólnot religijnych, konstatując, że ich autonomiczne istnienie jest niezbędne dla pluralizmu w demokratycznym społeczeństwie, a zatem znajduje się w samym sercu ochrony, jaką zapewnia art. 9 Konwencji. Dotyczy on nie tylko organizacji wspólnoty jako takiej, ale też skutecznego korzystania z prawa do wolności religijnej przez wszystkich aktywnych jej członków. Zdaniem Trybunału, gdyby życie organizacyjne wspólnoty nie było chronione przez art. 9 Konwencji, wszystkie inne aspekty wolności religii jednostki podlegałyby naruszeniu²¹.

Autonomia wspólnot religijnych w świetle orzecznictwa strasburskiego odnosi się w szczególności do: ustalania doktryny danej grupy wyznaniowej; ustalania struktury organizacyjnej kościoła, z czym powinna wiązać się możliwość uzyskania osobowości prawnej; ustaleń dotyczących obsady stanowisk kościelnych, a także przenoszenia, zwalniania, usuwania duchownych; swobody grupy wyznaniowej do decydowania o swoim składzie czy swobody podejmowania aktów dotyczących praw i statusu wiernych²². Autonomia, jak zauważa Leszek Garlicki, nie wyklucza podporządkowania się grup wyznaniowych ogólnym – religijnie neutralnym – przepisom prawa państwowego dotyczącym porządku publicznego. W tych kwestiach państwowemu przysługuje stosowny „margines oceny”. Może on jednak podlegać modyfikacjom, ponieważ trzeba mieć na uwadze potrzebę ochrony rzeczywistego pluralizmu wyznaniowego²³. Orzecznictwo strasburskie nie traktuje zatem autonomii (samodzielności) grup konfesyjnych jako absolutnej. Dopuszcza jej limitowanie zgodnie ze stanowiskiem

²¹ *Wolność religii. Wybór materiałów. Dokumenty. Orzecznictwo*, tłum. i oprac. T. Jasudowicz, Toruń 2001, s. 329-330.

²² *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka*, s. 582.

²³ Tamże, s. 582.

współczesnej liberalnej doktryny prawa wyznaniowego i konstytucyjnego. Współczesne polskie ustawodawstwo wyznaniowe, generalnie rzecz ujmując, odpowiada standardom wypracowanym przez ETPCz w dziedzinie ochrony szeroko interpretowanej autonomii związków wyznaniowych.

Analiza treści ustaw wyznaniowych z lat 1989-1997 prowadzi do wniosku, że ustawodawca niezgodnie z ustrojową zasadą równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych zróżnicował ich status prawny w zakresie prawnych możliwości ingerencji organów państwowych w sferę ich autonomii. Zasadnicze różnice występują między wspólnotami działającymi na podstawie indywidualnych aktów ustawodawczych a wpisanymi do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych.

Ustawa z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania potwierdziła ogólnie autonomię prawną związków wyznaniowych, stanowiąc w art. 19 ust. 2 pkt 4, że kościoły i inne związki wyznaniowe, wypełniając funkcje religijne, mogą w szczególności rządzić się w swoich sprawach własnym prawem. Autonomia została w związku z tym ograniczona do funkcji religijnych. W przypadku zarejestrowanych związków wyznaniowych ustawodawca ponadto wyraźnie określił, jakie treści winny znajdować się w prawie wewnętrznym (statucie) wspólnoty starającej się o wpis do rejestru i przyznał organowi rejestrowemu uprawnienia kontrolne w tej dziedzinie.

Zgodnie z art. 31 pkt 5 ustawy z 17 maja 1989 r. statut jest koniecznym elementem wniosku o wpis do rejestru. Statut według art. 31 ust. 2 tej ustawy winien w szczególności określać: nazwę kościoła lub innego związku wyznaniowego różną od nazw innych organizacji; teren działania i siedzibę władz wspólnoty religijnej; cele działalności oraz formy i zasady ich realizacji; organy, sposób ich powoływania i odwoływania, zakres kompetencji oraz tryb podejmowania decyzji; sposób reprezentowania związku wyznaniowego na zewnątrz oraz zaciągania zobowiązań majątkowych; sposób nabywania i utraty członkostwa oraz prawa i obowiązki członków; sposób powoływania i odwoływania osób duchownych, o ile kościół lub inny związek wyznaniowy przewiduje tworzenie takich stanowisk, wreszcie sposób rozwiązania związku wyznaniowego i przeznaczenie pozostałego po nim majątku. Jeżeli

kościół lub inny związek wyznaniowy przewiduje tworzenie jednostek mających osobowość prawną, to w statucie należy określić ich nazwy, teren działania, siedziby, zakres uprawnień oraz zasady tworzenia, znoszenia i przekształcania tych jednostek. Należy określić ponadto ich organy, zakres kompetencji, tryb podejmowania decyzji, sposób powoływania i odwoływania tych organów, sposób reprezentowania na zewnątrz oraz zaciągania zobowiązań majątkowych (zob. art. 32 ust. 3). Natomiast jeżeli związek wyznaniowy przewiduje tworzenie jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, to w statucie powinny być określone: ich nazwy, zasady tworzenia, znoszenia i przekształcania (zob. 32 ust. 5). Jeżeli dana wspólnota religijna stanowi część organizacji o zasięgu międzynarodowym, to w statucie powinny być określone: zakres i formy wzajemnych stosunków (zob. art. 32 ust. 4). Analiza wymogów dotyczących treści statutu związków wyznaniowych starających się o rejestrację wskazuje, że celem ustawodawcy jest zapewnienie przede wszystkim bezpieczeństwa obrotu prawnego w relacjach związku wyznaniowego z osobami trzecimi oraz zagwarantowanie pewnego podstawowego ładu korporacyjnego wewnątrz danej wspólnoty religijnej. Służy to w istocie rzeczy interesom samych wyznawców. Biorąc pod uwagę, że świadomość prawna wnioskodawców jest zróżnicowana, można z dużą dozą prawdopodobieństwa przyjąć, że kontrola organu rejestrowego w procesie formułowania statutu wspólnoty religijnej sprzyja nadaniu mu charakteru jurydycznego i podniesieniu jego jakości legislacyjnej.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w trakcie postępowania o wpis do rejestru organ rejestrowy może żądać od wnioskodawców wyjaśnienia w szczególności treści statutu. Może on także zwracać się do odpowiednich organów o sprawdzenie danych zawartych w rzeczonym akcie. Jeżeli organ rejestrowy w trakcie wspomnianego postępowania stwierdzi braki lub uchybienia zwłaszcza w treści statutu, w zakresie określonym w art. 32 wspomnianej ustawy, wyznacza dwumiesięczny termin na ich uzupełnienie, a w przypadku bezskutecznego upływu tego terminu wydaje decyzję o odmowie wpisu do rejestru (zob. art. 33 ust. 3). Kontroli organu rejestrowego podlega nie tylko kompletność statutu w zakresie wymaganych przez prawo elementów treści, ale także jego

szczegółowa treść merytoryczna. Organ rejestrowy bowiem bada, czy m.in. statut nie zawiera postanowień sprzecznych z przepisami ustaw chroniącymi bezpieczeństwo i porządek publiczny, zdrowie, moralność publiczną, władzę rodzicielską oraz podstawowe prawa i wolności innych osób. W przypadku stwierdzenia takiej sprzeczności wydaje on również decyzję o odmowie wpisu (zob. art. 33 ust. 3). Ustawodawca nie wymaga generalnie zgodności statutu z obowiązującym prawem państwowym, lecz formułuje wymóg węższy – niesprzeczności tego aktu z postanowieniami ustaw, zatem także aktów normatywnych o wyższej niż ustawy mocy prawnej, chroniącymi wskazane w rzeczonym przepisie obiektywne wartości. Decyzje o odmowie wpisu winny być wydane w terminie trzech miesięcy od wszczęcia postępowania o wpis do rejestru. Od tych decyzji przysługuje prawo skargi do sądu administracyjnego (zob. art. 33 ust. 4). Przy tym należy podkreślić, że przesłanki odmowy wpisu do rejestru są mniej wyśrubowane niż kryteria ograniczenia wolności uzewnętrzniania religii określone w art. 53 ust. 5 i w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zmiana statutu kościoła lub innego związku wyznaniowego wpisanego do rejestru dokonuje się w trybie obowiązującym przy ich rejestrowaniu (art. 35 ust. 1). Zmiany statutu winny być zatem dokonane przez organ związku wyznaniowego przewidziany przez dotychczasowy statut, a wniosek o ich zarejestrowanie powinien zgłosić, w razie braku innych postanowień statutu, organ uprawniony do reprezentowania danego związku wyznaniowego na zewnątrz. Nie są to jednak wymogi ustawowe. Od 2008 r. organ rejestrowy odstąpił od długoletniej praktyki badania, czy zmiana statutu została dokonana w trybie określonym przez dotychczasowe prawo wewnętrzne danej wspólnoty religijnej²⁴. Organ rejestrowy może domagać się w każdym czasie aktualizacji danych warunkujących wpis do rejestru, określonych w art. 32 ust. 1 pkt 2-5 ustawy z 1989 r., czyli zwłaszcza aktualizacji statutu (zob. art. 35 ust. 2).

²⁴ M. Piszcz-Czapla, *Rejestr Kościołów i związków wyznaniowych*, w: *Prawo państwowe a prawo wewnętrzne związków wyznaniowych. Pamiętnik VII Zjazdu Katedr i Wykładowców Prawa Wyznaniowego Gniezno 11-12 IX 2010*, red. K. Krasowski, M. Materniak-Pawłowska, M. Stanulewicz, Poznań 2010, s. 159.

Odpowiednio takie same wymogi winien spełniać statut organizacji międzykościelnej. Organowi rejestrowemu przysługują wobec tych podmiotów takie same uprawnienia kontrolne.

Ustawodawca nie przewiduje natomiast żadnej kontroli przez organ rejestrowy innych szczegółowych aktów prawa wewnętrznego np. regulaminów, instrukcji, pragmatyk służbowych, czy oficjalnych wykładni przepisów statutów dokonanych przez kompetentne organy zwierzchnie związków wyznaniowych.

Należy podkreślić, że ustawodawca dąży do zapewnienia przestrzegania przez sam związek wyznaniowy jego statutu. Przewiduje zatem sankcje za naruszenie tego aktu przez daną wspólnotę. Organ rejestrowy lub prokurator mogą bowiem wystąpić do sądu okręgowego o stwierdzenie niezgodności działań kościoła lub innego związku wyznaniowego w szczególności ze statutem stanowiącym podstawę rejestracji (art. 36a ust. 1). W razie stwierdzenia prawomocnym wyrokiem sądu, że działalność danego związku wyznaniowego rażąco narusza postanowienia statutu, organ rejestrowy wydaje decyzję o wykreśleniu z rejestru (art. 35a ust. 2)²⁵.

W przypadku kościołów i innych związków wyznaniowych działających na podstawie indywidualnych aktów ustawodawczych występuje wyraźny podział na te, które regulację prawną uzyskały w latach 1989-1997²⁶ oraz działające na podstawie aktów ustawodawczych z okresu międzywojennego.

²⁵ Szerzej na temat przesłanek, trybu i następstw tzw. delegalizacji związku wyznaniowego zob. J. Koredczuk, *Niezgodność działania Kościołów lub związków wyznaniowych z przepisami prawa*, w: *Prawo państwowe a prawo wewnętrzne związków wyznaniowych*, s. 57-65.

²⁶ Zob.: ustawa z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP (Dz. U. Nr 29, poz. 154 ze zm.), ustawa z 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. Nr 66, poz. 287, ze zm.), ustawa z 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP (Dz. U. Nr 73, poz. 323 ze zm.), ustawa z 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w RP (Dz. U. Nr 73, poz. 324 ze zm.), ustawa z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w RP (Dz. U. Nr 97, poz. 479 ze zm.), ustawa z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan-Baptystów w RP (Dz. U. Nr 97, poz. 480 ze zm.), ustawa z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w RP (Dz. U. Nr 97, poz. 481 ze zm.), ustawa z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w RP

Akty normatywne z 1928 r.²⁷ i z 1936 r.²⁸ ustanowione zostały w warunkach zasadniczo odmiennego konstytucyjnego systemu relacji między państwem a związkami wyznaniowymi – zwierzchnictwa wyznaniowego państwa nad konfesjami. Są to zatem współcześnie regulacje anachroniczne. Ich postanowienia, przewidujące daleko idące możliwości nadzoru organów państwowych szczególnie w dziedzinie tworzenia własnego prawa wewnętrznego przez właściwe związki wyznaniowe, włącznie z prawem do uznawania statutów (ustaw wewnętrznych) w drodze rozporządzeń Rady Ministrów, należy obecnie uznać za nieobowiązujące na mocy art. 18 ust. 2 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Stanowi on, iż przepisy rozdziału 2 tej ustawy określające uprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych mają zastosowanie do wspólnot religijnych o sytuacji prawnej uregulowanej w drodze odrębnych ustaw, jeżeli ustawy te nie przewidują takich uprawnień. Natomiast zawarty w rozdziale 2 art. 19 ust. 2 pkt 4 potwierdza, że w ramach swobody wypełniania funkcji religijnych związki wyznaniowe mogą rządzić się w swoich sprawach własnym prawem. Zatem Wschodni Kościół Staroobrzędowy nieposiadający hierarchii duchownej (WKS), Karaïmski Związek Religijny (KZR) oraz Muzułmański Związek Religijny (MZR) mogą korzystać z autonomii w szerokim zakresie, nieograniczonym przez żadne szczególne regulacje ustawowe. W szczególności zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o gwarancjach wolności sumienia jako wspólnot religijnych działających na podstawie odrębnych ustaw nie dotyczą ich ogranicze-

(Dz. U. Nr 97, poz. 482 ze zm.), ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP (Dz. U. Nr 41, poz. 251 ze zm.), ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w RP (Dz. U. Nr 41, poz. 252 ze zm.), ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w RP (Dz. U. Nr 41, poz. 253, ze zm.) oraz ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w RP (Dz. U. Nr 41, poz. 254, ze zm.).

²⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nieposiadającego hierarchii duchownej (Dz. U. Nr 38, poz. 363 ze zm.).

²⁸ Ustawa z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP (Dz. U. Nr 30, poz. 240 ze zm.) oraz ustawa z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaïmskiego Związku Religijnego w RP (Dz. U. Nr 30, poz. 241 ze zm.).

nia autonomii zarejestrowanych lub starających się o rejestrację związków wyznaniowych przewidziane w dziale III wspomnianej ustawy. Nie mają one obowiązku informowania organów państwowych o zmianie swego prawa wewnętrznego, a minister właściwy do spraw wyznań nie ma prawnych instrumentów kontroli tego prawa. Współczesny ustawodawca nie przewidział także obowiązku ogłoszenia aktualnego prawa wewnętrznego (statutów) wymienionych konfesji. W sumie trzeba podkreślić, że w odniesieniu do WKS, KZR i MZR mamy do czynienia z pewnym obszarem deregulacji, a szerzej rzecz ujmując – niejednoznacznym stanem prawnym. Jako pozytyw należy jednak odnotować, że indywidualne akty ustawodawcze z 1928 r. i z 1936 r. jednoznacznie określają granice prawnej autonomii wspomnianych związków wyznaniowych – obowiązujące prawo państwowe.

Na podstawie aktów normatywnych z lat 1989-1997 potwierdzono w szerokim zakresie autonomię jedenastu kościołów chrześcijańskich oraz gmin wyznaniowych żydowskich, tworzących Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich. Szczególne gwarancje – prawnomiędzynarodowe – swej autonomii oraz niezależności swego prawa wewnętrznego uzyskał na mocy Konkordatu z 28 lipca 1993 r. Kościół katolicki. Strony traktatu w art. 1 potwierdziły, że państwo i Kościół katolicki są, każde w swojej dziedzinie, niezależne i autonomiczne oraz zobowiązały się do pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Omawiany przepis może być zasadnie interpretowany jako ogólnie potwierdzający w szczególności zasadę, że Kościół ma prawo do tworzenia w *swojej dziedzinie* własnego prawa (prawa kanonicznego), oraz że systemy prawa państwowego i prawa kanonicznego pozostają w stosunku do siebie wzajemnie niezależne²⁹. Gwarancje ze strony państwa dla prawa kanonicznego jako systemu normatywnego Kościoła katolickiego zawarte zostały także w art. 5 Konkordatu. Państwo zapewniło na jego mocy Kościołowi katolickiemu, bez względu na obrządek, swobodne

²⁹ Szerzej na temat interpretacji art. 1 Konkordatu zob. m.in. J. Krukowski, *Konkordat polski - znaczenie i realizacja*, Lublin 1998, s. 68-72 oraz tenże, *Kościół i Państwo*, s. 300-301, a także W. Góralski, A. Piędyk, *Zasada niezależności i autonomii Państwa i Kościoła w Konkordacie Polskim z 1993 roku*, Warszawa 2000, s. 11-23.

i publiczne pełnienie jego misji łącznie z pełnieniem jurysdykcji oraz zarządzaniem i administrowaniem jego sprawami na podstawie prawa kanonicznego. Nie jest to jednak równoznaczne z generalnym uznaniem skuteczności prawa kościelnego w państwowym porządku prawnym. Sposób sformułowania art. 1 traktatu daje asumpt do stwierdzenia, że Konkordat wyraża w istocie rzeczy ideę równorzędności obu porządków prawnych. Wskazują na to również liczne odwołania w szczegółowych przepisach tej umowy do prawa kanonicznego oraz do prawa polskiego³⁰. Traktat może być oceniony jako zgodna próba rozgraniczenia właściwości prawa kanonicznego i prawa polskiego w dziedzinach będących przedmiotem zainteresowania obu stron, a przez to dookreślenia zakresu przedmiotowego autonomii Kościoła. Wyraźne odwołania do prawa kanonicznego mają miejsce w przypadkach m.in.: uznania osobowości prawnej instytucji kościelnych terytorialnych i personalnych (art. 4 ust. 2), swobody obsady urzędów kościelnych (art. 7 ust.1), organizacji kultu publicznego (art. 8 ust. 2), małżeństwa kanonicznego wywierającego skutki cywilne (art. 10 ust. 1 i 2), orzekania o ważności małżeństwa kanonicznego (art. 10 ust. 3), podległości nauczycieli religii przepisom i zarządzeniom kościelnym w zakresie treści nauczania i wychowania religijnego (art. 12 ust. 4), zakładania i prowadzenia przez Kościół placówek oświatowych i wychowawczych (art. 14 ust. 1), realizacji przez te placówki programów nauczania poza minimum programowym przedmiotów obowiązkowych (art. 14 ust. 2), opiekę duszpasterską biskupa polowego nad żołnierzami wyznania katolickiego (art. 16 ust. 1), wolności zrzeszania się wiernych (art. 19), czy ewentualnej nowej regulacji spraw finansowych instytucji i dóbr kościelnych oraz duchowieństwa w Polsce (art. 22 ust. 2).

Treść samej umowy z 1993 r. nie daje podstaw do twierdzenia, że w razie kolizji między normami prawa kanonicznego i prawa państwowego to tym ostatnim winno być dane pierwszeństwo. Brzmienie art. 27 i 28 traktatu wskazuje natomiast, że ewentualne sprzeczności winny być usuwane w drodze koncyliacyjnej, a ich konsekwencją mogą być

³⁰ Szerzej na temat odesłań do prawa kanonicznego oraz do prawa polskiego w Konkordacie z 1993 r. zob. B. Trzeciak, *Klauzule odsyłające w konkordatach z Hiszpanią i z Polską*, Lublin 2007, s. 105-150.

dalsze umowy między układającymi się stronami bądź między Rządem RP a Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną do tego przez Stolicę Apostolską.

Ustawy wyznaniowe z lat 1991-1997 regulują podobnie kwestię uprawnień odpowiednich kościołów oraz ZGWŻ do tworzenia własnego prawa wewnętrznego. Ustawy o stosunku Państwa odpowiednio do: PAKP, Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego oraz Kościoła Ewangelicko-Reformowanego przewidują, że Kościoły te rządzą się w **swych sprawach wewnętrznych** własnym prawem, jak Kościół prawosławny, czy przepisami prawa wewnętrznego, jak w przypadku wymienionych Kościołów ewangelickich. Ustawodawca nie określa przy tym organów uprawnionych do jego stanowienia. W przypadku pozostałych konfesji działających na podstawie indywidualnych ustaw z lat 1989-1997 akty te jeszcze bardziej ogólnie stanowią, że odpowiednie kościoły oraz ZGWŻ rządzą się **w swoich sprawach** własnym prawem (Kościół katolicki), własnym prawem kościelnym (Kościół Adwentystów Dnia Siódmego w RP) czy własnym prawem wewnętrznym (inne konfesje rzeczzonej kategorii). Użycie terminu: *własne prawo* wskazuje, że właściwe normy wewnętrzne stanowiące są przez odpowiednie związki wyznaniowe z wyłączeniem organów państwowych.

Poza wspomnianymi ogólnymi postanowieniami w szczegółowych przepisach indywidualnych ustaw wyznaniowych z lat 1989-1997 jedynie częściowo sprecyzowano zakres autonomii, czyli przedmiot regulacji prawa wewnętrznego. Kwestie określone przez ustawodawcę jako obligatoryjne to przede wszystkim w przypadku konfesji nierzymskokatolickich struktura i organizacja wewnętrzna właściwych kościołów oraz gmin wyznaniowych żydowskich. Wymienienie w odpowiednich ustawach grup wewnętrznych jednostek organizacyjnych poszczególnych wyznań jako posiadających osobowość prawną oraz ich organów nie oznacza jeszcze, że muszą one być tym samym przewidziane przez odpowiednie akty prawa wewnętrznego. W przypadku jednak ustanowienia takich wyznaniowych osób prawnych, prawo wewnętrzne winno przewidywać jako ich właściwe organy podmioty wskazane w odpowiednich ustawach indywidualnych.

Ponadto w szczególności w przypadku dziesięciu kościołów chrześcijańskich, działających na podstawie indywidualnych ustaw z lat 1989-1997 (z wyjątkiem Kościoła Katolickiego Mariawitów) oraz Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich ustawodawca odesłał do prawa wewnętrznego dla określenia osoby duchownej, przed którą nupturienti mogą złożyć oświadczenie o zawarciu małżeństwa zawartego w formie przewidzianej przez to prawo, a mającego wywoływać skutki w prawie polskim. Pośrednio właściwe ustawy formułują zatem wymóg, aby prawo wewnętrzne odpowiednich konfesji określało formę zawarcia małżeństwa wyznaniowego, o ile ma ono wywoływać skutki w prawie polskim. W przypadku Kościoła polskokatolickiego właściwa ustawa z 1995 r. wskazuje także jako obligatoryjny przedmiot regulacji prawa wewnętrznego zagadnienie praw i obowiązków osób należących do tego Kościoła. W przypadku gmin wyznaniowych żydowskich koniecznym przedmiotem ich prawa wewnętrznego są kwestie tworzenia nowych gmin wyznaniowych oraz znoszenia i przekształcania już istniejących. W indywidualnych ustawach konfesyjnych z lat 1989-1997 dopuszcza się natomiast jako potencjalny przedmiot regulacji prawa wewnętrznego odpowiednich kościołów kult publiczny, stanowiąc, że organizowanie i sprawowanie kultu publicznego podlega właściwej władzy kościelnej, albo zapewniając, iż dany kościół swobodnie organizuje i sprawuje kult publiczny. Jedynie w przypadku gmin wyznaniowych żydowskich ustawa z 20 lutego 1997 r. jednoznacznie stanowi, że organizowanie i sprawowanie kultu publicznego oraz udzielanie posług religijnych podlega gminom żydowskim zgodnie z ich prawem wewnętrznym. Jest to zatem obowiązkowy przedmiot regulacji. Tym samym ustawodawca wyklucza kompetencje władz publicznych w sferze kultu religijnego właściwych wyznań.

Sześć indywidualnych ustaw wyznaniowych, dotyczących odpowiednio: Kościoła katolickiego, Polskiego Autokefalicznego Kościoła prawosławnego, Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego, Kościoła Polskokatolickiego, Kościoła katolickiego mariawitów oraz Kościoła starokatolickiego mariawitów wskazuje nie wprost jako przedmiot regulacji prawa wewnętrznego tzw. organizacje kościelne. Organizacje te mają w sumie te same cele co kościoły, w ramach których działają. Obejmują one zwłaszcza działalność na rzecz formacji religijnej,

kultu publicznego, przeciwdziałanie patologiom społecznym oraz ich skutkom. Organizacje kościelne są tworzone na mocy decyzji lub za zgodą kompetentnych organów kościelnych centralnych albo lokalnych. Do organizacji kościelnych nie stosuje się prawa o stowarzyszeniach. Nie podlegają one rejestracji i w tym trybie nie mogą uzyskać osobowości. Ich strukturę oraz zasady funkcjonowania określa szczegółowo prawo wewnętrzne danego kościoła³¹.

Indywidualne ustawodawstwo wyznaniowe z lat 1989-1997 przewiduje pewne ograniczenia autonomii właściwych kościołów i innych związków wyznaniowych. Ograniczenie autonomii Kościołów: katolickiego, prawosławnego oraz ewangelicko-augsburskiego występuje w przypadku uregulowania statusu duszpasterstwa w siłach zbrojnych. Jest to uzasadnione odstępstwem od zasady rozdziału instytucjonalnego państwa i właściwych konfesji. Katolicki Ordynariat Wojska Polskiego, Prawosławny Ordynariat Polowy WP oraz Ewangelickie Duszpasterstwo Wojskowe (EDW) funkcjonują bowiem w ramach resortu obrony narodowej, a ich kapelani są także oficerami WP. Trudno oczekiwać, że Minister Obrony Narodowej (MON) utraci kontrolę nad zasadami organizacji i funkcjonowania części administracji wojskowej. Konkordat w art. 16 ust. 1 przewiduje, iż statut Ordynariatu Polowego zatwierdza Stolica Apostolska w porozumieniu z kompetentnymi władzami państwowymi. Uzupełnia tę regulację art. 26 ust. 3 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP stanowiący, że statut duszpasterstwa wojskowego uchwała Konferencja Episkopatu Polski a ogłasza MON³². W przypadku statutu Prawosławnego Ordyna-

³¹ Zob. szerzej: A. Mezglewski, *Prawo zrzeszania się w celach religijnych*, w: A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, s. 105-107. Organizacje o podobnym charakterze mogą być tworzone także na podstawie art. 19 ust. pkt 14 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Ustawa z 17 maja 1989 r. nie przewiduje jednak możliwości uzyskania osobowości prawnej przez organizacje tworzone w tym trybie.

³² Obecnie obowiązuje Statut Ordynariatu Wojskowego z dnia 21 stycznia 1991 r. nadany przez papieża Jana Pawła II („Acta Apostolicae Sedis” 1991, nr 83, s. 155-157), pomimo iż organem kompetentnym do uchwalenia statutu jest Konferencja Episkopatu Polski, natomiast ogłasza go Minister Obrony Narodowej; zob. także decyzja nr 326 Ministra Obrony Narodowej z 28 sierpnia 2006 r. w sprawie organizacyjnego usytuowania Ordynariatu Polowego w resorcie obrony narodowej oraz współpracy organów wojskowych

riatu Polowego zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy z 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do PAKP jego statut opracowywany jest przez czynniki kościelne w porozumieniu z MON. Akt ten jest uchwalany przez Święty Synod Biskupów a ogłaszany przez MON³³. Podobne regulacje dotyczą Ewangelickiego Duszpasterstwa Wojskowego. Ustawa z 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP przesądza w art. 31 ust. 3, że statut EDW winien w szczególności określać szczegółowy tryb powoływania i odwoływania Naczelnego Kapelana Wojskowego i kapelanów wojskowych oraz organizację Duszpasterstwa. Jest on uchwalany przez Konsystorz Kościoła w porozumieniu z MON. Podobnie jak w przypadku Ordynariatów Polowych wspomniany akt ogłasza MON³⁴. Zgodnie z właściwymi ustawami twórcy wymienionych statutów winni kierować się regułą, że kapelani w sprawach służby wojskowej podlegają właściwym organom wojskowym, a w zakresie duszpasterstwa – władzom kościelnym.

Względy bezpieczeństwa obrotu prawnego uzasadniają natomiast przewidziany w ustawach indywidualnych z lat 1995-1997 w odniesieniu do właściwych kościołów obowiązek wystąpienia do ministra właściwego do spraw wyznań religijnych o ogłoszenie w „Monitorze Polskim” dokonanej na mocy przepisów wewnętrznych zmiany nazw grup kościelnych osób prawnych określonych ustawowo. Z odpowiednimi wnioskami mogą wystąpić jedynie organy kościołów wskazane we właściwych ustawach. Akt ogłoszenia przez ministra nie jest jednak konstytutywny dla ustanowienia norm prawa wewnętrznego zmieniających właściwe nazwy.

Trudno natomiast ustalić, dlaczego ustawodawca w zdecydowanej większości indywidualnych ustaw wyznaniowych z lat 1994-1997 wskazał organy uprawnione do stanowienia prawa wewnętrznego. Czy

z Ordynariatem Polowym (Dz. U. MON Nr 16, poz. 202 ze zm.). Szerzej na temat katolickiego duszpasterstwa w Wojsku Polskim: T. Płoski, *Duszpasterstwo w Wojsku Polskim. Studium prawne z uwzględnieniem praw człowieka i prawa humanitarne*, Olsztyn 2006.

³³ Statut Prawosławnego Ordynariatu WP został uchwalony przez Święty Sobór Biskupów 28 grudnia 1992 r. (zob.: <http://ordynariat.com>).

³⁴ Zob. obwieszczenie Ministra Obrony Narodowej z 13 listopada 2002 r. w sprawie ogłoszenia statutu Ewangelickiego Duszpasterstwa Wojskowego (Dz. Urz. MON Nr 23, poz. 210).

zmierzał do zagwarantowania demokratycznego trybu stanowienia prawa kościelnego? W przypadku Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, Kościoła Ewangelicko-Reformowanego, Kościoła Starokatolickiego Mariawitów oraz Kościoła Zielonościątkowego są to właściwe Synody tych Kościołów. W Kościele Polskokatolickim kompetentnym organem jest Synod Ogólnopolski; w Kościele Chrześcijan Baptystów – Krajowa Konferencja Kościoła; w Kościele Ewangelicko-Methodystycznym – Konferencja Doroczna, zaś w Kościele Katolickim Mariawitów – Kapituła Generalna. W przypadku gmin wyznaniowych żydowskich ustawa z 20 lutego 1997 r. przewiduje, że prawo wewnętrzne uchwalone jest przez walne zebranie Związku Gmin w porozumieniu z Radą Religijną Związku Gmin (art. 3 ust. 2). Brak jest jednoznacznego wskazania przez ustawodawcę organu kompetentnego do uchwalenia prawa wewnętrznego w przypadku Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego. Art. 2 ustawy z 30 czerwca 1995 r. uznaje jednak Generalną Konferencję Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego za najwyższą władzę zwłaszcza w sprawach kanonicznych. Konsekwencją opisanej regulacji ustawowej jest niedojście do skutku aktu stanowienia prawa wewnętrznego danego związku wyznaniowego, jeżeli zostanie on dokonany przez inny organ niż wskazany w odpowiedniej ustawie. Ponadto właściwe prawo wewnętrzne danej konfesji powinno przewidywać istnienie danego organu prawodawczego o określonych kompetencjach. Wydaje się, że wskazanie przez ustawodawcę organów kompetentnych do stanowienia prawa wewnętrznego jest zbyt dużą i zbyt daleko idącą ingerencją w sferę autonomii wymienionych wyznań.

Systemowa wykładnia postanowień indywidualnych ustaw wyznaniowych pozwala przyjąć, że prawo wewnętrzne odpowiednich kościołów i innych związków wyznaniowych co do zasady dotyczy ich *forum internum*. Ustawy indywidualne z lat 1989-1997 nie zawierają jednoznacznych dyrektyw do rozstrzygnięcia ewentualnych kolizji między prawem wewnętrznym a prawem państwowym. Negatywną wymowę, wskazującą na zdeprecjonowanie Konstytucji jako regulatora relacji państwo–Kościoły, miał fakt usunięcia w wyniku nowelizacji w 1991 r. ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP wyrażonej art. 1 zasady, że Kościół katolicki działa w Polsce w jej konstitu-

cyjnych ramach ustrojowych³⁵. Co prawda art. 27 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania wyraźnie stanowi, że działalność kościołów i innych związków wyznaniowych, czyli także ich działalność normotwórcza, nie może naruszać przepisów ogólnie obowiązujących ustaw chroniących bezpieczeństwo publiczne, porządek, zdrowie lub moralność publiczną, władzę rodzicielską albo podstawowe prawa i wolności innych osób, jednak w myśl art. 18 ust. 1 przepisu tego nie stosuje się do kościołów i innych związków wyznaniowych, których sytuacja prawna i majątkowa została uregulowana odrębnymi ustawami. W świetle niektórych przepisów szczegółowych ustaw wyznaniowych z lat 1989-1997 stosowanie do odpowiednich konfesji art. 27 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania nie jest jednak całkiem wykluczone. Ustawy te przewidują, że w sprawach dotyczących danego kościoła czy innego związku wyznaniowego nieuregulowanych w danej ustawie indywidualnej stosuje się albo przepisy ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jak w przypadku PAKP oraz Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, albo powszechnie obowiązujące przepisy prawa, jak w przypadku pozostałych konfesji nierymskokatolickich. Szczególną formułę zawiera ustawa z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Jej art. 3 ust. 2 stanowi, że w sprawach odnoszących się do Kościoła a nieuregulowanych w tym akcie stosuje się powszechnie obowiązujące przepisy prawa, o ile nie są sprzeczne z wynikającymi z niej zasadami. Pominięcie jednak przez ustawodawcę odesłania do prawa wewnętrznego danego wyznania w sprawach nieuregulowanych w danej indywidualnej ustawie wyznaniowej sprzyja interpretacji, że prawo to ma obowiązywać tylko w ich sferze wewnętrznej. Natomiast odesłania do ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania albo do prawa powszechnie obowiązującego sprzyja interpretacji, że ustawodawca w świetle ustaw wyznaniowych z lat 1989-1997 uznaje wyższość (pierwszeństwo) norm prawa powszechnie obowiązującego nad prawem wewnętrznym kościołów i innych związków wyznaniowych w przypadku kolizji ich norm.

³⁵ Zob.: ustawa z dnia 11 października 1991 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 107, poz. 459).

Za powyższą tezę przemawia także art. 39 ust. 1 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, stanowiący, iż zachowują moc przepisy statutów kościołów i innych związków wyznaniowych, o ile nie pozostają w sprzeczności z przepisami niniejszej ustawy. Jest to przepis zamieszczony w dziale IV rzeczonego aktu, zatem dotyczy wszystkich wspólnot religijnych, ale zamieszczony jest wśród przepisów przejściowych i końcowych. Odnosił się on w związku z tym do statutów obowiązujących w momencie wejścia w życie ustawy z 17 maja 1989 r.

Stanowisko o wyższości prawa państwowego nad prawem kościelnym w szczególności wspólnot religijnych działających na podstawie indywidualnych aktów ustawodawczych znajduje oparcie także w art. 3 ust. 2 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Stanowi on ogólnie, że korzystanie z wolności sumienia i wyznania nie może prowadzić do uchylania się od obowiązków publicznych nałożonych przez ustawy. Zatem normy ustawowe nakładające tego rodzaju obowiązki mają wyższość nad normami prawa wewnętrznego wspólnot religijnych, realizowanymi przez ich członków w ramach urzeczywistnienia wolności sumienia i wyznania.

Obowiązujące ustawodawstwo zawiera wszakże istotne przemilczenia. Nie przewidziano nie tylko żadnej kompetencji dla organów państwowych do sygnalizowania organom związków wyznaniowych działających na podstawie indywidualnych aktów ustawodawczych sprzeczności między właściwym prawem kościelnym a prawem państwowym, ale nawet obowiązku przekazania do wiadomości centralnemu państwowemu organowi administracji wyznaniowej chociażby podstawowych aktualnych aktów prawa wewnętrznego. Jest to istotne zaniechanie ustawodawcy niedające się usprawiedliwić respektowaniem autonomii rzeczonych wspólnot. Godzi ono natomiast w bezpieczeństwo obrotu prawnego, podważa zasadę pewności prawa, a w konsekwencji potencjalnie zwraca się przeciwko zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. Osoby trzecie, pragnąc uzyskać wgląd w treść aktualnych aktów prawa wewnętrznego kościołów i innych związków wyznaniowych działających na podstawie indywidualnych aktów ustawodawczych, zdane są praktycznie wyłącznie na dobrą wolę odpowiednich władz tych wspólnot religij-

nych. Szczególnie dotkliwy z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu prawnego jest brak wiarygodnej i publicznej informacji na temat przewidzianych przez prawo wewnętrzne poszczególnych związków wyznaniowych ograniczeń organów wyznaniowych osób prawnych w zakresie ich reprezentacji³⁶. Na poparcie zasługuje zatem postulat ustanowienia publicznego rejestru dla wyznaniowych osób prawnych, zawierającego wszystkie dane o ograniczeniach przewidzianych przez prawo kościelne w zakresie reprezentacji tych podmiotów w obrocie prawnym³⁷. Podobny rezultat przyniosłoby rozszerzenie zakresu jednego z już istniejących rejestrów publicznych. Współczesne realia stosunków wyznaniowych wskazują, że w odniesieniu przynajmniej do niektórych wyznań, stanowiąc w latach 1989-1997 indywidualne ustawy konfesyjne, okazano zbyt wiele zaufania. Ustawodawca nie przewidział w odniesieniu do wspólnot religijnych działających na podstawie indywidualnych aktów ustawodawczych żadnych sankcji w przypadku nawet rażącego i powtarzającego się naruszenia własnego prawa wewnętrznego. Ewentualna delegalizacja kościoła lub innego związku wyznaniowego z tego powodu wymagałaby uchylecia odpowiedniej ustawy (rozporządzenia Prezydenta RP). W praktyce jest to możliwość wyłącznie hipotetyczna.

W sumie generalnie trzeba przyznać, że w polskim systemie prawnym nie dość jednoznacznie, zwłaszcza na poziomie indywidualnego ustawodawstwa wyznaniowego, formułowano wymóg niesprzeczności prawa kościelnego z prawem państwowym, a także jego pierwszeństwa

³⁶ Pomimo krytyki ze strony przeważającej części komentatorów Sąd Najwyższy poczynszy od 1997 r. w swoim orzecznictwie w sprawach cywilnych uznaje skuteczność przewidzianych przez prawo wewnętrzne (prawo kanoniczne) wspólnot religijnych w zakresie reprezentacji wyznaniowych osób prawnych przez ich organy. Zob. orzeczenia SN: z 12 marca 1997 r., II CKN 24/97 (LexPolonica 390720); z 27 lipca 2000 r., IV CKN 88/00 („Orzecznictwo Sądów Polskich” 2003, nr 9, poz. 115); z 24 marca 2004 r., IV CK 108/03, („Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna” 2005, nr 4, poz. 65, s. 48-60); z 2 lutego 2005 r., IV CK480/04 (LexPolonica 1633059); z 17 lutego 2005 r., IV CK 582/04 (LexPolonica 1633077) oraz uchwałę Izby Cywilnej SN z 19 grudnia 2008 r., III CZP 122/08 („Orzecznictwo Sądów Polskich” 2010, nr 2, poz. 18, s. 114-120).

³⁷ M. Pietrzak, *Prawo wewnętrzne (kanoniczne) Kościołów i związków wyznaniowych w polskim systemie prawnym*, w: *Prawo państwowe a prawo wewnętrzne związków wyznaniowych*, s. 150.

przed prawem wewnętrznym związków wyznaniowych w przypadku kolizji norm. Z wyjątkiem zarejestrowanych związków wyznaniowych niedostatecznie określono także granice autonomii prawnej wspólnot religijnych poprzez większe sprecyzowanie przedmiotu prawa kościelnego. Błędem jest brak powszechnego prawnego obowiązku przekazywania przez kościoły i inne związki wyznaniowe do wiadomości centralnego organu administracji państwowej wyznaniowej (obecnie: Minister Administracji i Cyfryzacji) aktualnych, przynajmniej fundamentalnych, aktów ich prawa wewnętrznego. Z perspektywy kościołów i innych związków wyznaniowych należy uznać ich autonomię za dobrze zabezpieczoną w prawie polskim. Rodzi się jednak wątpliwość, czy państwo jest należycie zabezpieczone przed ewentualnymi roszczeniami prawodawcy konfesyjnego, szczególnie w przypadku związków wyznaniowych działających na podstawie indywidualnych aktów ustawodawczych. Roszczenia wspomniane mogą polegać na zaliczeniu do sfery religijnej, objętej autonomią, zatem wyłączonej spod kompetencji prawodawczej władz publicznych, spraw mających wyraźny aspekt laicki, posiadających potencjalne znaczenie dla ogółu obywateli, czy nakładaniu na wyznawców obowiązków pozostających w sprzeczności z normami prawa państwowego.

THE AUTONOMY OF CHURCHES
AND OTHER RELIGIOUS ORGANIZATIONS
IN CONTEMPORARY POLISH LAW

Summary

The autonomy of religious organizations, or their capacity to lay down and be governed their own internal law (church law), is an ample indication of the collective freedom of conscience and denomination. This autonomy also typifies the system of separation between the state and religious communities. The 2 April 1997 Constitution of the Republic of Poland confers on religious communities the right to enjoy substantial autonomy. Its Article 25(3) reads that the relationship between the state and churches and other religious organizations are based on the principle of respect for their autonomy and the mutual

independence of each in its own sphere, as well as on the principle of cooperation for the individual and common good. The author of this study analyses and interprets the aforesaid principle, referring to the doctrine of law and ecclesiastical legislation.

Keywords: freedom of conscience and religion, churches and other religious organizations, the Constitution of the Republic of Poland

Tłumaczenie: Konrad Szulga