

MICHAŁ PIETRZAK, PAWEŁ BORECKI

OPINIA PRAWNA W SPRAWIE WNIOSKU
GRUPY KOŚCIOŁÓW DO RADY MINISTRÓW
Z DNIA 15 LUTEGO 2010 ROKU¹

I. W dniu 15 lutego 2010 r. grupa dziewięciu kościołów i innych związków wyznaniowych należących do pentakostalnemu nurtu chrześcijaństwa (Chrześcijański Kościół Reformacyjny, Kościół „Chrystus dla Wszystkich”, Kościół Chrześcijański „Wieczernik”, Kościół Boży w Polsce, Kościół Chrześcijański „Słowo Wiary”, Kościół Chrześcijański „Arka”, Wspólnota Chrześcijańska „Wrocław dla Jezusa”, Centrum Chrześcijańskie „Miecz Ducha” oraz Centrum Chrześcijańskie „Kanaan”), zwanych dalej „Kościołami”, zwróciła się z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska o przystąpienie przez Radę Ministrów do rozmów w celu zawarcia umowy i wydanie odpowiedniej ustawy o stosunkach między Rzeczpospolitą Polską a Kościołami, zgodnie z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Stosowne pismo wraz z projektem odpowiedniej umowy i ustawy zostało złożone przez pełnomocników Kościołów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Następnie zostało ono przekazane do Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (zwanego dalej: DWRMNiE MSWiA).²

¹ Sporządzona w Warszawie w dniu 10 maja 2011 r.

² Obecnie ministrem właściwym do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych jest Minister Administracji i Cyfryzacji; zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Administracji

W związku z niepodjęciem przez Radę Ministrów żadnych kroków formalnych w przedmiotowej sprawie pełnomocnik Wnioskodawców Pan Marcin Podzórski wystosował, datowane na 12 kwietnia 2010 r., pismo do Prezesa Rady Ministrów oraz do DWRMNiE MSWiA z prośbą o informację o stanie rozpatrzenia tej sprawy. Zasygnalizował również, iż w przypadku dalszej bezczynności organów administracji Wnioskodawcy podejmą inicjatywę zmierzającą do złożenia skargi na bezczynność organu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. W odpowiedzi na rzeczzone pismo Zastępca Dyrektora DWRMNiE MSWiA Andrzej Marciniak w piśmie z 13 maja 2010 r. poinformował w szczególności o zasadach rozpatrywania wniosków kościołów i innych związków wyznaniowych dotyczących urzeczywistnienia wobec nich art. 25 ust. 5 Konstytucji. Zasady, których propozycję 16 października 2008 r. DWRMNiE MSWiA przedstawił Prezesowi Rady Ministrów, zostały zaakceptowane przez Szefa Rządu w czerwcu 2009 r. Poinformowano także, iż 2 marca 2010 r. właściwy Sekretarz Stanu Tomasz Siemoniak w MSWiA zaakceptował szczegółowy tryb rozpatrywania wniosków wyżej wymienionych na forum Wydziału Regulacji Prawnych DWRMNiE MSWiA. Z uwagi na ograniczone zasoby personalne Wydziału jako kryterium decydujące o kolejności rozpatrywania wniosków przyjęto kryterium daty ich wniesienia. Ponadto zdecydowano, że jednocześnie prace legislacyjne mają być prowadzone z czterema kościołami i innymi związkami wyznaniowymi.

Pełnomocnik Wnioskodawców ponownie zwrócił się pismem z 27 września 2010 r. do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o informację o stanie rozpatrzenia wniosku z 15 lutego 2010 r. W odpowiedzi udzielonej przez Zastępcę Dyrektora DWRMNiE MSWiA podtrzymane zostało stanowisko wyrażone w piśmie z dnia 13 maja 2010 r., w szczególności ponownie podniesiono, że o kolejności rozpatrywania wniosków decyduje data ich wpływu. Polemizując z zarzutem pełnomocnika Wnioskodawców, iż została naruszona zasada równouprawnienia związków wyznaniowych, MSWiA odwołało się do wykładni tej

i Cyfryzacji (Dz. U. Nr 250, poz. 1501) oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji (Dz. U. Nr 248, poz. 1479).

zasady zawartej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza w wyroku z dnia 2 kwietnia 2003 (sygn. akt K 13/02).

Pełnomocnik Wnioskodawców pismem z 28 marca 2011 r. ponownie zwrócił się do właściwych organów państwowych z prośbą o informację o stanie rozpatrzenia wniosku z 15 lutego 2010 r. Uzyskał bowiem 17 marca 2011 r. na posiedzeniu władz krajowych Aliansu Ewangelicznego wiadomości, że MSWiA podjęło prace legislacyjne z niektórymi wspólnotami religijnymi skupionymi w Aliansie, pomimo iż w terminie późniejszym niż Wnioskodawcy złożyły wnioski o uchwalenie ustaw na podstawie umów zawartych z Radą Ministrów.

Powyższe wiadomości znalazły potwierdzenie w niezależnym źródle. W informacji z dnia 15 kwietnia 2011 r. udzielonej przez DWRMNIĘ MSWiA dla dra Pawła Boreckiego stwierdzono, że pismem z 5 maja 2010 r. pastor Władysław Dwulat, Sekretarz Generalny Aliansu Ewangelicznego w RP, w imieniu części kościołów zrzeszonych w Aliansie, tj. Kościoła Chrześcijan Wiary Ewangelicznej, Kościoła Wolnych Chrześcijan w RP, Ewangelicznej Wspólnoty Zielonoświątkowej w RP, Kościoła Bożego w RP, Wspólnoty Kościołów Chrystusowych w RP oraz Chrześcijańskiej Wspólnoty Zielonoświątkowej w RP, zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o procedowanie w ramach jednego zespołu redakcyjnego projektów umów i ustaw o stosunku państwa do powołanych wspólnot religijnych. W dniu 28 maja 2010 r. Sekretarz Stanu Tomasz Siemoniak wyraził na to zgodę i powołał dwóch pracowników DWRMNIĘ MSWiA do reprezentowania strony rządowej w pracach nad wspomnianymi projektami. Do połowy kwietnia 2011 r. odbyły się trzy posiedzenia zespołu redakcyjnego powołanego w celu wstępnego opracowania projektów ustaw i umów o stosunku państwa do wspomnianych wspólnot religijnych.

II. Analiza obowiązującego prawa oraz dotychczasowego przebiegu postępowania w sprawie wniosku grupy kościołów z dnia 15 lutego 2010 r. uzasadnia krytyczną ocenę działań i zaniechań naczelnych organów władzy i administracji państwowej.

Zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych jest wyeksponowana wśród przepisów wyznaniowych Konstytucji RP z 1997 r. (art. 25 ust. 1). Analiza przebiegu prac konstytucyjnych w latach 1994-1997 dowodzi, że zasada ta nie budziła kontro-

wersji wśród członków Zgromadzenia Narodowego, była popierana przez przedstawicieli wyznań nierzymskokatolickich, a przedstawiciel Kościoła katolickiego także jej nie kontestował. Twórcy Konstytucji dążyli do możliwie pełnego urzeczywistnienia równouprawnienia wyznań w pozostałych przepisach wyznaniowych ustawy zasadniczej. W kontekście uprawnień wspólnot religijnych tylko raz, w art. 53 ust. 4 Konstytucji, występuje rozróżnienie na związki wyznaniowe o uregulowanej sytuacji prawnej oraz nieposiadające tego przymiotu. Tylko raz, w art. 25 ust. 4, wymieniony jest z nazwy związek wyznaniowy – Kościół katolicki. Wspomniany przepis nie dotyczy jednak szczególnych uprawnień rzeczoności Kościoła, ale szczególnej formy prawnej uregulowania jego stosunków z Rzeczpospolitą Polską.

Podjmując decyzję, że stosunki między Kościołem katolickim a Rzeczpospolitą Polską ma określać umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy, historyczny ustrojodawca chciał, o ile to tylko możliwe, zbliżyć sytuację prawną wspólnot religijnych nierzymskokatolickich, zwłaszcza w zakresie formy regulacji ich odniesień z państwem polskim, do położenia prawnego Kościoła katolickiego. Pragnął nadać stosunkom tych konfesji z państwem charakter bilateralny, wykluczający w szczególności arbitralność władz publicznych w określaniu ich położenia prawnego. Ponieważ kościoły i inne związki wyznaniowe nierzymskokatolickie nie mają jako całość ani ich organy kierownicze osobowości prawnomiędzynarodowej, ustrojodawca w art. 25 ust. 5 Konstytucji przewidział, że ich stosunki z Rzeczpospolitą Polską określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Rzeczony przepis oraz art. 25 ust. 4 stanowią w istocie rzeczy pewnego rodzaju odstępstwo od pryncypialnie rozumianej zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych. Zasada ta nakazuje bowiem zastosowanie takiej samej formy prawnej uregulowania stosunków z państwem wszystkich wspólnot religijnych. Trzeba przyznać, że umowa międzynarodowa w wymiarze formalnym zapewnia Kościołowi katolickiemu lepsze gwarancje stabilności jego położenia prawnego. W sumie art. 25 ust. 5 powinien być interpretowany w ścisłym związku z zawartą w art. 25 ust. 1 Konstytucji zasadą równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych. Jego

wykładnia nie może prowadzić do ograniczenia uprawnień wyznań nierzymskokatolickich w porównaniu z Kościołem większościowym. Byłoby to sprzeczne z językową interpretacją art. 25 ust. 1 Konstytucji oraz z wyraźnymi intencjami historycznego ustrojodawcy.

III. Wyrażone w art. 25 ust. 1 Konstytucji pojęcie równouprawnienia związków wyznaniowych zgodnie z zasadami wykładni językowej nie jest równoznaczne z pojęciem równości. Zasada równouprawnienia związków wyznaniowych jest pozytywną stroną zasady równości tych podmiotów wynikającą z art. 32 Konstytucji. Zgodnie z art. 25 ust. 1 wszystkim związkom konfesyjnym, bez względu na formę prawną regulacji ich statusu, powinny przysługiwać równe uprawnienia. Nakaz ich zapewnienia jest adresowany przede wszystkim do organów władzy publicznej. Winny one zapewnić wszystkim związkom wyznaniowym takie same uprawnienia, czyli takie same możliwości, przede wszystkim prawne możliwości działania lub zaniechania. W szczególności wszystkie związki wyznaniowe powinny cieszyć się taką samą wolnością, rozumianą jako swoboda działania polegająca na indyferencji prawa, takimi samymi wolnościami prawnie chronionymi, czyli uprawnieniami do własnych zachowań, mających charakter czynów, takimi samymi upoważnieniami do czynności konwencjonalnych, czy takimi samymi uprawnieniami do cudzych zachowań czynnych i biernych³. W art. 25 ust. 1 Konstytucji nie przewidziano żadnych kryteriów zróżnicowania uprawnień związków wyznaniowych. W szczególności za przejaw niedopuszczalnej dyskryminacji należy uznać ustanawianie przez ustawodawcę czy egzekutywę „sztywnych” kryteriów realizacji określonych przez związki wyznaniowe – kryteriów, których spełnienie nie jest bezpośrednio zależne od danej wspólnoty wyznaniowej (np. liczebność, terytorialny zasięg działania, okres istnienia na terytorium Polski czy skład społeczny albo narodowościowy wyznawców).

IV. Wnioskodawcy mieli pełne prawo wystąpić do Rady Ministrów z wnioskiem o zawarcie z nimi umowy w celu uchwalenia ustawy określającej relacje między nimi a Rzeczpospolitą Polską. Spełniają one bowiem wymogi przewidziane w art. 25 ust. 5 Konstytucji. Są to związki wyznaniowe (niektóre z nich noszą miano kościołów),

³ Zob. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1993, s. 41-43.

o charakterze nierzymskokatolickim. Ich charakter, jako wspólnot religijnych, został oficjalnie potwierdzony w wyniku wpisu każdego spośród nich na podstawie decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych. Rejestracja nastąpiła odpowiednio w odniesieniu do: Chrześcijańskiego Kościoła Reformacyjnego – 10 października 2003 r., Kościoła „Chrystus dla Wszystkich” – 3 listopada 1993 r., Kościoła Chrześcijańskiego „Wieczernik” – 1 lutego 1996 r., Kościoła Bożego w Polsce – 12 stycznia 1996 r., Kościoła Chrześcijańskiego „Słowo Wiary” – 4 sierpnia 2003 r., Kościoła Chrześcijańskiego „Arka” – 24 lutego 1992 r., Wspólnoty Chrześcijańskiej „Wrocław dla Jezusa” – 30 listopada 1995 r., Centrum Chrześcijańskiego „Miecz Ducha” – 14 stycznia 1998 r., a wobec Centrum Chrześcijańskiego „Kanaan” – 10 października 1996 r. Rozpatrując wniosek o rejestrację, MSWiA bada w każdym przypadku zwłaszcza, czy podmiot starający się o wpis do rejestru spełnia przesłanki legalnej definicji związku wyznaniowego (kościół) zawarte w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁴. W przypadku wnioskodawców naczelnym organem administracji państwowej stwierdził zatem oficjalnie, że są to wspólnoty religijne, „zakładane w celu wyznawania i szerzenia wiary religijnej, posiadające własny ustrój, doktrynę i obrzędy kultowe”.

Wszystkie podmioty, w których imieniu 15 lutego 2010 r. został złożony odpowiedni wniosek do Rady Ministrów, są bytami stabilnymi. Nadal aktywnie działają, przede wszystkim zaspokajając potrzeby religijne swoich członków. Nie zachodzą przesłanki ich wykreślenia z rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych, przewidziane w art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3, czy w art. 36a ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Trzeba zarazem podkreślić, że art. 25 ust. 5 Konstytucji nie przewiduje żadnych kryteriów formalnych regulacji stosunków między państwem a danym nierzymskokatolickim związkiem wyznaniowym w formie ustawy uchwalonej na podstawie umowy zawartej przez Radę Ministrów z jego właściwymi przedstawicielami. Nie jest wymagana zwłaszcza rejestracja wspólnoty religijnej. Konstytucja nie zawiera także definicji legalnej związku wyznaniowego. Taka

⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 ze zm.

definicja w prawie polskim jest zawarta w art. 2 pkt 1 ustawy z 17 maja 1989 r. Pojęcie związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej występuje w ustawie zasadniczej tylko raz w art. 53 ust. 4 w kontekście prawa do nauczania religii w szkole. Zatem na mocy art. 25 ust. 5 Konstytucji do Rady Ministrów może wystąpić z wnioskiem o zawarcie odpowiedniej umowy w celu uchwalenia właściwej ustawy szczegółowej wspólnota religijna nawet niewpisana do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych, występująca dotychczas w obrocie w innej formie przewidzianej przez prawo, a nawet występująca jedynie jako byt społeczny. Rejestracja przez MSWiA nie jest przesłanką konieczną powstania oraz działalności związku wyznaniowego w Polsce.

V. Swoboda naczelných organów państwa w zakresie regulacji stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi została na mocy Konstytucji wyraźnie ograniczona. Ustawa zasadnicza wyklucza w tej dziedzinie arbitralność ustawodawcy, zarazem bardzo poważnie ogranicza uznaniowość działań państwa na rzecz bilateralności jego odniesień ze wspólnotami religijnymi. Zarówno art. 25 ust. 4, jak i art. 25 ust. 5 Konstytucji sformułowane są w trybie oznajmującym. Zgodnie z powszechnie przyjętymi zasadami wykładni językowej należy to interpretować jako obowiązek Rzeczypospolitej Polskiej uregulowania jej relacji z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w formach prawnych przewidzianych w wymienionych przepisach. Obowiązek tego rodzaju jest tym bardziej aktualny, gdy uprawniony związek wyznaniowy wystąpi z odpowiednim wnioskiem do Rady Ministrów. Rada Ministrów ma konstytucyjny obowiązek podjęcia rozmów z zainteresowanymi wspólnotami religijnymi, które wystąpią o uregulowanie swoich odniesień z państwem na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji. Szczupłość kadr jednej tylko komórki organizacyjnej w jednym tylko departamencie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji nie usprawiedliwia zwłoki w zakresie realizacji konstytucyjnych uprawnień nierzymskokatolickich związków wyznaniowych. Zasoby personalne MSWiA są znacznie większe. Wystarczy wskazać tylko na doświadczone kadry Departamentu Prawnego wspomnianego resortu. Odpowiednie kadry urzędnicze mogą być oddelegowane także z Kancelarii Prezesa Rady

Ministrów. Obecna sytuacja faktyczna to rezultat co najmniej kilkunastoletnich zaniechań Rady Ministrów oraz MSWiA w dziedzinie rozpatrywania wniosków uprawnionych podmiotów. Przykładowo, według informacji DWRMNIE MSWiA Kościół Nowoapostolski zwrócił się do Rady Ministrów o uchwalenie szczegółowej ustawy regulującej stosunek państwa do tej wspólnoty już w 1990 r. Ze źródeł nieoficjalnych wiadomo, że naczelne organy administracji państwowej stosowały przez kilkanaście lat obstrukcję, obawiając się natłoku wniosków ze strony kościołów i innych związków wyznaniowych nierzymskokatolickich o realizację w odniesieniu do nich art. 25 ust. 5 Konstytucji. Jeżeli Kościół katolicki doczekał się wobec siebie realizacji art. 25 ust. 4 Konstytucji w pierwszej połowie 1998 r. wraz z ratyfikacją i wejściem w życie Konkordatu z 28 lipca 1993 r., to od 20 lutego 1997 r. nie została uchwalona żadna nowa ustawa o stosunku państwa do danego związku wyznaniowego. W latach 1989-1997 zostało uchwalonych w sumie dwanaście indywidualnych ustaw wyznaniowych o stosunku państwa do poszczególnych wspólnot religijnych⁵. Żadna z nich nie opierała się

⁵ Były to: 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 (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 (Dz. U. Nr 41, poz. 252 ze zm.), ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów (Dz. U. Nr 41, poz. 253 ze zm.), ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w RP (Dz. U. Nr 41, poz. 254 ze zm.). Ponadto nadal formalnie obowiązują pochodzące z okresu międzywojennego: rozporządzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nieposiadającego hierarchii duchownej (Dz. U. Nr 38, poz. 363 ze zm.), 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.).

na uprzedniej umowie zawartej przez Radę Ministrów z właściwymi przedstawicielami związku wyznaniowego. Dotychczas, od wejścia w życie Konstytucji z 1997 r., około 30. kościołów i innych związków wyznaniowych, poza Kościołem katolickim, wystąpiło z wnioskami indywidualnymi bądź zbiorowymi do Rady Ministrów o zawarcie odpowiednich umów i ustanowienie na ich podstawie indywidualnych ustaw wyznaniowych. W odniesieniu do żadnego z wyznań mniejszościowych art. 25 ust. 5 Konstytucji nie został dotychczas w pełni zrealizowany. Jedynie 6 kwietnia 2011 r. została podpisana na tej podstawie umowa między Radą Ministrów a Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym w sprawie ustawy o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego z budżetu państwa. Ta ustawa, regulująca wąską kwestię w relacjach między państwem a Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym (PAKP), nie została jednak dotychczas uchwalona⁶.

W sumie mamy do czynienia z wieloletnimi zaniechaniami Rządu i Sejmu w dziedzinie realizacji Konstytucji w sprawach konfesyjnych. Ten stan skutkuje prawną stratyfikacją wspólnot religijnych. Jest on sprzeczny z konstytucyjną zasadą równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych.

VI. Analiza ustaw z lat 1989-1997 o stosunku państwa do niektórych kościołów i związków wyznaniowych oraz odpowiednich postanowień ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania prowadzi do konstatacji, że położenie prawne wspólnot religijnych wpisanych do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych jest gorsze w wielu dziedzinach niż status wymienionych wyżej kościołów i związków wyznaniowych. Poniżej wskazano niektóre dziedziny, w których występują wyraźne różnice w traktowaniu tych wspólnot religijnych przez państwo polskie w aspekcie prawnym.

1. Przede wszystkim bardziej ograniczona jest wewnętrzna niezależność i autonomia zarejestrowanych związków wyznaniowych.

zm.). Żaden z tych aktów ustawodawczych nie został poprzedzony umową między Rządem RP a władzami odpowiedniej konfesji.

⁶ Wspomniana ustawa o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa została uchwalona w dniu 13 maja 2011 r., Dz. U. Nr 144, poz. 849 – przypis red.

Warunkiem skuteczności prawa wewnętrznego (statutów) związków wyznaniowych wpisanych do rejestru jest akceptacja tego prawa przez organ rejestrowy. Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania określa konieczne elementy treści statutu. Ponadto organ rejestrowy bada, czy treść wniosku o rejestrację, w tym statut, nie jest sprzeczna z postanowieniami ustaw chroniącymi porządek publiczny, zdrowie, moralność publiczną, władzę rodzicielską oraz prawa i wolności innych osób. Zgłoszenia organowi rejestrowemu wymagają wszelkie zmiany prawa wewnętrznego zarejestrowanych wspólnot religijnych. Natomiast kościoły i związki wyznaniowe działające na podstawie ustaw wyznaniowych z lat 1989-1997 całkowicie swobodnie kształtują swoje prawo wewnętrzne, co więcej – nie mają one nawet obowiązku podawania do wiadomości organom władzy publicznej, zwłaszcza ministrowi właściwemu do spraw wyznań religijnych oraz wojewodom, treści swego prawa wewnętrznego. Związki wyznaniowe zarejestrowane mogą być wykreślone z rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw wyznań religijnych w przypadkach określonych w art. 36 i 36a ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Wówczas tracą one oraz ich osoby prawne podmiotowość prawną i podlegają likwidacji. Nie wszystkie przesłanki wykreślenia z rejestru zostały określone jednoznacznie przez ustawodawcę. W szczególności wątpliwości interpretacyjne wzbudza przesłanka utraty przez dany kościół lub inny związek wyznaniowy cech warunkujących wpis do rejestru. Natomiast w praktyce nie wydaje się możliwe pozbawienie osobowości prawnej i likwidacja kościołów i innych związków wyznaniowych działających na podstawie szczegółowych aktów ustawodawczych. Wymagałoby to uchylecia właściwej ustawy (rozporządzenia prezydenta z mocą ustawy), dokonanego na podstawie odpowiedniej umowy między daną wspólnotą religijną a Radą Ministrów. Trudno sobie wyobrazić, aby jakiś związek wyznaniowy dobrowolnie zgodził się na tego rodzaju prawną degradację.

2. Zarejestrowane związki wyznaniowe, pomimo że wiele spośród nich posiada normy wewnętrzne dotyczące instytucji małżeństwa, nie mają prawa do udzielania ślubów wyznaniowych wywołujących skutki w sferze prawa cywilnego. Uprawnienie tego rodzaju zostało przyzna-

ne arbitralnie przez ustawodawcę w 1998 r. tylko w sumie dziesięciu konfesjom chrześcijańskim oraz Związkowi Gmin Wyznaniowych Żydowskich, działających na podstawie indywidualnych ustaw wyznaniowych z lat 1989-1997⁷. W konsekwencji członkowie wielu związków wyznaniowych zarejestrowanych ponoszą dodatkowe koszty w związku z zawarciem małżeństwa przed kierownikiem Urzędu Stanu Cywilnego oraz wyznaniową ceremonią zaślubin. Nieprzyznanie prawa do udzielania ślubów wyznaniowych ze skutkami cywilnymi jest ponadto interpretowane przez władze wielu odpowiednich wspólnot religijnych jako ujma o charakterze prestiżowym.

3. Związki wyznaniowe wpisane do rejestru w porównaniu z kościołami i związkami wyznaniowymi działającymi na podstawie indywidualnych ustaw wyznaniowych z lat 1989-1997 nie mają równie szczegółowych i równie daleko idących gwarancji prawnych dotyczących prowadzenia działalności duszpasterskiej w siłach zbrojnych, a także w ramach tzw. duszpasterstwa specjalnego, np. w zakładach opieki zdrowotnej i domach opieki społecznej. Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania potwierdza ogólnie, że zarejestrowane związki wyznaniowe w zakresie wypełniania funkcji religijnych mogą udzielać posług religijnych także osobom pełniącym służbę wojskową lub zasadniczą służbę w obronie cywilnej, osobom przebywającym w zakładach służby zdrowia i opieki społecznej oraz dzieciom i młodzieży na krajowych obozach i koloniach organizowanych przez instytucje państwowe, wreszcie – przebywającym w zakładach karnych, poprawczych i wychowawczych oraz aresztach śledczych i schroniskach dla nieletnich. Dla porównania Kościół katolicki, Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny oraz Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP na podstawie Konkordatu oraz właściwych szczegółowych ustaw wyznaniowych z lat 1989-1994 prowadzą w Wojsku Polskim działalność duszpasterską w formie zinstytucjonalizowanej, w postaci: Ordynariatu Polowego Wojska Polskiego, Prawosławnego Ordynariatu Polowego WP oraz

⁷ Zob. ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie ustaw – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego, Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 117, poz. 757).

Ewangelickiego Duszpasterstwa Wojskowego. Wymienione struktury są finansowane z budżetu państwa, duchowni zaś należą do korpusu żołnierzy zawodowych. Siedem dalszych kościołów: Kościół Polskokatolicki, Starokatolicki Kościół Mariawitów, Kościół Zielonoświątkowy, Kościół Adwentystów Dnia Siódmego, Kościół Chrześcijan Baptystów, Kościół Ewangelicko-Methodystyczny oraz Kościół Katolicki Mariawitów na podstawie szczegółowych ustaw wyznaniowych z lat 1995-1997 uzyskały gwarancje organizowania opieki duszpasterskiej w wojsku przez swych duchownych wyznaczonych przez władze zwierzchnie odpowiednich konfesji w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej. Wspomniani duchowni pełnią swoje funkcje duszpasterskie w terminach uzgodnionych z dowódcami jednostek wojskowych. Dwa związki wyznaniowe: Kościół Ewangelicko-Reformowany oraz Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich, odpowiednio na podstawie ustaw z 1994 r. i z 1997 r., otrzymały gwarancje organizowania opieki duszpasterskiej dla żołnierzy poza terenem jednostek wojskowych, jeżeli w miejscu stacjonowania wojska lub w jego pobliżu znajduje się kościół lub kaplica Kościoła Ewangelicko-Reformowanego czy synagoga bądź dom modlitwy gminy wyznaniowej żydowskiej oraz jeśli nie koliduje to z ważnymi obowiązkami służbowymi żołnierzy. Związki wyznaniowe zarejestrowane nie dysponują nawet tak ograniczonymi gwarancjami.

Indywidualne ustawy wyznaniowe zawierają gwarancje wyznaczania przez właściwe władze poszczególnych związków wyznaniowych duchownych (kapelanów) pełniących posługę religijną w zakładach karnych, poprawczych i wychowawczych oraz aresztach śledczych i schroniskach dla nieletnich. W ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego oraz ustawie o stosunku Państwa do PAKP zobowiązano ponadto kierowników tych zakładów do zawierania umów w sprawie nieodpłatnego wykonywania obowiązków kapelana z duchownymi, skierowanymi przez właściwego biskupa diecezjalnego.

W zakresie zapewnienia posług duszpasterskich w zakładach opieki zdrowotnej oraz w domach opieki społecznej na mocy indywidualnych ustaw wyznaniowych z lat 1989-1997 duchownym odpowiednich wyznań zagwarantowane zostało prawo do swobodnego dostępu do chorych i podopiecznych znajdujących się w szpitalach, prewento-

riach, sanatoriach oraz zamkniętych domach opieki społecznej, a także świadczenia wobec nich opieki duszpasterskiej. W stosunku do ośmiu kościołów: katolickiego, prawosławnego, ewangelicko-augsburskiego, ewangelicko-metodystycznego, baptystycznego, polskokatolickiego, adwentystycznego i zielonoświątkowego, kierownicy placówek państwowych lub samorządowych zobowiązani zostali do przeznaczenia odpowiednich pomieszczeń na kaplice lub w wyjątkowych przypadkach innych pomieszczeń w celu zorganizowania nabożeństw i zbiorowych praktyk religijnych. Ustawy o stosunku państwa: do Kościoła katolickiego oraz do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego przewidują nawet zatrudnianie kapelanów w państwowych i samorządowych zakładach opieki zdrowotnej oraz w domach opieki społecznej po uzyskaniu skierowania od właściwego biskupa diecezjalnego.

4. Wspólnoty religijnej wpisane do rejestru nie mogą korzystać z niektórych preferencji podatkowych w dziedzinie działalności charytatywno-opiekuńczej prowadzonej przez nie lub ich osoby prawne. Podatnicy, będący zarówno osobami fizycznymi, jak i osobami prawnymi, mogą odliczać od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym darowizny na tego rodzaju działalność tylko do wysokości określonej w ogólnych ustawach podatkowych. Teoretycznie darczyńcy mogą przekazać na rzeczony cele, a następnie odliczyć cały swój dochód w danym roku. W przypadku innych kościołów chrześcijańskich, które uzyskały indywidualne ustawy wyznaniowe w latach 1994-1997, podatnicy-darczyńcy, będący osobami fizycznymi, mogą odliczać bez ograniczeń darowizny na działalność charytatywno-opiekuńczą odpowiednich kościelnych osób prawnych.

5. Wspólnotom religijnym zarejestrowanym przez ministra właściwego do spraw wyznań religijnych przysługują w węższym zakresie, niż kościołom i innym związkom wyznaniowym działającym na podstawie indywidualnych ustaw wyznaniowych z lat 1989-1997, zwolnienia od podatku od nieruchomości. Rzeczonym kościołom i innym związkom wyznaniowym, poza ogólnym zwolnieniem od podatku do nieruchomości kościelnych, nieruchomości niemieszkalnych, z wyjątkiem części przeznaczonych na prowadzenie działalności gospodarczej, przysługują także na mocy odpowiednich ustaw wyznaniowych zwolnienia od

wspomnianego podatku także w odniesieniu do niektórych nieruchomości mieszkalnych. Są to przede wszystkim nieruchomości wpisane do rejestru zabytków. Zwolnienia dotyczą także nieruchomości służących jako internaty przy szkołach i seminariach duchownych (teologicznych). Jako zwolnione wymienia się, z pewnymi modyfikacjami, klasztory lub domy zakonów kontemplacyjnych, domy formacyjne zakonów, domy sióstr emerytek oraz księży emerytów, a w przypadku niektórych kościołów także wdów po duchownych. Zwolnieniem od podatku od nieruchomości na mocy indywidualnych ustaw wyznaniowych objęte są również budynki zarządów centralnych właściwych związków wyznaniowych w Polsce oraz budynki mieszczące zarządy diecezji (okręgów, gmin), wchodzących w skład struktur tych związków. Z tego rodzaju preferencji podatkowych nie korzystają zarejestrowane związki wyznaniowe.

6. W przeciwieństwie do Kościoła katolickiego oraz Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, związkom wyznaniowym zarejestrowanym ustawodawca nie gwarantuje, że plany zagospodarowania przestrzennego obejmują także właściwe inwestycje sakralne i kościelne oraz ich cmentarze wyznaniowe. Nie zagwarantowano im również prawnie, że na wniosek odpowiedniego zwierzchnika zarejestrowanego związku wyznaniowego nastąpi przeznaczenie terenu na wymienione cele we wspomnianych planach. Także odmiennie niż w przypadku dwóch największych kościołów nie przewidziano, aby grunty przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego na odpowiednie inwestycje sakralne, kościelne oraz na cmentarze wyznaniowe, a stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego na wniosek odpowiednich wyznaniowych osób prawnych miały być im sprzedawane albo oddawane w użytkowanie wieczyste.

7. Odmiennie niż wyznaniowym osobom prawnym: Kościoła katolickiego oraz Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, zarejestrowanym związkom wyznaniowym albo ich osobom prawnym nie przysługuje zwolnienie od podatku od spadków i darowizn oraz od podatku od czynności cywilnoprawnych w przypadku nabywania i zbywania rzeczy i praw majątkowych przez właściwe wyznaniowe osoby prawne w drodze czynności prawnych, spadkobrania, zapisu oraz

zasiedzenia, jeżeli ich przedmiotem są rzeczy i prawa nieprzeznaczone do działalności gospodarczej czy sprowadzane z zagranicy maszyny, urządzenia i materiały poligraficzne oraz papier.

8. Na wniosek związków wyznaniowych wpisanych do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych lub ich osób prawnych wojewoda lub inny organ wykonujący w imieniu Skarbu Państwa prawa wynikające z własności nieruchomości oraz organy gminy w zakresie swoich właściwości nie są uprawnione do przekazania na własność wymienionym wyżej związkom wyznaniowym lub ich osobom prawnym własności nieruchomości, nawet jeżeli są one niezbędne do sprawowania kultu religijnego lub działalności wyznaniowych osób prawnych w zakresie charytatywno-opiekuńczym lub oświatowo-wychowawczym, czy na cele utworzenia lub powiększenia gospodarstwa rolnego parafii lub jednostki równorzędnej na Ziemiach Zachodnich i Północnych, o powierzchni do 15 ha użytków rolnych łącznie dla jednej parafii lub jednostki równorzędnej.

9. Zarejestrowane związki wyznaniowe w porównaniu z wieloma kościołami działającymi na podstawie indywidualnych ustaw wyznaniowych z lat 1989-1997 nie mają prawa do tworzenia tzw. fundacji kościelnych. Reżim prawny tych podmiotów jest szczególnie w porównaniu z fundacjami tworzonymi na zasadach ogólnych – gwarantuje odpowiednim kościołom zasadniczy wpływ na funkcjonowanie fundacji oraz losy pozostałego po nich majątku. Zgodnie ze standardami zawartymi we wspomnianych ustawach z lat 1989-1997 są to fundacje, w stosunku do których niezależnie od nadzoru państwowego nadzór sprawuje odpowiednia kościelna osoba prawna, będąca fundatorem lub wskazana w statucie fundacji. W razie stwierdzenia nieprawidłowości w zarządzaniu fundacją właściwy organ państwowy zwraca się w pierwszej kolejności do kościelnej osoby prawnej, sprawującej nadzór nad fundacją, wyznaczając termin nie krótszy niż trzy miesiące na spowodowanie usunięcia nieprawidłowości. Dopiero po bezskutecznym upływie tego terminu można zastosować środki przewidziane w przepisach o fundacjach. W razie konieczności poddania fundacji kościelnej zarządowi przymusowemu zarząd ten sprawuje kościelna osoba prawna wskazana przez właściwy organ kierowniczy danego kościoła. W przypadku likwidacji wspomnianego rodzaju ustawodaw-

ca przewidział gwarancje zapewniające, że pozostawiony przez nią majątek pozostanie w zasobach danego kościoła.

Pomimo wskazanych wyżej odmienności jest możliwe określenie jednolitych standardów, jakim powinny odpowiadać uchwalone w przyszłości nowe indywidualne ustawy wyznaniowe. Do urzeczywistnienia tych standardów zmierza projekt odpowiedniej ustawy, stanowiący załącznik do wniosku grupy kościołów z dnia 15 lutego 2010 r. Natomiast ustrojowa zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych bardzo poważnie ogranicza możliwość naczelnych organów władzy państwowej odmowy uwzględnienia postulatów Wnioskodawców, które – należy podkreślić – nie kolidują z postanowieniami Konstytucji i mieszczą się w ramach standardów określonych przez już uchwalone indywidualne ustawy wyznaniowe w latach 1989-1997.

VII. Dalsza zwłoka Rady Ministrów oraz MSWiA w przystąpieniu do prac legislacyjnych z Wnioskodawcami ogranicza ich możliwości rozwoju jako wspólnot religijnych w porównaniu z kościołami i związkami wyznaniowymi działającymi na podstawie szczegółowych aktów ustawodawczych, zwłaszcza z lat 1989-1997. Powoduje także narastanie stanu, który prawdopodobnie może być uznany za niezgodny ze standardami w dziedzinie wolności myśli, sumienia i wyznania wynikającymi zwłaszcza z wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) z 31 lipca 2008 r. w sprawie *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria*, czy z wyroku ETPCz z 26 lutego 2009 r. w sprawie *Verein der Freunde der Christengemeinschaft and Others v. Austria*⁸. Państwo polskie naraża się tym samym na odpowiedzialność przed ETPCz.

VIII. Przyjęty przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji tryb postępowania w sprawie wniosków związków wyznaniowych mających na celu urzeczywistnienie wobec nich art. 25 ust. 5 Konstytucji budzi wątpliwości. Wymieniony przepis winien być stosowany bezpośrednio, zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji. Nie zawiera on bowiem odesłania do ustaw czy innych aktów normatywnych. Tym

⁸ Zob. *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1-18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 579-580.

bardziej wątpliwe jest, aby zasady realizacji konstytucyjnego uprawnień związków wyznaniowych nierzymskokatolickich regulowały akty Prezesa Rady Ministrów, czy Sekretarza Stanu w MSWiA. Ponieważ mamy w tym przypadku do czynienia z limitowaniem konstytucyjnych praw wspólnot religijnych, to zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji regulacja trybu urzeczywistnienia uprawnień związków wyznaniowych określonych w art. 25 ust. 5 Konstytucji winna się dokonać na podstawie ustawy. W szczególności Sekretarz Stanu w MSWiA bez jakiegokolwiek podstawy prawnej zdecydował, że prace legislacyjne zmierzające do urzeczywistnienia art. 25 ust. 5 Konstytucji mogą się toczyć na forum DWRiMNE MSWiA jednocześnie tylko w odniesieniu do czterech związków wyznaniowych. Jest to sprzeczne z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu. Ponadto jeżeli kierownictwo Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji faktycznie przyjęło jako kryterium rozpatrywania wniosków neutralne w swej wymowie kryterium kolejności (daty wpływu) wpływu odpowiednich wniosków ze strony zainteresowanych związków wyznaniowych i poinformowało o tym Wnioskodawców, to powinno tego kryterium konsekwentnie przestrzegać. Tak jednak się nie stało. 28 maja 2010 r. Tomasz Siemoniak – Sekretarz Stanu w MSWiA zdecydował o rozpoczęciu prac legislacyjnych z częścią kościołów skupionych w Aliansie Ewangelicznym, pomimo że złożyły one stosowny wniosek później (data wpływu 5 maja 2010 r.) niż Wnioskodawcy (data wpływu wniosku 15 lutego 2010 r.). Przedstawione działania kierownictwa MSWiA świadczą o woluntaryzmie resortu w dziedzinie urzeczywistniania konstytucyjnych uprawnień wspólnot religijnych. Opisane działania są sprzeczne zwłaszcza z wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadą zaufania obywateli do państwa. Rodzi się pytanie, jakimi w związku z tym kryteriami kieruje się MSWiA, prowadząc prace legislacyjne z niektórymi związkami wyznaniowymi, a wobec innych odraczając ich podjęcie. Zapewne nie są to kryteria prawne. Taki stan rzeczy może rodzić wątpliwość co do respektowania przez kierownictwo MSWiA konstytucyjnej zasady bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych.

Wobec przedstawionych okoliczności faktycznych oraz omówionej sytuacji prawnej skargę Wnioskodawców do Sądu Administracyjnego na bezczynność organu należy ocenić jako zasadną.

A LEGAL OPINION ON THE APPLICATION OF A GROUP OF CHURCHES
SUBMITTED TO THE COUNCIL OF MINISTERS
ON 15 FEBRUARY 2010

Summary

The opinion refers to the application dated 15 February 2010 submitted by a group of nine churches and other religious associations belonging to the Pentacostal Christian movement. The application was addressed to the Prime Minister and requested the entry of the Council of Ministers into talks on concluding an agreement and passing relevant law on the relations between the Republic of Poland and the applying churches, in accordance with Article 25(5) of the Constitution of the Republic of Poland. By analysing the applicable law and the administrative procedure adopted for the examining of the application, the authors share a critical opinion on the activities and omissions of the supreme bodies of public administration.

Keywords: relations between the state, churches and other religious organizations, churches and other religious organizations, bilateralism

Thumaczenie: Konrad Szulga