

J. Matwiejuk\*

## ZASADY STOSUNKU PAŃSTWA DO ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH W USTAWACH ZASADNICZYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ ORAZ REPUBLIKI BIAŁORUŚ

Problematyka stosunku państwa do związków wyznaniowych we współczesnych państwach jest normowana przede wszystkim w ustawach zasadniczych. W aktach konstytucyjnych znajdują się zasady generalne regulujące materię wyznaniową, które są charakterystyczne dla państwa, a wśród nich kluczowe znaczenie posiadają zasady konstytucyjne określające wzajemne relacje państwa i związków wyznaniowych

Nie inaczej jest w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Republice Białoruś. Warto jednak w tym miejscu zwrócić uwagę na inne ujęcie terminologiczne podmiotu regulacji normatywnej w tym zakresie w obu państwach. W polskiej konstytucji dla wskazania podmiotu relacji wyznaniowych używa się pojęcia kościoły i inne związki wyznaniowe. Tymczasem w konstytucji białoruskiej stosowane jest pojęcie organizacje religijne.

W konstytucji RP uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 roku<sup>1</sup> i przyjętej w ogólnonarodowym referendum 25 maja 1997 roku normatywna regulacja stosunków państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi została ujęta w art. 25 konstytucji. Zawiera ona cały szereg zasad o kluczowym dla omawianej materii znaczeniu.

Podzielając stanowisko doktrynalne, zgodnie z którym zasady ustrojowe to głównie rozstrzygnięcia zawarte w konstytucji, które w sumie składają się na charakterystykę danego państwa<sup>2</sup>, w konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. możemy wyróżnić osiem zasad wyznaniowych, związanych z regulacją normatywną pozycji prawnej kościołów i związków wyznaniowych. Siedem z nich zawartych jest właśnie w art. 25 konstytucji, który w związku z tym należy potraktować – dla regulacji normatywnego statusu kościołów i innych związków wyznaniowych w Polsce – jako mający wymiar podstawowy. Ostatnia, ósma konstytucyjna zasada wyznaniowa odnosząca się do omawianej materii została wyrażona przez ustrojodawcę w art. 191 konstytucji.

Z norm zawartych w kluczowym dla zagadnienia art. 25 konstytucji można wyprowadzić następujące konstytucyjne zasady wyznaniowe: zasadę równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych, zasadę bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań

---

\* Dr, UwB.

1 Dz.U. Nr 78, poz. 483; sprost. Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319.

2 W doktrynie konstytucyjnej ten trafny pogląd prezentuje m.in. P. Sarnecki, *Konstytucyjne zasady ustroju politycznego*, (w:) *Prawo konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Warszawa 1995, s. 31.

religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zasadę swobodnego wyrażania przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych w życiu publicznym, zasadę poszanowania autonomii i wzajemnej niezależności państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych, zasadę współdziałania państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych dla dobra człowieka i dobra wspólnego, zasadę konkordatowo–ustawowej formy regulacji stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim oraz zasadę ustawowej formy regulacji stosunków między Rzeczpospolitą Polską a kościołami i związkami wyznaniowymi na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielstwami.

Ostatnia, ósma konstytucyjna zasada wyznaniowa została natomiast wyrażona przez ustrojodawcę w art. 191 konstytucji RP. Jest to zasada sądowno–konstytucyjnego gwarantowania statusu prawnego kościołów i związków wyznaniowych.

Zasadnicze znaczenie dla problematyki normatywnej regulacji stosunków państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi ma wprowadzona w art. 25 ust. 1 zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych. Wysłunięciem na pierwszy plan w ramach art. 25 zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych może być tłumaczone przede wszystkim jej fundamentalnym znaczeniem w demokratycznym państwie prawa i w pluralistycznym społeczeństwie współczesnym<sup>3</sup>.

Wprowadzenie tej zasady do konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. budziło najmniej rozbieżności w pracach legislacyjnych. Prowadzone w toku procedury tworzenia projektu konstytucji prace nad normatywną regulacją stosunków państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi charakteryzowały się stałym dążeniem zdecydowanej większości uczestniczących w nich osób i podmiotów do konstytucjonalizacji zasady równouprawnienia kongregacji religijnych w możliwie najprostszy i najpełniejszy sposób<sup>4</sup>.

Istota konstytucyjnej zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych nakłada na wszystkie podmioty istniejące w systemie prawnym obowiązek równego traktowania wszystkich kościołów i związków wyznaniowych. Wydaje się, że bez znaczenia jest tu fakt, czy kościoły i związki wyznaniowe posiadają indywidualną regulację ustawową, czy też jej nie posiadają i działają w oparciu o ustawę z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania<sup>5</sup>. Inaczej mówiąc, równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych oznacza, że żaden z kościołów i związków wyznaniowych nie może uzyskać w polskim systemie prawnym pozycji prawnie uprzywilejowanej ani dyskryminowanej.

W konsekwencji tego stanowiska obowiązki i prawa dotyczące jednego kościoła lub związku wyznaniowego muszą dotyczyć każdego z pozostałych w jednakowym zakresie. Zgodnie z tą zasadą, nie może istnieć w polskim systemie prawnym żaden uprzywilejowany ani dyskryminowany prawnie kościół i związek wyznaniowy, który działałby legalnie.

Z treści tej zasady wynika kategoryczny zakaz zabraniający różnicowania uprawnień i obowiązków kościołów i związków wyznaniowych nie tylko jako całości, ale również jednostek organizacyjnych doń należących oraz osób duchownych i wiernych.

3 P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji RP z dn. 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000, s. 38.

4 Szerzej na temat zasady równouprawnienia w projektach konstytucyjnych patrz w: P. Borecki, Koncepcje stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w projektach i postulatach konstytucyjnych, Warszawa 2002 r.

5 Dz.U. z 2000 r. Nr 26, poz. 319, zm. Dz.U. z 2002 r. Nr 153 poz. 1271.

Z normy zawartej w art. 25 ust. 1 wynika także konstytucyjny nakaz, nałożony przez ustrojodawcę na organy publiczne, a w szczególności państwowe, w tym przede wszystkim organy władzy ustawodawczej, przyznawania legalnie istniejącym kościołom i związkom wyznaniowym jednakowych, równych praw i równych obowiązków. W szczególności chodzi tu o stworzenie i zapewnienie w systemie normatywnym równych możliwości funkcjonowania, prowadzenia swojej działalności lub też równych możliwości zaniechania działalności przez podmioty religijne.

Konstytucja w literalnym brzmieniu art. 25 ust.1 oraz innych swoich przepisów nie przewiduje żadnych kryteriów legalnego różnicowania pozycji prawnej kościołów i związków wyznaniowych, a więc także ich praw i obowiązków. Niedopuszczalne jest zatem tworzenie przez ustawodawcę jakichkolwiek kryteriów, takich jak na przykład: wielkość, dawność działania itp., które mogą posłużyć za przesłankę różnicującą pozycję prawną kościołów i związków wyznaniowych w Polsce. Jest to zasada najsluszniejsza, gdyż wszystkie kościoły bez względu na liczebność, zasady, tradycje itp. posiadają te same prawa, a zakres korzystania z nich nie zależy od rzeczywistych możliwości, a więc aktywności, liczebności, znaczenia itd.<sup>6</sup>

Przy tej okazji warto zauważyć, iż zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych współlistnieje także z zawartą w art. 32 konstytucji generalną zasadą równouprawnienia jednostek, zakazującą różnicowania obywateli i cudzoziemców na podstawie kryteriów religijnych i światopoglądowych<sup>7</sup>.

Należy także podkreślić, że naruszenie zasady równouprawnienia przez jakiegokolwiek bezpośrednie lub pośrednie uprzywilejowanie albo ograniczanie w prawach ze względu na wyznanie traktowane jest przez kodeks karny jako przestępstwo.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, niestety, zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych jest rozumiana inaczej i wbrew stanowisku przeważającej części doktryny prawa wyznaniowego i konstytucyjnego<sup>8</sup>. Trybunał stanął na stanowisku, zgodnie z którym zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych oznacza, że tylko wszystkie kościoły i związki wyznaniowe posiadające wspólną cechę istotną powinny być traktowane równo. Jednocześnie – zdaniem Trybunału – zasada ta zakłada odmienne traktowanie kościołów i związków wyznaniowych, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej z punktu widzenia danej regulacji<sup>9</sup>.

Przytoczona interpretacja w istocie jest sprzeczna z intencjami historycznymi ustawodawcy i może posłużyć jako przesłanka legitymizacji różnicowania przez ustawodawcę uprawnień związków wyznaniowych na podstawie niesprecyzowanych sytuacji faktycznych

6 Z. Łyko, *Wolność sumienia i wyznania w relacji: człowiek – kościoły – państwo*, (w:) *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 96.

7 M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2004, s. 265.

8 Inne rozumienie konstytucyjnej zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych prezentują np. J. Krukowski i H. Misztal.

9 Patrz uzasadnienie do wyroku TK z dn. 2 kwietnia 2003 r. w sprawie wniosku Prawosławnego Metropolity Warszawskiego i całej Polski w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją RP z 2 kwietnia 1997 r. niektórych przepisów ustawy z 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Dz.U. z 2003 r. Nr 62, poz. 577, sygn. akt K 13/02.

i historycznych<sup>10</sup>. Takie stanowisko Trybunału może wywołać deregulację obecnie obowiązującego modelu normatywnych stosunków państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi. Droga do tego, po wydaniu kontrowersyjnego i krytykowanego w doktrynie orzeczenia z dnia 2 kwietnia 2003 r., zdaje się być otwarta<sup>11</sup>.

Z norm zawartych w art. 25 konstytucji można wyprowadzić drugą konstytucyjną zasadę wyznaniową – zasadę bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych. Została ona wyrażona w art. 25 ust. 2 i jest jedną z gwarancji zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych. Jej istota polega na nałożeniu przez ustrojodawcę na władze publiczne obowiązku zachowania bezstronności w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych.

Oczywistą rzeczą jest, że wprowadzenie tej zasady skutkuje szeregiem obowiązków dla organów publicznych. Zasada ta oznacza, że organy państwowe oraz organy samorządowe wszystkich szczebli organizacyjnych nie mogą angażować się w szerzenie, ograniczanie lub zwalczanie jakichkolwiek poglądów religijnych, światopoglądowych i filozoficznych. Wszystkie organy państwowe oraz organy samorządowe mają obowiązek powstrzymania się od uczestniczenia w sporach natury religijnej, światopoglądowych oraz filozoficznych oraz od zajmowania w nich stanowiska<sup>12</sup>.

Wyjątkiem od tego wydaje się być jedynie uprawniona i zgodna z prawem działalność organów państwowych związana z realizacją nadzoru nad działalnością kościołów i związków wyznaniowych i ochroną systemu prawnego. Za dozwoloną i nie sprzeczną z tą zasadą należy uznać na przykład interwencję organów państwowych w przypadku szerzenia poglądów i prowadzenia działalności o charakterze rasistowskim, szowinistycznym, faszystowskim, komunistycznym czy też nazistowskim oraz działalności godzącej w konstytucyjne wartości, takie jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska naturalnego, życie, zdrowie, moralność oraz prawa i wolności innych osób. Wydaje się, że nie pozostaje w sprzeczności z tą zasadą także możliwość interwencji państwa w przypadku sporów i konfliktów międzykonfesyjnych.

Z zasady tej wynika, że organy publiczne nie mają uprawnienia do narzucania jednostce oraz pozbawiania jej poglądów i przekonań w sprawach przekonań. W konsekwencji przyjęcia takiego stanowiska jest też oczywiste, że organy państwowe i samorządowe nie mogą różnicować ani dyskryminować praw ani obowiązków jednostki z powodu wyznawania i głoszenia jakichkolwiek przekonań. Także podejmowanie decyzji o znaczeniu publicznym powinno następować w taki sposób, aby obywatele nie byli uprzywilejowani lub dyskryminowani ze względu na swoje poglądy religijne lub członkostwo w kościele i związku wyznaniowym. Wydaje się, że zasady tej nie należy interpretować w ten sposób, że członkowie organów władzy muszą ukrywać swoje przekonania, a obywatele winni unikać publicznego manifestowania swojego stanowiska w sprawach wiary. Działania władz publicznych muszą respektować poglądy i wolności religijne każdego człowieka.

10 Patrz krytyczne uwagi do takiego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w głosie autorstwa P. Borecki, M. Pietrzak, *Państwo i Prawo* 2003, nr 8, s. 119–124.

11 Orzeczenie TK zostało zaskarżone przez Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który nadał sprawie numer i zdecydował się ją rozpatrywać.

12 P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z dn. 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 38.

Z zasadą bezstronności koresponduje i jednocześnie jest jej dodatkową gwarancją, konstytucyjny zakaz żądania od kogokolwiek informacji o światopoglądzie, przekonaniach religijnych czy wyznaniu, znajdujący się w art. 53 ust. 7 Konstytucji RP.

Kończąc charakterystykę tej zasady warto zauważyć, że nie do końca jasne jest, czy w zgodności z konstytucyjną zasadą bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych pozostają uroczystości państwowe lub samorządowe z udziałem przedstawicieli jednego kościoła lub związku wyznaniowego, uroczystości o charakterze państwowo–wyznaniowym oraz uczestnictwo w nich osób pełniących funkcje publiczne w charakterze służbowym. Gdyby przyjąć rygorystyczne stanowisko w sprawie bezstronności i nieangażowania się organów publicznych w sprawy przekonań religijnych, to takie zachowania wydają się być w sprzeczności z tą zasadą konstytucyjną.

Trzecią konstytucyjną zasadą wyznaniową jest zasada swobodnego wyrażania przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych w życiu publicznym. Jest ona, podobnie jak zasada bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych i światopoglądowych, zawarta w art. 25 ust. 2 Konstytucji RP.

Z treści tej zasady wynika obowiązek stworzenia i zagwarantowania każdemu<sup>13</sup>, kto znajduje się na terenie RP warunków do swobodnego wyrażania przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych w życiu publicznym i prywatnym poprzez na przykład stworzenie odpowiednich regulacji prawnych oraz instytucjonalnych w zakresie dostępu do środków masowego przekazu, zrzeszania się i zgromadzeń<sup>14</sup>. Ustrojodawca nałożył obowiązek zapewnienia swobodnego wyrażania przekonań na wszystkie organy publiczne, które dodatkowo, przy jego realizacji, w myśl poprzedniej zasady konstytucyjnej, muszą pozostać bezstronne. Zapewnienie swobody wyrażania przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych w życiu publicznym polega na stworzenia odpowiednich warunków normatywnych oraz instytucjonalnych, służących na przykład sprawowaniu kultu, działalności wydawniczo–propagandowej oraz nauczaniu o swoich poglądach.

Czwartą konstytucyjną zasadą wyznaniową jest zasada poszanowania autonomii i wzajemnej niezależności państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych. Jako podstawę stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi, Konstytucja RP w artykule 25 ust. 3 przyjmuje zasadę poszanowania autonomii i wzajemnej niezależności, każdego we własnym zakresie działania. Jest to mało precyzyjne określenie, dlatego budzi uwagi krytyczne.

Ustrojodawca nie określa precyzyjnie zakresu autonomii ani niezależności kościołów i związków wyznaniowych. Szczególnie rażący jest brak wskazania zakresu przedmiotowego tej niezależności. W związku z tym przy rozgraniczaniu sfer działania państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych mogą pojawiać się konflikty. Nie wiadomo jednak, który organ i na podstawie jakich kryteriów będzie je rozstrzygał<sup>15</sup>. Wydaje się słuszne sta-

13 W zakres pojęcia „każdy” wchodzi: obywatele polscy, cudzoziemcy, bezpaństwowcy, różnego rodzaju organizacje społeczne, kościoły oraz związki wyznaniowe.

14 Przykładem klasycznego rozwiązania normatywnego, czyniącego zadość wymogom tej zasady, jest możliwość alternatywnego używania przez osoby składające przysięgę słów „Tak mi dopomóż Bóg”

15 R.M. Małajny, Państwo a Kościół w Konstytucji III RP, „Państwo i Prawo” 1995, z. 8, s. 78.

nowisko, zgodnie z którym pojęcie autonomii i niezależności kościołów i związków wyznaniowych powinno obejmować tylko sprawy religijne i organizacyjne.

W doktrynie prawa przeważa pogląd, że z art. 25 ust. 3 wynika zasada rozdziału kościoła i państwa<sup>16</sup>. Norma zawarta w omawianym przepisie wyraża istnienie dwóch odrębnych sfer życia publicznego: sfery państwowej oraz wyznaniowej. Każda z nich realizuje własne zadania i nie może ingerować w sprawy drugiej. W konsekwencji przyjęcia takiej interpretacji, z jednej strony organy publiczne nie mogą regulować i ingerować w uznaną za domenę i sferę autonomii kościołów i związków wyznaniowych problematykę: doktryny, szeroko rozumianego kultu, nauczania religii, kreowania struktury terytorialnej, obsadzania stanowisk kościelnych oraz uchwalania wewnętrznego prawa. Z drugiej strony, kościoły i związki wyznaniowe oraz ich organy nie mają prawa do regulowania i ingerencji w sfery będące domeną państwa, na przykład: politykę zagraniczną czy też politykę obronną. Ustrojodawca uznał zatem, iż podmioty jednej sfery życia publicznego są niekompetentne do ingerencji i regulacji w drugą sferę życia publicznego. I na tym wyraża się istota tej zasady konstytucyjnej.

Niestety, przy regulacji tej problematyki nie wytyczono granic autonomii państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych, pozostawiając to praktyce oraz orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego i sądów. Zasada niezależności i autonomii nie oznacza, że kościoły oraz związki wyznaniowe zostały zwolnione z obowiązku przestrzegania systemu prawnego. Na straży poszanowania przez nie norm prawnych stoją bowiem uprawnione organy państwa, które mogą dokonywać ingerencji w dopuszczonych prawem przypadkach, do których niewątpliwie zaliczyć należy zagrożenie życia, zdrowia oraz moralności.

Zasada poszanowania autonomii i wzajemnej niezależności państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych nie może być właściwie zinterpretowana bez zawartej także w art. 25 ust. 3 konstytucji RP zasady współdziałania państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Zasada współdziałania państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych dla dobra człowieka i dobra wspólnego pozostaje bowiem w ścisłym merytorycznym związku z zasadą poszanowania autonomii i wzajemnej niezależności państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych.

Istota zasady współdziałania państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych dla dobra człowieka i dobra wspólnego polega na przyjęciu założenia, że autonomia i niezależność państwa i kościołów oraz związków wyznaniowych nie może prowadzić do ich wzajemnej izolacji, tym bardziej, że podmioty te funkcjonują we wspólnej przestrzeni społecznej i terytorialnej<sup>17</sup>. Dlatego też zdaniem konstytucyjnego normodawcy możliwe jest współdziałanie państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi. Celem współdziałania musi być jednak dobro człowieka lub dobro wspólne.

Konstytucja nie precyzuje ani nie określa granic dopuszczalnego współdziałania organów publicznych z kościołami i związkami wyznaniowymi. Niewątpliwie, w takim ujęciu konstytucyjnym za dopuszczalną i wręcz wskazaną z punktu widzenia jej efektywności należy uznać współpracę państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi w następujących

16 M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1999, s. 263.

17 P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z dn. 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 40.



dziedzinach życia społecznego: działalność charytatywna, edukacja oraz wychowanie dzieci i młodzieży, zwalczanie patologii społecznych oraz duszpasterstwo specjalne.

Szóstą konstytucyjną zasadą wyznaniową jest zawarta w art. 25 ust. 4 konstytucji zasada konkordatowo–ustawowej formy regulacji stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim. Zgodnie z tą zasadą stosunki państwa z Kościołem katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską oraz ustawy. W konsekwencji przyjęcia takiego rozwiązania wykluczona została możliwość jednolitego pod względem formy aktu prawnego normowania statusu wszystkich istniejących w Polsce związków wyznaniowych<sup>18</sup>. Można stwierdzić, że przyjęte w odniesieniu do Kościoła katolickiego rozwiązanie stanowi konstytucyjny wyłom w zasadzie równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych polegający na zróżnicowaniu kościołów i związków wyznaniowych pod względem trybu określania ich pozycji prawnej.

Konkordat jest aktem normatywnym, który – jako umowa międzynarodowa ratyfikowana przez Prezydenta za zgodą Sejmu i Senatu wyrażoną w formie ustawy – ma pierwszeństwo przed ustawami. Zapewnia to Kościołowi katolickiemu mocniejszą ochronę prawną w stosunku do innych kościołów i związków wyznaniowych wynikającą z zasady hierarchiczności systemu prawnego. Konkordat jest więc najbardziej stabilnym i najtrwałszym gwarantem pozycji prawnej Kościoła katolickiego w państwie. Jest też – w związku z konstytucyjną zasadą równouprawnienia – podstawowym determinantem pozycji prawnej innych kościołów i związków wyznaniowych. W świetle tej zasady konstytucyjnej pozostałe kościoły i związki wyznaniowe nie mogą zawierać z państwem podobnych umów o charakterze międzynarodowym.

Pozycję prawną Kościoła katolickiego regulują także ustawy. Konstytucja nie stawia wymogu poprzedzenia tych ustaw umowami rządowo–kościelnymi. Wydaje się, że to ewidentne niedopatrzenie normodawcy należy usunąć przy pomocy zasady równouprawnienia i odpowiednie zastosowanie normy art. 25 ust. 5, który stanowi o konieczności zawierania umów między właściwymi przedstawicielami kościołów i związków wyznaniowych a rządem RP.

Ostatnią, siódmą wyznaniową zasadą konstytucyjną wyprowadzaną z art. 25 ust. 5 konstytucji RP jest zasada ustawowej formy regulacji stosunków między Rzeczpospolitą Polską a kościołami i związkami wyznaniowymi na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielstwami. Istota zasady traktującej o sposobie regulacji sytuacji prawnej kościołów i związków wyznaniowych polega na próbie zrównoważenia konkordatowej formy regulacji stosunków państwa z Kościołem katolickim koniecznością zawierania umów między właściwymi przedstawicielami kościołów i związków wyznaniowych a rządem RP. Na Radę Ministrów został zatem nałożony obowiązek zawierania z każdym istniejącym kościołem i związkiem wyznaniowym umów, które będą podstawą uchwalanych przez parlament ustaw indywidualnych.

Z wnioskiem o zawarcie takiej umowy mogą występować uprawnieni przedstawiciele kościołów i związków wyznaniowych oraz Rada Ministrów<sup>19</sup>. Wniosek powinien być kiero-

18 T.J. Zieliński, Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 konstytucji RP, *Państwo i Prawo* 2003, nr 7, s. 48.

19 Należy przyjąć, że uprawnieni przedstawiciele to osoby uznane za organy kierownicze przez prawo wewnętrzne danego kościoła lub związku wyznaniowego.

wany do Rady Ministrów za pośrednictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji jako właściwego w sprawach wyznaniowych. Nie ulega wątpliwości, że odmowa lub przeciąganie procedury zawierania umowy stanowi dostateczną podstawę do skargi administracyjnej lub konstytucyjnej<sup>20</sup>.

Co więcej, każda zmiana takiej ustawy będzie musiała być poprzedzona zmianą umowy i negocjowaniem jej nowej treści. Konstytucja nie określa, ale zapewne praktyka legislacyjna określi tryb inicjowania takich umów, ich treść, a szczególnie relacje między nimi i uchwalonymi na ich podstawie ustawami. Można przypuszczać, że przybiorą one formułę ustaw ratyfikujących lub zatwierdzających takie umowy.

Niesprecyzowana przez ustrojodawcę kwestia zakresu przedmiotowego indywidualnych ustaw uchwalanych na podstawie umów zawieranych przez Radę Ministrów z przedstawicielami kościołów i związków wyznaniowych wymaga doktrynalnej wykładni, co Rada Ministrów i określone kościoły oraz związki wyznaniowe mogą negocjować.

Wobec milczenia konstytucyjnego normodawcy należy przyjąć, że zawierane przez Radę Ministrów z kierowniczymi organami kościołów i związków wyznaniowych umowy mają nieograniczony zakres przedmiotowy. Oczywiście, nie są one źródłami prawa. Nie można jednak całkowicie wykluczyć, że będą służyły w szczególnych przypadkach jako dyrektywy interpretacyjne pomocne w wyjaśnianiu przyjętych ustawowych zapisów. Tym bardziej, że prawdopodobnie kościoły chciałyby jak najszerszej, a być może wręcz nieograniczonej swobody umownej regulacji. Wydaje się, że zakres swobody umownej regulacji jest ograniczony przez niektóre postanowienia konstytucyjne, np. zasadę zakazu dyskryminacji, zasadę poszanowania wolności i praw innych, zasadę zachowania przez władze publiczne bezstronności w sprawach religijnych oraz swobodę ich wyrażania w życiu publicznym, a także poszanowania wzajemnej autonomii i niezależności państwa i kościołów.

Związana z tym problemem jest kwestia zakresu respektowania treści takiej umowy przez władzę ustawodawczą w procesie legislacyjnym i dopuszczalności ingerencji ustawodawczej. Teoretycznie możliwe są do przyjęcia dwa stanowiska. Pierwsze pozostawia ustawodawcy pełną swobodę, tzn. treść zawartej umowy nie wiąże go i ma on pełną i nieskrepowaną możliwość ingerencji w zakres przedmiotowy regulacji. Zgodnie z drugim stanowiskiem ustawodawca nie ma żadnej swobody i jest całkowicie związany treścią zawartej umowy. Wydaje się, że żaden z dwóch poglądów nie jest do zaakceptowania. Dlatego też należy przyjąć, że swoboda ustawodawcy podlega ograniczeniu z punktu widzenia konstytucyjnej regulacji, z zastrzeżeniem kontroli konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny.

Znajdujące się w artykule 25 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady wyznaniowe wywołują różnorodne zastrzeżenia i uwagi krytyczne. Dotyczą one przede wszystkim braku jasności co do charakteru modelu państwa, ocenianego poprzez pryzmat jego stosunku do kościołów i związków wyznaniowych. Na pewno nie jest to klasyczny model rozdziału państwa od kościoła<sup>21</sup>. Jaki jest to model, trudno określić. Nieprecyzyjność tego określenia może wpływać w szczególności na status prawny kościołów i związków wyzna-

20 R. M. Małajny, Regulacja kwestii konfesyjnych w Konstytucji II RP (refleksje krytyczne), (w:) Ze sztandarem prawa przez świat. Księga dedykowana Profesorowi Wieńczysławowi Józefowi Wagnerowi von Igelgrund z okazji 85 – lecia urodzin, red. R. Tokarczyk, K. Motyka, Kraków 2002, s.299.

21 M. Pietrzak, Rozdział kościoła i państwa – modele i spór o ujęcie normatywne w nowej konstytucji, (w:) Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona, Warszawa 1997, s.125.



niowych o mniejszościowym charakterze. Stwarzać to może w praktyce przesłankę dla dowolnych i rozbieżnych interpretacji. Może także stwarzać niebezpieczeństwo dla poprawnego ułożenia stosunków państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi. Należy także podkreślić, że pomimo upływu siedmiu lat od wejścia w życie postanowień konstytucyjnych, norma zawarta w ust. 5 art. 25 konstytucji RP jest w istocie martwa.

Przedstawiając problem normatywnej regulacji stosunków państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w obecnie obowiązującej polskiej konstytucji, należy zwrócić szczególną uwagę na zasadę sądowno–konstytucyjnego gwarantowania statusu prawnego kościołów i innych związków wyznaniowych, wynikającą z artykułu 191 konstytucji RP.

Na jego podstawie kościoły i związki wyznaniowe otrzymały prawo występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o wszczęcie postępowania w sprawach: zgodności ustaw i umów międzynarodowych z konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami.

Ustrojodawca ograniczył to prawo wprowadzając w art. 191 ust. 2 zastrzeżenie, w konsekwencji którego kościoły i związki wyznaniowe mogą występować z powyższymi wnioskami tylko w przypadku aktów normatywnych dotyczących spraw objętych jego zakresem działania. Konstytucja nie precyzuje bliżej pojęcia „spraw objętych jego zakresem działania”. Wobec tego w praktyce zakres przedmiotowy potencjalnie składanych wniosków jest, jak się wydaje, wyjątkowo szeroki. Obejmuje zarówno sprawy dotyczące kościoła lub związku wyznaniowego, jego działalności religijnej *sensu stricte*, jak też na przykład działalność gospodarczej, problematyki podatkowej czy też innej, luźno związanej z rzeczywistą działalnością kościoła lub związku wyznaniowego. Wydaje się, że przyjęcie maksymalnie szerokiego zakresu przedmiotowego składanych wniosków może być swoistą gwarancją i zabezpieczeniem dla kościołów i związków wyznaniowych.

Konstytucja nie precyzuje również, jaki organ wewnętrzny konkretnego kościoła może wystąpić z wnioskiem do Trybunału. Legitymacja w tym względzie podlega kontroli wstępnej Trybunału Konstytucyjnego.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zapadłe w skutek złożenia wniosku przez właściwy organ kościoła lub związku wyznaniowego, mają – podobnie jak i orzeczenia zapadłe z innej inicjatywy – moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne<sup>22</sup>.

W Republice Białoruś pozycję prawną organizacji religijnych<sup>23</sup> oraz ich relacje prawne z państwem określają normy prawne znajdujące się w konstytucji z 15 marca 1994 r.<sup>24</sup>, przy-

22 Przypomnijmy, że w okresie 2 lat od wejścia w życie Konstytucji RP (tzn. od 17 października 1997 r. do 16 października 1999 r.) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją ustaw uchwalonych przed dniem jej wejścia w życie nie były ostateczne i podlegały rozpatrzeniu przez Sejm. Sejm mógł odrzucić orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby głosów.

23 Do określenia podmiotów religijnych normodawca białoruski nie stosuje używanych w polskim systemie prawnym terminów kościoły i związki wyznaniowe.

24 Narodowe Centrum Informacji Prawnej Republiki Białoruś. Ustawodawstwo Republiki Białoruś, s. 1–27.

jętej w republikańskim referendum z dnia 24 listopada 1996 r. i obowiązującej od 27 listopada tegoż roku<sup>25</sup>.

Dokonując regulacji problematyki stosunku państwa do organizacji religijnych, ustrojodawca białoruski wprowadził w art. 16 konstytucji trzy konstytucyjne zasady wyznaniowe: zasadę równości religii i wierzeń, zasadę ustawowej formy regulacji wzajemnych stosunków państwa z organizacjami religijnymi oraz zasadę swobody działalności organizacji religijnych.

Pierwszą konstytucyjną zasadą wyznaniową jest zasada równości religii i wierzeń wobec prawa. Ustrojodawca nie wprowadził uprzywilejowania jakiegokolwiek religii czy też wyznania, potwierdzając tym samym pośrednio świecki charakter państwa. Konstytucyjna zasada równości religii i wierzeń została wzmocniona dodatkowo dwiema normami konstytucyjnymi.

Pierwsza norma została zawarta w art. 22 konstytucji, który stanowi, że wszyscy ludzie są równi wobec prawa i mają uprawnienie do równej obrony swoich praw i wolności bez jakiegokolwiek dyskryminacji, na przykład ze względów religijnych.

Druga norma znajduje się w art. 31 konstytucji. Zgodnie z jego brzmieniem, każdy ma prawo do wolności sumienia i religii<sup>26</sup>. Wolność ta w ujęciu konstytucyjnym obejmuje zespół uprawnień jednostki, w skład których wchodzi: uprawnienie do samodzielnego określenia swojego stosunku do religii, swoboda indywidualnego lub zbiorowego wyznawania dowolnej religii albo niewyznawania żadnej, prawo do wyrażania i głoszenia przekonań związanych ze stosunkiem do religii, uprawnienie do uczestniczenia w obrzędach religijnych, rytuałach, obrzędach nie zabronionych prawem.

Wydaje się, że dodatkowo konstytucyjną zasadę równości religii i wyznań wspiera norma art. 5 konstytucji, na podstawie której organizacje religijne otrzymały prawo korzystania z państwowych środków masowego przekazu na równych zasadach. Zasada równości religii i wierzeń w systemie prawnym wydaje się najważniejszą zasadą konstytucyjną, która determinuje pozycję prawną organizacji religijnych w Republice Białoruś.

Druga zasada konstytucyjna, znajdująca się w artykule 16 konstytucji, wprowadza wyłączenie ustawowej formy regulacji dla materii wzajemnych stosunków państwa z organizacjami religijnymi. Ustawa jest aktem normatywnym, uchwalanym jedynie przez parlament. Jest to drugi pod względem ważności akt normatywny w hierarchii białoruskiego systemu źródeł prawa, który musi pozostawać w zgodności ze znajdującą się na szczycie systemu prawnego konstytucją. Niewątpliwie w zakresie regulacji wyznaniowych to typowe rozwiązanie przyjmowane we współczesnych państwach.

Charakterystycznym rozwiązaniem dla modelu białoruskiego jest uzupełnienie zasady ustawowej formy określania wzajemnych stosunków państwa z organizacjami religijnymi o konstytucyjny wymóg uwzględnienia w regulacji ustawowej wpływu organizacji religijnych na formowanie duchowych, kulturowych i państwowych tradycji narodu białoruskiego. Należy podkreślić, że przy określaniu statusu prawnego organizacji religijnych oraz wzajemnych relacji państwa z organizacjami religijnymi niedopuszczalne jest stosowa-

25 Konstytucja weszła w życie z dniem publikowania w gazecie „Zwiazda”, oficjalnym organie publikacyjnym dla aktów normatywnych.

26 Każdy, czyli obywatel, cudzoziemiec oraz bezpaństwowiec znajdujący się na terytorium Republiki Białoruś.

nie innych kryteriów niż te, które zostały wymienione w konstytucji. Wydaje się, że przyjęte rozwiązanie umożliwia elastyczne oraz uwzględniające odrębności regulowanie pozycji prawnej organizacji religijnych w państwie, nienaruszające przy tym konstytucyjnej zasady równości religii i wierzeń wobec prawa.

Trzecia konstytucyjna zasada wyznaniowa to zasada swobody działalności organizacji religijnych. Swoboda działalności organizacji religijnych na terenie Republiki Białoruś nie jest nieograniczona. Białoruski ustrojodawca przyjął w tej mierze generalnie zbliżone rozwiązania normatywne do tych, które stosowane są w wielu współczesnych państwach. W konsekwencji zasada swobody działalności organizacji religijnych ograniczona jest przez także zawarty w art. 16 ustawy zasadniczej konstytucyjny zakaz funkcjonowania organizacji religijnych oraz ich organów i przedstawicieli w enumeratywnie wyliczonych przypadkach. Zakazane jest funkcjonowanie organizacji religijnych oraz ich organów i przedstawicieli, których działalność godzi w: suwerenność Republiki Białoruś, ustroj konstytucyjny, spokój obywatelski, realizację obywatelskich obowiązków wobec państwa, społeczeństwa i rodziny oraz umożliwia naruszanie praw i wolności obywateli, a także przynosi szkodę ich zdrowiu i moralności.

Rozwiązania przyjęte przez białoruskiego ustrojodawcę są w materii wyznaniowej zbieżne do rozwiązań przyjmowanych w innych współczesnych konstytucjach. Występują jednak także pewne różnice nieprzesądzające generalnie o jakości regulacji normatywnej. Najważniejszą z nich wydaje się być brak wyraźnego, literalnego określenia rodzaju państwa ze względu na rodzaj regulacji stosunków wyznaniowych<sup>27</sup>.

W ustawie zasadniczej z 1994 roku nie odnajdujemy wprost odpowiedzi na pytanie, czy Republika Białoruś to państwo świeckie, czy też wyznaniowe. Należy jednak podkreślić, że na podstawie przyjętych rozwiązań normatywnych wyraźnie widać, że przyjęto klasyczny model państwa świeckiego. Nie jest to zresztą typowe rozwiązanie charakterystyczne dla europejskich państw powstałych na terenach dawnego Związku Radzieckiego.

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem doktryny prawa wyznaniowego, państwo świeckie charakteryzuje się brakiem: kościoła lub związku wyznaniowego o charakterze państwowym (oficjalnym, narodowym), obowiązku (przymusu) nauczania religii oraz pełnego finansowania organizacji religijnych przez państwo<sup>28</sup>. Żadna z tych cech nie występuje w białoruskim systemie prawnym. Świadczy to bezspornie o świeckim modelu współczesnego państwa białoruskiego.

Taką interpretację zdaje się dodatkowo potwierdzać rozwiązanie konstytucyjne, zgodnie z którym zakazane jest ustanawianie jako obowiązującej dla obywateli jakiegokolwiek ideologii o charakterze religijnym<sup>29</sup>. Zastanawiające jest, że zakazane jest ustanawianie jako obowiązującej dla obywateli jedynie ideologii o charakterze religijnym. Ustrojodawca wydaje się zatem nie zabraniać ustanawiania jako obowiązującej dla obywateli ideologii o charakterze niereligijnym, czyli świeckim. Niewątpliwie jest to kolejna cecha charakterystyczna białoruskiego modelu regulacji problematyki wyznaniowej.

27 Przypomnijmy, że na podstawie kryterium rodzaju regulacji stosunków państwa do kościołów i związków wyznaniowych (organizacji religijnych) wyróżniamy dwa podstawowe modele państwa: państwo wyznaniowe i państwo świeckie.

28 Szerzej na ten temat M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 123–155.

29 Art. 4 konstytucji Republiki Białoruś.

Istotne miejsce w białoruskiej konstytucji zajmują normy o charakterze gwarantującym wolność sumienia i wyznania. Do najistotniejszych zaliczyć należy: zakaz tworzenia i funkcjonowania na terenie republiki organizacji społecznych i partii politycznych, które mają na celu prowadzenie propagandy wrogości religijnej i rasowej<sup>30</sup>.

Charakter ustawy wykonawczej do postanowień wyznaniowych republikańskiej konstytucji z 1994 r ma ustawa z 17 grudnia 1992 roku o wolności sumienia i organizacjach religijnych<sup>31</sup>. Z punktu widzenia mocy obowiązującej oraz miejsca w hierarchii republikańskiego systemu źródeł prawa jest ona drugim pod względem znaczenia aktem normatywnym regulującym problematykę wyznaniową w Republice Białoruś.

Reasumując, w konstytucjach RP i RB ważne miejsce zajmuje problematyka położenia prawnego kościołów i związków wyznaniowych (organizacji religijnych) i wzajemnych relacji z państwem. W obu państwach wyraźnie widoczna jest korzystna dla związków wyznaniowych ewolucja w konstytucyjnej regulacji w stosunku do czasów państwa socjalistycznego.

Cechami charakterystycznymi współcześnie obowiązującej konstytucyjnej regulacji stosunków państwa z związkami wyznaniowymi są: odejście od zasady uprzywilejowania jakiegokolwiek kościoła lub innego związku wyznaniowego na rzecz zasady równouprawnienia, znaczne pogłębienie i uszczegółowienie regulacji statusu prawnego kościołów i związków wyznaniowych, a także stworzenie gwarancji przestrzegania konstytucyjnych przepisów wyznaniowych. Konstytucyjne regulacje w tej materii, zawarte w ustawie zasadniczej z 2 kwietnia 1997 r. oraz konstytucji białoruskiej, nie są jednak wolne od wad polegających na wieloznaczności, ogólnikowości oraz nieprecyzyjności użytych w niej zapisów.

Dodatkową cechą charakterystyczną białoruskiej ustawy zasadniczej, podobnie jak większości konstytucji obowiązujących w państwach postradzieckich, jest brak rozdzielenia przepisów wyznaniowych, tzn. regulacja wolności sumienia i wyznania, znajdująca się w rozdziałach poświęconych wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka i obywatela zawierając jednocześnie regulację stosunku państwa do związków wyznaniowych. Postanowienia zawarte w przepisach konstytucyjnych dadzą się zgrupować wokół następujących zasad wyznaniowych: zasady wolności sumienia i wyznania z bardzo ogólnie ujętym zakresem przedmiotowym, zasady równości jednostek, zasady świeckości państwa, zasady równouprawnienia związków wyznaniowych.

---

30 Art. 5 konstytucji Republiki Białoruś.

31 Wiedomosti Wierchownoy rady Respubliki Bielarus 1993, nr 2.

## **PRINCIPLES OF RELATIONS OF STATE TO RELIGIOUS ASSOCIATIONS IN CONSTITUTIONS OF REPUBLIC OF POLAND AND REPUBLIC OF BELARUS**

Regulation of the religious issues belongs to the important and essential part of the constitutional regulations in contemporary states. It is not different in the former socialistic countries such as the Republic of Poland and countries which appeared after the Soviet Union's fall such as Belarus. Constitutions of those countries, just like constitutions of majority of other ones, regulate two fundamental religious issues. Firstly, they describe the attitude of a state toward the religious organizations and through this regulation they define the model of the state. Secondly, they regulate particular freedom that is freedom of conscience and religion and specify rights deriving from it.

The fundamental law of Belarus is characterized by the lack of the religious provisions' separation. Regulation of the freedom of conscience and religion is placed in the chapter dedicated to freedoms, rights and obligations of the individual and citizen and at the same time includes the regulation of the state attitude toward religious organizations.

Provisions incorporated in the Constitution of the Republic of Belarus can be grouped around the following religious principles: principle of freedom of conscience and religion with very general subject-matter scope, principle of equality of individuals, principle of secularity of state, principle of treatment equality of religious organizations.

Based on norms included in art. 25 of the Constitution of the Republic of Poland the following constitutional religious principles can be introduced: equal rights of the churches and other religious organizations; impartiality of the public authorities in matters of personal conviction, whether religious or philosophical, or in relation to outlooks on life; freedom of their expression within public life; principle of respect for the autonomy and mutual independence between the state and churches and other religious organizations; cooperation of the state, churches and other religious organizations for the individual and the common good; concordat and statutory form of the regulation concerning the relation between the Republic of Poland and Roman Catholic Church as well as statutory form of regulation of relations between the Republic of Poland and churches and other religious organizations based on the international treaties concluded by the Council of Ministers with their respective representations.

Extensive development in the particular Constitution's executive acts is a common feature of the constitutional religious norms in the three presented states.