

Czy Konstytucja skutecznie determinuje polskie prawo wyznaniowe?

Autor tekstu: **Paweł Borecki**

Charakterystyczna dla nowożytnego konstytucjonalizmu zasada najwyższej mocy prawnej ustawy zasadniczej, [1] wyrażona bezpośrednio w art. 8 ust. 1 Konstytucji RP, ma przesądzać o zdeterminowaniu treści przepisów prawa wyznaniowego w Polsce przez zwłaszcza ustrojowe normy konfesyjne. Postanowienia Konstytucji winny także determinować tryb oraz formy stanowienia prawa wyznaniowego. Ustrojowe zasady stosunków wyznaniowych mają być rozwijane przez akty normatywne niższego rzędu nawet w przypadku braku wyraźnego odesłania do nich w samej ustawie zasadniczej. [2] Wymienione postulaty znajdują uzasadnienie ponad to w kompromisowym sposobie opracowania przepisów wyznaniowych Konstytucji RP z 1997, polegającym w szczególności na uwzględnieniu postulatów przedstawicieli kościołów, a także w ponad jedenastoletnim okresie obowiązywania nowej ustawy zasadniczej. Jest czas dostatecznie długi dla dostosowania prawa wyznaniowego do nowych standardów ustrojowych.

Skuteczność szeregu zasad konfesyjnych konstytucji jako determinantów prawa wyznaniowego jest jednak ograniczona. W Polsce od roku 1997 nie doszło do systematycznego procesu dostosowania wspomnianej dziedziny prawa do nowej ustawy zasadniczej. Można natomiast stwierdzić proces dostosowania prawa do postanowień Konkordatu podpisanego 28 lipca 1993 r., a ratyfikowanego 23 lutego 1998 r. Instytucjonalnym wyrazem rzeczoności procesu stało się powołanie w maju 1998 r. dwóch komisji konkordatowych – kościelnej i rządowej. Co więcej, jeszcze przed ratyfikacją umowa ze Stolicą Apostolską istotnie wpłynęła na treść art. 25 Konstytucji, określającego zasady odniesień między państwem a związkami wyznaniowymi.

Niejednokrotnie ignorowana była przez prawodawcę, a przede wszystkim negowana w praktyce życia publicznego, zasada bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, wyrażona w art. 25 ust. 2 Konstytucji. Winna być ona interpretowana na podstawie wykładni historycznej oraz językowej jako neutralność władz publicznych we wspomnianych dziedzinach. Wyrażnym odpowiednikiem analizowanej reguły w ustawodawstwie wyznaniowym jest tylko wyrażona w art. 10 ust. 1 ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania norma, że Rzeczpospolita Polska jest państwem świeckim, neutralnym w sprawach religii i przekonań. Zasada bezstronności do dziś nie odcisnęła natomiast piętna na systemie finansowania związków wyznaniowych, które po 1989 w istotnej mierze są wspierane ze środków publicznych. Zasadne jest współcześnie stwierdzenie, że państwo subwencjonuje w poważnym stopniu szereg instytucji religijnych jako takich. Świadczy o tym m.in. finansowanie ze środków publicznych wynagrodzeń dla ok. czterdziestu tysięcy katechetów (głównie duchownych), w zdecydowanej większości katolickich, nauczających religii w przedszkolach i szkołach, dofinansowywanie ze środków Funduszu Kościelnego składek na ubezpieczenie społeczne duchownych, w wymiarze od 80% do 100% ich wysokości, a ponadto dotowanie z budżetu państwa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego (od 1991 r.), Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie (od 1997 r.), papieskich wydziałów teologicznych (od 2006 r.). Formalnie państwowy charakter posiadają uczelnie znajdujące się pod kontrolą właściwych wyznań chrześcijańskich: Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, czy Chrześcijańska Akademia Teologiczna. Państwo w istotnej mierze wspiera finansowo wydziały teologiczne znajdujące się na niektórych uniwersytetach. Wymienione wyżej placówki oświatowe są instytucjami, których jednym z zasadniczych celów działalności jest badanie oraz upowszechnianie chrześcijańskiej (a zwłaszcza – katolickiej) doktryny religijnej i światopoglądowej, placówkami znajdującymi się pod nadzorem władz odpowiednich wyznań chrześcijańskich. Ewidentnym przykładem naruszenia zasady zawartej w art. 25 ust. 2 Konstytucji było także ustanowienie w ostatnich latach w ustawach budżetowych rezerw celowych na dofinansowanie budowy monumentalnej Świątyni Opatrzności Bożej w Warszawie.

W przeciwieństwie do art. 25 ust. 4 Konstytucji odnoszącego się do Kościoła katolickiego, całkowicie martwy pozostaje ust. 5 wspomnianego artykułu, określający tryb i formę prawną regulacji stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi kościołami i związkami wyznaniowymi. Pomimo postulatów szeregu wyznań, niejednokrotnie wcale licznych, jak Kościół Ewangelicko-Augsburski, lub zakorzenionych w społeczeństwie polskim, jak Muzułmański Związek Religijny oraz Wschodni Kościół Staroobrzędowy, nie doszło do uchwalenia żadnej ustawy na

podstawie umowy zawartej przez Radę Ministrów z przedstawicielami zainteresowanej wspólnoty religijnej. Co więcej, od roku 1997 r. zahamowany został rozwój ustawodawstwa określającego w sposób szczególny relacje między państwem a poszczególnymi związkami wyznaniowymi.

W polskim prawie wyznaniowym dostrzegalna jest natomiast tendencja do realizacji zasady równouprawnienia związków wyznaniowych, wyrażonej w art. 25 ust. 1 ustawy zasadniczej. Jest to jednak proces o ograniczonym zakresie podmiotowym. Dotyczy on przede wszystkim kościołów i związków wyznaniowych, których sytuacja prawna została określona w formie ustaw szczegółowych, uchwalonych w latach 1989 – 1997. W istocie rzeczy należy mówić we współczesnej Polsce o prawnej stratyfikacji związków wyznaniowych. Generalizując, najlepszą sytuację prawną, gwarantowaną na podstawie umowy międzynarodowej, posiada Kościół katolicki. Adekwatne w odniesieniu do tej organizacji jest sformułowanie zawarte ongiś w art. 114 konstytucji marcowej z 1921 r., iż wyznanie rzymskokatolickie jako religia przeważającej większości narodu zajmuje naczelną stanowisko wśród równouprawnionych wyznań.

Następnie należy wymienić grupę jedenastu kościołów i związków wyznaniowych nierzymskokatolickich, które uzyskały ustawy szczególne w latach 1991 – 1997. W tej grupie najkorzystniejsze regulacje prawne, niejednokrotnie wzorowane na odpowiednich przepisach dotyczących Kościoła katolickiego, dotyczą Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. Trudny do jednoznacznego sprecyzowania zakres uprawnień posiadają dwa związki religijne oraz jeden kościół funkcjonujące na podstawie aktów ustawodawczych pochodzących jeszcze z okresu międzywojennego – Wschodni Kościół Staroobrzędowy, nie posiadający hierarchii duchownej, Karaimski Związek Religijny i Muzułmański Związek Religijny.

Okolo sto pięćdziesiąt związków wyznaniowych działa w Polsce na podstawie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, w następstwie aktu rejestracji. Korzystają one z mniejszych gwarancji wewnętrznej autonomii i niezależności, a także stabilności statusu prawnego. O ile delegalizacja związków wyznaniowych funkcjonujących na podstawie ustaw szczegółowych jest możliwa tylko hipotetycznie i wyłącznie w następstwie działań ustawodawcy, to związki konfesyjne zarejestrowane mogą być wykreślone z rejestru przez organ rejestrowy na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Ich prawo wewnętrzne oraz działalność podlega większej kontroli ze strony władz państwowych. Istnieją zapewne także wspólnoty religijne posiadające formę prawną stowarzyszeń, fundacji lub inną, z którą prawo wiąże cechę osobowości prawnej, a także istniejące nieformalnie jako fenomeny społeczne. Nie mogą jednak rzeczono wspólnoty religijne korzystać ze szczególnych uprawnień, jakie prawo przyznaje korporacjom konfesyjnym działającym oficjalnie jako związki wyznaniowe (kościół).

Jaskrawym przejawem odrzucenia zasady równouprawnienia związków wyznaniowych jest przyznanie arbitralnie przez ustawodawcę w 1998 r. tylko jedenastu kościołom i związkowi wyznaniowemu prawa udzielania ślubów wyznaniowych ze skutkami cywilnymi. Owego prestiżowego uprawnienia nie uzyskały natomiast wszystkie wspólnoty religijne o uregulowanej sytuacji prawnej, posiadające własne prawo małżeńskie, np. Muzułmański Związek Religijny.

W sprawach majątkowych wyraźne jest uprzywilejowanie Kościoła katolickiego w zakresie możliwości otrzymania przez jego osoby prawne na tzw. Ziemiach Odzyskanych nieruchomości z zasobów Państwowego Funduszu Ziemi, czy z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W dziedzinie finansowej i podatkowej, jak się wydaje, najkorzystniejszą pozycją cieszą się Kościół Katolicki oraz Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny. Przykładowo ustawodawca w stosunku do wspomnianych podmiotów wprowadził w najszerszym zakresie możliwość odliczania przez podatników od podstawy opodatkowania darowizn na działalność charytatywno-opiekuńczą tych Kościołów. Jedynie w przypadku wymienionych konfesji nabywanie i zbywanie praw majątkowych przez kościelne osoby prawne w drodze czynności prawnych oraz spadkobrania, zapisu i zasiedzenia jest zwolnione od podatku od spadków i darowizn oraz od podatku od czynności cywilnoprawnych, jeżeli ich przedmiotem są: rzeczy i prawa nie przeznaczone do działalności gospodarczej, a także sprowadzone z zagranicy maszyny, urządzenia i materiały poligraficzne oraz papier.

Odrzucenie ustrojowej (i konkordatowej) zasady wzajemnej niezależności i autonomii w swoim zakresie państwa i związków wyznaniowych w wymiarze organizacyjnym i funkcjonalnym występuje stosunkowo rzadko w świetle obowiązujących aktów prawnych. Jest jednak wyraźnie dostrzegalne w regulacji organizacji i działalności duszpasterstw w tzw. służbach mundurowych tzn. np. w Wojsku Polskim, w Policji, w Straży Granicznej czy w Służbie Celnej. Wspomniane akty prawne stwarzają wręcz zagrożenie dla wolności sumienia i wyznania żołnierzy i funkcjonariuszy. W szczególności potwierdza to sformułowany we właściwych aktach normatywnych obowiązek współpracy i wzajemnego wspierania się w realizacji zadań przez odpowiednio z jednej strony szefów rzeczonych służb państwowych na szczeblu ogólnokrajowym, a także przez właściwych kierowników

jednostek organizacyjnych wymienionych formacji, a z drugiej strony przez kapelanów katolickich odpowiedniego szczebla. Kapelani ci mają status funkcjonariuszy państwowych. Na krytykę z punktu widzenia respektowania zasady wzajemnej niezależności państwa i związków wyznaniowych zasługują także te postanowienia, z których wynika, że szefowie wspomnianych formacji, a także kierownicy ich jednostek organizacyjnych, zapewniają, czy też umożliwiają, kapelanom uczestnictwo w naradach i odprawach poświęconych stanowi dyscypliny i stosunków międzyludzkich oraz informują ich o niekorzystnych zjawiskach w tym zakresie.

Na odrzucenie zasad wyrażonych w art. 25 ust. 3 Konstytucji wskazują także akty ustawodawcze dotyczące Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, Muzułmańskiego Związku Religijnego oraz Karaimskiego Związku Religijnego, przyznające odpowiednim organom państwowym istotne uprawnienia nadzorcze wobec rzeczonych wyznań i dość głęboko ingerujące w ich życie wewnętrzne, np. w kwestię niektórych modlitw.

Jako kolidującą z zagwarantowaną w art. 53 ust. 1 Konstytucji wolnością sumienia i religii oraz z wyrażoną w art. 53 ust. 4 zasadą, że religia każdego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej może być przedmiotem nauczania w szkole należy uznać akt prawny w praktyce determinujący szkolną i przedszkolną naukę religii, względnie etyki, tzn. rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach. Ten akt bez upoważnienia ustawowego, czyli niezgodnie z art. 53 ust. 5 Konstytucji ustanawia wymóg zgłoszenia co najmniej siedmiu zainteresowanych dzieci (uczniów) jako obligujący organ prowadzący szkołę (przedszkole) do organizacji nauki danej religii. Na skutek wprowadzenie tej zasady w skali całego kraju w szkołach i przedszkolach jest nauczana religia katolicka, na Podlasiu także religia prawosławna, zaś na Śląsku Cieszyńskim – ewangelicko-augsburska. Inne konfesje nauczają swej religii w pojedynczych szkołach i przedszkolach.

Prawodawca w zakresie spraw wyznaniowych abstrahuje niejednokrotnie nie tylko od dyrektyw ustrojowych bezpośrednio odnoszących się do sfery konfesyjnej, lecz także od szeregu ogólnych norm konstytucyjnych, w tym stanowiących fundament państwa praworządnego. Dowodzą tego przede wszystkim wciąż obowiązujące i stosowane przepisy ustaw wyznaniowych dotyczące tzw. postępowania regulacyjnego. Od orzeczeń komisji regulacyjnych ustawodawca nie przewiduje odwołania. Unormowanie dotyczące rzeczoności postępowania można zasadnie ocenić jako niezgodne przede wszystkim z konstytucyjną zasadą prawa do sądu, czy z zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości. W państwie mniającym się jako demokratyczne państwo prawne tego rodzaju postanowienia stanowią kuriozum prawne utrzymywane z racji politycznych. Niektóre przepisy prawa wyznaniowego dotyczące zasad nauczania religii oraz etyki w szkole (przedszkolu) oraz postępowania regulacyjnego należy ocenić jako nieodpowiadające zasadzie określoności prawa wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji.

Istotne obszary prawa wyznaniowego, w tym dziedziny odnoszące się do wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, są uregulowane w formie prawnej nie przewidzianej w Konstytucji, szczególnie w jej Rozdziale III pt. Źródła prawa. Porozumienia między odpowiednimi centralnymi organami administracji państwowej a przedstawicielami zainteresowanych Kościołów określają m.in. status wyższych uczelni kościelnych, zasady organizacji i funkcjonowania duszpasterstw w tzw. służbach mundurowych, kwalifikacje wymagane od nauczycieli religii czy sytuację wydziałów teologicznych na niektórych uniwersytetach państwowych.

Wśród przyczyn ograniczonej skuteczności Konstytucji RP w odniesieniu do prawa wyznaniowego zapewne należy wymienić:

- ograniczoną świadomość prawną, zwłaszcza świadomość konstytucyjną, elit politycznych,
- brak wiedzy przedstawicieli związków wyznaniowych o przysługujących im konstytucyjnych uprawnieniach oraz sposobach ich urzeczywistnienia,
- oportunistyczny, niekiedy także ignorancję polityków, troszczących się przede wszystkim o realizację własnych, aktualnych celów politycznych, w związku z tym zabiegających o przychyłność przede wszystkim największych wyznań,
- partykularyzm, wręcz egoizm, samych kościołów i związków wyznaniowych, dbających nade wszystko własne interesy,
- świadome nie respektowanie przepisów konstytucyjnych w procesie stanowienia niektórych aktów prawnych w sprawach wyznaniowych,
- zaniechania legislacyjne w sprawach wyznaniowych ze strony Rady Ministrów i szefów odpowiednich resortów,

— zaniechanie Trybunału Konstytucyjnego, który od kilku lat nie rozpatruje merytorycznie wniosków w sprawach wyznaniowych.

Reasumując można sformułować opinię, że ograniczona skuteczność Konstytucji RP w odniesieniu do prawa wyznaniowego wiąże się z faktem nieodzwierciedlenia przez przepisy wyznaniowe ustawy zasadniczej układu sił w stosunkach wyznaniowych, utrzymującego się we współczesnej Polsce. Ustrojowe normy konfesyjne zostały opracowane i uchwalone w latach 1993 – 1997, gdy w parlamencie istniała nadreprezentacja ugrupowań lewicowych i centrowych, natomiast na skutek zastosowania progów wyborczych nie funkcjonowało szersze przedstawicielstwo znacznego elektoratu prawicowego.

W chwili obecnej nie ma przesłanek pozwalających uznać, iż opisany stan prawny, niejednokrotnie oceniany jako niezgodny z ustawą zasadniczą, ulegnie pozytywnej zmianie w najbliższej przyszłości.

Za główny determinant polskiego prawa wyznaniowego w ostatnich latach należy uznać postulaty i oczekiwania hierarchii Kościoła katolickiego. Tymczasem akceptacja ze strony tej wpływowej grupy społecznej dla Konstytucji z 1997 r. była ograniczona, czego dowiodła postawa szeregu biskupów przed referendum konstytucyjnym.

Konstytucja zatem w odniesieniu do prawa wyznaniowego jest w istotnej mierze dysfunkcjonalna.

Przypisy:

[1] Zob. H. Izdebski, *Konstytucja 3 maja wśród konstytucji wieku Oświecenia*, „Studia Iuridica” 1992, T. 20, s. 12 i 14.

[2] Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 57.

Paweł Borecki

Doktor, asystent w Katedrze Prawa Wyznaniowego Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalność naukowa: prawo wyznaniowe. Autor artykułów i książek z zakresu prawa wyznaniowego.

[Pokaż inne teksty autora](#)



(Publikacja: 13-03-2009)

[Oryginał..](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,6405) (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,6405>)

Contents Copyright © 2000-2009 Mariusz Agnosiewicz

Programming Copyright © 2001-2009 Michał Przech

Autorem portalu Racjonalista.pl jest Michał Przech, zwany niżej Autorem.
Właścicielami portalu są Mariusz Agnosiewicz oraz Autor.

Żadna część niniejszych opracowań nie może być wykorzystywana w celach komercyjnych, bez uprzedniej pisemnej zgody Właściciela, który zastrzega sobie niniejszym wszelkie prawa, przewidziane w przepisach szczególnych, oraz zgodnie z prawem cywilnym i handlowym, w szczególności z tytułu praw autorskich, wynalazczych, znaków towarowych do tego portalu i jakiegokolwiek jego części.

Wszystkie strony tego portalu, wliczając w to strukturę katalogów, skrypty oraz inne programy komputerowe, zostały wytworzone i są administrowane przez Autora. Stanowią one wyłączną własność Właściciela. Właściciel zastrzega sobie prawo do okresowych modyfikacji zawartości tego portalu oraz opisu niniejszych Praw Autorskich bez uprzedniego powiadomienia. Jeżeli nie akceptujesz tej polityki możesz nie odwiedzać tego portalu i nie korzystać z jego zasobów.

Informacje zawarte na tym portalu przeznaczone są do użytku prywatnego osób odwiedzających te strony. Można je pobierać, drukować i przeglądać jedynie w celach informacyjnych, bez czerpania z tego tytułu korzyści finansowych lub pobierania wynagrodzenia w dowolnej formie. Modyfikacja zawartości stron oraz skryptów jest zabroniona. Niniejszym udziela się zgody na swobodne kopiowanie dokumentów portalu Racjonalista.pl tak w formie elektronicznej, jak i drukowanej, w celach innych niż handlowe, z zachowaniem tej informacji.

Plik PDF, który czytasz, może być rozpowszechniany jedynie w formie oryginalnej, w jakiej występuje na portalu. **Plik ten nie może być traktowany jako oficjalna lub oryginalna wersja tekstu, jaki zawiera.**

Treść tego zapisu stosuje się do wersji zarówno polsko jak i angielskojęzycznych portalu pod domenami Racjonalista.pl, TheRationalist.eu.org oraz Neutrum.eu.org.

Wszelkie pytania prosimy kierować do redakcja@racjonalista.pl