

PAWEŁ A. LESZCZYŃSKI, *Regulacja stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi określona w art. 25 ust.5 Konstytucji RP*, Gorzów Wielkopolski: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa 2012, ss. 557.

W obszernym wstępie Autor zamieścił informacje o motywach wyboru tematu swej rozprawy. Wskazał konieczność pogłębienia refleksji naukowej nad art. 25 ust. 5 Konstytucji RP i przełożenie wyników swych badań na praktykę związaną z jej realizacją. Następnie zapowiedział, że celem pracy jest zaproponowanie konkretnych propozycji nowelizacji istotnych dla implementacji art. 25 ust. 5 aktów prawnych, które mają być rozpatrzone w kontekście pozostałych konstytucyjnych regulacji stosunków między państwem a Kościołem, a mianowicie: równouprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych; bilateralności regulacji stosunków między państwem a Kościołem, znajdującej zastosowanie w zawarciu umowy międzynarodowej (konkordatu) między RP i Stolicą Apostolską (ust. 4); bezstronności (neutralności) organów państwa wobec przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, z zapewnieniem prawa do ich uzewnętrzniania w życiu publicznym (ust. 2), oraz rozdzielności zakresu obu porządków (ust. 3), czyli poszanowania autonomii i niezależności państwa i związków wyznaniowych, każdego w swoim porządku. Imponująca jest zapowiedź Autora, że w rozwiązywaniu istniejących w tym przedmiocie problemów posłuży się wieloma rodzajami wykładni, a mianowicie: językową, historyczną, funkcjonalną, celowościową i porównawczą. Ponadto Autor zaznaczył, że zastosował także metodę opisową, używaną w politologii.

Informacje P. Leszczyńskiego dotyczące problemów, jakie zamierza wyjaśnić, i metod, jakimi ma się posłużyć, nie budzą zastrzeżeń. Należy jednakże zauważyć, że podjęta przez niego dyskusja wokół formy regulacji relacji między państwem a Kościołem na zasadzie bilateralności nie jest nowa. Była bowiem przedmiotem gruntownych debat w państwach Europy Południowo-Zachodniej (Włochy, Hiszpania) – na etapie przechodzenia od modelu państwa wyznaniowego do modelu państwa świeckiego, a następnie w Polsce – na etapie transformacji wiodących od totalitarnego państwa ateistycznego do demokratycznego państwa świeckiego. Regulacja stosunków między państwem a Kościołem w formie dwustronnej umowy jest istotnym elementem zakorzenionego w kulturze europejskiej dualizmu religijno-politycznego, ukształtowanego w średniowieczu na bazie nakazu Chrystusa: „Oddajcie cesarzowi to, co cesarskie, a Bogu to, co boskie”, zanegowanego w epoce współczesnej z inspiracji ideologicznych: totalitaryzmu i skrajnego liberalizmu. Wszakże, mimo nacisku tych ideologii regulacja stosunków państwo-Kościół katolicki w formie dwustronnej umowy ze Stolicą Apostolską nie została odrzucona, ale zmodyfikowana w praktyce zawierania analogicznych umów z przedstawicielami innych Kościołów bądź związków wyznanio-

wych niechrześcijańskich. Doświadczenia wykazują, że jakkolwiek umowa dwustronna nie jest jedyną formą regulacji stosunków państwo-Kościół, to jest doskonalsza od regulacji jednostronnych, ponieważ: 1) respektuje pluralizm religijny i światopoglądowy współczesnego społeczeństwa oraz podmiotowość różnych grup społecznych, tzn. Kościołów i innych związków wyznaniowych; 2) zapewnia wyższy stopień stabilizacji w stosunkach między państwem i Kościołem aniżeli regulacje jednostronne; 3) przyczynia się do zachowania pokoju w społeczeństwie.

Należy zauważyć, że w epoce współczesnej nastąpiła istotna zmiana przedmiotu i celu zawierania dwustronnych umów między demokratycznym państwem świeckim a poszczególnymi Kościołami. Konkordaty klasyczne – zawierane przed Soborem Watykańskim II – miały bowiem na celu wymianę przywilejów między najwyższymi organami władzy państwowej i kościelnej w państwach wyznaniowych, zaś konkordaty współczesne zawierają gwarancje wolności sumienia i religii w życiu prywatnym i publicznym, należnej każdemu z racji posiadania przyrodzonej godności ludzkiej. Dlatego gwarancje wpisane do konkordatów w odniesieniu do Kościoła katolickiego, są rozszerzane na inne związki wyznaniowe z poszanowaniem ich tożsamości przy użyciu innych instrumentów legislacyjnych, jakimi są umowy krajowe bądź ustawy. Jakkolwiek wybór problematyki badawczej przez P. Leszczyńskiego nie jest nowy, to zasługuje na zainteresowanie czytelników.

Konstrukcja rozprawy P. Leszczyńskiego jest logiczna. Całość została podzielona na siedem rozdziałów, przy zastosowaniu kryteriów historycznych i merytorycznych.

Pierwsze dwa rozdziały poświęcone są genezie współczesnej regulacji stosunków między państwem a Kościołami w Polsce. W rozdziale: „Historyczne aspekty normowania stosunków Państwa Polskiego do związków wyznaniowych w XX w.” – Autor przedstawił „dalszą” genezę art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, sięgając do II Rzeczypospolitej i do PRL-u. Stwierdził, że forma dwustronnych regulacji w okresie II RP miała zastosowanie tylko w odniesieniu do Kościoła katolickiego. Odnośnie do PRL-u stwierdził, że jakkolwiek władze komunistyczne – kierując się zasadą wrogiej separacji wzorowanej na Związku Radzieckim – zerwały konkordat zawarty w II RP, to w następnych latach zawarły „porozumienie” z Episkopatem Polski, a pod koniec PRL-u podjęły negocjacje ze Stolicą Apostolską w celu zawarcia konwencji. Jednakże władze komunistyczne nie miały woli dotrzymania swoich zobowiązań. „Porozumienie” z Kościołem katolickim tylko pozorowały z racji taktycznych – w celu pokonania oporu po stronie społeczeństwa, którego zdecydowana większość do niego należała. Natomiast nie zawierały porozumień z przedstawicielami innych Kościołów (zwanych mniejszościowymi), lecz wspomagały ich działalność bądź utrudniały ją – w zależności od stopnia ich uległości.

W rozdziale drugim, zatytułowanym „Geneza art. 25 ust. 5 Konstytucji RP w świetle prac ustawodawczych lat 1989-1997”, Autor przy użyciu metody historycznej opisał przebieg wydarzeń związanych z pracami nad przygotowaniem projektów ustawy ogólnej o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (1989) i ustaw indywidualnych o stosunku

państwa do poszczególnych Kościołów. Najpierw była to ustawa o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego (1989), a następnie ustawy o stosunku Państwa do innych związków wyznaniowych, z których większość nosi nazwę „kościółów”. Leszczyński zauważył, że ustawy te były wynegocjowane przez przedstawicieli rządu z przedstawicielami Kościołów, a mianowicie: Kościoła katolickiego (ustawa o stosunku państwa do Kościoła katolickiego i część ogólna ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania) i Polskiej Rady Ekumenicznej (ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania); a następnie zasada bilateralności znalazła zastosowanie z przedstawicielami Kościoła katolickiego w pracach nad konkordatem i nad projektami ustaw indywidualnych z innymi Kościołami.

W rozdziale trzecim: „Kontekstualizacja układowych metod regulacji statusu prawnego związków wyznaniowych w wybranych państwach”, Autor przedstawił rezultaty badań porównawczych. Na przykładzie 24 państw – w tym kilku pozaeuropejskich – Autor wybiórczo przedstawił różne „metody układowe” w regulacjach sytuacji prawnej Kościoła katolickiego i innych Kościołów bądź ich konkretnych jednostek organizacyjnych na różnych szczeblach hierarchii władzy. Jednocześnie wskazał racje, dla których forma bilateralizmu znajduje zastosowanie w regulacjach dotyczących różnych dziedzin stosunków społecznych we współczesnych państwach – zwłaszcza w Europie Środkowej, Południowej i Wschodniej po upadku reżimu komunistycznego. Zwrócił także uwagę na jej zastosowanie nie tylko w relacji państw z Kościołem większościowym (niekoniecznie Kościołem katolickim), ale z innymi związkami mniejszościowymi (Albania, Estonia, Łotwa, Słowacja, Węgry, Polska).

W rozdziale czwartym: „Charakter regulacji prawno-wyznaniowej art. 25 ust. 5 Konstytucji RP”, jest prezentacja różnorodnych opinii na temat interpretacji, mocy obowiązującej i pozycji w systemie źródeł prawa umów zawieranych między rządem – organem władzy wykonawczej na szczeblu centralnym – a organami władzy związków wyznaniowych w szerokim kontekście porównawczym. Autor, jako politolog, wykazuje oryginalność tych umów, porównując je z „umowami politycznymi” zawieranymi między partiami politycznymi, bądź z „umowami społecznymi” zawieranymi między rządem a związkami zawodowymi, np. umowy między rządem i samorządem strajkujących robotników w 1989 r., mające wpływ na transformacje społeczno-polityczne w kraju.

Zdaniem Autora, dyspozycja zawarta w art. 25 ust. 5 jest „pierwszą instytucjonalizacją na gruncie polskim odejścia przez państwo od jednostronnej regulacji statusu związków wyznaniowych zwanych «mniejszościowymi»”. Stara się on wyjaśnić naturę umów zawieranych przez rząd z przedstawicielami Kościołów i innych związków wyznaniowych, innych niż Kościół katolicki. Głosi m.in. opinię, że jest to „odejście na tym polu od władczych form działania administracji na rzecz form niewładczych, występujących na gruncie prawa cywilnego”. Jednakże nie zwrócił dostatecznej uwagi na to, że taka umowa „rządowo-wyznaniowa”, mimo iż nie jest równorzędna z konkordatem, jest umową publicznoprawną w znaczeniu analogicznym do konkordatu. Wszystkie

Kościóły i inne związki wyznaniowe – zgodnie z art. 25 ust. 3 Konstytucji RP – wyposażone są bowiem w atrybuty „autonomii i niezależności” w swoim zakresie, które *implicite* wskazują na posiadanie przez nich osobowości publicznoprawnej w krajowym porządku prawnym RP. Dlatego umowa ta nie jest tylko umową cywilnoprawną, ani „swoistym efektem środowiskowej inicjatywy ustawodawczej wpływającej z woli związku wyznaniowego, ale zakłada współpracę tego podmiotu na zasadzie partnerstwa z rządem i z obiema izbami parlamentu w życiu publicznym”.

Szczególnie interesujące są rozważania Autora dotyczące funkcji, jakie regulacje przewidziane w art. 25 ust. 5 mają w systemie prawa polskiego i propozycji *de lege ferenda*. Jednakże zastrzeżenia budzi zakwestionowanie słuszności przyjętej przez Trybunał Konstytucyjny wykładni, według której konstytucyjna zasada równouprawnienia Kościołów nie obejmuje formy regulacji stosunków państwo-Kościół. Zdaniem P. Leszczyńskiego zasadę równouprawnienia związków wyznaniowych trzeba pojmować w sensie prymitywnego egalitaryzmu. Należy jednak zauważyć, że nie jest to koncepcja oryginalna. Przyjęcie jej przez ustrojodawcę III Rzeczypospolitej spowodowałoby powrót do supremacji państwa nad Kościołem, wpisanej do Konstytucji PRL.

W rozdziale piątym, zatytułowanym „Okoliczności i skutki braku implementacji art. 25 ust. 4 Konstytucji”, Autor omówił zarówno fakty nieprzestrzegania przez organy władzy publicznej III RP gwarancji wpisanych do ustaw indywidualnych – dotyczących sytuacji prawnej niektórych związków wyznaniowych – jak i fakty ich przestrzegania, w szczególności fakt zawarcia „porozumienia” przedstawicieli kilku Kościołów z rządem, na kanwie którego nastąpiło uchwalenie ustawy wyznaniowej w sprawie uregulowania stanu prawnego ich nieruchomości. Zamieścił także propozycje nowelizacji ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz postulaty uregulowania na jej podstawie kilku kwestii.

W rozdziale szóstym Autor przedstawił analizę projektów (rządowego i parlamentarnego) implementacji regulacji przewidzianej w art. 25 ust. 5, mających na celu określenie procedury uchwalania indywidualnych ustaw wyznaniowych.

W ostatnim rozdziale (VII), zatytułowanym „Argumenty «za» oraz «przeciw» metodzie regulacji określonej w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP”, Autor omówił najpierw argumenty „za” pozostawieniem w mocy metody regulacji stosunków państwo-Kościół w formie dwustronnej umowy, a następnie – argumenty przeciwne. Argumenty „za” – jego zdaniem – wynikają z potrzeby poszanowania współczesnego pluralizmu religijnego i światopoglądowego w społeczeństwie globalnym, zwanym „społeczeństwem obywatelskim”, jak również z poszanowania zasady partnerstwa stron i reprezentacji poszczególnych Kościołów w relacji do władz państwowych. Natomiast argumenty „przeciw” przedstawił z punktu widzenia konstytucjonalizmu północnoamerykańskiego i francuskiego. Reasumując swoje dociekania stwierdził, że jakkolwiek ustawa „jedna wspólna dla wszystkich Kościołów i innych związków wyznaniowych jest postulatem istotnym z punktu widzenia równouprawnienia”, to jednocześnie realistycznie zauważył, że w Polsce „ta droga nie jest możliwa” (s. 460).

Z uznaniem należy zauważyć, że publikacja P. Leszczyńskiego dotyczy całości problematyki regulacji sytuacji prawnej Kościołów i innych związków wyznaniowych według Konstytucji RP z 1997 r., jakkolwiek jej tytuł sugeruje, że dotyczy tylko formy regulacji sytuacji prawnej „Kościółów nierzyskokatolickich”. Zastrzeżenie może budzić także preferowany przez niego postulat *de lege ferenda*, aby stosunki między państwem a Kościołem katolickim i innymi związkami wyznaniowymi w Polsce zostały uregulowane w formie jednej ustawy uchwalonej na podstawie porozumień zawartych przez rząd z ich przedstawicielami. Na uzasadnienie takiego postulatu Autor powołał się na opinie przeciwników regulacji sytuacji Kościoła katolickiego w formie konkordatu. Jednakże w ostatnim rozdziale swej rozprawy Autor krytycznie zauważył, że zastosowanie takiego postulatu w Polsce jest „niemożliwe do zrealizowania”.

Reasumując stwierdzam, że monografia P. Leszczyńskiego stanowi poważne osiągnięcie naukowe, które wnosi znaczący wkład do dyskusji wokół problematyki dotyczącej form regulacji stosunków między państwem a Kościołem rozpatrywanej w aspekcie prawnoporównawczym.

Józef Krukowski
Katedra Prawa Wyznaniowego i Konkordatowego UKSW