

Prawo wyznaniowe. Zbiór przepisów
Oprac. WAĆLAW URUSZCZAK – ZDZISŁAW ZARZYCKI
Zakamycze, Kraków 2003, ss. 623

Recenzowana edycja jest jedną z kilku, opublikowanych w ostatnich latach, kompilacji przepisów prawa wyznaniowego obowiązującego w Polsce. Zawiera, poprzedzone *Wprowadzeniem* autorstwa Waćława Uruszczaka, dziewięćdziesiąt osiem aktów prawnych, przytoczonych w całości albo fragmentarycznie. Towarzyszy im spis kościelnych jednostek organizacyjnych, którym nadano osobowość prawną w drodze aktów indywidualnych oraz wykazy: kościołów i związków wyznaniowych działających na podstawie odrębnych ustaw, wspólnot wyznaniowych i organizacji międzykościelnych wpisanych do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych odpowiednio w działach A i B oraz podmiotów wykreślonych ze wspomnianego rejestru w dziale A. Całość uzupełnia krótka bibliografia wybranych, podstawowych zbiorów przepisów i opracowań dotyczących prawa wyznaniowego. Liczba zamieszczonych aktów prawnych, choć znacząca, oraz przytoczenie danych zawartych w rejestrze kościołów i innych związków wyznaniowych nie stanowią wszakże cech oryginalnych, dających pierwszeństwo pracy W. Uruszczaka i Z. Zarzyckiego wśród współczesnych opracowań tego rodzaju¹. Wyróżnia ją natomiast podanie różnorodnych aktów o charakterze podstawowym.

We *Wprowadzeniu* Waćław Uruszczak podejmuje zwłaszcza próbę sprecyzowania pojęcia prawa wyznaniowego, w szczególności dokonuje gradacji jego źródeł. Ignoruje jednakże przy tym hierarchię źródeł prawa obowiązującego Polsce, określoną w Rozdziale III Konstytucji RP z 1997 r. Wspomniana hierarchia pozostaje w ścisłym związku ze zróżnicowaniem mocy prawnej aktów normatywnych oraz ich podmiotowego zakresu obowiązywania. Uzna-

¹ Por. K. WARCHAŁOWSKI, *Prawo wyznaniowe. Wybór źródeł*, Warszawa 2000; W. WYSOCZAŃSKI – M. PIETRZAK, *Prawo kościołów i związków wyznaniowych niezrzeszonych w Polsce*, Warszawa 1997.

niu przez Autora w pierwszej kolejności za źródła prawa wyznaniowego norm prawa międzynarodowego, w tym zawartych Konkordacie z 1993 r., towarzyszy nieuzasadniona deprecjacja Konstytucji, zaliczonej do drugiej kategorii źródeł – prawa wewnętrznego państwa. Powyższe założenia zdeterminowały podstawowy układ systematyczny omawianego zbioru. Poważne wątpliwości budzi także zakwalifikowanie do współczesnego polskiego prawa wyznaniowego – definiowanego przez Autora jako gałąź prawa państwowego – statutów związków wyznaniowych. Normy wewnętrzne wspólnot wyznaniowych mogą uzyskać moc powszechnie obowiązującą jedynie na podstawie wyraźnego przyzwolenia państwa i w określonym zakresie.

W analizowanej części pracy W. Uruszczak omawia w kontekście historycznym podstawowe pojęcia prawa wyznaniowego, takie jak: wolność religijna, związki wyznaniowe oraz dwa zasadnicze modele relacji między państwem a wspólnotami konfesyjnymi – system powiązania i system rozdziału. Wprowadzając termin *wolność religijna* operuje on nomenklaturą o zbyt wąskim podstawowym znaczeniu językowym, występującą, co prawda, we współczesnych wypowiedziach Stolicy Apostolskiej i hierarchii katolickiej, lecz obcej uniwersalnym i europejskim aktom prawa międzynarodowego, czy orzecznictwu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zastrzeżenia te potwierdza pośrednio sam Autor przypisując pojęciu wolności religijnej treści w Deklaracji z 1981 r. w sprawie eliminacji wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji opartych na religii lub przekonaniach związane z szerszym pojęciem – wolności myśli, sumienia i religii. W kontekście zarysowania historycznego rozwoju idei wolności religijnej charakterystyka aktu Konfederacji Warszawskiej z 1573 r. jako ustanawiającego pokój religijny tylko w Królestwie Polskim, jest mylna, gdyż ów akt odnosił się do całej Rzeczypospolitej – Korony i Wielkiego Księstwa Litewskiego.

Przyjęta klasyfikacja systemów odniesień między państwem a związkami wyznaniowymi nawiązuje do klasycznej propozycji Michała Pietrzaka w tej dziedzinie. Charakterystyka systemu rozdziału jest wszakże, nawet jak na wymogi szkicu, pobieżna – odwołuje

się jedynie do dwóch szczegółowych cech wspomnianego modelu, niedostatecznie odróżniających go od systemu powiązania. Nie uwzględnia natomiast szeregu istotnych i oryginalnych przymiotów systemu separacji, przede wszystkim neutralności światopoglądowej państwa, eksponowanej we współczesnym orzecznictwie sądów konstytucyjnych. Dostrzegalne jest przemilczenie przez Autora istnienia w przeszłości systemu powiązania państwa i Kościoła w krajach katolickich. Na podstawie podanych przykładów współczesnych państw wyznaniowych można odnieść wrażenie, że nie istnieją państwa katolickie. Tymczasem w świetle własnego ustawodawstwa znamiona takich posiadają w Europie: Irlandia, Malta, Lichtenstein, Monako czy Andora. System ów funkcjonuje także we Francji, w trzech departamentach Alzacji i Lotaryngii. Przytoczony natomiast przez W. Uruszczaka przykład Szwecji jako państwa, w którym istnieje system powiązania, jest nieaktualny od 1 stycznia 2000 r. Nieprecyzyjnie zostały określone początki systemu rozdziału kościoła od państwa. Za jego prekursora uznaje się bowiem Rogera Williama, który jako pierwszy wprowadził w I poł. XVII w. rozdział władz publicznych oraz wspólnot konfesyjnych, w założonej przez siebie kolonii Rhode Island. Na aprobatę zasługuje zarazem rozróżnienie praktyki systemu rozdziału w państwach totalitarnych i demokratycznych oraz związana z tym konstatacja, że ... *tylko w pluralistycznych państwach demokratycznych system ten spełniał swoją rzeczywistą funkcję gwaranta wolności religijnej dzięki neutralności wyznaniowej państwa.*

W. Uruszczak przedstawił także zarys przemian prawa wyznaniowego w Polsce od roku 1918 r. Skoncentrował się przede wszystkim na ukazaniu ewolucji prawnego i faktycznego statusu Kościoła Katolickiego, w stopniu czyniącym zasadną konstatację o pewnej marginalizacji nierzymskokatolickich kościołów i związków wyznaniowych. Charakterystyka okresu II Rzeczypospolitej znamionuje się nadto istotnymi przemilczeniami. Zabrakło stwierdzenia, że państwo to miało charakter wyznaniowy, zaś Kościół Katolicki posiadał zagwarantowaną prawnie pozycję przeważającą wobec innych denominacji. W okresie międzywojennym uznano tylko jeden nowy

związek wyznaniowy. Treści nauczania w szkołach publicznych determinowane były przez założenia doktryny katolickiej. Natomiast kościoły nieuznane, jak Polski Narodowy Kościół Katolicki, nierzadko poddawano szykanom, wręcz prześladowaniom. Ten stan rzeczy legitymizowała Konstytucja z 1921 r., przyznając w art. 114 wyznaniu rzymskokatolickiemu naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań. Charakteryzując status nierzymskokatolickich kościołów i związków wyznaniowych Autor mylnie wskazał jako źródło uregulowania położenia wyznania mojżeszowego dekret Naczelnika Państwa z 7 lutego 1921 r. podczas, gdy status żydowskich gmin wyznaniowych określał głównie dekret z 7 lutego 1919 r. Omawiając rozwój prawa wyznaniowego w latach 1918-1939 r. scharakteryzował przede wszystkim postanowienia ustaw konstytucyjnych. Pomiął natomiast kwestię polityki wyznaniowej państwa, pozostającej w ścisłym związku z jego polityką narodowościową.

Praktykę działania organów władzy państwowej i administracji Wacław Uruszczak zarysował za to w kontekście prezentacji statusu związków wyznaniowych w latach 1939-1945 oraz dziejów prawa wyznaniowego w Polsce Ludowej. Autor zasadnie podkreślił instrumentalizację prawa wyznaniowego po 1945 r., fasadowy charakter przepisów wyznaniowych Konstytucji z 1952 r. oraz sprzeczność represyjnej polityki władz wobec osób wierzących i związków konfesyjnych z postanowieniami konstytucyjnymi. Kontrowersyjne jest jednak generalizujące twierdzenie, że w tym okresie państwo w praktyce ignorowało prawo wewnętrzne związków wyznaniowych i status osób duchownych. Trafnie wskazał natomiast W. Uruszczak na zmienność prawa wyznaniowego PRL jako funkcję ewolucji systemu polityczno-ustrojowego państwa. Podkreślając w związku z tym znaczenie ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego dla określenia osobowości prawnej jednostek organizacyjnych Kościoła, całkowicie wszakże przemilczał ustawę o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Tymczasem znaczenie tego aktu dalece wykraczało poza określenie statusu nierzymskokatolickich kościołów i związków wyznaniowych. W krajach bloku radzieckiego wyrażał on nowatorsko zasadniczą zmianę

stosunku państwa komunistycznego do zjawiska religii, wierzących oraz wspólnot konfesyjnych, polegającą na odejściu od założeń doktryny marksistowskiej w tej dziedzinie i wprowadzeniu instytucji charakterystycznych dla modelu państwa liberalno-demokratycznego.

Charakteryzując współczesne polskie prawo wyznaniowe Autor dokonał jedynie oryginalnej gradacji zbioru norm w tej dziedzinie. Odstąpił niestety od zarysowania genezy najważniejszych aktów prawnych ustanowionych po 1989 r.

We wstępnej części pracy W. Uruszczaka i Z. Zarzyckiego zostały sformułowane twierdzenia budzące wątpliwości w świetle obecnego polskiego porządku prawnego. Charakterystyka podstawowych pojęć z zakresu prawa wyznaniowego nierzadko jest nieprecyzyjna, zaś zarys dziejów tej dziedziny polskiego prawa zawiera istotne luki, a niekiedy błędy faktograficzne. Pozwala to wątpić, czy *Wprowadzenie* spełni swoje podstawową funkcję – zapewni studentom, głównym adresatom zbioru, podstawowy zasób rzetelnych informacji, porządkujących obraz heterogenicznej dziedziny prawa, jaką jest współczesne, polskie prawo wyznaniowe, w szczególności przybliży podstawowe instrumentarium terminologiczno-pojęciowe oraz historyczne uwarunkowania treści norm prawnych.

Wypracowania kompleksowego i poprawnego obrazu polskiego prawa wyznaniowego nie gwarantuje zasadnicza część opracowania – zbiór przepisów z tej dziedziny prawa. Nie łatwo jest określić datę, na którą Autorzy ustalili stan prawny. Informacja na ten temat została bowiem zamieszczona drobnym drukiem na ostatniej stronie okładki. Wyeksponowana część pracy dotycząca prawa międzynarodowego obejmuje treść tylko dziewięciu aktów prawnych, co wyraźnie kontrastuje z licznym i zróżnicowanym zbiorem aktów prawa wewnętrznego. Wśród tych ostatnich przeważają akty rangi podustawowej. Kolejność prezentacji poszczególnych aktów prawnych, ignorująca konstytucyjny system źródeł prawa, utrudnia określenie ich mocy derogacyjnej, a tym samym ustalenie rzeczywistej treści norm prawnych. Zwłaszcza zamieszczenie przepisów Konstytucji po wybranych aktach prawa międzynarodowego, sugeruje

błędnie, że ustawa zasadnicza posiada niższą moc prawną. Zараzеm wśród przytoczonych postanowień Konstytucji, nierzadko nie dotyczących bezpośrednio problematyki konfesyjnej, nie ma przepisów Rozdziału III pt. *Źródła prawa*. Autorzy podają łącznie, w zakresie tych samych jednostek systematycznych zbioru, zarówno akty będące źródłami prawa powszechnie obowiązującego jak i te o charakterze wewnętrznym, obowiązujące jednostki organizacyjne podległe organom, które je wydały.

Część zbioru obejmująca akty polskiego prawa wewnętrznego nie została jako taka wyodrębniona od części dotyczącej aktów prawa międzynarodowego. Ponadto jest ona wewnętrznie nieuporządkowana. Zamiennie stosowane są podmiotowe i przedmiotowe kryteria klasyfikacji. Przyjęta systematyka oraz kolejność prezentacji aktów prawnych nie sprzyja zatem także sprawnemu, praktycznemu korzystaniu z omawianego opracowania.

Zastrzeżenia wzbudzają szczegółowe decyzje w sprawie zamieszczenia niektórych aktów w zbiorze. W pracy zlokalizowano akty nie będące źródłami prawa lecz jedynie źródłami poznania prawa wyznaniowego, np. komunikat Ministra Edukacji Narodowej z 24 sierpnia 2000 r. Za chybione należy uznać w świetle wstępnych założeń przytoczenie historycznego już aktu prawnego – uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1992 r. w sprawie wykładni art. 61 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP; na podstawie art. 239 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r. uchwała ta utraciła moc powszechnie obowiązującą. Zараzеm pominięto inne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, mogące mieć praktyczne znaczenie dla praktycznej realizacji uprawnień z zakresu wolności sumienia i wyznania, jak wyrok NSA z 23 stycznia 1998 r., syg. I SA 1065/97 ONSA 1998/4 poz. 135, w którym sąd ten podjął próbę m.in. sprecyzowania pojęcia religii.

Zakres treści przytoczonych aktów prawnych niejednokrotnie nie odpowiada przedmiotowi opracowania, określonego w jej tytule. Potwierdza to w szczególności przytoczenie w całości aż dwiętnastu pierwszych artykułów Konwencji o Ochronie Praw Czło-

wieka i Podstawowych Wolności. Szereg prezentowanych przepisów dotyczy dziedzin życia jednostki i społeczeństwa, na których kształtowanie pragną mieć wpływ związki wyznaniowe, zwłaszcza Kościół Katolicki, jak regulacja prokreacji, czy model małżeństwa i rodziny, lecz nie są przez doktrynę prawa wyznaniowego traktowane za przedmiot jego regulacji. W. Uruszczak i Z. Zarzycki zamieścili m.in. obszerny wyciąg z rozporządzenia Rady Ministrów z 5 października 1993 r. w sprawie określenia zakresu i form oraz trybu udzielania kobietom w ciąży oraz wychowującym dziecko pomocy w zakresie opieki socjalnej i prawnej. Trudno natomiast dostrzec jakikolwiek bezpośredni związek z wolnością sumienia i wyznania oraz działalnością związków konfesyjnych np. regulacji ustroju organów administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej, zawartej w ustawie 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

Zarazem w zbiorze W. Uruszczaka i Z. Zarzyckiego pominięto liczne, istotne akty prawne. W części dotyczącej prawa międzynarodowego nie zamieszczono Karty Narodów Zjednoczonych, Deklaracji z 1992 r. w sprawie praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych, Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (nr 111) z 1958 r. dotyczącej dyskryminacji w sprawie zatrudnienia i wykonywania zawodu czy Konwencji UNESCO z 1960 r. w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty. Autorzy przytoczyli wybrane przepisy Konwencji o Prawach Dziecka, pominięli jednak zastrzeżenia i deklarację strony polskiej złożone przy jej ratyfikacji, mające istotne znaczenie dla interpretacji tego aktu. Zastrzeżenia wzbudza ponadto lokalizacja deklaracji Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z 15 kwietnia 1997 r. w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów Konkordatu podpisanego 28 lipca 1993 r. wśród aktów prawa wewnętrznego dotyczących Kościoła Katolickiego, nie zaś w części dotyczącej prawa międzynarodowego, w bezpośrednim sąsiedztwie umowy ze Stolicą Apostolską. Pomiędzy wspomnianymi aktami zachodzi wszakże bezpośredni związek treściowy i funkcjonalny. Jako szczególnie przemawiające na niekorzyść pracy można uznać pominięcie

postanowień konfesyjnych szeregu aktów polskiego prawa wewnętrznego, w tym przede wszystkim ustaw: o systemie oświaty, o radiofonii i telewizji, o tytule naukowym i stopniach naukowych, o łączności, o szkolnictwie wyższym oraz o ochronie danych osobowych. Spośród mniej istotnych braków należy odnotować niezamieszczenie odpowiednich przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, wykluczających objęcie stanowiska ławnika przez osobę duchowną, czy postanowień ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zwalniających spod egzekucji przedmioty kultu religijnego albo służące odprawianiu nabożeństw.

Ranga pominiętych źródeł prawa sprawia, że oceny pracy zasadniczo nie zmiennia podanie przez Autorów licznych aktów prawnych o charakterze podustawowym, niejednokrotnie znanych głównie specjalistom a w praktyce mających wpływ na stosunki wyznaniowe, jak porozumień Ministra Edukacji Narodowej z Konferencją Episkopatu Polski oraz z Polską Radą Ekumeniczną w sprawie kwalifikacji wymaganych od nauczycieli religii, uchwały Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego określających minimalne wymagania programowe dla kierunków studiów magisterskich na kierunkach: prawo kanoniczne oraz teologia, czy umowy między Rządem RP a Konferencją Episkopatu Polski w sprawie statusu prawnego szkół wyższych zakładanych i prowadzonych przez Kościół Katolicki.

Treść omawianego zbioru dobrze wskazuje na szereg niepożądanych cech współczesnego, polskiego prawa wyznaniowego. W przeciwieństwie do tendencji występujących w prawie wyznaniowym Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce jest to dział prawa zorientowany niemal wyłącznie na regulację statusu wspólnot religijnych, przede wszystkim tradycyjnych kościołów, oraz osób wyznających światopogląd teistyczny. Pomimo upływu ponad pięciu lat od wejścia w życie Konstytucji w ograniczonym stopniu nastąpiło uzgodnienie prawa wyznaniowego z jej postanowieniami. Wyrazem tego jest stagnacja ustawodawstwa określającego indywidualnie status nierzymskokatolickich Kościołów i innych związków wyznaniowych, zgodnie z art. 25 ust. 5 Konstytucji. Szczególnie razi anachronizm wciąż

obowiązującego, przedwojennego, indywidualnego ustawodawstwa wyznaniowego, sprzecznego z konstytucyjnymi zasadami relacji państwo – związki wyznaniowe oraz ewidentnie nie odpowiadającego współczesnemu ustrojowi politycznemu i administracyjnemu Polski. Sfera praw i wolności obywateli oraz ich wspólnot normowana jest nadal niejednokrotnie przez akty prawa wewnętrznego, albo przez akty nie będące w świetle postanowień konstytucyjnych źródłami prawa, by wymienić porozumienia naczelnych organów administracji z przedstawicielstwami niektórych kościołów. Wskazuje to na praktyczne abstrahowanie od wyrażonej w ustawie zasadniczej koncepcji zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Dokonując ogólnej oceny pracy należy stwierdzić, iż nieład w dziedzinie systematyki, ignorowanie konstytucyjnego systemu źródeł prawa, pominięcie aktów prawnych o istotnym znaczeniu dla regulacji sfery wolności sumienia i wyznania w wymiarze indywidualnym i kolektywnym, zbytnia preferencja na rzecz Kościoła Katolickiego, wyrażona w treści *Wprowadzenia* oraz w szczegółowym doborze i kolejności prezentacji materiałów uzasadniają twierdzenie, że opracowanie W. Uruszczaka i Z. Zarzyckiego może być jedynie subsydiarnym źródłem poznania polskiego prawa wyznaniowego.

Paweł Borecki* – Paweł A. Leszczyński*

* Uniwersytet Warszawski