

Paweł Borecki

Uniwersytet Warszawski

## ZMIANA PRZEPISÓW WYZNANIOWYCH KONSTYTUCJI RP Z 1997 R.

Upływ dwóch dekad od wejścia w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> stwarza dostateczną perspektywę oceny możliwości i potrzeb jej nowelizacji, w szczególności w zakresie przepisów wyznaniowych. Zasadna jest teza, że swoboda ustrojodawcy w tej dziedzinie jest ograniczona nie tylko formalnie, lecz przede wszystkim faktycznie. Determinantą są zwłaszcza międzynarodowe zobowiązania Polski w zakresie ochrony wolności i praw człowieka<sup>2</sup>.

Tryb zmiany przepisów wyznaniowych warunkują głównie postanowienia samej Konstytucji. Najistotniejsze regulacje dotyczące spraw konfesyjnych zostały zamieszczone w rozdziale I pt. „Rzeczpospolita” (art. 25) oraz w rozdziale II – „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” (art. 48 ust. 1, art. 53 oraz art. 85 ust. 3)<sup>3</sup>. Ustrojodawca przyznał im potencjalnie wyższy poziom stabilności niż większości postanowień ustawy zasadniczej. Zgodnie bowiem z art. 235 Konstytucji RP zmiana tych przepisów wymaga nie tylko uchwały Sejmu podjętej większością co najmniej 2/3 głosów w obecności przynajmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz uchwały Senatu podjętej bezwzględną większością głosów w obecności przynajmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Uchwale nie przez Sejm ustawy zmieniającej przepisy rozdziałów I, II lub XII Konstytucji RP może odbyć się nie wcześniej niż sześćdziesiątego dnia po pierwszym czytaniu projektu tej ustawy. Minimalizuje to ryzyko zmiany zbyt pochopnej, dokonanej przez tymczasową, niejako przypadkową większość parlamentarną. Ponadto, jeżeli ustawa o zmianie Konstytucji RP dotyczy przepisów rozdziału I, II lub XII,

---

<sup>1</sup> Dz.U. nr 78, poz. 483, ze sprost. i z późn. zm.; Konstytucja RP weszła w życie 17 października 1997 r.

<sup>2</sup> Stanowisko przeciwne, tzn. o nieograniczeniu ustrojodawcy przez normy prawa międzynarodowego, zob. W. Sokolewicz, Rozdział XII. *Zmiana Konstytucji, artykuł 235*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 18.

<sup>3</sup> Inne przepisy zawierające pierwiastek wyznaniowy to: art. 191 ust. 1 pkt 5 (prawo związków wyznaniowych do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego), art. 104, 130 i 151 (możliwość złożenia z dodatkiem „Tak mi dopomóż Bóg” ślubowania, odpowiednio – przysięgi, przez posłów, senatorów, Prezydenta RP oraz członków Rady Ministrów). Ponadto trzykrotnie do pierwiastka konfesyjnego ustrojodawca odwołał się w preambule konstytucyjnej.

podmioty określone w art. 235 ust. 1 Konstytucji RP<sup>4</sup>, czyli: grupa co najmniej 1/5 ogólnej liczby posłów (92.), Senat oraz Prezydent RP, mogą zażądać, w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat, przeprowadzenia referendum zatwierdzającego. Z wnioskiem w tej sprawie podmioty te zwracają się do Marszałka Sejmu, który nie może go sabotować – musi zarządzić niezwłocznie przeprowadzenie referendum w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku. Zmiana Konstytucji RP zostaje przyjęta, jeżeli za tą zmianą opowiedziała się większość głosujących.

Powyższe wymogi formalne nakazują poszukiwać w sprawach zmiany Konstytucji RP, w tym przepisów wyznaniowych, konsensu trwałego, wykraczającego poza li tylko większość rządową w Sejmie<sup>5</sup>. Pomijając wymóg uzyskania większości kwalifikowanej, należy zwrócić uwagę, iż opozycja parlamentarna, licząca przynajmniej 20% ogółu posłów, może skutecznie zainicjować zatwierdzające referendum konstytucyjne i doprowadzić do zaprzepaszczenia zmian ustrojowych przyjętych kwalifikowaną większością głosów w Sejmie i bezwzględną większością w Senacie. Z analogicznych względów konsens ustrojowy winien objąć także głowę państwa oraz większość senatorów. Wydaje się, że powinien on wykroczyć poza krąg naczelnych organów władzy publicznej.

Biorąc pod uwagę społeczne znaczenie religii oraz wpływy społeczno-polityczne związków wyznaniowych w Polsce, przede wszystkim Kościoła katolickiego, zasadne jest włączenie w ewentualne prace nad zmianą przepisów wyznaniowych reprezentantów wyznań. Ze związkami wyznaniowymi warto byłoby konsultować się już na etapie opracowywania przez wnioskodawców projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP. Głównym polem aktywności przedstawicieli wyznań byłyby zapewne izby parlamentarne, przede wszystkim właściwe komisje. Na podstawie art. 153 ust. 2 Regulaminu Sejmu prezydium komisji lub jej przewodniczący może zaprosić inne osoby niż wymienione w ust. 1 wyżej wymienionego artykułu do wzięcia udziału w posiedzeniu w celu złożenia informacji i wyjaśnień w sprawach będących przedmiotem obrad lub badań komisji. Powinno się to odbywać na etapie prac w Komisji Ustawodawczej Sejmu, ewentualnie w komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP. Następnie wspomniany proces powinien być odpowiednio kontynuowany w Senacie na podstawie art. 60 ust. 6 Regulaminu tej Izby. Wzorem prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (dalej: KKZN) z lat 1993–1997<sup>6</sup> zaproszenie do udziału w pracach odpowiednich komisji należałoby

<sup>4</sup> Są to zarazem podmioty uprawnione do złożenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP.

<sup>5</sup> Por. L. Garlicki, *O powołaniu naszych czasów do uchwalenia konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 9, s. 12.

<sup>6</sup> Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego skierowała wówczas zaproszenie do 11 podmiotów wyznaniowych. W latach 1993–1997 najaktywniejsi okazali się reprezentanci Sekretariatu KEP, Polskiej Rady Ekumenicznej, Kościoła Polskokatolickiego w RP oraz Kościoła

skierować nie tylko do Sekretariatu Konferencji Episkopatu Polski, lecz także do organizacji międzykościelnych na czele z Polską Radą Ekumeniczną<sup>7</sup> i do innych liczących się związków wyznaniowych. Dotyczy to zarówno tych działających na podstawie odrębnych aktów ustawodawczych, takich jak Kościół Adwentystów Dnia Siódmego w RP, Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP czy Muzułmański Związek Religijny w RP, jak i wpisanych do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych, takich jak Świadkowie Jehowy w Polsce<sup>8</sup>. Należy rozważyć także zaproszenie przedstawicieli środowisk laickich. Osoby nieidentyfikujące się z żadną konfesją stanowią bowiem największą po katolikach grupę światopoglądową w Polsce<sup>9</sup>. Zaproszenie ewentualne wspomnianych organizacji do parlamentarnych prac konstytucyjnych znajduje uzasadnienie w ustrojowej zasadzie bezstronności władz publicznych (w tym wypadku – władzy ustawodawczej) w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych. Wspomniane władze nie powinny promować czy deprecjonować określonych organizacji z racji wyrażania przez nie danego rodzaju przekonań w sprawach religijnych. Zainteresowanym podmiotom, niezależnie od ich udziału w pracach komisji, należy na bieżąco przekazywać dokumentację parlamentarną dotyczącą zmiany przepisów wyznaniowych ustawy zasadniczej.

Znaczenia udziału związków wyznaniowych w pracach konstytucyjnych nie sposób przecenić. Posiadają one, przede wszystkim Kościół katolicki, duże możliwości oddziaływania na parlamentarzystów oraz na opinię publiczną. Episkopat Polski praktycznie na bieżąco recenzuje poczynania kolejnych ekip rządzących nie tylko w sferze spraw wyznaniowych, lecz także w dziedzinie szeroko rozumianej polityki społecznej, a nawet w sprawach *stricto* politycznych<sup>10</sup>. Poszcze-

---

Zborów Chrystusowych, zaś w mniejszym stopniu – Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w RP oraz Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. Do udziału w posiedzeniach KKZN i jej podkomisji dopuszczano także przedstawicieli laickich organizacji światopoglądowych – Towarzystwo Humanistyczne, Stowarzyszenie na Rzecz Państwa Neutralnego Światopoglądowo NEUTRUM, Komitet Porozumiewawczy na Rzecz Państwa Neutralnego Światopoglądowo oraz Parlamentarną Grupę Kobiet.

<sup>7</sup> W skład Polskiej Rady Ekumenicznej wchodzi: Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP, Kościół Ewangelicko-Reformowany w RP, Kościół Ewangelicko-Metodystyczny w RP, Kościół Chrześcijan Baptystów w RP, Kościół Starokatolicki Mariawitów w RP oraz Kościół Polskokatolicki w RP. Inne organizacje międzykościelne, które należałoby zaprosić, to Alians Ewangeliczny w RP, Rada Zborów Ewangelicznych oraz Polska Unia Buddyjska.

<sup>8</sup> Wspomniany związek wyznaniowy jest trzecim co do liczebności, po Kościele katolickim oraz Polskim Autokefalicznym Kościele Prawosławnym, związkiem wyznaniowym w Polsce. Skupia ponad 120 tys. osób.

<sup>9</sup> Grupa ta liczy prawdopodobnie ok. 4 mln osób – zob.: Główny Urząd Statystyczny, *Wyznania religijne, stowarzyszenia narodowościowe i etniczne w Polsce 2009–2011*, Warszawa 2013, s. 15.

<sup>10</sup> Wyrażeniu stanowiska Episkopatu służy szczególnie Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski – zob. szerzej: *Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu*

gólni przedstawiciele duchowieństwa katolickiego nie stronią od angażowania się w demonstracje polityczne i kampanie wyborcze. Zignorowanie stanowiska Episkopatu Polski zapewne nie służyłoby kształtowaniu dobrych relacji Polski ze Stolicą Apostolską. Jest ona potencjalnie zainteresowana ewentualną rewizją przepisów wyznaniowych ustawy zasadniczej z uwagi na konstytucjonalizację prawnomiędzynarodowej formy regulacji stosunków między państwem a Kościołem katolickim. Poza tym sam Konkordat w art. 27 przewiduje, że sprawy wymagające nowych lub dodatkowych rozwiązań będą regulowane w drodze umów między umawiającymi się stronami albo uzgodnień między Rządem RP i Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną do tego przez Stolicę Apostolską. Poszanowanie międzynarodowych zobowiązań Polski wymaga zatem włączenia Kościoła w potencjalne prace konstytucyjne w sprawach wyznaniowych, chyba że strona wyznaniowa nie wykaże zainteresowania. Sprawa ewentualnej zmiany przepisów wyznaniowych Konstytucji RP, jak pokazują doświadczenia lat 1989–1997, stanowi potencjalnie jedno z najistotniejszych zagadnień z zakresu państwo–Kościół i jako taka może być przedmiotem umów lub uzgodnień przewidzianych we wspomnianym przepisie Konkordatu.

W trakcie prac właściwej komisji sejmowej należałoby związkom wyznaniowym przyznać, jeśli nie formalnie, to faktycznie, możliwość składania wniosków legislacyjnych. W ich imieniu mogliby to czynić parlamentarzyści, podobnie jak to miało miejsce w pracach KKZN w latach 1993–1997<sup>11</sup>. Rola przedstawicieli związków wyznaniowych powinna wykraczać poza tylko funkcję informacyjną, opiniotwórczą. Nie można poprzestać tylko na ich wysłuchaniu. Związki wyznaniowe mogą i tak chcieć skorzystać z wysłuchania publicznego<sup>12</sup>. Należy dążyć do tego, aby ewentualne zmienione przepisy wyznaniowe Konstytucji RP zyskały, na ile to możliwe, ich aprobatę. Najlepszym miejscem wypracowania ustrojowego konsensu w sprawach wyznaniowych będzie właściwa komisja sejmowa. Jeżeli zostanie on osiągnięty, marszałek Sejmu powinien odmówić poddania pod głosowanie poprawek, które wcześniej nie zostały zgłoszone komisji. W przeciwnym wypadku szczególnie Kościół katolicki może zmobilizować opozycję parlamentarną przeciwko zmianie Konstytucji RP w ogóle. Może doprowadzić poprzez oddziaływanie na Prezydenta RP czy w wyniku mobilizacji stosunkowo niedużej grupy parlamentarzystów do zarządzenia referendum konstytucyjnego i następnie wezwać opinię publiczną do odrzucenia ustawy o zmianie Konstytucji RP w głosowaniu ludowym. Realia polskiego życia publicznego po 1989 r. wskazują, że kwestie wyznaniowo-światopoglądowe mają duży potencjał polaryzacji opi-

*Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski w archiwaliach z lat 1989–2010*, P. Borecki, Cz. Janik (wybór i oprac. nauk.), Warszawa 2011, s. 9 i n.

<sup>11</sup> Funkcji nieoficjalnego reprezentanta Kościołów uczestniczących wówczas w charakterze obserwatorów w pracach Komisji podjął się Tadeusz Mazowiecki.

<sup>12</sup> Zob. art. 70a–70i Regulaminu Sejmu RP oraz art. 80a Regulaminu Senatu RP.

nii publicznej. Wywołują emocje, które tłumią racjonalną argumentację<sup>13</sup>. Nie jest natomiast możliwe zaprzepaszczenie rzeczowej ustawy poprzez wezwanie do absencji w referendum. Będzie ono ważne bez względu na liczbę uczestników. Niska frekwencja świadczyłaby jednak o braku legitymacji społecznej do wprowadzanych zmian do ustawy zasadniczej. Włączenie związków wyznaniowych do prac konstytucyjnych oraz przyznanie im istotnych uprawnień proceduralnych przyczyni się do przestrzegania przez te podmioty samej Konstytucji RP. Sprzyjać będzie bowiem internalizacji treści ustrojowych przez związki wyznaniowe, skoro będą one brały udział w ich kształtowaniu. W przypadku mniejszości wyznaniowych sprzyjać będzie także ewentualnie przewyżczeniu mentalności getta.

Za włączeniem związków wyznaniowych w ewentualne prace konstytucyjne nad zmianą przepisów wyznaniowych Konstytucji RP oraz przyznanie im kompetencji aprobowanych przemawia także stanowisko Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniu z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02<sup>14</sup>, Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in. że z art. 25 Konstytucji RP wynika wiążący organy władzy publicznej obowiązek poszukiwania w sferze stosunków z kościołami i związkami wyznaniowymi rozwiązań konsensualnych, które znajdują akceptację adresatów. W orzeczeniu z dnia 14 grudnia 2009 r., K55/07<sup>15</sup>, stwierdzono, że w art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji RP został wyrażony wymóg regulowania statusu kościołów i związków wyznaniowych w drodze konsensualnej. Wydaje się, że skoro takie wymogi dotyczą regulacji podkonstytucyjnych, to tym bardziej powinny one odnosić się do unormowań tak zasadniczych jak regulacje konstytucyjne. Należy przy tym brać pod uwagę odpowiednio zasadę ochrony praw słusznie nabytych, wynikającą z fundamentalnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Skoro związkom wyznaniowym przyznaje się uprawnienia proceduralne pod rządami obecnych przepisów wyznaniowych Konstytucji RP, to nie należy im ich odbierać w procesie zmiany samej ustawy zasadniczej, która wszakże przede wszystkim ma określać ich status. Konsensualny tryb prac nad ewentualną zmianą przepisów wyznaniowych ustawy zasadniczej będzie także odpowiadał zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. Będzie sprzyjał rozwojowi w Polsce tzw. patriotyzmu konstytucyjnego.

Zasada konsensualnej regulacji statusu związków wyznaniowych ma w Polsce utrwaloną tradycję w odniesieniu do najpoważniejszych wyznań. Sięga

<sup>13</sup> Dowiodła tego kampania poprzedzająca referendum konstytucyjne 25 maja 1997 r., trwająca praktycznie już od początku 1997 r. Przeciwnicy nowej Konstytucji RP, zwłaszcza ze środowisk katolickich, posługiwali się wówczas wieloma nierzetelnymi argumentami – zob.: *Kościoły i organizacje światopoglądowe o nowej polskiej konstytucji. Wybór materiałów źródłowych z lat 1988–1997*, P. Borecki, Cz. Janik (wybór i oprac. nauk.), Warszawa 2012, s. 430 i n. Przypuszcza się, że bezpardonowa kampania antykonstytucyjna przyczyniła się do niskiej frekwencji w referendum, która wyniosła 42,86% uprawnionych do głosowania.

<sup>14</sup> OTK ZU 2003, nr 4, poz. 28.

<sup>15</sup> OTK-A 2009, nr 11, poz. 167.

jeszcze lat 80. XX w.<sup>16</sup>. Była ona urzeczywistniana w trakcie prac nad ustawami z dnia 17 maja 1989 r.: o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz o ubezpieczeniu społecznym duchownych<sup>17</sup>. Następnie w latach 1991–1997 zrealizowano wspomnianą zasadę w istocie rzeczy w toku prac nad jedenastoma dalszymi, indywidualnymi ustawami o stosunku państwa do wybranych kościołów i innych związków wyznaniowych<sup>18</sup>.

Krytycznie należy odnieść się w związku z powyższym do idei ewentualnego poddania szczegółowych zasad stosunków wyznaniowych pod referendum na podstawie art. 125 Konstytucji RP. Głosowanie ludowe nie służy regulacji tak wrażliwej, dotyczącej bowiem wolności sumienia i wyznania, problematyki. Zminimalizuje ono całkiem znaczenie mniejszości religijnych i światopoglądowych. Stwarza niebezpieczeństwo odwoływania się do stereotypów obciążonych historycznie. Decydujący w głosowaniu ludowym stanie się argument ilościowy, a nie merytoryczny. Tego typu głosowanie może stać się instrumentem ustanowienia w wymiarze formalnoprawnym państwa wyznaniowego opartego na dominacji katolicyzmu. Należy przy tym podkreślić, że referendum przewidziane w art. 125 Konstytucji RP nie może być formalnoprawnym instrumentem zmiany ustawy zasadniczej. Te kwestie wyczerpująco określa bowiem jej art. 235. Może

---

<sup>16</sup> Już w okresie międzywojennym akty ustawodawcze o stosunku państwa do niektórych związków wyznaniowych były opracowywane przez stronę rządową po porozumieniu się z przedstawicielami właściwych konfesji. Stanowisko władz państwowych znamionowało się jednak w tym zakresie woluntaryzmem – zob. P. A. Leszczyński, *Regulacja stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi określona w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, Gorzów Wielkopolski 2012, s. 21–26.

<sup>17</sup> Prace legislacyjne nad uregulowaniem statusu Kościoła katolickiego w PRL zapoczątkowano na forum Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu i Konferencji Episkopatu Polski jeszcze w 1980 r. po podpisaniu tzw. porozumień sierpniowych. Prace te zostały przerwane w 1983 r., następnie powrócono do nich w 1987 r. – szerzej zob. G. Rydlewski, *Geneza i tryb przygotowania ustawodawstwa wyznaniowego w Polsce w roku 1989*, (w:) B. Górowska, G. Rydlewski, *Regulacje prawne stosunków wyznaniowych w Polsce*, Warszawa 1992, s. 202 i n.

<sup>18</sup> Były to: ustawa z dnia 4 lipca 1991 o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP, ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w RP, ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w RP, ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w RP, ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w RP, ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w RP, ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w RP, ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w RP, ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP oraz ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w RP – zob. szerzej: M. Winiarczyk-Kossakowska, *Ustawy III Rzeczypospolitej o stosunku państwa do kościołów chrześcijańskich*, Warszawa 2004, s. 46 i n.



ono dostarczyć natomiast argumentów politycznych i propagandowych na rzecz określonego kierunku nowelizacji Konstytucji RP.

Obecnie utrzymuje się niesprzyjającą liberalizującym zmianom przepisów wyznaniowych Konstytucji RP sytuacja polityczna w parlamencie i na urzędzie Prezydenta RP. W instytucjach tych dominuje jedna opcja polityczna i światopoglądowa. W bieżącej kadencji parlamentarnej, tzn. od 2015 r., lewica, niejako tradycyjnie opowiadająca się za rozdziałem państwa i Kościoła oraz broniąca swobód wyznaniowych, w ogóle nie jest reprezentowana w Sejmie i w Senacie<sup>19</sup>. Poza Polskim Stronnictwem Ludowym, posiadającym nieliczny klub poselski<sup>20</sup>, w izbach w ogóle nie są reprezentowane środowiska polityczne, które przyczyniły się do ukształtowania zasadniczych zrębów polskiego ustawodawstwa wyznaniowego poczynawszy od 1989 r. do 1997 r., i środowiska, które zarazem tworzyły tzw. koalicję konstytucyjną w Zgromadzeniu Narodowym w latach 1993–1997<sup>21</sup>. Warto przypomnieć, że kierowane przez Jarosława Kaczyńskiego Porozumienie Centrum nie wzięło wówczas udziału w pracach KKZN, wycofując swój projekt konstytucji<sup>22</sup>. Współcześnie jedynym ugrupowaniem parlamentarnym, które opowiada się za neutralnością światopoglądową państwa, wydaje się być partia Nowoczesna<sup>23</sup>. Jej potencjał parlamentarny jest jednak ograniczony<sup>24</sup>.

Na priorytety ustrojowe partii rządzącej rzuca światło projekt konstytucji przedstawiony przez Prawo i Sprawiedliwość (PiS) w 2010 r.<sup>25</sup>. Przedłożenie ogranicza ustrojowe gwarancje neutralności światopoglądowej państwa w porównaniu z obecną ustawą zasadniczą<sup>26</sup>. Rozpoczyna projekt rządzącej partii nasycona pierwiastkami religijnymi preambuła: „W imię Boga Wszechmogącego! My, Naród Polski, składając Bożej Opatrzności dziękczynienie za dar niepodległości, pomni naszych ponad tysiącletnich dziejów związanych z chrześcijaństwem (...)”. Powyższe sformułowanie zdaje się odzwierciedlać optykę projektodawców postrzegających społeczeństwo polskie jako jednorodne pod względem religijno-swiatopoglądowym. Projekt, regulując stosunki między państwem a związkami wyznaniowymi, przemilcza zasadę bezstronności władz publicznych w sprawach

<sup>19</sup> Sojusz Lewicy Demokratycznej, Unia Pracy oraz partia Razem to obecnie ugrupowania pozaparlamentarne. W Senacie jedynie pojedynczym politykom, takim jak Marek Borowski czy Grzegorz Napieralski, można przypisać orientację lewicową.

<sup>20</sup> W październiku 2017 r. klub parlamentarny PSL liczył zaledwie 15 członków. Jest to minimalna liczba posłów dla istnienia klubu parlamentarnego.

<sup>21</sup> Były to: Sojusz Lewicy Demokratycznej, Unia Wolności, Polskie Stronnictwo Ludowe i Unia Pracy.

<sup>22</sup> R. Chruściak, *Przygotowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – przebieg prac parlamentarnych*, Warszawa 1997, s. 36–37.

<sup>23</sup> Zob. <https://nowoczesna.org/program/> (dostęp: 11.10.2017 r.).

<sup>24</sup> Klub poselski Nowoczesna.pl liczył w październiku 2017 r. 26 posłów.

<sup>25</sup> Projekt konstytucji PiS z 2010 r. nawiązuje do projektu z 2005 r., wydaje się jednak, że zawiera większą ilość pierwiastków wyznaniowych – zob. R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2013, s. 294–318.

<sup>26</sup> Zob.: [niezniknelo.com/konstytucjaPiS2010.pdf](http://niezniknelo.com/konstytucjaPiS2010.pdf) (dostęp: 9.10.2017 r.).

przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych (por. art. 13). Przewiduje w związku z tym słabsze gwarancje wolności sumienia i wyznania. Pomija bowiem tzw. prawo do milczenia w sprawach religijnych, zakaz zmuszania kogokolwiek do brania bądź do niebrania udziału w praktykach religijnych (por. art. 27 ust. 1) oraz instytucję sprzeciwu sumienia w odniesieniu do służby wojskowej (por. art. 57). Pominięto także prawo kościołów i innych związków wyznaniowych do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawie kontroli konstytucyjności aktów normatywnych dotyczących ich zakresu działania (por. art. 129 ust. 2 i n.). Przewiduje się umożliwienie przez władze publiczne nauczania religii w szkolnictwie publicznym w kontekście uprawnień kościołów i innych związków wyznaniowych<sup>27</sup>, a nie praw rodziców, czy samych uczniów (art. 27 ust. 2). Projekt w porównaniu z obecną ustawą zasadniczą nie przewiduje wymogu uwzględnienia stopnia dojrzałości dziecka oraz jego wolności sumienia i wyznania w procesie nauczania i wychowania w sprawach religijnych. W przedłożeniu PiS znalazły się natomiast gwarancja obecności symboli religijnych m.in. w miejscach sprawowania władzy publicznej, stosownie do miejscowych zwyczajów (art. 28). Propozycja ustrojowa Prawa i Sprawiedliwości wyraża preferencje na rzecz przysięgi (ślubowania) piastunów naczelnych organów władzy państwowej z dodatkiem słów: „Tak mi dopomóż Bóg”. Zadeklarowano co prawda zasadę równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych, ale w projekcie czytelna jest aprecjacja Kościoła katolickiego. Został on z nazwy wymieniony w kontekście prawnomiędzynarodowej formy regulacji jego sytuacji prawnej oraz prawa do nauczania religii w szkołach publicznych. Wskazano go jako wyłącznie represjonowany związek wyznaniowy w okresie Polski Ludowej (por. art. 35 ust. 1). Wyrażne jest respektowanie statusu Kościoła katolickiego określonego w Konkordacie z 1993 r., tym samym zapobieżenie niezgodności projektu z Konkordatem<sup>28</sup>. Analizowany akt natomiast, w przeciwieństwie do obecnej Konstytucji RP, dopuszcza ograniczenia wolności w sprawach religijnych w czasie stanów nadzwyczajnych. Ponadto generalnie dopuszcza się ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw w celu m.in. „realizacji dobra wspólnego” (art. 17 ust. 2). Nie definiuje się jednak wyczerpująco tych pojęć. W sumie proponowany dokument, co prawda, nie zakłada ustanowienia katolicyzmu jako religii oficjalnej ani nie przewiduje przyznania Kościołowi katolickiemu naczelnego miejsca wśród ogółu wyznań<sup>29</sup>, ale otwiera drogę do ustrojowego usankcjonowa-

<sup>27</sup> Projekt gwarantuje związkom wyznaniowym prawo nadzoru nad nauczaniem religii w szkolnictwie publicznym.

<sup>28</sup> Zgodnie z art. 1 Konkordatu w art. 13 ust. 2 projektu konstytucji PiS przewiduje się oparcie stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie oraz współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego.

<sup>29</sup> Projekt Konstytucji Porozumienia Centrum stanowił, że: „Wyznanie rzymskokatolickie, będące religią przeważającej większości Narodu, zajmuje w Państwie naczelne stanowisko



nia nadawania państwu polskiemu znamion wyznaniowych. Wyraźnie dowartościowuje światopogląd religijny, przede wszystkim chrześcijański. W jakiejś mierze potwierdza on praktykę polskiego życia publicznego po 1989 r. Zarazem – paradoksalnie – przewiduje w istocie rzeczy słabsze gwarancje statusu kościołów i innych związków wyznaniowych niż obecna ustawa zasadnicza. Można przyjąć, szczególnie w kontekście projektu z 2005 r., że projekt konstytucji z 2010 r. odzwierciedla utrwalone stanowisko PiS w sprawie ustrojowego modelu stosunków wyznaniowych, mimo że wspomniane ugrupowanie w ostatnim czasie nie afiszuje się z analizowanym przedłożeniem<sup>30</sup>.

Nowelizacja Konstytucji RP, w szczególności w sprawach wyznaniowych, powinna odpowiadać międzynarodowym zobowiązaniom Polski oraz standardom w zakresie stosunków wyznaniowych wynikającym z aktów prawa międzynarodowego, przede wszystkim z Paktów Praw Człowieka ONZ oraz z Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPCz), a ponadto z orzecznictwa międzynarodowych organów ochrony wolności i praw człowieka. Zgodnie z art. 27 Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r.<sup>31</sup> strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonania przez nią traktatu. Wspomniane okoliczności poważnie ograniczają swobodę ustrojodawcy. Regres w porównaniu do standardów międzynarodowych mógłby narazić nasz kraj na sankcje przewidziane zwłaszcza w art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>32</sup>, pociągnąć za sobą postępowanie przed Komitetem Praw Człowieka ONZ<sup>33</sup> oraz przyczynić się do jego izolacji międzynarodowej.

Biorąc pod uwagę powyższe względy prawnomiędzynarodowe oraz okoliczności społeczno-polityczne, w Polsce za pierwszorzędne ograniczenie swobody ustrojodawcy należy uznać Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r.<sup>34</sup>. Nie chcąc narazić się na niezgodność z tym aktem, nowela konstytucyjna powinna przynajmniej zapewnić fakultatywność określenia stosunków między państwem a Kościołem katolickim w formie umowy międzynarodowej. Ze wspomnianego względu zasadne będzie utrzymanie konstytucjonalizacji zasady autonomii, wzajemnej niezależności państwa i związków wyznaniowych oraz ich współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego<sup>35</sup>. Konkordat stanowi także barierę dla

wśród równouprawnionych wyznań” (art. 9 ust. 1) – zob. *Projekty konstytucji 1993–1997, część I*, R. Chrusciak (przygotował do druku), Warszawa 1997, s. 333.

<sup>30</sup> Projekt konstytucji z 2010 r. nie jest dostępny na stronie internetowej ugrupowania.

<sup>31</sup> Dz.U. z 1990 r., nr 74, poz. 439.

<sup>32</sup> Zob. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT> (dostęp: 14.10.2017 r.).

<sup>33</sup> Zob. art. 41 i 42 MPPOiP ONZ.

<sup>34</sup> Dz.U. z 1998 r., nr 51, poz. 318.

<sup>35</sup> Art. 1 Konkordatu stanowi bowiem: „Rzeczpospolita Polska i Stolica Apostolska potwierdzają, że Państwo i Kościół Katolicki są – każde w swej dziedzinie – niezależne i autonomiczne

redukcji czy pominięcia w Konstytucji RP gwarancji wolności wyznawania religii w wymiarze kolektywnym. Wydaje się, że niezgodne z Konkordatem byłoby wprowadzenie samej zasady rozdziału (oddzielenia) państwa i od związków wyznaniowych<sup>36</sup> lub klauzul limitujących udział Kościoła w życiu publicznym<sup>37</sup>, względnie wykluczających pomoc finansową państwa na rzecz wspólnot religijnych<sup>38</sup>. Traktat gwarantuje ponadto nauczanie religii katolickiej w szkołach publicznych, co wyklucza konstytucjonalizację zasady rozdziału szkoły od kościoła, tym samym całkowitą laicyzację szkolnictwa.

Multilateralne, ratyfikowane umowy międzynarodowe stanowią przede wszystkim przeszkodę dla ewentualnej redukcji konstytucyjnych gwarancji wolności sumienia i wyznania. Zasadny jest postulat, aby art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji RP nadać nową treść, wzorowaną na art. 18 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP): „1. Każdemu poręcza się wolność myśli, sumienia i wyznania. 2. Wolność wyznania obejmuje wolność posiadania lub przyjmowania religii lub przekonań według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie czy wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swej religii lub przekonań w szczególności przez uprawianie kultu, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie”. Proponowana zmiana pozwoli zapewnić równą ochronę ze światopoglądem religijnym światopoglądowi niereligijnemu. Formuluje także przykładowy, a nie jak dotychczas enumeratywny, katalog uprawnień w zakresie manifestacji przekonań w sprawach religijnych. Zmiana art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji RP powinna pociągnąć za sobą odpowiednią zmianę art. 53 ust. 5 i art. 233.

Wśród wymienionych w art. 53 ust. 5 Konstytucji RP materialnych przesłanek ograniczenia wolności uzewnętrzniania religii należałoby zastąpić pojęcie bezpieczeństwa państwa kryterium bezpieczeństwa publicznego<sup>39</sup>. W obecnym brzmieniu wspomniany przepis nie jest bowiem zgodny z art. 9 ust. 2 EKPCz<sup>40</sup>. Poza tym

---

oraz zobowiązują się do pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego”.

<sup>36</sup> Por. *Odpowiedź Rzecznika Praw Obywatelskich Tadeusza Zielińskiego na zapytanie 135 członków parlamentu w sprawie skutków ratyfikacji konkordatu dla zakresu wolności i praw obywatelskich wraz z załącznikiem* (Warszawa 26.04.1994 r.), (w:) B. Górowska (red.), *Konkordat polski 1993. Wybór materiałów źródłowych z lat 1993–1996*, Cz. Janik (wybór), Warszawa 1997, s. 423–424.

<sup>37</sup> W art. 5 Konkordatu czytamy bowiem: „Przestrzegając prawa do wolności religijnej, Państwo zapewnia Kościołowi katolickiemu, bez względu na obrządek, **swobodne i publiczne** [podkr. – P.B.] pełnienie jego misji, łącznie z wykonywaniem jurysdykcji oraz zarządzaniem i administrowaniem jego sprawami na podstawie prawa kanonicznego”.

<sup>38</sup> Kolidowałoby to z zasadą współdziałania na rzecz dobra człowieka i dobra wspólnego oraz ze zobowiązaniami zawartymi w art. 14 ust. 4 i art. 15 ust. 3 Konkordatu.

<sup>39</sup> Por. A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 72.

<sup>40</sup> Art. 9 ust. 2 EKPCz stanowi bowiem: „Wolność uzewnętrzniania wyznania lub przekonań może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę i konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy **bezpieczeństwa publicznego**”.

może on legitymizować ograniczenia rzeczonej wolności ze względów politycznych nie tyle z uwagi na dobro obywateli, co interes aktualnie rządzącej elity.

Eliminacja z Konstytucji RP wymogu uwzględnienia przez rodziców stopnia dojrzałości dziecka, jego wolności sumienia i wyznania oraz przekonań w procesie wychowania i nauczania religijnego zgodnie z ich przekonaniami byłaby niezgodna z art. 14 Konwencji o Prawach Dziecka z dnia 20 listopada 1989 r.<sup>41</sup>. Polska zobowiązała się bowiem do respektowania wolności myśli, sumienia i wyznania dzieci oraz respektowania praw i obowiązków rodziców lub, w odpowiednich przypadkach, opiekunów prawnych odnośnie do ukierunkowania dziecka w korzystaniu z jego prawa **w sposób zgodny z rozwijającymi się zdolnościami dziecka**.

Usunięcie z ustawy zasadniczej gwarancji prawa do milczenia w sprawach religijnych, czyli zakazu obowiązywania przez władze publiczne kogokolwiek do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania byłoby sprzeczne z utrwaloną wykładnią art. 9 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (EKPCz)<sup>42</sup>, gwarantującego wolność myśli, sumienia i wyznania, wykładnią przyjętą przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz)<sup>43</sup>. Byłoby to także niezgodne z interpretacją art. 18 ust. 1 MPPOiP przedstawioną przez Komitet Praw Człowieka ONZ, który z tego przepisu wyprowadza między innymi tzw. prawo do milczenia w sprawach religijnych<sup>44</sup>. Trudne do pogodzenia ze standardami art. 9 EKPCz byłby ponadto wyeliminowanie z ustawy zasadniczej gwarancji zakazu zmuszania kogokolwiek do uczestniczenia czy nieuczestniczenia w praktykach religijnych.

Ze stanowiskiem ETPCz byłoby także niezgodne usunięcie z Konstytucji RP zasady bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych. Trybunał stoi bowiem na stanowisku, że bezwzględnym obowiązkiem władz publicznych jest zachowanie neutralności i bezstronności oraz działanie rozsądne, rozważne i w dobrej wierze w sferze stosunków wyznaniowych. Władze nie mogą wdawać się w ocenę legitymizmu poszczególnych wierzeń religijnych i nie mogą faworyzować ani jednych kościołów (wierzeń) kosztem innych, ani – gdy doszło do rozłamu – jednej grupy wyznawców kosztem pozostałych<sup>45</sup>.

[podkr. – P.B.], ochronę porządku publicznego, zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”.

<sup>41</sup> Zob. Dz.U. z 1991 r., nr 120, poz. 526, z późn. zm.

<sup>42</sup> Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284, z późn. zm.

<sup>43</sup> Zob. L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010, s. 561.

<sup>44</sup> Zob. Komitet Praw Człowieka ONZ. *Uwagi Ogólne nr 22(48) dot. art. 18 przyjęte 20 lipca 1993 roku*, (w:) *Wolność religii. Wybór materiałów. Dokumenty. Orzecznictwo*, T. Jasudowicz (tłum. i oprac.), Toruń 2001, s. 70.

<sup>45</sup> L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności...*, s. 579.

Zasadna byłaby natomiast nowelizacja art. 25 ust. 2 Konstytucji RP, polegająca na nadaniu drugiej części tego przepisu brzmienia: „(...) zapewniając swobodę ich publicznego wyrażania”, albo pozostawienie jedynie słów: „Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych”. Zobowiązanie władz publicznych do zapewnienia swobody wyrażania wymienionych przekonań w życiu publicznym otwiera drogę w praktyce do konfesjonalizacji przestrzeni publicznej, szczególnie sfery sprawowania władzy publicznej. Podważa wymóg zachowania bezstronności religijno-swiatopoglądowej, skoro piastunowie władzy publicznej mają nieograniczoną swobodę w wyrażaniu tych przekonań podczas wypełniania funkcji oficjalnych, tzn. w życiu publicznym. W obecnym brzmieniu art. 25 ust. 2 Konstytucji RP jawi się jako w istotnej mierze wewnętrznie sprzeczny. Legitymizuje on m.in. oficjalny, niekiedy ostentacyjny udział piastunów władzy publicznej w ceremoniach religijnych czy umieszczanie symboli religijnych w miejscu sprawowania władzy publicznej.

Z punktu widzenia standardów europejskich należałoby także utrzymać konstytucjonalizację tzw. sprzeciwu sumienia w zakresie służby wojskowej. Zapewnienie prawa do odmowy służby wojskowej ze względu na wyznawaną religię czy przekonania jest współcześnie warunkiem członkostwa państw w Radzie Europy<sup>46</sup>. Zgodnie z utrwaloną od 2011 r. linią orzecznictwa ETPCz prawo do sprzeciwu sumienia wobec służby wojskowej jest chronione na podstawie art. 9 EKPCz<sup>47</sup>. Ponadto już w 1993 r. Komitet Praw Człowieka ONZ uznał, że wspomniane prawo wynika z art. 18 MPPOiP<sup>48</sup>.

Co więcej, zapewnienie pełnej zgodności postanowień ustawy zasadniczej z wzorcami prawnomiędzynarodowymi przemawia za nowelizacją jej odpowiednich przepisów. Artykuł 53 Konstytucji RP w obecnym brzmieniu nie gwarantuje wolności odstąpienia od religii czy jej zmiany. Ponadto w swym literalnym brzmieniu formułuje enumeratywny, a nie przykładowy, katalog uprawnień składających się na wolność religii. Zgodnie z fundamentalną zasadą równości wobec prawa oraz zakazem dyskryminacji ze względu na przekonania w sprawach religijnych, należałoby w ustawie zasadniczej zagwarantować niewierzącym uprawnienia w sferze wolności sumienia i wyznania na równi z osobami wyznającymi religię. W aktualnym stanie prawnym niewierzący manifestowanie swoich przekonań w sprawach religijnych mogą opierać na wolności wyrażania przekonań (art. 54). W porównaniu w wolnością sumienia i religii rzeczona wolność może być jednak np. ograniczona w czasie stanu wojennego i wyjątkowego. Niewie-

<sup>46</sup> Por. W. Brzozowski, *Prawo lekarza do sprzeciwu sumienia (po wyroku Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 7, s. 10.

<sup>47</sup> Zob. szerzej: M. Hucal, *Wolność sumienia i wyznania w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2012, s. 83–87.

<sup>48</sup> Komitet Praw Człowieka ONZ. *Uwagi Ogólne nr 22(48) dot. art. 18 przyjęte 20 lipca 1993 roku*, (w:) *Wolność religii. Wybór materiałów. Dokumenty. Orzecznictwo...*, s. 74.

rzący nie mają analogicznych gwarancji w zakresie posiadania miejsc służących praktykowaniu ich światopoglądu. Różne są także konstytucyjne klauzule limitacyjne wolności wyrażania przekonań oraz wolności uzewnętrzniania religii (por. art. 53 ust. 5 i art. 31 ust. 3). Należy także odnotować, że MPPOiP oraz EKPCz osobno gwarantują wolność myśli, sumienia i wyznania, zapewniając ochronę również dla posiadania i wyrażania światopoglądu niereligijnego, a zarazem osobno zapewniają wolność posiadania i wyrażania opinii (poglądów)<sup>49</sup>. Polska Konstytucja zmusza zatem do swoistej nadinterpretacji wolności posiadania i wyrażania poglądów, by dochodzić ochrony wolności posiadania i wyrażania światopoglądu niereligijnego.

Przemiany w sferze religijno-swiatopoglądowej, tzn. wzrost liczby osób poza związkami wyznaniowymi<sup>50</sup>, w Polsce oraz paradygmat równości wszystkich ludzi uzasadniają ustrojowe dowartościowanie tzw. organizacji światopoglądowych reprezentujących światopogląd niereligijny. Powinny one otrzymać status równoprawny ze związkami wyznaniowymi i w konsekwencji, tak jak one, cieszyć się w relacjach z państwem autonomią i niezależnością w swoim zakresie. Należałoby przyznać im także prawo do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o zbadanie konstytucyjności aktów normatywnych w sprawach objętych ich zakresem działania. Obecnie ustrojodawca jest wyraźnie niekonsekwentny w kształtowaniu treści art. 25. Deklaruje bezstronność władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, a zarazem na szczególnych zasadach normuje tylko status kościołów i innych związków wyznaniowych. Konstytucja RP całkowicie pomija szczególną regulację statusu organizacji światopoglądowych. Po nowelizacji odpowiednie przepisy art. 25 Konstytucji RP mogłyby otrzymać brzmienie: „1. Kościoły, inne związki wyznaniowe i organizacje światopoglądowe są równouprawnione. (...) 3. Stosunki między państwem a kościołami, innymi związkami wyznaniowymi i organizacjami światopoglądowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”. Zrównanie konstytucyjnego statusu związków wyznaniowych i organizacji światopoglądowych odpowiadałoby także standardom Unii Europejskiej. Unia w świetle swego prawa pierwotnego obie grupy korporacji traktuje na równi<sup>51</sup>. Międzynarodowe

<sup>49</sup> Zob. art. 19 MPPOiP oraz art. 10 EKPCz.

<sup>50</sup> O ile w 2002 r. poza statystykami oficjalnie działających związków wyznaniowych znajdowało się ok. 2970 tys. mieszkańców Polski (zob. Główny Urząd Statystyczny, *Wyznania religijne, stowarzyszenia narodowościowe i etniczne w Polsce 2000–2002*, Warszawa 2003, s. 15), to w 2011 r. grupa ta liczyła ok. 4200 tys. osób (zob. Główny Urząd Statystyczny, *Wyznania religijne, stowarzyszenia narodowościowe i etniczne w Polsce 2009–2011...*, s. 15).

<sup>51</sup> Art. 17 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi: „1. Unia szanuje status przyznany na mocy prawa krajowego kościołom i stowarzyszeniom lub wspólnotom religijnym w Państwach Członkowskich i nie narusza tego statusu. 2. Unia szanuje również status organizacji światopoglądowych i niewyznaniowych przyznany im na mocy prawa krajowego. 3. Uznając



akty w zakresie ochrony wolności i praw człowieka nie zapewniają natomiast zrównania statusu związków wyznaniowych (kościół) i organizacji światopoglądowych (laickich). Działalność pierwszej kategorii korporacji jest chroniona w zakresie wolności wyznawania religii w wymiarze kolektywnym, zwłaszcza gwarantuje im się prawo do wewnętrznej autonomii. Organizacje laickie swój status opierają natomiast na wolności zrzeszania się<sup>52</sup>.

Ponadto zasadne byłoby pewne odformalizowanie przewidzianego w Konstytucji RP konsensualnego trybu stanowienia ustaw określających stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Wymóg zawarcia uprzedniej umowy między daną konfesją a Radą Ministrów wydaje się zbyt ograniczający. Dotychczas zawarto tylko jedną taką umowę<sup>53</sup>. Wciąż nieokreślony jest tryb zawierania tego rodzaju umów. Zamiast wymogu uchwalenia ustaw na podstawie umów z Radą Ministrów należałoby wprowadzić ogólniejszy warunek stanowienia ustaw **w porozumieniu** z właściwymi związkami wyznaniowymi<sup>54</sup>.

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności generalnie nie wyklucza ustanowienia instytucji kościoła (wyznania) państwowego (narodowego). W sytuacji jednak, gdyby miało to wiązać się z odstąpieniem od zasady neutralności światopoglądowej, mogłoby to zostać uznane za naruszenie art. 14 EKPCz (zakaz dyskryminacji) w związku z art. 9 (wolność myśli, sumienia i wyznania)<sup>55</sup>. W sumie usunięcie z Konstytucji RP zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych niesie za sobą ryzyko naruszenia Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Prawo międzynarodowe nie stanowi natomiast przeszkody do ewentualnego pozbawienia związków wyznaniowych prawa do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania konstytucyjności aktów normatywnych.

Podsumowując, należy stwierdzić, że ustrojodawca, chcąc pozostać w zgodzie z Konkordatem z 1993 r. oraz międzynarodowymi standardami w zakresie wolności sumienia i wyznania, powinien się samoograniczać w dziedzinie zmiany ustawy zasadniczej. Konieczne jest włączenie do prac konstytucyjnych

---

tożsamość i szczególny wkład tych kościołów i organizacji, Unia prowadzi z nimi otwarty, przejrzysty i regularny dialog” (zob.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A-12012E%2FTXT> (dostęp 25.10.2017 r.).

<sup>52</sup> Zob. L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności...*, s. 577.

<sup>53</sup> ! 6 kwietnia 2011 r. została zawarta umowa między Radą Ministrów i Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym, która stała się podstawą uchwalenia ustawy z dnia 13 maja 2011 r. o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa (Dz.U. nr 144, poz. 849). Wnioski o realizację art. 25 ust. 5 Konstytucji RP według stanu na dzień 16 października 2017 r. złożyło 15 związków wyznaniowych. Najbardziej zaawansowane prace legislacyjne dotyczą Kościoła Nowoapostolskiego, Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP oraz Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP.

<sup>54</sup> Por. art. 115 zd. 2 ustawy konstytucyjnej z 17 marca 1921 r. (Dz.U. nr 44, poz. 267).

<sup>55</sup> Zob. szerzej: M. Hucal, *Wolność sumienia i wyznania...*, s. 96.



związków wyznaniowych i organizacji światopoglądowych. Jako najpilniejsze wypada uznać wprowadzenie lepszych gwarancji w zakresie wolności w sprawach religijnych w wymiarze indywidualnym i kolektywnym dla wyznawców światopoglądu niereligijnego, a zwłaszcza wyodrębnienie w Konstytucji RP organizacji światopoglądowych (laickich). Należy także lepiej zagwarantować bezstronność (neutralność) władz publicznych w sprawach religijnych. Otwarcie debaty ustrojowej w sprawach wyznaniowych w warunkach polaryzacji życia publicznego i niezrównoważenia sceny politycznej niesie jednak ryzyko eliminacji z Konstytucji RP klauzul o wymowie wolnościowej, a zarazem nasycenia ustawy sformułowaniami o proweniencji konfesyjnej.

## BIBLIOGRAFIA

- Brzozowski W., *Prawo lekarza do sprzeciwu sumienia (po wyroku Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 7
- Chruściak R., *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2013
- Chruściak R., *Przygotowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – przebieg prac parlamentarnych*, Warszawa 1997
- Garlicki L. (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010
- Garlicki L., *O powołaniu naszych czasów do uchwalenia konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 9
- Górowska B. (red.), *Konkordat polski 1993. Wybór materiałów źródłowych z lat 1993–1996*, Cz. Janik (wybór), Warszawa 1997
- Hućał M., *Wolność sumienia i wyznania w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2012
- Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski w archiwaliach z lat 1989–2010*, P. Borecki, Cz. Janik (wybór i oprac. nauk.), Warszawa 2011
- Komitet Praw Człowieka ONZ. Uwagi Ogólne nr 22(48) dot. art. 18 przyjęte 20 lipca 1993 roku*, (w:) *Wolność religii. Wybór materiałów. Dokumenty. Orzecznictwo*, T. Jasudowicz (tłum. i oprac.), Toruń 2001
- Kościół i organizacje światopoglądowe o nowej polskiej konstytucji. Wybór materiałów źródłowych z lat 1988–1997*, P. Borecki, Cz. Janik (wybór i oprac. nauk.), Warszawa 2012
- Leszczyński P. A., *Regulacja stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi określona w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, Gorzów Wielkopolski 2012
- Mezglewski A., Misztal H., Stanisław P., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011
- Projekty konstytucji 1993–1997, część I*, R. Chruściak (przygotował do druku), Warszawa 1997

- Rydlewski G., *Geneza i tryb przygotowania ustawodawstwa wyznaniowego w Polsce w roku 1989*, (w:) B. Górowska, G. Rydlewski, *Regulacje prawne stosunków wyznaniowych w Polsce*, Warszawa 1992
- Sokolewicz W., Rozdział XII. *Zmiana Konstytucji, artykuł 235*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001
- Winiarczyk-Kossakowska M., *Ustawy III Rzeczypospolitej o stosunku państwa do kościołów chrześcijańskich*, Warszawa 2004

## AMENDMENT OF RELIGIOUS REGULATIONS OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND IN 1997

### Summary

Possible change of religious regulations of the Constitution should take place in cooperation with churches and world-wide organizations. The legislator limits Poland's international obligations to protect freedom and human rights in religious matters. The Concordat of 1997 is also a limitation. At present there is an unfavorable political situation for liberal changes. The most important changes should be to increase the protection of non-believers and philosophical organizations. The neutrality of public authorities in religious matters must also be better guaranteed. The beginning of the constitutional debate on religious issues, however, risks the change for the worse. This debate does not start.

### KEYWORDS

Constitution change, state relations – church, freedom of thought, conscience and religion, impartiality of public authorities, unbelievers, worldview organizations

### SŁOWA KLUCZOWE

zmiana Konstytucji RP, stosunki państwo–kościół, wolność myśli, sumienia i wyznania, bezstronność władz publicznych, niewierzący, organizacje światopoglądowe