

Obowiązki strony państwowej i wyznaniowej w procesie realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji w parlamencie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. określiła nowe zasady regulowania sytuacji prawnej Kościołów i innych związków wyznaniowych. Zupełnie oryginalne na tle dotychczasowych rodzimych rozwiązań ustrojowych jest w tym zakresie zwłaszcza postanowienie art. 25 ust. 5 ustawy zasadniczej wprowadzające model dwustronnego konsensualnego normowania bytu wspólnot religijnych innych niż Kościół Katolicki¹. Zakłada on statuowanie przez organy państwa położenia prawnego nierzymskokatolickich Kościołów i innych związków wyznaniowych przy wielorakim współdziałaniu tych podmiotów w procesie kształtowania dotyczących ich regulacji normatywnych rangi ustawowej. Omawiany system prawotwórczy wzorowany jest w krajowym porządku prawnym na bilateralnym sposobie określania statusu Kościoła Katolickiego dokonywanym w umowie międzynarodowej danego państwa ze Stolicą Apostolską, który w Polsce znalazł wyraz w konkordacie z 1993

* Dr hab. Tadeusz J. Zieliński jest dziekanem Wydziału Teologicznego Chrześcijańskiej Akademii Teologicznej, profesorem w Katedrze Prawa Wyznaniowego i Kanonicznego.

¹ Art. 25 ust. 5 Konstytucji brzmi: „Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami.” Pomijamy tutaj kwestię stosowania art. 25 ust. 5 do Kościoła Katolickiego jako wykraczającą poza ramy prezentowanej analizy. Zob. D. Walencik, *Nowelizacja ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w kontekście zasady bilateralności*, [w:] Forum Prawnicze, nr 3 (marzec 2011), s. 36-48.

r. (art. 25 ust. 4 Konstytucji). Wykazuje on największe podobieństwo do unormowań przyjętych w Republice Włoskiej².

W piśmiennictwie polskim poświęcono stosunkowo niewiele miejsca zagadnieniom urzeczywistniania art. 25 ust. 5 Konstytucji w toku procedury parlamentarnej³. Uwaga większości autorów podejmujących problematykę bilateralnego modelu regulowania statusu nierzymskokatolickich związków wyznaniowych skupiała się przede wszystkim na kwestiach dotyczących umowy zawieranej przez Radę Ministrów z przedstawicielami wspólnoty religijnej (umowa wyznaniowa)⁴. Jest to zrozumiałe, zważywszy, iż umowa stanowi niezbędną przesłankę prowadzenia prac parlamentarnych nad ustawą z art. 25 ust. 5 (ustawa wyznaniowa)⁵. Potrzebna jest jednak refleksja wnikająca w niuanse postępowania w Sejmie i Senacie, gdyż omawiana norma konstytucyjna domaga się wprowadzenia w procedurze tworzenia ustawy wyznaniowej szeregu gwarancji respektowania przez deputowanych konsensu państwowo-wyznaniowego wyrażonego w umowie wyznaniowej⁶. Jednym z wątków materii parlamentarnej z tego zakresu jest zagadnienie obowiązków ciążących na stronie państwowej i konfesyjnej w związku z obowiązywaniem art. 25 ust. 5 w odniesieniu do procedury

² P. Borecki, *Geneza modelu stosunków państwo-kościół w Konstytucji RP*, Warszawa 2008, s. 265; M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, wyd. 4, Warszawa 2010, s. 249; P. Stanisz, *Porozumienia w sprawie regulacji stosunków między państwem a niekatolickimi związkami wyznaniowymi we włoskim porządku prawnym*, Lublin 2007, s. 11-12; Z. Witkowski, *Kilka uwag w sprawie zakresu kompetencji Rady Ministrów z art. 25 ust. 5 nowej Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja – wybory – parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 219.

³ Zob. szerzej zakrojoną analizę: M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe. Art. 25 ust. 5 – próba interpretacji*, Warszawa 2010, s. 66-77. Por. J. Szymanek, *Państwo-Kościół w III RP. Między systemem rozdziału łagodnego a systemem państwa parawyznaniowego*, [w:] *Prawo i Religia*, T. 1, red. T.J. Zieliński, Warszawa 2007, s. 21-26.

⁴ Uwidocznione to jest w literaturze dotyczącej art. 25 ust. 5 przywoływanej w toku niniejszych rozważań.

⁵ Ustawa wyznaniowa jest ustawą, którą można określić mianem występującym w doktrynie prawa wyznaniowego tj. pojęciem „ustawy partykularnej” lub „ustawy indywidualnej”. Zob. np. P. Stanisz, *Źródła prawa wyznaniowego Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] A. Mezglewski, H. Miształ, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, wyd. 3, Warszawa 2011, s. 54. Ustawa z art. 25 ust. 5 może wszalako różnić się od klasycznie pojmowanej partykularnej ustawy wyznaniowej, już to z uwagi na fakt realizacji poprzez nią jednej umowy wyznaniowej zawartej z kilkoma związkami wyznaniowymi (umowy mnogie), już to ze względu na regulowanie w niej wybranego aspektu statusu prawnego jednego Kościoła albo innego związku wyznaniowego.

⁶ L. Garlicki, *Artykuł 25*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz V*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 24.

ustawodawczej. Podejmując tę problematykę w dużym stopniu w perspektywie *de lege ferenda*, wywód niniejszy skonstruowany został w taki sposób, by odrębnie ukazać powinności każdej ze stron⁷.

Obowiązki strony państwowej

1. Wniesienie projektu ustawy wyznaniowej opartego na umowie wyznaniowej

Zawarcie przez Radę Ministrów umowy wyznaniowej jest tożsame z zobowiązaniem wniesienia przez Rząd do Sejmu projektu ustawy realizującej tę umowę. Nie jest niezbędne wprowadzanie do umowy klauzul nakładających na Radę Ministrów powinności w tym zakresie, bowiem z art. 25 ust. 5 jednoznacznie wynika, iż określona tam umowa zawierana jest po to, by stała się podstawą uchwalenia ustawy (względnie wielu ustaw). Niedopuszczalne jest zawarcie umowy bez zamysłu wniesienia przez Rząd do Łaski Marszałkowskiej projektu ustawy realizującej jej postanowienia, czyli umowy już w zamyśle „oderwanej” od planów ustawodawczych Rady Ministrów. Oczywiście nie sposób wykluczyć zaistnienia sytuacji nadzwyczajnych od Rządu niezależnych, polegających na drastycznej zmianie sytuacji społecznej lub prawnej (np. zmiana Konstytucji), które przekreślą możliwość realizacji postanowień umowy wyznaniowej w parlamencie.

Należy przyjąć, iż inicjatywa ustawodawcza Rządu w wykonaniu umowy wyznaniowej stanowić będzie dominujący sposób wywiązania się strony państwowej z zobowiązań wynikających z jej zawarcia. Jednakże w praktyce realizacja zasady *pacta sunt servanda* w tym obszarze może natrafiać po stronie Rady Ministrów na różne przeszkody innego niż wcześniej zasygnalizowanego rodzaju (np. ksenofobiczne postawy części jej członków, co jest możliwe zwłaszcza gdy projekt do Sejmu ma wnieść

⁷ Dalszy wywód rozmyślnie nie podnosi zasadniczych wad reżimu z art. 25 ust. 5. Zostały one ukazane np. w tekście: T.J. Zieliński, *Mankamenty układowego regulowania sytuacji prawnej związków wyznaniowych na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, [w:] *Przegląd Prawa Wyznaniowego*, T. 1 (2009), s. 27-43. Głosy krytyczne obecne są także w wypowiedziach innych autorów, np. R.M. Małajny, *III Rzeczypospolita państwem quasi-wyznaniowym (10 lat obowiązywania konfesyjnych postanowień Konstytucji z 1997 r.)*, [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2007, s. 195-196; J. Szymanek, *Państwo-Kościół...*, dz. cyt., s. 21-26.

Rząd inny niż ten, którego przedstawiciele umowę wyznaniową podpisali). Powstaje wówczas kwestia, czy prawo inicjatywy ustawodawczej w odniesieniu do projektu ustawy wyznaniowej może wykonywać podmiot inny niż Rada Ministrów. W tym kontekście godzi się zaznaczyć, iż art. 25 ust. 5 dotyczy regulacji stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem lub innym związkiem wyznaniowym, a więc nie między wspólnotą religijną a konkretnym organem państwowym, lecz wspólnotą religijną a państwem jako całością. Rada Ministrów niewątpliwie z wielu względów posiada tytuł do reprezentowania państwa w procesie normowania omawianych stosunków, ale co oczywiste nie występuje w obrębie tej procedury ani jako organ jedyny ani najważniejszy. W konstytucyjnej procedurze określania statusu związku wyznaniowego uczestniczy lub może uczestniczyć wiele organów państwowych (Rada Ministrów, Sejm, Senat, Prezydent Rzeczypospolitej, Trybunał Konstytucyjny)⁸ i każdy z nich posiada właściwe im kompetencje, nierzadko pokrywające się w pewnym stopniu z uprawnieniami innych uczestników tego postępowania. Nie ulega kwestii, iż nikt nie może zastąpić Rady Ministrów w zakresie bycia stroną umowy wyznaniowej. Sprawa jest jednak mniej oczywista w odniesieniu do prawa inicjatywy legislacyjnej dotyczącej ustawy z art. 25 ust. 5.

Wydaje się, iż w sytuacji, gdy Rada Ministrów ze względów, których nie da się uzasadnić wartościami konstytucyjnymi, uchyla się od wniesienia do Sejmu projektu ustawy urzeczywistniającego umowę wyznaniową, prawo inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie mogą wykonać inne uprawnione podmioty wskazane w art. 118 ust. 1-2 Konstytucji (posłowie, Senat, Prezydent Rzeczypospolitej i grupa co najmniej 100 000 obywateli)⁹. Za tym poglądem przemawia okoliczność, iż ustawa zasadnicza ogranicza prawo inicjatywy ustawodawczej tylko w odniesieniu do materii budżetowych oraz fiskalnych, rezerwując go dla Rady Ministrów (art. 221

⁸ Pośród wymienionych pięciu organów teoretycznie dwa mogą nigdy nie wziąć udziału w postępowaniu legislacyjnym dotyczącym konkretnej ustawy wyznaniowej, a mianowicie Senat (gdy nie odniesie się w wyznaczonym terminie do ustawy sejmowej) i Trybunał Konstytucyjny (gdy Prezydent lub inny uprawniony podmiot nie będzie wnioskował kontroli konstytucyjności ustawy wyznaniowej).

⁹ M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe*, s. 70-71. Modyfikuję tutaj swój pogląd wyrażony w: T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, [w:] Państwo i Prawo, 2003, z. 7, s. 53.

Konstytucji). Omawianym ograniczeniem nie są objęte ustawy z art. 25 ust. 5¹⁰. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, iż powinien ukształtować się obyczaj polegający na tym, że podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej inne niż Rada Ministrów nie uprzedzają Rządu w procesie wniesienia projektu ustawy wyznaniowej do Sejmu, jeśli Rada Ministrów drastycznie nie przekroczyła rozsądnego terminu na wykonanie swojego prawa wszczęcia procedury legislacyjnej. Jednakże rażąca zwłoka Rządu mająca u podstaw pobudki, których się nie da uzasadnić wartościami określonymi w Konstytucji, daje tytuł innym posiadaczom prawa inicjatywy ustawodawczej do skorzystania ze swoich uprawnień, wszakże przy zastrzeżeniach, o których jeszcze będzie mowa¹¹. Przy spełnieniu kilku kryteriów inicjatywę tę będzie można uznać za sposób wywiązania się strony państwowej z obowiązku wniesienia projektu ustawy wyznaniowej¹².

2. Ustanowienie odrębnego trybu postępowania z projektem ustawy wyznaniowej

Z woli ustrojodawcy ustawa wyznaniowa posiada ewidentną specyfikę. Wynika ona z jej treściowego (substancjalnego) związku z umową wyznaniową. Konstytucja wymaga, by ustawa ta była uchwalona „na podstawie” umowy, co nie musi oznaczać pełnej identyczności formalnej przepisów umowy i ustawy. Istotne jest by w ustawie wyraził się w pełni zamysł kontraktujących stron. Ze stwierdzeń tych wynika dla Sejmu i Senatu obowiązek takiego ukształtowania procesu tworzenia ustawy, by w toku prac parlamentarnych nie nastąpiło naruszenie ustaleń dokonanych przez Radę Ministrów i przedstawicieli Kościoła albo innego związku wyznaniowego. Oczywiście jest, iż w tym zakresie Konstytucja istotnie zawężyła uprawnienia prawodawcze izb ustawodawczych, nie krępując

¹⁰ „[W]ylczenie zawarte w art. 221 należy traktować jako wyczerpujące, które w żadnym wypadku nie może być interpretowane rozszerzająco.” – W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 300.

¹¹ Należy odnotować, iż szereg obowiązujących ustaw z zakresu stosunków państwo-związek wyznaniowe miało swe źródło w inicjatywie ustawodawczej posłów. Dotyczy to także ustaw uchwalonych w obecnym stanie konstytucyjnym.

¹² Trudno przyjąć, że postacią realizacji powinności strony państwowej w zakresie inicjatywy ustawodawczej będzie wniosek grupy co najmniej 100 000 obywateli (tzw. inicjatywa ludowa). Podobnej konstatacji nie można wykluczyć w odniesieniu do tych inicjatyw poselskich, które odwołując się do postanowień umowy wyznaniowej będą się z nimi rozmiącać.

wszakże ich zdolności do kształtowania jej szaty formalnej, a ostatecznie także odrzucenia projektu ustawy wyznaniowej lub ustawy wyznaniowej¹³.

Chociaż możliwe jest procedowanie z projektem ustawy wyznaniowej w ramach podstawowego postępowania ustawodawczego¹⁴, czego dowodzi przebieg prac nad ustawą z dnia 13 maja 2011 r. o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa¹⁵, to wskazane jest ustanowienie odrębnego trybu parlamentarnego dla ustaw wyznaniowych. Można sądzić, iż tryb taki stwarzałyby lepsze warunki dla wypracowania pożądanego kształtu ustawy niż procedura zwykła. Składać się nań powinno szereg elementów, które ukazane zostaną w odpowiednich miejscach niniejszych rozważań. Z całościowej analizy parlamentarnego reżimu proceduralnego (określonego zwłaszcza w Konstytucji oraz w regulaminach Sejmu i Senatu) wynika, iż na użytek ustaw wyznaniowych wystarczające jest ustanowienie postępowania odrębnego w Sejmie, zaś w przypadku postępowania w Senacie istotne jest jedynie zapewnienie przedstawicielom Kościoła albo innego związku wyznaniowego prawa udziału w posiedzeniach właściwej komisji (co oczywiste, bez głosu stanowiącego). Postępowanie odrębne w Sejmie dotyczące ustaw wyznaniowych można wzorować na obowiązujących już tego rodzaju procedurach sejmowych. Najbardziej zdalny do wykorzystania wzorzec stanowi postępowanie z projektami kodeksów (art. 87-95 Regulaminu Sejmu¹⁶), które zostało wprowadzone, by chronić

¹³ P.A. Leszczyński, *Implementacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – przegląd wybranych problemów*, [w:] *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, red. P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński, Warszawa 2009, s. 450; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 41.

¹⁴ Przez postępowanie podstawowe (zwykłe) rozumieć należy zwykłą procedurę ustawodawczą, odstępstwem od której są tzw. postępowania odrębne (szczególne) określone w art. 123 ust. 2 Konstytucji i regulaminach parlamentarnych. Zob. Z. Czeszejko-Suchacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 221-245.

¹⁵ Dz.U. Nr 144, poz. 849. Ustawę tę należy uznać za pierwszy przypadek realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji, gdyż jej uchwalenie poprzedziło podpisanie umowy wyznaniowej przez upoważnionych przedstawicieli Rady Ministrów i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. Z oczywistych względów nie dokonuje ona określenia całokształtu stosunków między państwem a związkiem wyznaniowym, lecz jednego z aspektów tych stosunków, co należy uznać za dopuszczalne. Na temat przygotowań do implementacji omawianej normy konstytucyjnej zob. D. Walencik, *Próba realizacji przepisu art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, [w:] *Przegląd Prawa Wyznaniowego*, T. 1 (2009), s. 149-201.

¹⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47, z późn. zm.).

wpracowane przez specjalistów skomplikowane propozycje aktów prawnych przed pochopnymi i dezintegrującymi projektami poprawkami poselskimi. Zbliżone cele powinna mieć regulacja proceduralna dotycząca projektów ustaw wyznaniowych. Należy jej nadać kształt osobnego rozdziału Regulaminu Sejmu oraz kilkudziesięciu przepisów w Regulaminie Senatu¹⁷.

Ogólnie obowiązujące przepisy Regulaminu Sejmu przyznają Marszałkowi prawo zwrócenia wnioskodawcy projektu, który nie spełnia regulaminowych wymogów stawianych projektom ustaw (art. 34 ust. 7-8). Do tych wymogów należy dodać żądanie dołączenia do projektu ustawy wyznaniowej tekstu umowy wyznaniowej, a jeśli z inicjatywą ustawodawczą występuje podmiot inny niż Rada Ministrów, także zgody właściwego związku wyznaniowego na złożenie projektu ustawy. Ponadto należy przewidzieć przyznanie Marszałkowi Sejmu prawa kwalifikowania projektów ustaw jako podlegających omawianej procedurze odrębnej. To dodatkowe kryterium dopuszczenia do procedowania w ramach omawianego swoiście uprzywilejowanego postępowania ma na celu eliminowanie projektów, które nie mogą się cieszyć owym nadzwyczajnym traktowaniem, gdyż nie należą do obszaru objętego art. 25 ust. 5 ustawy zasadniczej. Jest to istotne w kontekście widocznego w doktrynie prawa wyznaniowego sporu o zakres materii objętych wskazaną klauzulą konstytucyjną. Podnosi się, iż w szczególności spod konsensualnego trybu regulacji stosunków państwo-związek wyznaniowe ustrojodawca wyłączył kwestie majątkowe¹⁸. W związku z tym, można sobie wyobrazić sytuację, kiedy z inicjatywą ustawodawczą występuje uprawniony podmiot inny niż Rada Ministrów, dołączający do projektu ustawy tekst umowy wyznaniowej oraz zgodę związku wyznaniowego, przy czym sam projekt zawiera także materie odbiegające od przedmiotu umowy. Wnioskodawca uciekając się w ten sposób do postępowania odrębnego zmierza do uchronienia części swego przedłożenia przed weryfikacją w toku procedury właściwą

¹⁷ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. z 2002 r. Nr 54, poz. 741 z późn. zm.).

¹⁸ Zob. M. Pietrzak, *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP z dnia 17 maja 1989 r. wraz z projektem umowy w sprawie określenia stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim (28 listopada 2010 r.)*, maszynopis w posiadaniu autora.

zwyklemu postępowaniu ustawodawczemu. W celu zapobieżenia takim ewentualnościom, Marszałek może pełnić rolę organu powstrzymującego otwarcie odrębnej procedury legislacyjnej. Tak dzieje się w przypadku projektów kodeksów (art. 87 ust. 2 Regulaminu Sejmu).

Elementem postępowania odrębnego może być powołanie komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy wyznaniowej. Komisja taka niewątpliwie co do zasady w większym stopniu niż komisje zwyczajne stwarza warunki do rzeczowego i kompetentnego rozpatrzenia projektu.

3. Strzeżenie konsensu wyrażonego w umowie

Po rozpoczęciu procedury parlamentarnej podstawowym obowiązkiem strony państwowej jest czynienie starań, by wypracowany w toku prac sejmowych i senackich tekst ustawy był w pełni zgodny z umową wyznaniową. Spoczywa on nie tylko na Radzie Ministrów, której powinności w tym zakresie są oczywiste, ale także w szczególności na organach izb parlamentarnych, zwłaszcza na marszałkach izb i komisjach parlamentarnych. Obowiązujące regulaminy Sejmu i Senatu wymagają od tych organów obu izb strzeżenia zgodności projektów np. z przepisami konstytucyjnymi, zasadami techniki legislacyjnej i prawem Unii Europejskiej (np. art. 34 ust. 2 pkt 7, ust. 8-9, art. 42 ust. 4, art. 70 Regulaminu Sejmu). Do tych standardów, w odniesieniu do prac nad ustawą wyznaniową, dołączyć można wymóg zapewniania zgodności opracowywanego projektu z umową zawartą przez Radę Ministrów i związek wyznaniowy. Warto zauważyć, iż w szczególności Marszałek Sejmu dysponuje instrumentami umożliwiającymi wyegzekwowanie od komisji sejmowych respektowanie wskazanych norm (art. 34 ust. 8, art. 70 Regulaminu Sejmu). Opisywane działania organów parlamentarnych nie powinny wszakże uniemożliwiać swobodnej dyskusji deputowanych nad projektem i składania przez nich zmian do tekstu przedłożenia. Wskazane jest wprowadzenie wymogu zwiększonego poparcia dla wniosków i poprawek odrzuconych przez komisję¹⁹.

Należy sformułować postulat, by w newralgicznych (przełomowych) momentach postępowania ustawodawczego Marszałek Sejmu (jako

¹⁹ W Komisji Nadzwyczajnej rozpatrującej projekty kodeksów poparcie to wynosi co najmniej 5 posłów (art. 93 ust. 2 Regulaminu Sejmu).

posiadający najpoważniejszy tytuł do tego rodzaju czynności), występował do przedstawicielstwa związku wyznaniowego²⁰ z formalnym zapytaniem o stanowisko związku wyznaniowego w sprawie celowości dalszego postępowania z projektem ustawy wyznaniowej, względnie z już uchwaloną ustawą. Norma taka byłaby kolejną gwarancją strzeżenia konsensu z umowy wyznaniowej. Nie da się bowiem wykluczyć takiego zniekształcenia projektu ustawy wyznaniowej bądź ustawy wyznaniowej w toku prac parlamentarnych, iż będzie ona w zasadniczy sposób odbiegać od treści umowy zawartej przez związek wyznaniowy z Radą Ministrów. Kościół lub inna wspólnota religijna może uznać, iż przygotowany w parlamencie projekt lub ustawa straciła związek z zawartą przezeń umową i tekst ten nie powinien stać się prawem²¹. Sprzeciw właściwej wspólnoty religijnej wobec dalszego procedowania w sprawie projektu ustawy (uchwalonej ustawy), przy przyjęciu odpowiednich unormowań regulaminowych, zamykałby proces ustawodawczy²².

Jako właściwe momenty zwracania się przez Marszałka do zainteresowanego Kościoła lub innej wspólnoty religijnej o pisemne stanowisko w omawianej sprawie wskazać należy czasokresy bezpośrednio

²⁰ Ewentualnie większej liczby związków wyznaniowych, gdy stroną umowy z art. 25 ust. 5 jest kilka wspólnot religijnych. Za dopuszczalnością takiej tzw. umowy mnogiej opowiada się wielu autorów. Zob. M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe...*, dz. cyt., s. 65.

²¹ Innym instrumentem zniweczenia możliwości uchwalenia ustawy wyznaniowej jest odstąpienie związku wyznaniowego lub Rady Ministrów od zawartej przez wymienione strony umowy wyznaniowej. Taka ewentualność jest zasadna i wynika z samej istoty wolności kontraktowania. Odstąpienie powinno przyjąć formę pisemną i posiadać pisemne uzasadnienie. Obowiązek w tym zakresie może wynikać z postanowień umowy państwowo-wyznaniowej.

²² Sejm posiada władztwo ustawodawcze obejmujące m. in. prawo zatrzymania biegu projektu ustawy, uniemożliwiającego jej uchwalenie. Z prawa tego wielokrotnie korzysta poprzez działania faktyczne. Zob. dane na ten temat w: A. Szmyt, *Tryb stanowienia ustaw – szanse i zagrożenia*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Serock, 1-3 czerwca 2006 r.*, red. M. Granat, Warszawa 2007, s. 112. W przedstawianej sprawie omawiane władztwo powinno być skonkretyzowane w postaci przepisu określającego zamknięcie postępowania ustawodawczego w następstwie negatywnego stanowiska związku wyznaniowego wobec scharakteryzowanego tutaj zapytania Marszałka Sejmu. Zamknięcie przedmiotowego postępowania należy przewidzieć również w przypadku odstąpienia strony umowy wyznaniowej od tej umowy. W każdej z tych sytuacji obowiązywałaby norma regulaminowa, będąca wyrazem dopuszczalnego konstytucyjnie samoograniczenia się Sejmu. Wydaje się, że M. Olszówka prezentuje pogląd zbieżny z powyższymi тезami pisząc o prawie związku wyznaniowego do „skutecznego wetowania” na etapie prac parlamentarnych nieakceptowanej przezeń regulacji. Zob. M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe...*, dz. cyt., s. 74.

poprzedzające: przystąpienie przez Sejm do III czytania projektu ustawy (art. 119 Konstytucji), głosowanie przez Sejm poprawek Senatu do ustawy lub uchwały odrzucającej ustawę (art. 121 ust. 3 Konstytucji), głosowanie przez Sejm ostatecznej uchwały w sprawie ustawy zwróconej Sejmowi przez Prezydenta w celu usunięcia jej niezgodności z Konstytucją (art. 121 ust. 4 Konstytucji) i głosowanie nad ponownym uchwaleniem ustawy, której podpisania Prezydent odmówił (art. 122 ust. 5 Konstytucji)²³.

W dyskusji na temat gwarancji strzeżenia konsensu z umowy wyznaniowej w postępowaniu parlamentarnym pojawiła się koncepcja zawężenia prawa izb parlamentarnych do głosowania nad projektem ustawy wyznaniowej do głosowania dwóch opcji: „za” albo „przeciw” całości projektu.²⁴ Omawiany tryb jest znany w praktyce stanowienia prawa dotyczącego związków wyznaniowych w niektórych państwach współczesnych, np. w Wielkiej Brytanii (w odniesieniu do Anglii).²⁵ Nie wnikając w pomniejsze kwestie rysujące się na tle zasadności wprowadzenia tego rodzaju głosowania referendalnego, trzeba zauważyć, iż rozwiązanie to natrafia na nieprzekraczalne przeszkody konstytucyjne. Ustawa zasadnicza określa bowiem istotne elementy postępowania ustawodawczego, które wykluczają procedowanie z projektem ustawy lub ustawą bez możliwości szczegółowej deliberacji jej postanowień oraz bez możliwości wnoszenia i głosowania poprawek. W szczególności w art. 119 ust. 1 stanowi, iż Sejm rozpatruje projekt w trzech czytaniach, ust. 2 określa

²³ Dwa ostatnie przypadki nie zachodzą w odniesieniu do zdecydowanej większości ustaw. Można się spodziewać, iż Marszałek byłby zmuszony zwykle zapytywać związek wyznaniowy dwukrotnie, tzn. w dwóch pierwszych wskazanych przypadkach. Przy okazji należy wspomnieć, iż w wyniku następczej kontroli konstytucyjności ustaw organy Sejmu rozpatrują zakwestionowane przepisy (w związku z art. 122 Regulaminu Sejmu). W przypadku ustawy wyznaniowej, podobnie jak w odniesieniu do innych ustaw, zmiany w zakwestionowanych ustawach dokonywane być muszą w toku pełnego postępowania ustawodawczego. Stosują się do nich wszystkie poczynione tutaj uwagi odnoszone do prac parlamentarnych nad ustawą wyznaniową. Każda nowela do ustawy z art. 25 ust. 5, a także projekt uchylenia tej ustawy, powinna jednak być poprzedzona nową umową wyznaniową. Tak: M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe...*, dz. cyt., s. 76-77; M. Pietrzak, *Konstytucyjne podstawy prawa wyznaniowego*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 175; Z. Witkowski, *Kilka uwag w sprawie...*, dz. cyt., s. 221.

²⁴ Konieczne byłoby bliższe ustalenie, co ta teza oznacza, np. czy idzie o takie głosowanie projektu ustawy w stanie złożonym w Sejmie czy projektu po opracowaniu dokonanym w komisjach w wyniku odbycia dwóch czytań sejmowych?

²⁵ T.J. Zieliński, *Elementy bilateralizmu w brytyjskim modelu stosunków państwo-Kościół*, [w:] *Bilateralizm w stosunkach państwowo-kościelnych*, red. M. Bielecki, Lublin 2011, s. 338.

prawo wnioskodawcy, posłów i Rady Ministrów do wnoszenia poprawek do projektu, ust. 3 zaś stanowi o głosowaniu poprawek. Natomiast art. 121 ust. 2 zezwala Senatowi na uchwalenie poprawek do ustawy przekazanej mu przez Sejm, a art. 121 ust. 3 normuje głosowanie poprawek Senatu przez Sejm. Głosowanie referendalne jest zatem z wielu powodów wykluczone²⁶.

Ciążąca na stronie państwowej powinność strzeżenia uzgodnień z umowy wyznaniowej w Senacie nie musi przybierać tak wielu form, jak w przypadku postępowania sejmowego. Wynika to po pierwsze z ostatniej roli Senatu w procedurze ustawodawczej²⁷, po drugie zaś z normy konstytucyjnej głoszącej, iż propozycja zmian w ustawie uchwalana jest w Senacie większością głosów (art. 121 ust. 2 Konstytucji). Nie ma więc potrzeby obostrzenia wymogów zgłaszania propozycji zmian w ustawie w komisjach oraz kierowania przez Marszałka Senatu zapytania do związku wyznaniowego o celowość dalszego postępowania w sprawie ustawy (jak zaznaczyliśmy, uczynić to powinien Marszałek Sejmu przed przystąpieniem do głosowania poprawki względnie poprawek Senatu w Sejmie). Konieczne jest natomiast zapewnienie przedstawicielom tego związku uczestnictwa w pracach właściwej komisji senackiej na podobnej zasadzie, co udział w pracach komisji sejmowej.

Obowiązki strony wyznaniowej

W toku postępowania w Sejmie i Senacie strona wyznaniowa ma znacznie mniejszy zakres obowiązków niż strona państwowa. Jest to zrozumiałe i zasadne, zważywszy, iż ustawodawstwo jest niepodzielną prerogatywą państwa. W ramach bilateralnego modelu określania stosunków państwowo-konfesyjnych strona religijna z woli państwa jest dopuszczona do procesu tworzenia ustawy, a udział ten wynika z jednostronnej koncesji dokonanej przez stronę państwową²⁸. Państwo wszakże niesie główny ciężar związany z procedurą ustawodawczą. Natomiast związek wyznaniowy poprzez zawarcie umowy z art. 25 ust. 5

²⁶ Por. W. Uruszczak, *Art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Problemy interpretacyjne*, [w:] *Pro bono Reipublicae*, s. 485.

²⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 7, Warszawa 2003, s. 206; P. Sarnecki, *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1999, s. 49.

²⁸ Por. M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe...*, dz. cyt., s. 70.

Konstytucji zobowiązuje się do udziału w postępowaniu prowadzącym do uchwalenia ustawy opartej na tej umowie. Szczegółowe obowiązki strony wyznaniowej mogą być unormowane w Regulaminie Sejmu i Regulaminie Senatu²⁹.

1. Zajęcie stanowiska wobec projektu ustawy wyznaniowej wniesionego przez podmiot inny niż Rada Ministrów

Wniesienie przez Radę Ministrów do Sejmu projektu ustawy realizującego umowę wyznaniową należy uznać za konwencjonalną i pożądaną formę wywiązania się strony państwowej z zobowiązań wynikających z zawarcia umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji. Jak już zaznaczyliśmy, nie można wszelako wykluczyć sytuacji nadzwyczajnych, kiedy Rząd (podpisujący umowę lub jego następcą) będzie się wstrzymywał od wykonania inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie. Rażąco długa zwłoka Rady Ministrów w realizacji umowy wyznaniowej, polegającej na wniesieniu odpowiedniego projektu ustawy, może być uznana za przesłankę wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą przez inne posiadające to prawo podmioty (posłowie, Senat, Prezydent RP, grupa co najmniej 100 000 obywateli). Mogą one uznać, iż realizacja umowy wyznaniowej służy urzeczywistnieniu fundamentalnych wolności i praw konstytucyjnych osób, których ona dotyczy, przeto pasywność Rządu w tej sprawie winna spotkać się z reakcją w postaci wniesienia projektu ustawy przez inny uprawniony podmiot.

Słusznym wydaje się pogląd, iż warunkiem skutecznego złożenia projektu ustawy wyznaniowej przez wnioskodawcę innego niż Rada Ministrów winno być pozytywne stanowisko właściwego związku wyznaniowego. Kościół lub inna wspólnota religijna zawierając umowę z Rządem zobowiązana jest do relatywnej lojalności względem drugiej strony

²⁹ W doktrynie prawa konstytucyjnego obowiązuje pogląd, iż regulamin parlamentarny może określać obowiązki podmiotów innych niż izby parlamentarne, ich organy i członkowie. Mieszczą się one w zakresie „materii zewnętrznych” normowanych przez regulaminy. Tak: L. Garlicki, *Konstytucja – Regulamin Sejmu - ustawa*, [w:] *Przegląd Sejmowy*, 2000 nr 2, s. 24. Należy również odnotować tezę, iż materia dotycząca postępowania wewnątrzparlamentarnego nie powinna być normowana w ustawie, lecz w regulaminie właściwej Izby będącym jej uchwałą, która by wejść do obrotu prawnego nie wymaga sankcji żadnego innego organu państwa.

kontraktu. Jeśli jednak strona rządowa bez konstytucyjnie ugruntowanego uzasadnienia nie wywiązuje się z obowiązku wniesienia projektu ustawy wyznaniowej, należy uznać, iż związek wyznaniowy może przystać na proces realizacji umowy z art. 25 ust. 5 przy zastosowaniu inicjatywy ustawodawczej podmiotów pozarządowych. Istotne jednak jest, by zgoda wspólnoty religijnej wydana została w sytuacji, gdy opieszałość Rady Ministrów przyjęła rażące wymiary. Zgoda powinna być wyraźna, podana na piśmie, a nie dorozumiana. Do uznania związku wyznaniowego należy, czy poprzez złożenie projektu ustawy nawet przy drastycznie długotrwałej bezczynności Rządu. Wspólnota religijna może bowiem nie być zainteresowana podjęciem działań np. wbrew woli Rady Ministrów lub przez podmioty określonej proveniencji politycznej.

Uwzględniając powyższe tezy, należy wprowadzić do Regulaminu Sejmu wymóg dołączenia do projektu ustawy wyznaniowej złożonego przez wnioskodawcę innego niż Rada Ministrów pisemnego stanowiska właściwego związku wyznaniowego popierającego ten projekt. Ponieważ nie można wykluczyć ewentualności złożenia kilku projektów ustaw wyznaniowych odwołujących się do jednej umowy z art. 25 ust. 5 przez kilka podmiotów, powstaje kwestia, czy właściwa wspólnota religijna ma prawo wypowiedzieć się pozytywnie o więcej niż jednym z nich? Wydaje się, iż nie należy ograniczać swobody związku wyznaniowego w tym zakresie. W wypadku złożenia do Laski Marszałkowskiej kilku projektów ustaw opartych na jednej umowie wyznaniowej, można nadać im bieg jeśli spełniają formalne wymagania regulaminowe.

2. Udział w pracach komisji parlamentarnych

Podstawowa praca nad kształtem projektów ustaw, względnie opiniowanie poprawek do ustaw znajdujących się w toku procedury legislacyjnej, odbywa się w komisjach parlamentarnych. Jak już stwierdzono, na gruncie art. 25 ust. 5 Konstytucji nie sposób formułować żądania, by tekst ustawy wyznaniowej był identyczny z tekstem umowy zawartej między Radą Ministrów a wspólnotą religijną. Konieczna jest jednak treściowa zgodność postanowień obu aktów. By ją zapewnić, niezbędne są precyzyjne prace redakcyjne, odwołujące się do intencji stron umowy państwowo-wyznaniowej. W tym celu deputowani będący członkami właściwych komisji parlamentarnych winni mieć możliwość

zapoznawania się z opinią przedstawicieli Rady Ministrów i przedstawicieli odnośnego związku wyznaniowego, co daje szansę na zobiektywizowanie procesu przygotowania ustawy odzwierciedlającej konsens wyrażony w umowie. Ponieważ przedstawiciele Rady Ministrów posiadają prawo udziału w pracach wszystkich komisji parlamentarnych (art. 86d Regulaminu Sejmu, art. 60 ust. 2 Regulaminu Senatu), niezbędne jest zapewnienie takiego prawa przedstawicielom związku wyznaniowego w zakresie dotyczącym wszystkich etapów prac właściwych komisji nad ustawą wyznaniową. Nie korzystanie z tego prawa przez wspólnotę konfesyjną nie powinno jednak wstrzymywać procesu legislacyjnego.

Prawo zasiadania w komisjach parlamentarnych umożliwiać będzie przedstawicielom związku wyznaniowego bieżące śledzenie procesu kształtowania ustawy wyznaniowej, w tym zgłaszanie obiekcji wobec projektowanych przepisów. Odróżnić go należy od prawa wspólnoty wyznaniowej do odniesienia się do zapytania Marszałka Sejmu w sprawie celowości kontynuacji postępowania w przedmiocie projektu ustawy wyznaniowej (ustawy wyznaniowej).

3. Zajęcie stanowiska wobec zapytania Marszałka Sejmu o celowość dalszego procedowania w przedmiocie ustawy wyznaniowej

Z zaproponowaną wcześniej normą regulaminową określającą obowiązek Marszałka Sejmu polegający na zapytywaniu związku wyznaniowego o celowość dalszego postępowania w sprawie ustawy (w czterech wskazanych wcześniej momentach procedury legislacyjnej), skorelowany jest obowiązek odniesienia się do pytania Marszałka przez tę wspólnotę religijną. Należy przyjąć, iż pisemne negatywne stanowisko związku wyznaniowego powinno zawierać uzasadnienie. Celowe jest, by postanowienia Regulaminu Sejmu normujące omawiane zagadnienie, określiły rozsądny termin, w którym przedstawiciele związku wyznaniowego mają przedstawić przedmiotowe stanowisko. Brak zajęcia stanowiska w wyznaczonym terminie należy uznać za zgodę na dalsze procedowanie projektu ustawy wyznaniowej względnie ustawy wyznaniowej.

Podsumowanie

Nowatorski model regulowania stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi określony w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP zakłada uchwalanie ustaw wyznaniowych na podstawie umów zawieranych przez Radę Ministrów ze wspólnotami religijnymi. Klauzule konstytucyjne domagają się takiego ukształtowania procesu ustawodawczego, by w toku prac nad ustawą wyznaniową zachowany był konsens strony państwowej i konfesyjnej wyrażony w uprzednio podpisanej umowie. Konieczne jest zatem wprowadzenie do regulaminów Sejmu i Senatu szeregu gwarancji realizacji normy konstytucyjnej z art. 25 ust. 5, pośród których można wyróżnić powinności ciążyące na stronie państwowej oraz na stronie wyznaniowej. Na etapie postępowania parlamentarnego w przedmiocie ustawy wyznaniowej do obowiązków strony państwowej należy przede wszystkim wniesienie przez Radę Ministrów do Sejmu projektu ustawy wyznaniowej (co może w pewnych sytuacjach zastąpić wniosek ustawodawczy innych niż Rząd podmiotów prawa inicjatywy ustawodawczej), ustanowienie odrębnego trybu prac nad ustawą wyznaniową oraz zabieganie o utrzymanie treściowej zgodności projektu ustawy (uchwalonej ustawy) z umową wyznaniową. Wśród istotnych obowiązków związku wyznaniowego związanego umową z Rządem występujących na etapie parlamentarnym trzeba wskazać głównie: zajęcie stanowiska wobec projektu ustawy wyznaniowej wniesionej przez wnioskodawców innych niż Rada Ministrów, udział jego przedstawicieli w pracach komisji parlamentarnych, a także ustosunkowanie się do zapytań Marszałka Sejmu o celowość dalszego procesu legislacyjnego w przedmiocie ustawy wyznaniowej.

Obligations of the State and Religious Authorities in the Process of Parliamentary Application of Sec. 25(5) of the Constitution

Relationships between the state and religious denominations in Poland are determined mainly by Sec. 25 of the Republic of Poland Constitution of 1997. Subsection 5 of that norm deals with the procedure of establishing the relations with confessional communities other than the Catholic Church. Relations with non-Roman Catholic religious bodies are therefore regulated by parliamentary acts passed on the basis of contracts (“confessional

contracts”) signed on one side by the Council of Ministers (the Cabinet) and on the other by representatives of respective denominations. Such a contract is to be regarded as a preliminary condition of any legislative action taken by members of Parliament. The abovementioned constitutional provision requires enactment of specific parliamentary bylaws that would guarantee the compliance of particular act passed by both Houses of Parliament with a confessional contract that was the source of it.

The presented paper highlights obligations defined by Sec. 25(5), which appear to burden both parties of the state-church contracts at the stage of parliamentary proceedings. Particularly, it characterizes: 1) the Cabinet’s duty of submitting the governmental draft act based on the confessional contract to the House of Deputies; 2) the Council of Ministers’ obligation of safeguarding (to the possible extent) the substantial identity of the draft with the contract while in the Parliament; 3) the public power’s duty of restraining the parliamentary proceeding as the draft or the passed act includes clauses contradicting the consent reached by the Council of Ministers and religious denomination at the stage of concluding the confessional contract. Religious partner bears in turn mainly the responsibility of: 1) deciding whether it would support the initiative regarding the introduction of the draft act to the House of Deputies offered by objects other than the Council of Ministers; 2) observing the deliberations of the draft act (or act itself) while in the Parliament; 3) responding to the formal question formulated by the representative of the House of Deputies (the Speaker would be the proper agent) concerning the expediency of further promotion of the draft act or act itself that was subjected to substantial parliamentary alterations.