

W pracy brakuje imiennego wykazu autorów, w którym uwzględniliby ich afiliację i pozycję naukową. Poza tym zauważa się powtórzenia. Są one jednak bardzo trudne do wyeliminowania przy tak wielu autorach.

Oceniając treść całego dzieła należy z uznaniem stwierdzić, iż jest to publikacja potrzebna i aktualna. Zasługuje ona na polecenie nie tylko znawcom prawa wyznaniowego, ale także szerszemu gronu czytelników zainteresowanych zarówno problematyką praw wolnościowych, jak i zagadnieniem sytuacji chrześcijan w historii i współczesności.

ks. prof. dr hab. Henryk Misztal
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Paweł A. Leszczyński, *Regulacja stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi określona w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, Wydawnictwo Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej, Gorzów Wielkopolski 2012, ss. 559.

Wśród publikacji o charakterze prawno-wyznaniowym, które ukazały się w ostatnim czasie na polskim rynku wydawniczym, na szczególną uwagę zasługuje praca Pawła A. Leszczyńskiego pt. *Regulacja stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi określona w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP* (Gorzów Wielkopolski 2012). Jest to bardzo obszerne opracowanie, obejmujące 559 stron, na których pomieszczono wykaz skrótów, wstęp, siedem rozdziałów i zakończenie (które to części zajmują łącznie 467 stron), trzy załączniki (porozumienie o współpracy Państwa Hiszpańskiego z Komisją Islamską Hiszpanii, Umowę Wolnego Państwa Saksonii z ewangelickimi Kościołami krajowymi w Wolnym Państwie Saksonii oraz umowę między Republiką Federalną Niemiec i Centralną Radą Żydów w Niemczech) oraz wykazy: aktów prawnych, publikacji książkowych i artykułów naukowych, publikacji prasowych, dokumentów i stron internetowych.

Decyzja Pawła Leszczyńskiego o podjęciu tytułowego zagadnienia zasługuje na duże uznanie. Chociaż bowiem nie brakuje już dziś opracowań dotyczących art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, to jednak wiele kwestii szczegó-

łowych nie zostało jeszcze wyjaśnionych w sposób przekonujący, a opinie wypowiedane przez przedstawicieli doktryny w odniesieniu do różnych kwestii szczegółowych dość znacząco się między sobą różnią. O potrzebie podjęcia tego tematu świadczą ponadto wymownie dobrze znane, praktyczne problemy z realizacją powołanego przepisu konstytucyjnego. Słusznie więc podstawowym celem opracowania uczyniono całościowe odczytanie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP z uwzględnieniem innych jej norm. Zasadnie też przyjęto, że realizacja tego zamierzenia wymaga zwrócenia szczególnej uwagi na cechy charakterystyczne umów i ustaw, o których mowa w art. 25 ust. 5 ustawy zasadniczej, a także na ich wzajemną relację. Ścisłe związane z realizacją celu pracy jest też dążenie do sformułowania propozycji zmian w przepisach podkonstytucyjnych, aby proces określania stosunków między państwem a niekatolickimi związkami wyznaniowymi zgodnie z omawianym przepisem konstytucyjnym został ujęty w reguły powszechnie znane, czytelne, racjonalne i jednolicie stosowane.

Część merytoryczna rozprawy została podzielona na siedem, dość nieproporcjonalnych rozdziałów (najmniejszy z nich obejmuje 19 stron, podczas gdy największy liczy ich 117). Autor koncentruje uwagę czytelnika kolejno na kontekście historycznym, genezie art. 25 ust. 5 obowiązującej ustawy zasadniczej, stosowaniu układowych metod regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi poza granicami naszego kraju, szczegółowej analizie omawianego przepisu konstytucyjnego, okolicznościach i skutkach braku jego właściwego wykonywania, kwestiach związanych z jego realizacją na etapie prac rządowych i parlamentarnych oraz argumentach przemawiających za i przeciw utrzymaniu omawianego unormowania.

W rozdziale I omówiono ewolucję instrumentów prawnych wykorzystywanych w Polsce w przeszłości przy regulowaniu stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi. Skoncentrowano się przede wszystkim na odpowiedzi na pytanie o stopień dopuszczenia związków wyznaniowych do współdecydowania o kształcie ich własnej sytuacji prawnej. Sporą część uwag poświęcono przy tym Kościołowi Katolickiemu, co *a prima vista* wydaje się pozostawać w sprzeczności z tytułem opracowania. Zabieg ten należy jednak uznać za słuszny, zważywszy że rozwiązania dotyczące Kościoła Katolickiego stanowiły w Polsce w różnych okresach ważny punkt odniesienia przy opracowywaniu reguł odnoszących się do pozostałych wspólnot religijnych. Zbyt uproszczony wydaje się natomiast wniosek, że „dokonując oglądu sposobów układa-

nia wzajemnych relacji między państwem a związkami wyznaniowymi na przestrzeni XX-wiecznej historii Polski, można obserwować tendencję do odchodzenia od jednostronnego normowania statusu prawnego tych podmiotów w kierunku uwzględniania ich racji i uprzedniego porozumiewania się czynników decyzyjnych strony państwowej z reprezentantami związków wyznaniowych” (s. 19). Trzeba bowiem przypomnieć – co nie zostało należycie dostrzeżone – że polskie tradycje konkordatowe sięgają lat znacząco poprzedzających Konkordat z 1925 r. Sformułowana przez Autora teza jest natomiast w pełni trafna w odniesieniu do mniejszościowych związków wyznaniowych, a zobrazowanie jej w pierwszym rozdziale pracy jest w pełni uzasadnione. Przy tej okazji Autor niepotrzebnie jednak skupia uwagę czytelnika na wątkach zupełnie pobocznych (jak np. treść porozumienia zawartego przez przedstawicieli Rządu i Episkopatu w dniu 14 kwietnia 1950 r. – s. 28-29, czy elementy prawa konkordatowego – s. 69-74), utrudniając śledzenie głównego wywodu. Na polemikę zasługuje przy tym twierdzenie, że Komisja Wspólna przedstawicieli Rządu i Episkopatu narodziła się pod używaną dziś nazwą w 1980 r. (s. 36).

Rozdział II stanowi wartościowe omówienie prac prowadzących do przyjęcia unormowania zawartego w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP. Przedstawiono tu propozycje klauzul odwołujących się do układowych instrumentów regulowania relacji między państwem a związkami wyznaniowymi, które zawarto w projektach ustawy zasadniczej, a następnie skrupulatnie zrelacjonowano przebieg dyskusji, jaką w odniesieniu do tychże kwestii przeprowadzono w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Sporo miejsca słusznie poświęcono przy tym – niestety odrzuconej – propozycji zawężenia grupy związków wyznaniowych, w odniesieniu do których miałyby być stosowana konsensualna metoda regulacji ich stosunków z państwem, przez ustalenie wymogu minimalnego okresu ich działania na terytorium Polski.

Należy podkreślić, że geneza obecnego art. 25 ust. 5 Konstytucji z 1997 r. nie została do tej pory w sposób odrębny i kompleksowy przedstawiona przez żadnego z badaczy, chociaż niektórzy (w tym Paweł Leszczyński) zajmowali się już *in genere* genezą prawno-wyznaniowych klauzul tej ustawy zasadniczej. Zupełnie bez racji w omawianym rozdziale umieszczono natomiast podrozdział dotyczący propozycji zmian w obowiązującej dziś Konstytucji RP, zwłaszcza że zawartego w tej części omówienia nie ograniczono do kwestii związanych z formami regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi. Należy też

zwrócić uwagę, że jest wiele racji w opinii Alicji Grześkowiak, z którą Paweł Leszczyński polemizuje, a która odnosi się do propozycji wprowadzenia do Konstytucji określenia „Kościoł Rzymskokatolicki”. Powoływana Autorka słusznie zwróciła uwagę, że używanie tego sformułowania w miejsce określenia „Kościoł Katolicki” ignoruje fakt istnienia katolickich obrządków wschodnich (zob. s. 90-91). W istocie, nie trzeba żadnych skomplikowanych analiz, aby wykazać mankamenty twierdzenia, że Kościoł Katolicki obrządku bizantyjsko-ukraińskiego jest częścią Kościoła Rzymskokatolickiego (jak chce Paweł Leszczyński). Wydaje się, że te kwestie po prostu nie zostały przez Autora omawianego opracowania dostatecznie dobrze przemyślane. Świadczy o tym m.in. fakt, że omówienie ustaleń dokonanych w dniu 16 grudnia 2008 r. przez przedstawicieli Kościoła Katolickiego obrządku bizantyjsko-ukraińskiego oraz ministra właściwego do spraw wyznań religijnych znalazło się we fragmencie pt. *Porozumienia innych [niż Kościoł Katolicki – przyp. PS] związków wyznaniowych z organami władzy publicznej* (oznaczonym jako 4.5).

Wartością część opracowania stanowi jego rozdział III. Po raz pierwszy w polskiej literaturze naukowej dokonano tu względnie całościowej charakterystyki układowych metod regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi, wykorzystywanych współcześnie poza Polską. Omówieniem objęto liczne państwa Europy oraz kilka państw pozaeuropejskich. Analizowane rozwiązania zostały ujęte w pięć kategorii: 1) *bezpośrednie odniesienia układowe w konstytucji federalnej i w niektórych konstytucjach krajów związkowych*, 2) *bezpośrednie odniesienia układowe w konstytucjach*, 3) *ogólna podstawa konstytucyjna wynikająca ze sformułowań o obustronnej współpracy*, 4) *odniesienia do formuły układowej w ustawach o statusie związków wyznaniowych przy ich braku w konstytucjach*, 5) *metoda układowa w praktyce rządów, bez konstytucyjnej i ustawowej podstawy prawnej*. Do zaproponowanej klasyfikacji – co do zasady – należy się odnieść z aprobatą. Wątpliwość wiąże się jedynie z potrzebą wyodrębnienia pierwszej kategorii, która mogłaby zostać połączona z kategorią drugą. Uniknęłoby się w ten sposób m. in. niewłaściwego z metodologicznego punktu widzenia „dzielenia” podrozdziału 3.2.1 na jedną tylko podrzędną jednostkę redakcyjną, oznaczoną jako 3.2.1.1. Za niewłaściwą należy też uznać zasadniczą konstrukcję omawianego rozdziału. Został on podzielony na trzy, bardzo nieproporcjonalne objętościowo podrozdziały (3.1. *Uwagi wprowadzające*, s. 117-120; 3.2. *Kontekstualizacja układowości w wybranych państwach*, s. 120-175;

3.3. *Wnioski*, s. 175-176). Tytuł podrozdziału 3.2 jest przy tym zbieżny z tytułem całego rozdziału.

Odnosząc się do treści omawianego tu rozdziału należy raz jeszcze podkreślić, że zawarte w nim analizy stanowią oczekiwane wypełnienie luki istniejącej w polskiej literaturze przedmiotu. Stopień szczegółowości omówienia rozwiązań obowiązujących w różnych państwach nie jest jednolity, jest to jednak zrozumiałe ze względu na zróżnicowaną dostępność materiałów źródłowych. Warto przy tym podkreślić, że przeprowadzone w tej części pracy rozważania w sposób oczywisty uprawniają do sformułowania wniosku, iż rozwiązanie przyjęte w art. 25 ust. 4-5 polskiej Konstytucji z 1997 r. nawiązują do europejskich standardów i w żadnym razie nie mogą być uznane za unikatowe. Natomiast analizy szczegółowych sposobów realizacji idei układowości w różnych państwach mogą się przyczynić do wypracowania modelu jej realizacji w Polsce. Jest przy tym prawdą, że praktyka stosowania metod układowych wiąże się często z nierównym traktowaniem związków wyznaniowych. Trzeba jednak podkreślić, że zazwyczaj nie jest to konsekwencja wykorzystywania takich metod, lecz raczej efekt uprzednich decyzji, które polegają na wyróżnianiu różnych kategorii wspólnot religijnych (tzw. wyznań uznanych, tradycyjnych związków wyznaniowych, związków wyznaniowych o ustawowo uregulowanej sytuacji prawnej itd.). Inną sprawą jest natomiast, że domaganie się dokładnie takiego samego traktowania wszystkich związków wyznaniowych, bez względu na posiadane przez nie cechy, trąci mało racjonalnym egalitaryzmem (choć – co oczywiste – zróżnicowanie nie powinno być arbitralne, a każdej takiej wspólnotcie należy zapewnić swobodę działania, o ile nie jest ono sprzeczne z zasadami państwowego porządku prawnego).

Biorąc pod uwagę aktualne polskie dylematy warto ponadto zwrócić uwagę, że w umowach i porozumieniach państwowo-kościelnych, wykorzystywanych w różnych państwach, wiele miejsca poświęca się sprawom finansowym. Nieporozumieniem jest jednak traktowanie istniejącej w Hiszpanii możliwości przekazania przez podatników będących osobami fizycznymi 0,7% płaconego przez nich podatku dochodowego na Kościół Katolicki w kategoriach ulgi podatkowej „przy dokonywaniu darowizn” (s. 149). Można też mieć wątpliwości, czy zauważone w praktyce słowackiej „współwystępowanie [chrześcijańskich – przyp. PS] nierzymskokatolickich związków wyznaniowych wraz z [...] Związkiem Gmin Wyznaniowych Żydowskich w ramach jednej umowy z państwem” to rzeczywiście „wzorzec godny zastosowania również w innych państwach” (s. 165).

Jednym z podstawowych celów omawianych umów jest przecież ochrona tożsamości poszczególnych grup wyznaniowych, która jest powiązana z ochroną pluralizmu i wolności religijnej.

Bardzo obszerny jest rozdział IV (s. 177-294). Jego struktura jest wyjątkowo rozbudowana i mało przekonująca. Nie sposób wskazać kryterium, w oparciu o które dokonano podziału tej części pracy na mniejsze jednostki redakcyjne. Również nadany temu rozdziałowi tytuł (*Charakter regulacji prawno-wyznaniowej art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*) tylko dość ogólnie informuje o jego zróżnicowanej treści. Trzeba jednak podkreślić, że zawarte tu rozważania – odnoszące się zwłaszcza do istoty „umowy rządowo-wyznaniowej” – posiadają niejednokrotnie dużą wartość merytoryczną. Dwa pierwsze podrozdziały nieszczególnie się przyczyniają do zrozumienia konstrukcji zastosowanych w art. 25 ust. 5 naszej ustawy zasadniczej i mogą być uznane za zbędne. Nie sposób dostrzec celów, którym służy omawianie takich aktów, jak umowy koalicyjne zawierane przez partie polityczne, Pakt Narodowy Libanu z 1943 r., porozumienie Republiki Tatarstanu z Rosją z 1992 r. czy umowa M. Zemana z V. Klausem z 1998 r.

Na baczność uwagę zasługuje podrozdział 4.3 pt. *Propozycja ujęcia istoty umowy rządowo-wyznaniowej*. Jest to ważna część opracowania, zawierająca wiele istotnych konstatacji dotyczących, między innymi, charakteru prawnego takiej umowy, rokowań poprzedzających jej zawarcie, jej stron oraz przedmiotu. Na aprobatę zasługuje w szczególności wyrażone tu twierdzenie, że „konieczne jest skonstruowanie procedury realizacyjnej tego zapisu [dlaczego „zapisu”? – przyp. PS], a miejscem najbardziej adekwatnym dla przeprowadzenia takiego działania jest ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania” (s. 191). Uzasadnione jest też odrzucenie opinii, zgodnie z którą Rada Ministrów powinna podejmować rokowania z każdym bezwarunkowo związkiem wyznaniowym, który o to wystąpi. Trudno mieć wątpliwości co do trafności rozważań wykluczających możliwość uznania umów z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP za źródła prawa powszechnie obowiązującego. Za przekonujące można ponadto uznać twierdzenie, że umowa powinna być stosunkowo zwięzła i nie powinna powtarzać samego projektu ustawy. Wypada jednak zauważyć, że całkowite wykluczanie możliwości przyjęcia odmiennego rozwiązania nie znajduje dostatecznego uzasadnienia w przepisach konstytucyjnych. Aprobując większość twierdzeń sformułowanych przez Autora w omawianej części opracowania należy zwrócić uwagę, że niektóre z nich nie są dostatecznie przekonujące albo zasługują na polemikę. Do takich należy

w szczególności opinia wyrażona na s. 220, że w umowie można zawrzeć postanowienie dotyczące „zrzeczenia się przez Radę Ministrów prawa do wycofania z Sejmu już skierowanego projektu ustawy”. Rodzi się bowiem pytanie: czy można skutecznie zrzec się prawa gwarantowanego konstytucyjnie? Jako zbyt kategoryczne jawi się ponadto twierdzenie, które sformułowano na s. 210-211 i powtórzono na s. 214, że przy zawieraniu umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP reprezentacja organizacji międzykościelnej (np. Polskiej Rady Ekumenicznej) nie może być w żadnym razie uznana za właściwych przedstawicieli związków wyznaniowych wchodzących w jej skład.

Strukturę rozdziału IV uzupełniają dziewięć kolejnych podrozdziałów o dość zróżnicowanej treści. Odnoszą się one kolejno do: pozakonkordatowych umów władz państwowych z przedstawicielami Kościoła Katolickiego, innych niż umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP porozumień reprezentantów niekatolickich związków wyznaniowych z organami władzy publicznej, istoty ustawy wyznaniowej, zasady bilateralności, funkcji art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, poglądów doktryny na temat charakteru norm wyrażonych w tym przepisie, odnoszącego się doń orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, terminologicznych propozycji dotyczących określenia typu relacji Państwo – Kościół, który wynika z tego unormowania oraz propozycji jego zmian. Wypowiadane tu opinie są zwykle wyważone i odpowiednio uzasadnione. Autor ma niewątpliwie rację, gdy pisze, że art. 25 ust. 5 Konstytucji RP nie znajduje zastosowania do Kościoła Katolickiego. Nie zmienia to jednak faktu, że również ustawy dotyczące stosunków między państwem a tym związkiem wyznaniowym powinny być poprzedzone stosownymi umowami (co wynika z art. 25 ust. 4 Konstytucji w powiązaniu z art. 27 Konkordatu). Autorską propozycję odmiennego traktowania spraw finansowych (podlegających – przynajmniej co do zasady – jednostronnej regulacji prawodawcy państwowego) niż spraw majątkowych (w odniesieniu do których wymagane jest zawarcie umowy) trudno uznać za adekwatne rozwiązanie istniejących wątpliwości (por. s. 246-248). Więcej korzyści mogłoby przynieść należyte odróżnienie dwóch, często utożsamianych pojęć, jakimi są: „sytuacja prawna związku wyznaniowego” oraz „stosunki między państwem a związkiem wyznaniowym”. Dlatego na polemikę zasługuje też teza, iż „z art. 25 ust. 5 wynika zakaz [...] nadawania albo wręcz narzucania przez państwo ustawodawstwa [...] regulującego status prawny wyznań w RP” (s. 304). Na uważną lekturę zasługują rozważania poświęcone charakterystyce ustaw wyzna-

niowych jako jednej z kategorii ustaw oraz odnoszące się do zasady bilateralności. Warto byłoby jednak staranniej zadbać o precyzję. Na przykład kategoryczne twierdzenie ze s. 253, że „prawna moc ustawy ustępuje jedynie najwyższej mocy prawnej konstytucji” ignoruje normę z art. 91 ust. 2 naszej ustawy zasadniczej. Trudno też bez zastrzeżeń przyjąć opinię, że Państwo Miasta Watykańskiego nie jest państwem (s. 273). Całkowicie autorski charakter ma propozycja katalogu funkcji pełnionych przez art. 25 ust. 5 Konstytucji RP. Wyodrębnianie podrozdziałów poświęconych poglądom doktryny i orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego jest natomiast chybione. Zawarte w nich treści są przecież (słusznie) uwzględniane w innych fragmentach opracowania, wyodrębnianych ze względu na przedmiot, którego dotyczą. Przekonująca propozycja określania współczesnego polskiego modelu relacji Państwo – Kościół jako modelu kooperacyjnego powinna natomiast zostać uzupełniona o rozważania dotyczące cech charakterystycznych tego modelu w ramach (rzadko wykorzystywanego w polskiej literaturze przedmiotu) trójczłonowego podziału systemów relacji Państwo – Kościół (systemy: Kościoła państwowego, kooperacji i separacji). Trzeba też zwrócić uwagę, że postulaty zmiany art. 25 ust. 5 Konstytucji wiążą się logicznie z analizą argumentów „za” oraz „przeciw” metodzie regulacji określonej w tym przepisie i powinny zostać postawione w ostatnim rozdziale opracowania (wypada jednak zapytać, czy postulowany w wariantcie III obowiązek uzgodnienia treści ustawy różni się istotowo od obowiązującego dziś wymogu zawarcia umowy?, zob. s. 294).

Przedmiotem kolejnego, piątego rozdziału uczyniono *okoliczności i skutki braku implementacji art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*. Tę część pracy otwiera fragment dotyczący związku art. 25 ust. 5 z art. 25 ust. 1 Konstytucji RP. Analizę poświęconą tej problematyce należy uznać za ważną i potrzebną. Trudno mieć bowiem wątpliwości, że postulat równouprawnienia wszystkich związków wyznaniowych stanął u podstaw decyzji o objęciu niekatolickich związków wyznaniowych gwarancjami układowego regulowania ich stosunków z państwem, a zasada równouprawnienia tych podmiotów musi decydować o sposobie praktycznej realizacji art. 25 ust. 5 naszej ustawy zasadniczej. Uznanie doniosłości zasad równości bez względu na wyznanie i równouprawnienia związków wyznaniowych dla przyjęcia i realizacji omawianego przepisu konstytucyjnego nie usprawiedliwia jednak dostatecznie dobrze umieszczenia tu obszernych opisów różnorodnych sytuacji faktycznych (które zawarte w części 5.1.1. *Obszar dyskryminacji wyznań nierzymskokatolickich*), w tym odnoszących się do

zachowań urzędników i treści debat publicznych, oraz (powierzchowych tym razem) rozważań na temat implementacji do prawa polskiego dyrektyw unijnych dotyczących przeciwdziałania dyskryminacji (5.1.2. *Ustawa implementująca dyrektywy Wspólnot Europejskich w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji*).

Wartościowe – przede wszystkim jako odnoszące się do historii starań o realizację art. 25 ust. 5 Konstytucji RP i oparte na skrupulatnie gromadzonych przez Autora materiałach źródłowych – jest natomiast następujące w dalszej części rozdziału V przedstawienie prac Zespołu Prawnego Polskiej Rady Ekumenicznej, które prowadzono w 2002 r. oraz systematycznie wnoszonych przez związki wyznaniowe wniosków o ustawową regulację ich stosunków z państwem w oparciu o uprzednią umowę. Do rozważań słusznie włączono, dokonywaną z uwzględnieniem treści omawianego przepisu, analizę procedur poprzedzających dokonaną 30 kwietnia 2004 r. nowelizację ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania i uchwalenie dwóch innych ustaw: z dnia 17 grudnia 2009 r. o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz z dnia 13 maja 2011 r. o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego z budżetu państwa. Szkoda jedynie, że przy omawianiu procedur zmierzających do uchwalenia pierwszego z wymienionych aktów normatywnych, po przeanalizowaniu opinii wypowiedzianych przez innych, Paweł Leszczyński nie podjął próby udzielenia autorskiej odpowiedzi na pytanie o potrzebę zawarcia umów poprzedzających omawianą nowelizację. Dobrze uzasadniona jest natomiast ocena, którą sformułowano w odniesieniu do drogi dojścia do uchwalenia dwóch pozostałych ustaw. Zgodnie z nią w żadnym z tych przypadków nie mieliśmy do czynienia z pozbawioną wad realizacją art. 25 ust. 5 Konstytucji RP. Zasadnie też za punkt wyjścia przy określaniu przedmiotowego zakresu ustaw regulujących stosunki między państwem a związkami wyznaniowymi Autor odniósł się do art. 25 ust. 3 Konstytucji RP oraz dotychczasowej praktyki (w tym do Konkordatu). Na aprobatę zasługuje także pogląd, wyrażony w poświęconym temu podrozdziale, że brak realizacji art. 25 ust. 5 ustawy zasadniczej może skutkować odpowiedzialnością polityczną, a w skrajnych (choć dość trudnych do wyobrażenia) przypadkach – odpowiedzialnością konstytucyjną. Za chybione należy jednak uznać dopuszczanie możliwości kwalifikowania braku realizacji tego przepisu konstytucyjnego jako naruszenia dobra osobistego w postaci swobody sumienia na podstawie art. 23-24 kc, czy też jako zaniechania

legislacyjnego, o którym mowa w art. 417¹ § 4 kc. W odniesieniu do pierwszej kwestii wyraźne wątpliwości ma zresztą sam Autor. W odniesieniu do drugiej wystarczy wskazać, że w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP nie ustanawia się (wymaganego przez art. 417¹ § 4 kc) obowiązku przyjęcia aktu normatywnego. Nie przekonują również argumenty wykorzystywane przez Autora do uzasadnienia tezy o możliwości wniesienia w tym przypadku do sądu administracyjnego skargi na bezczynność organu, czy też do stawiania postulatu, aby odmowa podjęcia rozmów miała postać możliwej do zaskarżenia decyzji administracyjnej. Skoro ustrojodawca zdecydował się na użycie w treści art. 25 ust. 5 Konstytucji RP pojęcia „umowa”, to znaczy, że uzależnił uchwalenie ustawy nie tylko od przekonania wymaganej większości parlamentarnej, ale i od woli obu pertraktujących stron, a więc również od stanowiska Rady Ministrów. Jest jasne, że polityczne decyzje tego organu w realiach demokratycznego państwa prawnego nie powinny być arbitralne. Ich ocenę – pomijając w tym miejscu sytuacje skrajne – należy jednak pozostawić wyborcom i Parlamentowi. Jest natomiast poza dyskusją, że – jak na to zwraca uwagę Autor w odrębnym podrozdziale – istnieje wiele innych sposobów wywierania presji na ministra właściwego do spraw wyznań religijnych i Radę Ministrów, aby podjęli rokowania zmierzające do zawarcia umów, o których mowa w art. 25 ust. 5 ustawy zasadniczej. Uzasadniona jest też obawa, że brak jasno określonych kryteriów dopuszczania związków wyznaniowych do rokowań w sprawie określenia ich stosunków z państwem będzie się wiązać z niebezpieczeństwem arbitralnego różnicowania ich sytuacji prawnej.

Rozdziałowi VI nadano tytuł: *Rządowy i parlamentarny etap implementacji art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*. Jednak podrozdziały dotyczące zadań Rady Ministrów i ministra właściwego do spraw wyznań religijnych (oznaczone jako 6.2 i 6.3) koncentrują się nie tyle na zadaniach specyficznych, mających ścisły związek z realizacją omawianego przepisu konstytucyjnego, ile raczej na roli odgrywanej przez te podmioty w pracach nad projektami ustaw *in genere*. Odmienny charakter ma jedynie fragment oznaczony jako 6.3.1 (niewłaściwie wyodrębniony jako jedyna mniejsza jednostka redakcyjna w podrozdziale 6.3). Przedstawiono tu „przykładowy schemat rządowego etapu legislacyjnego w sprawach wyznaniowych”, odwołując się do prac nad ustawą z 17 grudnia 2009 r. o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. Wypada jednak zwrócić uwagę, że zagadnienie organizacji ministerialnych i rządowych prac nad

projektami ustaw z art. 25 ust. 5 było już podejmowane we wcześniejszym partiach opracowania (zob. np. s. 396-402). Odnosząc się natomiast w kolejnym podrozdziale do postępowania ustawodawczego *sensu stricto* Autor formułuje godne uwagi propozycje zmian w regulaminach izb parlamentarnych. Jak sam jednak zauważa, dokonanie takich zmian nie może być uznane za absolutnie konieczne.

Swego rodzaju zwieńczenie opracowania stanowi rozdział VII, w którym Autor zebrał *argumenty „za” oraz „przeciw” metodzie regulacji określonej w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*. Dla uzasadnienia utrzymania rozwiązania zawartego w art. 25 ust. 5 naszej ustawy zasadniczej wskazano, że przyczynia się ono przede wszystkim do poszanowania pluralizmu oraz ochrony wolności religijnej, służy praktycznej realizacji idei dialogu społecznego oraz współdziałania między państwem i związkami wyznaniowymi, a nadto znajduje uzasadnienie w polskich tradycjach, których wyrazem jest obowiązywanie kilkunastu tzw. ustaw indywidualnych, uchwalonych przed dniem wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. Przypominając ponadto, że omawiany przepis jest jednym z wzajemnie dopełniających się elementów obranego przez polskiego ustrojodawcę modelu relacji między państwem a związkami wyznaniowymi należy uznać, że wskazane racje są znacznie poważniejsze od wymienionych w kolejnym podrozdziale niebezpieczeństw, które – zdaniem Autora – wiążą się z art. 25 ust. 5 ustawy zasadniczej (zaliczono do nich: prymat *libertas ecclesiae* nad indywidualnym aspektem wolności sumienia i wyznania, koniunkturalistyczne postrzeganie obywateli Rzeczypospolitej przez pryzmat ich przynależności do określonego związku wyznaniowego, błędne rozumienie omawianego unormowania, zbyt ściśle związki „tronu z ołtarzem”, wzmocnienie tendencji do „biurokratyzacji struktur związków wyznaniowych” oraz umocnienie „kultury roszczeniowej”). W podsumowaniu – jak można zrozumieć – Paweł Leszczyński opowiada się jednak raczej za metodą regulowania sytuacji prawnej wszystkich związków wyznaniowych w jednej ustawie, bez odwoływania się do układowych form regulacji. W pełni słusznie stwierdza przy tym, że nawet uznanie rozwiązania, o którym mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, za nieoptymalne, nie może zmieniać oczekiwaniami, że będzie ono realizowane, zgodnie z wolą ustrojodawcy.

Sformułowane wyżej uwagi dotyczące poszczególnych części omawianej rozprawy pozwalają na sformułowanie wniosku, że jako całość powinna być ona uznana za opracowanie o dużej wartości merytorycznej.

Rozważania oparte są na kompletnej bazie źródłowej. Paweł Leszczyński jest bowiem skrupulatnym dokumentalistą. Pracowicie zbiera, odnotowuje i omawia wszystkie zdarzenia i dokumenty, które są w jakikolwiek sposób powiązane z podjętym przez niego tematem. Wykazuje przy tym doskonale zorientowanie w polskich realiach prawnowo-wyznaniowych, a ujawniane przezeń zainteresowania politologiczne owocują dodatkowym wzbogaceniem zawartych w pracy rozważań. Szkoda jedynie, że praca nie została poddana staranniejszej korekcie językowej. Od Autora należałoby również oczekiwać nieco większej klarowności w postrzeganiu wzajemnej relacji takich pojęć, jak dialog, współdziałanie i bilateralność (układowość). Niewątpliwie wszystkie są ze sobą ściśle powiązane. Każde z nich jednak ma swoją własną treść. Biorąc pod uwagę przedmiot pracy należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że bilateralność (układowość) zakłada dialog, ale się w dialogu nie wyczerpuje. Dlatego też sam fakt podjęcia dialogu między przedstawicielami państwa i jakiegoś związku wyznaniowego nie może być jeszcze sam w sobie odczytywany jako odchodzenie od unilateralności. W ten sposób jednak można zrozumieć na przykład twierdzenie Autora, iż „art. 2 [umowy zawartej w Erfurcie w dniu 15 marca 1994 r. przez władze Turynii z czterema Kościołami – przyp. PS] wyraża pryncypium bilateralności, przewidując regularne spotkania rządu krajowego i Kościołów – sygnatariuszy celem omawiania spraw dotyczących ich wzajemnych stosunków lub takich, które leżą w interesie obu stron” (s. 128).

Pomimo podniesionych wyżej uwag nie można mieć wątpliwości, że recenzowane opracowanie stanowi poważny wkład w rozwój nauki prawa wyznaniowego. Nie zamknie ono z pewnością dyskusji dotyczących podjętego w nim tematu, niektóre kwestie trudno było bowiem definitywnie rozstrzygnąć na tym etapie dyskusji doktrynalnej. Wypowiedziane przez Autora twierdzenia niekiedy prowokują też do polemik. Oryginalność i wartość tego opracowania jest jednak niepodważalna. Można mieć nadzieję, że przyczyni się ono również do przezwyciężenia trudności, których istnienie wciąż nie pozwala na pełną realizację zamysłu, wyrażonego przez ustrojodawcę w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP.

*ks. dr hab. Piotr Stanisław, prof. KUL
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II*