

Paweł Sobczyk

Proceduralna niekonstytucyjność nowelizacji ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej

SŁOWA KLUCZOWE:

*Konstytucja, konstytucyjność, Rada Ministrów,
Kościół Katolicki, bilateralizm*

STUDIA I ANALIZY

Wprowadzenie

16 grudnia 2010 roku została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹. Na podstawie przepisów tej ustawy (art. 1) zostały uchylone art. 62, art. 63 ust. 4–8, art. 64, art. 65 i art. 67 ustawy z dnia 17 maja o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP. Ponadto ustawodawca na mocy art. 2 zniósł z dniem 1 marca 2011 roku Komisję Majątkową, postanawiając jednocześnie w art. 2 ust. 2, iż do dnia 28 lutego 2011 roku zakończy ona prace.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, poprzez zmianę w prawie, wnioskodawca, czyli Rada Ministrów, zamierzał osiągnąć następujący cel: „celem projektowanej regulacji jest jedynie likwidacja Komisji Majątkowej, nie zaś samego postępowania regulacyjnego”². Ustawa zniósła zatem Komisję Majątkową, nie znosząc postępowania regulacyjnego prowadzonego na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 roku przed Komisją Majątkową, przy jednoczesnym powierzeniu sądom prowadzenia postę-

¹ Dz.U. Nr 18, poz. 89.

² *Uzasadnienie do projektu ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji, Druk sejmowy nr 3678.

powań rewindykacyjnych w nowym trybie. Czy cel zamierzony przez wnioskodawcę został osiągnięty zgodnie z obowiązującą Konstytucją RP?

Postępowanie regulacyjne

Wśród przepisów przejściowych i końcowych ustawy z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP znajdują się przepisy rozdziału I „Regulacja spraw majątkowych Kościoła”, wśród których zasadniczą część stanowią postanowienia dotyczące tzw. postępowania regulacyjnego. Przedmiotem postępowania regulacyjnego jest przywrócenie prawa własności lub przekazanie prawa własności³. Z przepisów przywołanej ustawy wynika, iż polski ustawodawca przewidział dwa tryby regulacji stanu prawnego nieruchomości kościelnych. Pierwszy to regulacja w drodze decyzji wojewody, drugi natomiast to regulacja w trybie decyzji specjalnie w tym celu powołanej Komisji Majątkowej, złożonej z przedstawicieli Rządu RP i Episkopatu Polski⁴. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, dokonując wykładni art. 61 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku, „postępowanie regulacyjne przed Komisją Majątkową (...) przypomina w pewnym stopniu postępowanie polubowne, w którym rozpatrywane jest roszczenie *quasi-windykacyjne*, z tym że kościelna osoba prawna domaga się nie tylko zwrotu nieruchomości lub jej części (windykacja), lecz również przywrócenia własności”⁵.

Do cech charakterystycznych postępowania regulacyjnego przed Komisją Majątkową zalicza się poddanie przez stronę kościelną i rządową rozstrzygnięcia sprawy określonym w ustawie arbitrom, powołanym na zasadzie parytetu, a co się z tym wiąże wyłączenie rozpoznania sprawy przed sąd powszechny, orzeczenie lub ugoda zawarte w postępowaniu mają moc prawną równą z wyrokiem lub ugodą zawartą przed sądem, od orzeczenia nie przysługuje odwołanie⁶.

Komisje regulacyjne działające na podstawie ustaw określających stosunek Państwa do poszczególnych kościołów i innych związków wyznaniowych są rządowo-kościelnymi (wyznaniowymi) podmiotami, które działały lub działają w trybie mediacyjno-polubownym.

³ Por. B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 366.

⁴ Por. J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2006, s. 200.

⁵ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1992 r., OTK 1992/1/18.

⁶ Por. Komisja Majątkowa, *Sprawozdanie z działalności Komisji Majątkowej w latach 1989–2011*, s. 7.

Inicjatywa ustawodawcza w zakresie zmiany ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej

Projekt ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej dotyczący likwidacji Komisji Majątkowej został przygotowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁷. W opracowanym przez MSWiA uzasadnieniu projektu ustawy wnioskodawca stwierdził m.in., iż „Rada Ministrów w porozumieniu z Konferencją Episkopatu Polski uzgodniły uchylenie przepisów ustawy stanowiących podstawę funkcjonowania Komisji Majątkowej. Wyrazem wspomnianego porozumienia było zawarcie pomiędzy Radą Ministrów a Konferencją Episkopatu Polski umowy w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która to umowa legła u podstaw niniejszego projektu ustawy”⁸. Do podpisania, wspomnianej w uzasadnieniu i załączonej do projektu, umowy nie doszło, z treści jej projektu wynikało natomiast, iż „Rada Ministrów i Konferencja Episkopatu Polski oświadczają, że uzgodniły projekt ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiący załącznik do niniejszej umowy”⁹. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o przedstawienie opinii do projektu z dnia 27 października 2010 r. w terminie do dnia 29 października 2010 r. (*sic!*), ze względu na planowaną datę wejścia w życie wspomnianej regulacji¹⁰.

Uzgodnione międzyresortowo projekty ustawy i umowy zostały przekazane w dniu 4 listopada 2010 r. do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów¹¹, który na posiedzeniu w dniu 8 listopada 2010 r. przy-

⁷ Zgodnie z § 12 ust. 1 uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów projekt ustawy wraz z projektem umowy w sprawie określenia stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim w Rzeczypospolitej Polskiej, zwanym dalej „projektem umowy”, do którego stanowił załącznik, został umieszczony dnia 27 października 2010 r. na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

⁸ MSWiA, *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji, Druk sejmowy nr 3678.

⁹ Art. 1 *Projekt umowy w sprawie określenia stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim w Rzeczypospolitej Polskiej*.

¹⁰ Pismo MSWiA do członków Rady Ministrów oraz Szefa KPRM i Rządowego Centrum Legislacji z dnia 27.10.2010 r., (DP-I-0231-1107/10/ES), Akta Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA.

¹¹ Brzmienie przekazanego Radzie Ministrów projektu umowy było tożsame z brzmieniem projektu przekazanego do uzgodnień międzyresortowych, natomiast rządowy projekt ustawy został zmieniony.

jął i rekomendował Radzie Ministrów rządowy projekt ustawy¹², zobowiązując jednocześnie MSWiA do pilnego przekazania wspomnianego projektu do zaopiniowania przez Krajową Radę Sądownictwa oraz Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Stały Komitet RM nakazał również MSWiA uwzględnić uwagi zgłoszone do projektu ustawy przez Ministra Sprawiedliwości, Ministra Finansów oraz Prezesa Rządowego Centrum Legislacji. Ten ostatni, co istotne z punktu widzenia problematyki opracowania, wskazał, iż MSWiA błędnie powołało się na art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, jako podstawę zawarcia umowy¹³. Prezes RCL słusznie zauważył, iż powołany w uzasadnieniu przepis Konstytucji (tj. art. 25 ust. 5 – P.S.) dotyczy innych niż Kościół Katolicki kościołów i związków wyznaniowych. Jednocześnie wskazano na konieczność wyjaśnienia czy Konferencja Episkopatu Polski została upoważniona do podpisania umowy z Radą Ministrów, gdyż z art. 27 Konkordatu wynika, że sprawy wymagające nowych lub dodatkowych rozwiązań będą regulowane na drodze umowy międzynarodowej bądź umowy z Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną do tego przez Stolicę Apostolską.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej został przekazany wraz z projektem umowy do RCL z wnioskiem o zwolnienie z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą¹⁴. Projekty zostały przekazane¹⁵ do rozpatrzenia Radzie Ministrów, która obradowała nad nimi dnia 30 listopada 2010 r. „Rada Ministrów – jak pisze M. Piszcz-Czapla – po zapoznaniu się z opiniami odnoszącymi się do trybu zmiany przepisów dotyczących stosunku państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych oraz po przyjęciu do wiadomości informacji o skonsultowaniu regulacji z Sekretariatem Konferencji Episkopatu Polski, a także po dyskusji uznała, że skierowanie rządowego projektu ustawy do Sejmu nie wymaga uprzedniego zawarcia pisemnej umowy ze Stroną Kościelną”¹⁶.

¹² KRM-10-111-10.

¹³ Prezes Rządowego Centrum Legislacji zwrócił uwagę na ten problem w piśmie z dnia 29 października 2010 r. do Tomasza Siemoniaka Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, RCL 50-157/10.

¹⁴ Zgodnie z § 20 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

¹⁵ Dnia 28 listopada 2011 r.

¹⁶ M. Piszcz-Czapla, *Likwidacja Komisji Majątkowej – zagadnienia legislacyjne*, [w:] P. Sobczyk, K. Warchałowski (red.), *Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych*, Warszawa 2012 (w druku). Rada Ministrów zdecydowała o skierowaniu projektu ustawy do Sejmu, upoważniając MSWiA do prezentowania w toku prac parlamentarnych stanowiska Rządu.

Problem konstytucyjności ustawy bez umowy

Decyzja dotycząca niezawierania z Konferencją Episkopatu Polski umowy dotyczącej nowelizacji ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego zapadła na posiedzeniu Rady Ministrów dnia 30 listopada 2010 r. Jak poinformował Prezes Rady Ministrów Donald Tusk, decyzja zapadła na podstawie opinii, z której wynikało, że umowa nie jest konieczna¹⁷. Autorem *Opinii 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* oraz *Odpowiedzi na pytania* z dnia 28 listopada 2010 roku jest prof. M. Pietrzak, którego zdaniem „zmiana ustawy katolickiej z 17 maja 1989 r. nie wymaga uprzedniego zawarcia umowy”¹⁸.

Trudno zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym w przywołanej *Opinii*, z którego wynika, że projekt umowy poprzedzający uchwalenie ustawy lub jej nowelizacji nie ma podstawy konstytucyjnej i że narusza on art. 7 Konstytucji, który nakazuje organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach prawa oraz że z treści art. 25, ust. 4 nie wynika obowiązek poprzedzania ustaw, także ich nowelizacji formalnymi umowami zawieranymi z Kościołem Katolickim.

Rada Ministrów obradując nad projektem ustawy wniesionym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nie podzieliła argumentacji Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, której zdaniem w Konstytucji RP została wyrażona względna zasada konsensualnego określania przez państwo relacji z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Zasada ta odnosi się zarówno do Kościoła Katolickiego (art. 25 ust. 4), jak i do innych kościołów i związków wyznaniowych (art. 25 ust. 5) „Mimo odmienności stylistyki obu przepisów”¹⁹. Odmienna stylistyka przepisów wynika w pierwszej kolejności z podmiotowości Stolicy Apostolskiej, jako najwyższej władzy Kościoła Katolickiego²⁰, na arenie

¹⁷ Por. http://www.fronda.pl/news/czytaj/tytul/likwidacja_komisji_majatkowej_z_bledami_13751, wejście z dnia 21 listopada 2011 r.

¹⁸ M. Pietrzak, *Odpowiedź na postawione pytania*, Warszawa 28.11.2010 r.

¹⁹ Rada Legislacyjna, *Opinia w sprawie niektórych konstytucyjnych problemów w sprawie realizacji inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w sprawie zmiany ustawy regulującej stosunek państwa do kościoła lub związku wyznaniowego*, 19 listopada 2010 r., RL-0303-34/10.

²⁰ „Kościół katolicki jest instytucją o zasięgu światowym i jedynie on spośród wszystkich związków wyznaniowych (kościółów) ma międzynarodowo uznaną „centralę” w postaci Stolicy Apostolskiej”. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 41.

międzynarodowej oraz konieczności poszanowania konstytucyjnej zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych²¹. Dlatego też „Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską oraz ustawy”²² a „Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami i związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami”²³. Ze względu na sposób określenia formy regulacji stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, zasada ta jest nazywana w doktrynie zasadą bilateralności czy też względną zasadą konsensualnego określania przez państwo relacji z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi²⁴. Jak orzekł Trybunał Konstytucyjny z art. 25 Konstytucji wynika wiążący organy władzy publicznej „obowiązek poszukiwania w sferze stosunków z kościołami i związkami wyznaniowymi rozwiązań prawodawczych o charakterze konsensualnym, które znajdują akceptację adresatów”²⁵. Dlatego też nie sposób nie zgodzić się ze stanowiskiem Rady Legislacyjnej, że na Radzie Ministrów „ciąży obowiązek dołożenia najwyższej staranności w dążeniu do zawarcia, przed uchwaleniem ustawy kościelnej, umowy z odpowiednim organem kościoła lub związku wyznaniowego co do proponowanych treści normatywnych”²⁶.

Szczególna procedura uchwalania tzw. ustaw wyznaniowych nie dotyczy tylko i wyłącznie uchwalania nowego aktu normatywnego, ale także ustawy nowelizującej ustawę, zarówno całościowo jak i częściowo. Zgodnie ze stanowiskiem Rady Legislacyjnej oraz przedstawicieli doktryny, za którym również się opowiadam, procedura podpisania umowy poprzedzającej proces legislacyjny powinna być stosowana także w odniesieniu do ustaw nowelizujących, na mocy których ustawodawca zamierza wprowadzić zmiany do ustaw uchwalonych przed wejściem w życie Kon-

²¹ Art. 25 ust. 1 Konstytucji RP

²² Art. 25 ust. 4 Konstytucji RP

²³ Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP

²⁴ Inne określenie tej zasady to zasada układowego regulowania stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi.

²⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 roku, sygn. akt K 13/02, OTK Z.U. 2003/4A/28.

²⁶ Rada Legislacyjna, *Opinia*. Jednocześnie Rada wskazała, że jest dopuszczalne uchwalenie ustawy kościelnej bez zawarcia umowy jedynie w „sytuacjach zupełnie skrajnych”, gdy mimo należytego prowadzenia rozmów nie udało się uzgodnić stanowiska.

stytucji RP z 1997 roku²⁷. Rada stwierdziła to jednoznacznie „Powinno dojść do zwarcia umowy (na zasadach przyjętych w praktyce i akceptowanych przez strony) między rządem a Konferencją Episkopatu Polski”²⁸. Podobnie w odniesieniu do ustawy uchwalonej dnia 16 grudnia 2010 r. D. Walencik pisał m.in.: „bez uprzedniej umowy Rady Ministrów z przedstawicielami Kościoła katolickiego nie jest możliwe uchwalenie nowelizacji ustawy o stosunku państwa do tegoż Kościoła, która odpowiadałaby standardom Konstytucji RP i konkordatu”²⁹.

Warto odnotować, iż na brak zgodności z Konstytucją proponowanych przez Radę Ministrów zmian w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, w zakresie dotyczącym likwidacji Komisji Majątkowej, z art. 25 ust. 4 w związku z art. 25 ust. 1 i 5 Konstytucji RP oraz z art. 27 Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 roku, zwrócił uwagę poseł SLD Sławomir Kopyciński. Jego zdaniem niekonstytucyjność projektu wynika z braku umowy między Radą Ministrów a przedstawicielami Kościoła Katolickiego. Wskazał, że „przy przygotowaniu projektu procedura nie może mieć zastosowania do projektów ustaw regulujących sprawy majątkowe zainteresowanych związków wyznaniowych i kościołów. W takim wypadku bowiem konieczne jest zawarcie porozumienia z zainteresowanym kościołem lub związkiem wyznaniowym. W przypadku Kościoła Katolickiego następuje to zgodnie z art. 27 Konkordatu – w drodze umowy ze Stolicą Apostolską lub uzgodnienia pomiędzy Radą Ministrów a Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną do tego (...) przez Stolicę Apostolską. Wskazuje na to również orzeczenie TK z dnia 2 kwietnia 2003 r., sygn. K13/02 (...) jak również ustalona już praktyka ustrojowa, której przykładem była procedura przygotowania przez Radę Ministrów projektu ustawy z 17 grudnia 2009 r. o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego”³⁰.

²⁷ Por. H. Misztal, A. Mezglewski, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 85–88; M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe. Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – próba interpretacji*, Warszawa 2010, s. 76–77.

²⁸ Rada Legislacyjna, *Opinia*.

²⁹ D. Walencik, *Likwidacja Komisji Majątkowej: wyszło jak zwykle*, „Rzeczpospolita” z dnia 7 maja 2011 r., www.rp.pl/artukul/654166.html, wejście z dnia 10 maja 2011 r.

³⁰ Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP VI Kadencji, *Sprawozdanie o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Druk nr 3678. Poseł Kopyciński słusznie argumentował, iż rządowy projekt ustawy z uwagi na brak umowy między Stolicą Apostolską a rządem,

Upoważniony do reprezentowania Rady Ministrów w pracach nad rządowym projektem ustawy minister Siemoniak nie zgodził się z zarzutami posła Kopycińskiego dotyczącymi konstytucyjności projektu³¹. Co więcej, Minister Siemoniak podczas posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych i Administracji, udzielając odpowiedzi na pytania posłów poinformował, że Rada Ministrów nie wystąpiła o formalne stanowisko Konferencji Episkopatu Polski, jednakże zapoznając się z opiniami autorytetów w dziedzinie prawa wyznaniowego oraz mając na uwadze jednoznaczne publicznie wyrażane stanowisko Kościoła Katolickiego dotyczące zakończenia prac KM, uznała, że wystarczającą formułą konsultacji projektowanej regulacji było przedłożenie jej wszystkim zainteresowanym w Biuletynie Informacji Publicznej i publiczne odniesienie się strony kościelnej do tego projektu. Trudno tego typu działania Rady Ministrów, jako uprawnionego konstytucyjnie podmiotu posiadającego inicjatywę ustawodawczą uznać za zgodne z konstytucyjnymi zasadami określającymi relacje między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, a zwłaszcza z art. 25 ust. 5.

Odpowiadając na wątpliwości posła Zielińskiego przedstawiciel wnioskodawcy stwierdził: „Rada Ministrów, jeśli będzie przygotowywała inne projekty ustaw związane ze stosunkiem państwa do Kościoła Katolickiego czy innych kościołów, będzie kierowała się tym, co jest przedmiotem tych ustaw. W tym przypadku Rada Ministrów uznała, że nie ma potrzeby zawierania odrębnej umowy czy odrębnego porozumienia w sytuacji, kiedy (...) zmieniamy kawałek ustawy i likwidujemy Komisję Majątkową”³².

Istotne znaczenie dla omawianej problematyki ma 68. posiedzenie Senatu RP w dniu 12 stycznia 2011 r., podczas którego była rozpatrywana ustawa o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP. Uzupełniając wypowiedzi senatorów sprawozdawców minister Siemoniak potwierdził po raz kolejny w procesie legislacyjnym, że umowa między Rządem RP a Konferencją Episkopatu Polski nie została zawarta

względnie uzgodnień pomiędzy rządem a Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną przez Stolicę Apostolską, jest niezgodny z art. 27 Konkordatu.

³¹ Zdaniem Ministra Siemoniaka art. 27 Konkordatu dotyczy spraw wymagających nowych lub dodatkowych rozwiązań, a w ocenie Rady Ministrów sprawa Komisji Majątkowej nie jest nowa i nie wymaga dodatkowych rozwiązań. Trudno zgodzić się z takim stanowiskiem. Minister moim zdaniem błędnie rozumiał to konkordatowe sformułowanie. Por. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP VI Kadencji, *Sprawozdanie*.

³² Tamże, s. 9–14.

i przekazał senatorom informacje dotyczące m.in. publicznie wyrażanego stanowiska Konferencji Episkopatu Polski dotyczącego uchwalonej ustawy³³.

Z analizy postępowania legislacyjnego wynika, iż konstytucyjny wymóg dotyczący zawarcia umowy poprzedzającej uchwalenie ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP został zastąpiony: informacją zamieszczoną w Biuletynie Informacji Publicznej, publicznymi wypowiedziami bliżej nie określonych przedstawicieli Kościoła Katolickiego, ekspertyzami nieujawnionych ekspertów prawa wyznaniowego.

W argumentacji Rady Ministrów, przedstawianej podczas procedury legislacyjnej w Sejmie i Senacie, najbardziej zdumiewa powoływanie się na stanowisko Kościoła Katolickiego w kwestii niepodpisywania umowy poprzedzającej ustawę. Oficjalne stanowisko Kościoła w tej kwestii zostało bowiem uzgodnione przez Konferencję Episkopatu Polski i Radę Ministrów podczas posiedzeń Komisji Wspólnej. Dnia 25 czerwca 2009 roku, postanowiono, iż postępowania przed Komisją Majątkową „zostaną zakończone na podstawie obowiązujących przepisów regulujących funkcjonowanie Komisji Majątkowej”³⁴. Przesłankami do sformułowania uzgodnień mających na celu usprawnienie funkcjonowania Komisji Majątkowej, były: rozstrzygnięcie znakomitej większości spraw, relatywnie niewielka liczba spraw pozostałych do rozpatrzenia oraz długotrwała procedura ewentualnej zmiany ustawy z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej³⁵.

W komunikacie – podpisanym przez rzeczników prasowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji i Konferencji episkopatu Polski – po kolejnym posiedzeniu Komisji Wspólnej, które odbyło się 9 grudnia 2009 roku jedyną wzmianką na temat Komisji Majątkowej jest stwierdzenie: „Uczestnicy spotkania ocenili funkcjonowanie Komisji Majątkowej w świetle ustaleń zawartych w deklaracji, podpisanej między

³³ Senat Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencja, *Sprawozdanie Stenograficzne z 68. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 11 i 12 stycznia 2011 r.*, Warszawa 2011, s. 117–132.

³⁴ Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu i Konferencji Episkopatu Polski, *Uzgodnienia dotyczące usprawnienia funkcjonowania Komisji Majątkowej*, Warszawa, dnia 25 czerwca 2009 roku, bip.mswia.gov.pl/download.php?s=4&id=8387, wejście z dnia 21 listopada 2011 r.

³⁵ Por. Komisja Wspólna, *Uzgodnienia*, s. 1.

stronami na poprzednim spotkaniu Komisji”³⁶. Nie ma żadnej informacji na temat jakichkolwiek zmian w Deklaracji podpisanej w czerwcu 2009 roku na temat woli rozstrzygnięcia spraw wniesionych do Komisji Majątkowej.

Zakończenie

Ustrojodawca w art. 188 pkt 1 Konstytucji RP postanowił, iż Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją³⁷. Jest to kontrola dotycząca hierarchicznej zgodności aktów normatywnych, która stanowi podstawowe zadanie wszystkich sądów konstytucyjnych. Kontrola konstytucyjności prawa – bo o niej tu mowa – obejmuje nie tylko kontrolę aktów prawnych w aspekcie materialnym, ale także kontrolę pod względem kompetencyjnym i proceduralnym, czyli kontrolę w aspekcie formalnym. Kontrola kompetencyjna oznacza badanie, czy organy uczestniczące w procedurze legislacyjnej działały w granicach swoich kompetencji³⁸. W kontroli proceduralnej ustawy o zmianie konstytucji bada się natomiast dochowanie szczególnej procedury legislacyjnej³⁹.

Należy zatem postulować, aby przynajmniej jeden z konstytucyjnie uprawnionych podmiotów wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

W mojej ocenie ustawa z dnia 16 grudnia 2010 roku jest niekonstytucyjna nie tylko w aspekcie formalnym (tryb uchwalenia), ale także materialnym,⁴⁰ ze względu na brak poszanowania konstytucyjnej zasady

³⁶ Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu i Konferencji Episkopatu Polski, *Komunikat ze spotkania Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski*, Warszawa, dnia 9 grudnia 2009 r., http://www.episkopat.pl/?a=dokumentyKEP&doc=2009129_0, wejście z dnia 21 listopada 2011 r.

³⁷ Zgodnie z przyjętym w doktrynie stanowiskiem, art. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, który zbiorczo określa zakres kognicji Trybunału, nie stanowi samoistnej podstawy kompetencji Trybunału, tylko jedynie powtórzenie i uporządkowanie kompetencji wynikających z art. 188 Konstytucji. Por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 11.

³⁸ Por. E. Badowska-Byszyńska, *Status...*, s. 74.

³⁹ Tamże, s. 74.

⁴⁰ Podzielałam stanowisko D. Walencika, iż wątpliwości budzą także kwestie związane z przewidzianymi w ustawie terminami jej wejścia w życie, składania wniosków do sądu itp.

równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych, poprzez likwidację tylko jednej z kilku działających komisji majątkowych⁴¹.

STRESZCZENIE

Dnia 16 grudnia 2010 roku została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Na jej podstawie (art. 2) ustawodawca zniósł z dniem 1 marca 2011 roku Komisję Majątkową, postanawiając jednocześnie, iż do dnia 28 lutego 2011 roku zakończy ona prace.

Ustawa została uchwalona bez umowy między Radą Ministrów a Konferencją Episkopatu Polski dotyczącej nowelizacji ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Tymczasem, w świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, z art. 25 Konstytucji wynika wiążący organy władzy publicznej obowiązek poszukiwania w sferze stosunków z kościołami i związkami wyznaniowymi rozwiązań

⁴¹ Po likwidacji Komisji Majątkowej na podstawie ustawy z 16 grudnia 2010 r. działają jeszcze następujące komisje: 1) Komisja Regulacyjna do Spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego działająca na podstawie ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz.U. Nr 66, poz. 287, ze zm.) i rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 maja 1999 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania Komisji Regulacyjnej do Spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz.U. Nr 45, poz. 456, ze zm.); 2) Komisja Regulacyjna działająca na podstawie ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 73, poz. 323, ze zm.) i zarządzenia Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 12 października 1994 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego w przedmiocie przywrócenia osobom prawnym Kościoła Ewangelicko – Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej własności nieruchomości lub ich części (M.P. Nr 55, poz. 461, ze zm.); 3) Komisja Regulacyjna do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich działająca na podstawie ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 41, poz. 251, ze zm.) i zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 października 1997 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich (M.P. Nr 77, poz. 730, ze zm.); 4) Międzykościelna Komisja Regulacyjna działająca na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965, ze zm.) i rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego przed Międzykościelną Komisją Regulacyjną (Dz.U. Nr 279, poz. 2768, ze zm.). Rozpatruje ona obecnie roszczenia majątkowe wobec Państwa: Kościoła Chrześcijan Baptystów w RP, Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w RP, Kościoła Nowoapostolskiego w RP, Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w RP, Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP, Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w RP.

prawodawczych o charakterze konsensualnym, które znajdują akceptację adresatów. Został on potwierdzony przez Radę Legislacyjną, która w swojej opinii stwierdziła, iż na Radzie Ministrów ciąży obowiązek dołożenia najwyższej staranności w dążeniu do zawarcia, przed uchwaleniem ustawy kościelnej, umowy z odpowiednim organem kościoła lub związku wyznaniowego co do proponowanych treści normatywnych. Dlatego też powstają wątpliwości prawne, które są przedmiotem artykułu, dotyczące formalnej (proceduralnej) zgodności uchwalonej 16 grudnia 2010 roku ustawy z art. 25 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Paweł Sobczyk

THE FORMAL UNCONSTITUTIONALITY OF THE ACT ON THE RELATION OF THE STATE TO THE CATHOLIC CHURCH AMENDMENT

On the 16th of December 2010 the Act amending the Act on relations between the State and the Catholic Church was enacted in the Republic of Poland. On its basis (Article 2) legislators abolished Property Commission with the effect on the 1st of March 2011, while agreeing that it completed its work by the 28th of February 2011. The Act concerning amendments to the Act on the Relation of State to the Catholic Church was passed without an agreement between the Council of Ministers and the Conference of the Polish Episcopate.

Meanwhile, in accordance to the ruling of the Constitutional Court, Article 25 of the Constitution results in the binding obligation of public authorities in searching for legislative solutions of a consensual character in the area of relations with churches and religious associations that are accepted by the recipients. It has been confirmed by the Legislative Council, which in its opinion stated that the Council of Ministers before the enactment of the Church Act, is obliged to use its best endeavors in pursuing to draw up an agreement with the appropriate authority of a church or religious organization on the proposed content of the normative.

Therefore, legal uncertainties arise, which are the subject of this article, concerning the procedural legality of the Act amended on the 16th of December 2010 with Article 25.4 of the Polish Constitution.

KEY WORDS: *Constitution, constitutionality, the Council of Ministers, the Catholic Church, bilateralism*