

Rejestrowanie kościołów i innych związków wyznaniowych w trybie administracyjnym



Michał Ożóg

Doktorant w Zakładzie Prawa Kościelnego i Wyznaniowego Uniwersytetu Jagiellońskiego. Absolwent studiów administracyjnych I stopnia (2011) i II stopnia (2013), jednolitych studiów prawniczych (2014) na Wydziale Prawa i Administracji UJ. Stypendysta Prezesa Rady Ministrów (2006). Autor publikacji naukowych z zakresu prawa konstytucyjnego, prawa wyznaniowego oraz prawa o postępowaniu administracyjnym.

Registration of Churches and Other Religious Organizations in the Administrative Procedure

The aim of this article is to analyse the administrative procedure of registration of churches and other religious organizations. This text considers both material and procedural aspects of the registration. Respective regulations are spelt out in the context of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997. It is shown that the procedural standard is very high and there is no need to change it. Some problems are created by vagueness of certain substantive legal provisions. The purpose of this paper is to present existing difficulties with an explanation of legal provisions and to draw concrete proposals for appropriate interpretation thereof.

1. Uwagi ogólne

Z prawa człowieka do samo-określenia można wyprowadzić uprawnienie do założenia nowej wspólnoty religijnej¹. Ma to istotne znaczenie, gdyż jednostka zaspokaja liczne potrzeby w zakresie wolności sumienia i religii za pośrednictwem podmiotów zinstytucjonalizowanych. W ustawodawstwie polskim występuje formuła „kościóły i inne związ-

ki wyznaniowe” na oznaczenie zbiorowości religijnych, które przybierają różne nazwy². Obserwowanie relacji pojęć „związek wyznaniowy” i „kościół”

² W dwóch ustawach z okresu II RP występuje także określenie „związek religijny”. Por. ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 30, poz. 240 z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 30, poz. 241 z późn. zm.).

¹ Zob. P. Stanisławski, *Samookreślenie siebie* (w:) A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s. 84.

prowadzi do wniosku, że kościół to typ związku wyznaniowego wyróżniającego się nazwą od innych związków wyznaniowych³. Innymi słowy – wszystkie kościoły są związkami wyznaniowymi, ale nie każdy związek wyznaniowy jest kościołem. Bez względu na swoją nazwę każdy z kościołów może zostać zaliczony do kategorii prawnej związków wyznaniowych⁴. W świetle art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁵ (dalej: u.g.w.s.) pod pojęciem „związek wyznaniowy” należy bowiem rozumieć wspólnoty religijne zakładane w celu wyznawania i szerzenia wiary religijnej, posiadające własny ustrój, doktrynę i obrzędy kultowe. Termin ten podkreśla charakter religijny danej organizacji i może być uznany za najszerszy zakresowo⁶. W prawie polskim nie przewidziano obowiązku uregulowania statusu prawnego zrzeczeń o charakterze światopoglądowym⁷. W pełni dopuszczalne jest więc funkcjonowanie grupy religijnej jedynie jako zbiorowości o charakterze socjologicznym. Niemniej jednak poprzez status prawny społeczności konfesyjnych wyznacza się zakres uprawnień ich członków. Przepisy prawne bardzo często zawierają bowiem formułę, iż określone uprawnienie dotyczy członków kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej. Tak jest np. w przypadku możliwości organizowania lekcji religii w szkole publicznej (art. 53 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁸; dalej: konstytucja), brania udziału w działalności charytatywnej i społecznej kościoła czy związku wyznaniowego w zakładach karnych i aresztach śledczych (art. 106 § 2 w zw. z art. 242 § 12 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. –

Kodeks karny wykonawczy⁹, dalej: k.k.w.). Obecnie ustawodawca przewiduje dualny system określania położenia prawnego kościoła lub innego związku wyznaniowego, tzn. w drodze ustawy albo w formie decyzji administracyjnej¹⁰. Zasadniczo wybór formy nie oddziałuje na sferę praw gwarantowanych wyznawcom, jednakże istnieje pewien wyjątek o dużej doniosłości społecznej. Jednoczesne zawarcia małżeństwa podlegającego prawu polskiemu w chwili złożenia oświadczenia woli przed duchownym jest dopuszczalne, jeżeli ratyfikowana umowa międzynarodowa lub ustawa regulująca stosunki między państwem a kościołem albo innym związkiem wyznaniowym przewiduje możliwość wywołania przez związek małżeński podlegający prawu wewnętrznemu tego kościoła albo innego związku wyznaniowego takich skutków, jakie pociąga za sobą zawarcie małżeństwa przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego¹¹. Powyższego uprawnienia nie mają wierni struktur wyznaniowych o statusie prawnym uregulowanym na podstawie decyzji administracyjnej. Obecna praktyka jednoznacznie wskazuje, że dominującym sposobem nadawania podmiotowości prawnej grupom religijnym jest wspomniany tryb administracyjny. Według stanu na dzień 18 listopada 2014 r., ze 175 zalegalizowanych kościołów i innych związków wyznaniowych aż 161¹² posiada

3 Zob. J. Cupriak, *Związek wyznaniowy* (w:) A. Mezglewski (red.), *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2014, s. 588.

4 Zob. H. Misztal, *Wprowadzenie do prawa wyznaniowego* (w:) A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo...*, dz. cyt., s. 3.

5 Tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., nr 231, poz. 1965 z późn. zm.

6 Zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2010, s. 13.

7 Zob. A. Mezglewski, *Rejestrowanie związków wyznaniowych* (w:) A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo...*, dz. cyt., s. 250.

8 Ustawa zasadnicza z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

9 Dz.U. z 1997 nr 90, poz. 557 z późn. zm. Artykuł 242 § 12 k.k.w. przez kościół i inny związek wyznaniowy nakazuje rozumieć kościół, inny związek wyznaniowy o „ustawowo uregulowanej sytuacji prawnej”. Przepis ten nie ogranicza się tylko do kościołów i innych związków wyznaniowych o sytuacji prawnej uregulowanej w ustawie. Przyjmuje się, iż zakres tej definicji obejmuje ogół kościołów i innych związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej (zob. S. Lelental, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 941–942).

10 Warto pamiętać, że w polskim porządku prawnym nadal obowiązuje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchii duchownej (Dz.U. z 1928 r. nr 38, poz. 363 z późn. zm.).

11 Por. art. 1 § 3 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 583).

12 Zob. https://mac.gov.pl/files/ost_e-rejestr_hw_18_11_2014z.pdf (dostęp: 2 marca 2015).

status prawny uregulowany w drodze decyzji administracyjnej, co daje 92% ogólnej liczby zarejestrowanych struktur. Niewiele wskazuje na to, aby stan ten uległ zmianie na rzecz zwiększenia liczby

związkami wyznaniowymi działającymi na podstawie wpisu do rejestru mogą być uregulowane w drodze ustawy. Tak też ukształtowana została praktyka administracyjna, iż tylko podmioty funkcjonujące



Obecna praktyka jednoznacznie wskazuje, że dominującym sposobem nadawania podmiotowości prawnej grupom religijnym jest tryb administracyjny, a nie ustawa.

ustaw indywidualnych. Wniosek o określenie statusu prawnego w formie ustawy wymaga uprzedniego porozumienia z Radą Ministrów zawartego na podstawie art. 25 ust. 5 konstytucji. Przepis ten z uwagi na swoją lakoniczność wywołuje liczne wątpliwości interpretacyjne co do szczegółowych zagadnień proceduralnych¹³. Artykuł 40 u.g.w.s. stanowi, że stosunki państwa z kościołami i innymi

w oparciu o decyzję administracyjną mogą zwrócić się do Rady Ministrów w trybie art. 25 ust. 5 konstytucji¹⁴, chociaż stanowisko odmiennie wyrażono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹⁵. Ta okoliczność oraz wzrastająca liczba tworzonych kościołów i innych związków wyznaniowych skłaniają do przeprowadzenia analizy przepisów regulujących problematykę ich rejestracji. Charakterystykę owych przepisów prawnych połączono z oceną, której zasadniczym kryterium jest ocena regulacji w świetle standardów konstytucji. Obecny model rejestracji nie wywołuje problemów interpretacyjnych w zakresie unormowań procesowych. Kwestie sporne wiążą się zaś z wykładnią norm materialnoprawnych w sferze kompetencji organu rejestrowego. W związku z powyższym rozważania w niniejszym tekście nie ograniczają się jedynie do analizy dogmatycznej przepisów i zasygnalizowania wątpliwości, lecz zawierają również propozycję interpretacji najbardziej spornych uregulowań dotyczących

13 Zob. np. W. Uruszczak, *Art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Problemy interpretacyjne* (w:) P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński (red.), *Pro bono Republicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, Warszawa 2009, s. 477–486; P.A. Leszczyński, *Regulacja stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi określona w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, Gorzów Wielkopolski 2012, *passim*; tenże, *Implementacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – przegląd stanowisk* (w:) P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński (red.), *Pro bono...*, dz. cyt., s. 441–451; D. Walencik, *Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 6, s. 42 i n.; J. Jaraczewski, *Nawiązywanie stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi – głos w dyskusji nad interpretacją art. 25 ust. 5 Konstytucji* (w:) R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, L. Kondratiewa-Bryzik (red.), *Prawne granice wolności sumienia i wyznania*, Warszawa 2012, s. 75–84; M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe. Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – próba interpretacji*, Warszawa 2010, *passim*; T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 7, s. 48 i n.

14 Tak też przyjmują m.in. W. Uruszczak, *Art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Problemy interpretacyjne* (w:) P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński (red.), *Pro bono...*, dz. cyt., Warszawa 2009, s. 480; M. Pietrzak, *Art. 25 Konstytucji (w:) tenże, Państwo prawne, państwo świeckie*, Warszawa 2012, s. 194; J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s. 83.

15 Por. wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/2002, LEX nr 78048.

tytułowej materii, aby nadać opracowaniu walory aplikacyjne – w celach praktycznych.

2. Organ rejestrowy. Źródła prawa

We współczesnych systemach prawnych prowadzenie rejestracji kościołów i innych związków wyznaniowych stanowi kompetencję sądów bądź organów administracji publicznej. O wyborze organu decyduje wola prawodawcy, który kieruje się przy tym rozmaitymi względami. Artykuł 30 u.g.w.s. stanowi, że deklaracje o utworzeniu kościoła lub innego związku wyznaniowego i wnioski o wpis do rejestru należy złożyć do ministra właściwego do spraw wyznań religijnych (jako organu rejestrowego). Oznacza to, że ustawodawca uznał sprawy rejestracji kościołów i innych związków wyznaniowych za kompetencję organu administracji rządowej. Obecnie działem administracji rządowej „wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne” kieruje Minister Administracji i Cyfryzacji¹⁶. Ustawodawca przyjął, iż organ ten wydaje decyzję administracyjną w przedmiocie wniosku o wpis do rejestru¹⁷. Na podstawie powyższych uregulowań należy przyjąć, iż sprawa rejestracji kościoła lub innego związku wyznaniowego należy do zakresu przedmiotowego jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁸ (dalej: k.p.a.) normuje postępowanie w sprawach należących do właściwości organów administracji publicznej i rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej. Z art. 5 § 2 pkt 3 i 4 k.p.a. wynika, że minister kierujący „określonym działem admini-

16 Zob. § 1 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji (Dz.U. z 2014 r. poz. 1254).

17 Warto odnotować, że w literaturze wyrażony został pogląd, iż na podstawie art. 34 ust. 1 u.g.w.s., w którym na określenie czynności organu użyto wyrazu „decyzje”; trudno jest jednoznacznie stwierdzić, czy przepis ten stanowi decyzję administracyjną w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. Por. B. Majchrzak, *Charakter prawny wpisu do rejestru związków wyznaniowych*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2014, t. 6, s. 45 i n.

18 Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1195.

stracji rządowej” (aktualnie jest to dział „wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne”) stanowi organ administracji publicznej w rozumieniu tegoż kodeksu. Powyższe stwierdzenie ma doniosłe konsekwencje, gdyż rozdz. III u.g.w.s. zatytułowany „rejestrwanie kościołów i innych związków wyznaniowych” zawiera przepisy procesowe, które nie stanowią podstawy do zrekonstruowania norm procesowych kompleksowo regulujących kwestie proceduralne. W zakresie nieunormowanym przez ustawę o gwarancjach wolności sumienia i wyznania odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Przede wszystkim należy uwzględnić zasady ogólne tego kodeksu, które m.in. wyznaczają kierunek interpretacji norm prawa administracyjnego materialnego i procesowego, a także pozwalają sterować działaniami podejmowanymi w ramach uznania administracyjnego¹⁹.

3. Legitymacja do złożenia wniosku

Postępowanie w sprawie rejestracji kościoła lub innego związku wyznaniowego wszczynane jest na wniosek zainteresowanych podmiotów. Ustawodawca opowiedział się za uregulowaniem sytuacji prawnej nowych struktur wyznaniowych w trybie deklaracyjnym; przed utworzeniem rejestru nowe związki wyznaniowe mogły powstawać w trybie koncesyjnym, rejestrując się jako stowarzyszenia. Na mocy dekretu z dnia 5 sierpnia 1949 r. o zmianie niektórych przepisów prawa o stowarzyszeniach²⁰ związki wyznaniowe prawnie nieuznane podlegały przepisom rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 27 października 1932 r. – Prawo o stowarzyszeniach²¹. Zgodnie z pierwotną treścią art. 41 u.g.w.s.²² do rejestru wpisanych zostało z urzędu 29

19 Zob. H. Knysiak-Molczyk (w:) T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk i in., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013, s. 109.

20 Dz.U. z 1949 r. nr 45, poz. 335.

21 Dz.U. z 1932 r. nr 94, poz. 808 z późn. zm.

22 Dz.U. z 1989 r. nr 29, poz. 155 – w tej wersji ustawy znajduje się pierwotna treść art. 41 u.g.w.s., która została zmieniona na podstawie art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia

związków wyznaniowych, działających dotychczas jako stowarzyszenia zarejestrowane²³. W myśl aktualnych przepisów u.g.w.s. prawo złożenia wniosku o rejestrację „przysługuje co najmniej stu obywatelom polskim” mającym pełną zdolność do czynności prawnych. Powyższe przesłanki należy odczytywać zgodnie ze znaczeniem nadanym im w odpowiednich przepisach prawa cywilnego oraz administracyjnego. Ustawa określa minimalną liczbę wnioskodawców na poziomie co najmniej stu osób, co

samą minimalną liczebność niezbędną do utworzenia stowarzyszenia. W pierwotnej wersji omawianej ustawy (do roku 1998) wnioskodawcy nie musieli posiadać obywatelstwa polskiego, co oznaczało, że prawo do założenia nowej wspólnoty religijnej przysługiwało zarówno obywatelom polskim, jak również cudzoziemcom i bezpaństwowcom²⁶. Zawężenie uprawnienia do założenia kościoła lub innego związku wyznaniowego – tak że obejmuje tylko obywateli polskich – uważa się za narusze-



Co do wnioskodawców, wydaje się, iż liczba 100 osób nie jest wygórowana, biorąc pod uwagę, że w państwach o wiele mniejszych ludnościowo przyjęto znacznie wyższe wymagania.

oznacza, iż może być ich więcej, lecz nie mniej. Kwestia ustalenia wymaganej liczby wnioskodawców należy do ustawodawcy, który powinien kierować się tym, aby z jednej strony umożliwić legalizację struktur faktycznie istniejących dla zaspokojenia potrzeb religijnych, z drugiej zaś – przeciwdziałać wykorzystywaniu formuły kościoła lub innego związku wyznaniowego do realizacji celów pozareligijnych²⁴. Przed nowelizacją ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w 1998 r. wymagano członkostwa 15 obywateli polskich posiadających pełną zdolność do czynności prawnych. Liczba 15 osób prawdopodobnie wzorowana była na regulacji art. 9 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach²⁵, w którym ustanowiono taką

nie art. 9 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r.²⁷ Co do wnioskodawców, wydaje się, iż liczba 100 osób nie jest wygórowana, biorąc pod uwagę, że w państwach o wiele mniejszych ludnościowo przyjęto znacznie wyższe wymagania. Na Słowacji minimalna liczba członków założycieli wynosi 20 tysięcy, na Litwie 10 tysięcy, w Czechach również wymaga się co najmniej 10 tysięcy, a dodatkowo przewidziano także wymóg, by 500 spośród nich było członkami kościołów należących do Światowej Rady Kościołów²⁸. Przepis art. 31 ust. 1 u.g.w.s. nie określa, czy wnioskodawcy muszą być wyznawcami (członkami) określonego wyznania, czy też mogą być jedynie jego sympatykami. W świetle prawa państwowego nie jest zabronione członkostwo w więcej niż jednym związku wyznaniowym, tak samo jak dopuszcza się przynależność

i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1998 r., nr 59 poz. 375).

23 Zob. M. Plisiecki, *Rejestr kościołów i innych związków wyznaniowych* (w:) A. Mezglewski (red.), *Leksykon...*, dz. cyt., s. 368.

24 Zob. A. Mezglewski, *Rejestrowanie związków...*, dz. cyt., s. 251.

25 Tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. nr 112, poz. 654.

26 Zob. J. Krukowski, *Polskie prawo...*, dz. cyt., s. 82.

27 Zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe...*, dz. cyt., s. 245–246.

28 Tenże, *Prawo wyznaniowe państw postsocjalistycznych kandydujących do Unii Europejskiej wobec standardów prawa unijnego* (w:) tegoż, *Państwo prawne*, dz. cyt., s. 280.

do wielu stowarzyszeń. Nie mniej jednak będzie to nie do pogodzenia w przypadku wyznawców religii monoteistycznych. Pomimo braku uregulowania tej kwestii, w nauce prawa wyznaniowego przyjmuje się, iż wolą ustawodawcy było, aby ubiegający się o rejestrację związku wyznaniowego wyznawali daną religię, gdyż art. 2 pkt 1 u.g.w.s. określa, że wspólnoty religijne („kościóły i inne związki wyznaniowe”) zakładane są „w celu wyznawania i szerzenia wiary religijnej”²⁹. Artur Mezglewski zauważa również, że cytowany *passus* wskazuje istotę prawa tworzenia nowych wspólnot religijnych. Polega ono na tym, że człowiek posiada określone przekonania religijne i może w celu ich wyznawania łączyć się z innymi współwyznawcami i tworzyć formalne struktury organizacyjne³⁰. Autor ten postuluje przy tym stosowną zmianę przepisów³¹. Trzeba jednakże stwierdzić, iż w praktyce administracyjnej organ rejestrowy nie ma uprawnień do weryfikowania, czy wnioskodawca wyznaje dany system przekonań, czy też jedynie wyraża aprobatę dla utworzenia nowej struktury wyznaniowej. Artykuł 53 ust. 7 konstytucji jednoznacznie zabrania organom władzy publicznej nakładania wobec kogokolwiek obowiązku ujawniania światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania. Tego typu informacje mogą zostać dobrowolnie ujawnione przez samego zainteresowanego, co zasadniczo ma miejsce w przypadku podpisania deklaracji o utworzeniu kościoła lub innego związku wyznaniowego, chociaż to ujawnienie nie musi odpowiadać rzeczywistości.

4. Udział notariusza

Zgodnie z art. 31 u.g.w.s. podpisy wnioskodawców muszą zostać notarialnie poświadczone. W pierwotnej wersji art. 32 ust. 1 pkt 2 *in fine* u.g.w.s. przewidziano jedynie wymóg złożenia własnoręcznego podpisu, bez konieczności poświadczenia notarialnego. Powyższą zmianę należy odczytać w kontekście funkcji, jaką pełni forma pisemna z urzędo-

wym poświadczeniem podpisu. Przyjmuje się, że „zastosowanie tej formy zmniejsza ryzyko, że osoba, na którą wskazuje podpis, zaprzeczy, że go złożyła i że dokonała objętej treścią dokumentu czynności prawnej”³². Wydaje się, że zamiarem ustawodawcy było też dążenie, aby poparcie dla utworzenia nowego kościoła lub innego związku wyznaniowego stanowiło decyzję przemyślaną. Wprowadzenie wymogu notarialnego poświadczenia podpisu wymaga dodatkowego czasu i wysiłku, co raczej wyklucza pochopne działanie. Nie jest już możliwe jak dawniej udzielenie poparcia poprzez złożenie podpisu na zwykłej liście (na papierze) za pośrednictwem osób zbierających podpisy w terenie. Artykuł 31 ust. 2 *in principio* u.g.w.s. nie nakłada obowiązku, aby notariusz poświadczający podpisy był ten sam. Nie jest zatem konieczne, aby wszyscy członkowie założyciele stawili się u jednego notariusza, zarówno pojedynczo, jak i wspólnie. Podpis musi znajdować się na deklaracji o utworzeniu kościoła lub innego związku wyznaniowego o skonkretyzowanej nazwie. Treść deklaracji powinna być taka sama, dostępna do pobrania dla wszystkich wnioskodawców, którzy złożą pod nią podpis w obecności wybranego notariusza. Poświadczenie podpisu dla celów przedmiotowego postępowania może być dokonane tylko przez notariusza. Teoretycznie możliwe jest, aby Minister Sprawiedliwości na podstawie art. 101 ustawy z dnia 14 lutego 1999 r. – Prawo o notariacie³³ (dalej: pr. not.) upoważnił organy samorządu terytorialnego i banki mające siedzibę w miejscowościach, w których nie ma kancelarii notarialnej, do dokonywania niektórych poświadczeń sporządzanych przez notariusza. Obowiązujące rozporządzenie ministra sprawiedliwości z dnia 7 lutego 2007 r. w sprawie sporządzania niektórych poświadczeń przez organy samorządu terytorialnego i banki³⁴ nie przewiduje takiej możliwości w odniesieniu do rejestracji kościołów lub innych związków wyznaniowych. Istota poświadczenia podpisu polega na tym, że notariusz na podstawie art. 96

29 Zob. M. Winiarczyk-Kossakowska, *Państwowe prawo wyznaniowe w praktyce administracyjnej*, Warszawa 1999, s. 40.

30 Por. A. Mezglewski, *Rejestrowanie związków...*, dz. cyt., s. 251–252.

31 Tamże, s. 251.

32 Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2011, s. 240.

33 Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 164.

34 Dz.U. z 2007 nr 27 poz. 185.

pkt 1 pr. not. stwierdza, że podpis na dokumencie prywatnym jest autentyczny, tj. pochodzi od osoby o ustalonej tożsamości, którą notariusz obowiązany jest stwierdzić, oraz że w dacie poświadczenia dokument został lub był podpisany, a zatem już istniał³⁵. Poświadczenie podpisu niewidomego umiejącego pisać (lub nieumiejącego pisać) następuje w oparciu o art. 81 § 3 pkt 3 *in principio* pr. not., a w odniesieniu do osób głuchych, głuchoniemych lub niemych – umiejących czytać i pisać – według przepisu art. 81 § 1 pkt 2 pr. not..

nymi czynnościami notarialnymi skutkującymi różnymi obowiązkami notariusza, a także historyczną ewolucją treści przepisów³⁷. Mając na uwadze pogląd SN, należy przyjąć, że obowiązkiem notariusza nie jest ustalenie, czy osoba składająca podpis dysponuje pełną zdolnością do czynności prawnych i czy ma polskie obywatelstwo. Powyższe okoliczności podlegają natomiast weryfikacji organu rejestrowego, który na podstawie art. 33 ust. 1 *in fine* u.g.w.s. ma prawo zwracać się do innych organów państwowych w celu weryfikacji danych zawartych we wniosku.



Nie jest konieczne, aby wszyscy członkowie założyciele stawili się u jednego notariusza – pojedynczo czy wspólnie. Podpis każdego musi znajdować się na deklaracji o utworzeniu kościoła lub innego związku wyznaniowego o skonkretyzowanej nazwie.

Deklaracja i wnioski muszą zawierać określone dane osobowe wnioskodawcy, ustalone na podstawie dokumentu tożsamości, który powinien zostać wskazany przez rodzaj, serię oraz numer. A zatem nie jest konieczne okazanie dowodu osobistego, może być to również inny dokument potwierdzający tożsamość, np. paszport, książeczka żeglarska. Kwestią sporną jest to, czy notariusz ma obowiązek badania treści przedkładanego mu dokumentu. Problem ten w istocie dotyczy wykładni przepisów prawa o notariacie³⁶. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 19 listopada 2010 r. wyraził stanowisko, że notariusz w ogóle nie ma obowiązku badania treści dokumentu, uzasadniając to wykładnią literalną przepisów, funkcjonalnym rozróżnieniem między poszczegól-

Ustalenie faktu posiadania obywatelstwa polskiego nie nastręcza trudności, o wiele trudniejszym zadaniem jest zweryfikowanie posiadania przez wnioskodawców pełnej zdolności do czynności prawnych. W polskim systemie prawnym nie istnieje rejestr osób ubezwłasnowolnionych częściowo i całkowicie.

5. Wymogi formalne wniosku

Przepisy działu III u.g.w.s. określają wymagania co do dokumentacji niezbędnej do rejestracji kościoła lub innego związku wyznaniowego. Przewidziane rygory dotyczące formy i treści wniosku stanowią odstępstwo od zasady ograniczonego formalizmu czynności nieurzędowych wyrażonej w kodeksie postępowania administracyjnego. Ustawodawca w art. 30 *in fine* u.g.w.s. wymienia konieczność

35 Zob. A. Oleszko, *Prawo o notariacie. Komentarz*, cz. II, t. 2, Warszawa 2012, s. 563.

36 Tamże, s. 556.

37 Por. uchwała SN z dnia 19 listopada 2010 r., III CZP 82/10, LEX nr 694112.

przedstawienia organowi rejestrującemu deklaracji o utworzeniu kościoła lub innego związku wyznaniowego i wniosku o wpis do rejestru. Na pierwszy rzut oka wydaje się, iż są to dwa odrębne dokumenty. Ale można też uznać, że deklaracja o utworzeniu kościoła lub innego związku wyznaniowego jest tylko elementem wniosku o wpis do rejestru. Nie jest bowiem możliwe złożenie wniosku bez deklaracji. Z tego względu należałoby traktować deklarację jako jeden z załączników wniosku wymaganych w ustawie. Elementy składające się na treść deklaracji nie zostały wprost wyrażone w przepisach – należy za nią uznać oświadczenie członków założycieli o woli utworzenia struktury organizacyjnej kościoła lub innego związku wyznaniowego o określonej nazwie. Natomiast wniosek o wpisanie do rejestru powinien zawierać: 1) listę co najmniej 100 wnioskodawców, 2) informację o dotychczasowych formach życia religijnego i metodach działania związku wyznaniowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, 3) informację o podstawowych celach, źródłach i zasadach doktrynalnych związku oraz o jego obrzędach religijnych, 4) adres siedziby związku wyznaniowego, a także imiona i nazwiska, datę urodzenia, adres zamieszkania, numer i cechy dokumentu tożsamości osób wchodzących do kierowniczych organów wykonawczych, 5) statut. Przedmiotem kontrowersji są wymagania zawarte w pkt 2 i 3, o czym będzie szerzej mowa w dalszej części tekstu. Odnosząc się do wymaganej dokumentacji, należy stwierdzić, że elementy wniosku zostały określone w sposób wyczerpujący. Oznacza to, że wniosek musi zawierać wszystkie dane z art. 32 ust. 1 u.g.w.s., a pominięcie którejkolwiek stanowi brak formalny wymagający uzupełnienia. Z kolei treść statutu powinna zawierać unormowania regulujące kwestie, o których stanowi art. 32 ust. 2 u.g.w.s. Są to podstawowe zagadnienia wymagające ustalenia reguł postępowania wyrażonych w akcie założycielskim kościoła lub związku wyznaniowego. Zwrot „w szczególności” (poprzedzający wyliczenie) oznacza, że statut może zawierać treść wykraczającą poza materię wymienioną wprost w art. 32 ust. 2 u.g.w.s. Przepis ten można uznać za wskazówkę dla wnioskodawców co do oczekiwanych i niezbędnych wymagań zawartości statutu.

6. Komitet założycielski jako podmiot reprezentujący wnioskodawców

Z uwagi na dużą ilość podmiotów uczestniczących w postępowaniu, art. 31 ust. 3 u.g.w.s. przewiduje możliwość ustanowienia komitetu założycielskiego reprezentującego wnioskodawców. Jest to interesująca konstrukcja fakultatywnego pełnomocnictwa w postępowaniu administracyjnym. Reprezentacja w tym przypadku polega na wyborze co najmniej pięciu określonych wnioskodawców. Niedopuszczalne jest więc powołanie w skład komitetu osób spoza grona wnioskodawców, gdyż mają oni dokonać wyboru „spośród siebie”. Jest to rzadka sytuacja, aby jedna ze stron postępowania występowała także w roli pełnomocnika. Minimalna liczba członków komitetu wynosi pięć i jest to wymóg bezwzględny. Przepisy analizowanej ustawy nie określają natomiast liczby maksymalnej. Można przyjąć, że należy w tym zakresie kierować się dwoma przesłankami, tzn. ogólną liczbą wnioskodawców oraz zasadą celowości. Wydaje się, że pięcioosobowy komitet przewidziano dla minimalnej liczby stu członków założycieli. Jest to 5% ogólnej liczby wnioskodawców i warto uznać tę proporcję za wskazówkę dla organu stosującego przepis art. 31 ust. 3 u.g.w.s. A zatem przykładowo, gdyby wnioskodawców było 1000, to liczba 50 członków komitetu założycielskiego powinna zostać uznana za optymalną. Z kolei zasada celowości zdaje się mówić, że liczba pełnomocników nie może zbliżyć się do ogólnej liczby wnioskodawców, gdyż wówczas powołanie komitetu traci sens. Artykuł 31 ust. 3 u.g.w.s. nie określa formy wymaganej do ustanowienia komitetu. Dokonując wykładni systemowej, należy uwzględnić umiejscowienie przepisu o komitecie w tej samej jednostce redakcyjnej (art. 31), w której przewidziano formę podpisu wnioskodawców. Zasadne jest więc przyjęcie, że pełnomocnictwo powinno zostać udzielone z notarialnym poświadczeniem podpisów, gdyż udzielenie pełnomocnictwa stanowi integralną część wniosku o wpis do rejestru, który wymaga złożenia oświadczenia woli w takiej formie. Wydaje się jednakże, iż nie ma przeszkód, aby dopuścić również udzielenie pełnomocnictwa w formie bardziej kwalifikowanej, tj. aktu notarialnego. Zgłoszenie pełnomocnictwa ustnie do protokołu należy uznać

za niedopuszczalne. Ustanowienie komitetu ma doniosłe skutki prawne. Zgodnie z art. 40 § 2 zd. 1 k.p.a. pisma doręcza się pełnomocnikowi, jeżeli został ustanowiony. Z kolei zdanie 2 tegoż przepisu wyraża zasadę, że w razie umocowania kilku pełnomocników pisma doręcza się tylko jednemu z nich. Pojawia się zatem wątpliwość, jak należy traktować komitet złożony z co najmniej pięciu osób. Czy jest to jeden pełnomocnik kolektywny, czy też pięciu pełnomocników działających łącznie. Ustalenie tej

jest, aby organ rejestrowy zwrócił się do członków komitetu z prośbą o wskazanie jednej osoby spośród nich, jako uprawnionej do odbioru pism. Z kolei – w razie doręczenia pisma zarówno stronie, jak i pełnomocnikowi – doręczenie pisma pełnomocnikowi jest prawnie skuteczne, natomiast strona została w ten sposób jedynie poinformowana o treści pisma³⁸. Od dnia zawiadomienia organu rejestrującego o ustanowieniu komitetu jego członkowie powinni mieć zapewniony udział w postępowaniu, zgodnie



Pięcioosobowy komitet założycielski przewidziano dla minimalnej liczby stu członków założycieli. Jest to 5% ogólnej liczby wnioskodawców i warto uznać tę proporcję za wskazówkę dla organu stosującego przepis art. 31 ust. 3 u.g.w.s.

kwestii ma znaczenie w zakresie doręczeń pism procesowych. Uważam, iż należy przyjąć, że występuje tyłu pełnomocników, ilu powołano w konkretnej sprawie. Ogólna zasada doręczeń stanowi, iż w sprawie wszczętej na skutek podania złożonego przez dwie lub więcej stron, pisma doręcza się wszystkim stronom, chyba że wskazano w podaniu jedną osobę jako upoważnioną do odbioru pism (art. 40 § 3 k.p.a.). Postępowanie w sprawie rejestracji kościoła lub innego związku wyznaniowego wszczynane jest na wniosek co najmniej stu osób i każda z nich staje się stroną. Wykładnia systemowa przepisów kodeksu postępowania administracyjnego sugerowałaby przyjąć, iż w razie braku wskazania osoby z komitetu uprawnionej do odbioru pism, należałoby kierować pisma do wszystkich stron. Taka interpretacja nie wydaje się właściwa, gdyż doręczenie decyzji wszystkim stronom spowoduje trudności z ustaleniem początku biegu terminu do wniesienia środka prawnego. W konsekwencji konieczne

z art. 10 § 1 k.p.a. Pominiecie członków komitetu w postępowaniu może stanowić przesłankę do uchylenia decyzji w trybie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jak również stanowić podstawę wznowienia postępowania, zakończonego decyzją ostateczną w oparciu o art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. Należy również pamiętać, iż w przypadku nieustanowienia komitetu założycielskiego organ rejestrujący ma obowiązek zawiadomienia każdego wnioskodawcy o czynnościach procesowych – bez względu na liczbę wnioskodawców. Wszystkie te osoby są stronami postępowania i organ rejestrowy zobligowany jest zapewnić im możliwość czynnego udziału w postępowaniu. Niedopuszczalna jest sytuacja, żeby osoba nieumocowana w trybie art. 31 ust. 3 u.g.w.s. stanowiła jedyny podmiot informowany przez or-

³⁸ Por. A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 365.

gan i dopuszczony do udziału w postępowaniu, gdyż jest to sprzeczne z zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu³⁹. Należy również doręczyć wówczas decyzje wszystkim stronom postępowania

posłużyć się zwrotem „do trzech miesięcy”, lecz na podstawie art. 12 § 1 k.p.a. należy przyjąć, że organ powinien działać wnikliwie i szybko. Wydaje się, iż czas przewidziany na załatwienie tej kate-



W razie złożenia kompletnej dokumentacji organ rejestrowy musi ocenić, czy statut przedstawiony przez wnioskodawców nie zawiera postanowień sprzecznych z przepisami ustaw chroniącymi bezpieczeństwo i porządek publiczny, zdrowie, moralność publiczną, władzę rodzicielską albo podstawowe prawa i wolności innych osób – organ rejestrowy wydaje wówczas decyzję o odmowie wpisu do rejestru.

nia. Sprzeczne z prawem jest działanie organu, które polega na doręczeniu decyzji tylko jednej stronie (niebędącej pełnomocnikiem) wraz z prośbą o poinformowanie pozostałych wnioskodawców o wyniku postępowania⁴⁰.

7. Rozstrzygnięcie sprawy

Zgodnie z art. 34 ust. 1 u.g.w.s. rozstrzygnięcie w sprawie rejestracji kościoła lub innego związku wyznaniowego powinno nastąpić w okresie trzech miesięcy od zgłoszenia deklaracji. Jest to modyfikacja terminu załatwiania spraw administracyjnych z art. 35 § 3 k.p.a. Nie oznacza to jednak, że postępowanie w każdej sprawie rejestracji kościoła lub innego związku wyznaniowego musi zawsze trwać trzy miesiące. Co prawda ustawodawca nie

gorii spraw stanowi wystarczający okres na ustalenie, czy zachodzą okoliczności uniemożliwiające wpis do rejestru. Przesłanką wpisu jest bowiem brak istnienia jakiegokolwiek przeszkody z art. 33 ust. 2 i 3 u.g.w.s. Jeżeli organ rejestrowy w trakcie postępowania w sprawie wpisu do rejestru stwierdzi braki lub uchybienia w treści wniosku, wyznacza dwumiesięczny termin ich uzupełnienia, a zatem jest to czas dłuższy od siedmiu dni przewidzianych w art. 64 § 2 k.p.a. Przepis ten nie znajduje zastosowania w przedmiotowym postępowaniu. Odmienny jest też skutek procesowy w razie nieuzupełnienia braków w określonym terminie, gdyż organ wydaje wówczas decyzję o odmowie wpisu do rejestru, a nie pozostawia podanie bez rozpoznania. W razie złożenia kompletnej dokumentacji organ rejestrowy musi ocenić, czy statut przedstawiony przez wnioskodawców nie zawiera postanowień sprzecznych z przepisami ustaw chroniącymi bezpieczeństwo i porządek publiczny, zdrowie, moralność publiczną, władzę rodzicielską albo podstawowe prawa

39 Zob. wyrok NSA z dnia 14 listopada 2003 r., I SA 654/02, LEX nr 157655.

40 Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 lutego 2004 r., I SA 152/03, LEX nr 708175.

i wolności innych osób – organ rejestrowy wydaje wówczas decyzję o odmowie wpisu do rejestru. A zatem organ rejestrowy ma obowiązek dokonania kontroli zgodności treści statutu z przepisami ustawowymi, które odnoszą się do wskazanych wyżej wartości. W trakcie postępowania organ rejestracyjny „może żądać” od wnioskodawców wyjaśnienia treści wniosku w zakresie przewidzianym w art. 32 u.g.w.s. Należy rozważyć, czy treść art. 32 u.g.w.s. nakłada na strony powinność aktywnego uczestnictwa w postępowaniu. Zasadniczo przyjmuje się, że w postępowaniu administracyjnym zasada czynnego udziału strony (art. 10 § 1 k.p.a.) stanowi jej uprawnienie procesowe, a organ administracji publicznej nie posiada środków, za pomocą których mógłby zmusić stronę do brania czynnego udziału w postępowaniu⁴¹. Niemniej jednak NSA w wyroku z 14 marca 1988 r. przyjął, że w sytuacji, gdy „strona wezwana do udziału w postępowaniu i złożenia wyjaśnień uporczywie odmawia wzięcia udziału w postępowaniu, organ może – bez naruszenia art. 10 § k.p.a. w zw. z art. 81 k.p.a. – oprzeć swoją decyzję na dostępnych mu dowodach”⁴². Fakt, iż strona odmawia udziału w postępowaniu, powinien być wyraźnie utrwalony w aktach sprawy, w protokołach i adnotacjach⁴³. W przedmiotowym postępowaniu wnioskodawcy powinni złożyć wyjaśnienia na wniosek organu, gdyż mogą one być istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Warto przy tym również wspomnieć, iż w postępowaniach rejestrowych prowadzonych przez sądy obowiązuje przepis art. 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁴⁴ (dalej: k.p.c.), zgodnie z którym strony obowiązane są dawać wyjaśnienia co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek oraz przedstawiać dowody. Nie ma racjonalnych przesłanek, aby nie stosować

tej zasady w przedmiotowym postępowaniu prowadzonym przez organ administracji publicznej. Instytucja żądania wyjaśnień z art. 33 ust. 1 u.g.w.s. powinna być pomocniczo stosowana w celu usunięcia wątpliwości organu, po to aby nie rozstrzygać ich na niekorzyść stron. Wymaga tego zasada prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.). Niemniej jednak należy przyjąć, iż uchylenie się od udzielenia informacji może być podstawą do wydania decyzji negatywnej. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznaje za dopuszczalną odmowę rejestracji związku wyznaniowego, w przypadku gdy wnioskodawcy uchylają się od udzielenia informacji na temat podstawowych zasad religijnych tworzonej struktury, gdy jest to niezbędne do ustalenia, czy dana wspólnota religijna stanowi zagrożenie dla społeczeństwa demokratycznego⁴⁵. Podkreśla się przy tym, że zastrzeżenia do przedstawionej dokumentacji powinny być wyrażone wnioskodawcy w zrozumiałym i wyczerpującym sposób⁴⁶.

Sformułowanie „organ wydaje” skłania do przyjęcia, iż w razie spełnienia przez wnioskodawców przesłanek ustawowych ustawodawca nie pozostawia organowi rejestrującemu swobodnego wyboru działania. Na gruncie teorii prawa administracyjnego należałoby więc uznać, iż mamy do czynienia z kategorią tzw. aktów związanych. W praktyce stosowania przepisów ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania organ rejestrujący musi dokonać dwustopniowego ustalenia. Pierwsze dotyczy zdefiniowania pojęć: bezpieczeństwo i porządek publiczny, zdrowie, moralność publiczna, władza rodzicielska, podstawowe prawa i wolności innych osób. Interpretując powyższe klauzule, trzeba odwołać się do dorobku nauki prawa konstytucyjnego i orzecznictwa TK – z uwagi na podobieństwo sfor-

41 Zob. H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 162.

42 Por. wyrok NSA z dnia 14 marca 1988 r., IV SA 1152/87, LEX nr 625735.

43 Zob. J. Borkowski (w.): J. Borkowski (red.), J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 72.

44 Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz.101 z późn zm.

45 Zob. decyzja z dnia 14 czerwca 2005 r. w sprawie *Cârnuirea Spirituală a Muslimanilor din Republica Moldova v. Moldova*, skarga nr 12282/02, LEX nr 480633.

46 Zob. orzeczenie z dnia 5 kwietnia 2007 r. w sprawie *Kościół Scjentologiczny Moskwy v. Federacja Rosyjska*, skarga nr 18147/02, LEX nr 271837 oraz orzeczenie z dnia 5 października 2006 r. w sprawie *Oddział Moskiewski Armii Zbawienia v. Federacja Rosyjska*, skarga nr 72881/01, LEX nr 196009.

mułowań art. 32 ust. 2 i 3 u.g.w.s. do przesłanek materialnoprawnych ograniczeń praw i wolności w Konstytucji RP (art. 31 ust. 3 oraz art. 53 ust. 5 konstytucji). W dalszej kolejności organ rejestrujący powinien dokonać kontroli zgodności wniosku z normami ustawowymi leżącymi u podstaw ochrony wartości z art. 32 ust. 2 i 3 u.g.w.s. w ustalonym rozumieniu. Niedopuszczalne jest ocenianie regulacji statutu przez pryzmat aktów prawa powszechnie obowiązującego rangi podustawowej, a także

konania oceny systemu wierzeń w kontekście przyjętej definicji religii. Przepisy ustawy nie stanowią wprost, iż brak religijnego charakteru grupy wnioskującej o wpis do rejestru uzasadnia wydanie przez ministra decyzji odmownej. Warto zauważyć, że zgodnie z art. 2 u.g.w.s. obywatele mogą tworzyć „wspólnoty religijne (...) zakładane w celu wyznawania i szerzenia wiary religijnej, posiadające własny ustrój, doktrynę i obrzędy kultowe”. Wydaje się, iż z zacytowanego przepisu można wyprowadzić



Sformułowanie „organ wydaje” skłania do przyjęcia, iż w razie spełnienia przez wnioskodawców przesłanek ustawowych ustawodawca nie pozostawia organowi rejestrującemu swobodnego wyboru działania.

w świetle zarządzeń, zaleceń, wytycznych i innych regulacji, które zalicza się do kategorii prawa wewnętrznego. Zakazane jest stosowanie dodatkowych, pozaustawowych kryteriów oceny. W okresie PRL odmowa wpisu mogła być uzasadniona nie tylko niezgodnością z prawem albo zagrożeniem bezpieczeństwa lub porządku publicznego, lecz także względami pożytku publicznego. Urząd do Spraw Wyznań mógł odmówić zgody na rejestrację, jeżeli uznał, że istnienie danego kościoła lub innego związku wyznaniowego nie jest z tych względów celowe. Nie dotyczyło to struktur rejestrowanych jako stowarzyszenia zwykłe, które jednak nie nabywały osobowości prawnej⁴⁷. Wylimitowanie przesłanki celowości utworzenia kościoła lub innego związku wyznaniowego oznacza zgodność przyjętego rozwiązania z prawnonaturalną koncepcją praw i wolności jednostki, która wyrażona została w konstytucji. Najbardziej sporną kwestią jest to, czy organ rejestrujący posiada kompetencję do do-

wniosek, iż kościół lub inny związek wyznaniowy powinny mieć charakter religijny. W obecnych ramach prawnych religię należy pojmować w sposób tradycyjny. Ma to istotne znaczenie w kontekście zjawiska określanego jako religia żartu (*joke religions*). Polega ono na ośmieszeniu tradycyjnych form religijności, utrwalonych systemów teistycznych, a zwłaszcza chrześcijaństwa. W przeciwnym razie każdy zestaw poglądów można byłoby uznać za religię. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 stycznia 1998 r.⁴⁸, podejmując się próby zdefiniowania pojęcia „kościół”, przedstawił pogląd, że religia jest szczególnym związkiem między człowiekiem a Bogiem, inaczej mówiąc – relacją między człowiekiem a świętością (*sacrum*). Zakłada aktywność osoby ludzkiej w dążeniu do świętości przez zbliżenie się do Boga. Taka interpretacja może być podstawą do wykluczenia z zakresu religii wszelkich poglądów odrzucających rozumienie Boga

47 Zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe...*, dz. cyt., s. 181.

48 Zob. wyrok NSA z dnia 23 stycznia 1998 r., I SA 1065/97, LEX nr 34411.

(Istoty Najwyższej), zwłaszcza w znaczeniu określonym w preambule konstytucyjnej. Zdaniem NSA „Nie może bowiem być zarejestrowana na podstawie art. 30 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. Nr 29, poz. 155) organizacja, która nie uwzględniła w swoim statucie istnienia Boga jako świętości (*sacrum*)”. Michał Pietrzak zarzuca takiemu stanowisku brak bezstronności władz państwowych⁴⁹. Z kolei w wyroku WSA w Warszawie z dnia 8 kwietnia 2014 r. wyrażono pogląd, iż do wymogów formalnych z art. 32 u.g.w.s. nie należy obowiązek ustalenia, czy wspólnota reprezentowana przez wnioskodawców (w tej sprawie „Kościoł Latającego Potwora Spaghetti”) ma cechę kościoła⁵⁰. Odnosząc się do zarysowanych rozbieżności, można stwierdzić, że zasadniczy spór dotyczy ustalenia tego, co należy rozumieć poprzez religię. Istnieje wiele różnorodnych koncepcji religii, które podlegają aktualnie pewnym przeobrażeniom. Współcześnie coraz częściej głosi się tzw. fenomenologiczną koncepcję religii, w myśl której religią staje się system wartości i zasad, które jednostki za takie uznają, często wyraźnie odbiegających od tych utrwalonych przez tradycyjne rozumienie religii. W takiej sytuacji na gruncie prawoznawstwa powstaje zasadniczy problem wymagający rozstrzygnięcia. Jest nim konieczność ustalenia, czy organ rejestrowy powinien uwzględniać zmieniające się odczucia w definiowaniu pojęcia religii, czy raczej winien bazować na tradycyjnym ujęciu przyjmowanym w religioznawstwie, zbliżonym do tego wyrażonego we wspomnianym orzeczeniu NSA z 1998 r. (I SA 1065/97). Odnosząc się do tej kwestii, w pierwszej kolejności trzeba stwierdzić, iż polski ustawodawca przewidział odrębną formę organizacyjno-prawną w postaci kościołów i innych związków wyznaniowych – obok stowarzyszeń. Należy więc zastanowić się nad kryterium wyodrębnienia tych form organizacyjnych w polskim systemie prawa. Zarówno kościoł i inny związek wyznaniowy, jak i stowarzyszenie stanowią zinstytucjonalizowaną społeczność –

i obie łączą ten sam cel, polegający na uzewnętrznianiu przekonań. Trzeba przyjąć, że istnieje między nimi różnica, gdyż racjonalny prawodawca nie tworzy odmiennych struktur dla jednakowych zrzeszeń ludzkich, co do profilu działalności. Wydaje się, że formuła kościoła i innego związku wyznaniowego przewidziana została przede wszystkim dla realizacji wolności sumienia i religii (art. 53 konstytucji), natomiast instytucja stowarzyszenia ma głównie na celu zaspokojenie potrzeb wynikających z wolności przekonań (art. 54 konstytucji) o konotacji niereligijnej. Taka koncepcja wymaga opowiedzenia się za tradycyjnym rozumieniem religii. W przeciwnym razie kategoria prawna kościołów i innych związków wyznaniowych traci jakikolwiek sens. Odmienną kwestią jest zaś to, czy takie rozwiązanie jest słuszne. Niewątpliwie rodzi ono szereg problemów na etapie stosowania prawa. W systemie prawa polskiego nie występuje bowiem definicja legalna pojęcia religia⁵¹. Trudno byłoby nawet takową sobie wyobrazić, gdyż musiałaby zostać skonstruowana w nawiązaniu do dzisiejszych systemów religijnych, a skutkiem tego byłoby nieuznawanie religijnego charakteru nowych zjawisk społecznych. Tak więc nie należy tego stanu zmieniać, albowiem dotychczasowe przepisy prawne – przy istnieniu pewnych mankamentów – pozwalają dostrzec i zaakceptować nowe postawy światopoglądowe. Ustawa zasadnicza określa jedynie Boga – jako źródło prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna. W kontekście tego zagadnienia wyrażono w literaturze postulat rozważenia, czy „być może właściwsze byłoby poprzestanie na wniosku deklaracji, że doktryna ma charakter religijny”⁵². Powyższy pomysł możliwy byłby do zrealizowania, gdyby struktury wyznaniowe działały w takich samych formach organizacyjnych jak inne zbiorowości, np. jako fundacje, stowarzyszenia, tak

49 Por. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe...*, dz. cyt., s. 245.

50 Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 kwietnia 2014 r., I SA/Wa 1517/13, LEX nr 1464959.

51 T.J. Zieliński, *Pojęcie religii, wyznania, związku wyznaniowego i kościoła w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (w:) tenże (red.), *Prawo i religia*, t. 1, Warszawa 2007, s. 30 i n. – podając za: M. Plisiecki, *Rejestr kościołów...*, dz. cyt.

52 M. Plisiecki, *Standardy świeckości przy rejestrowaniu związków wyznaniowych* (w:) A. Mezglewski, A. Tunia (red.), *Standardy bezstronności światopoglądowej władz publicznych*, Lublin 2013, s. 126.

jak ma to miejsce w USA. Ustawodawca polski, tak jak w większości państw Unii Europejskiej, przewiduje jednak odrębny reżim prawny dla podmiotów konfesyjnych. *De lege lata* odrębność formy organizacyjnej zrzeszeń religijnych – jako kościoły i inne związki wyznaniowe – wymaga dokonania ustalenia przez organ cech danej doktryny. W związku z tym w postępowaniu rejestrowym – na podstawie art. 84 § 1 k.p.a. – konieczne staje się powołanie biegłego, który dysponuje „wiadomościami specjal-

doktryny⁵³. Przepisy ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania nie precyzują w bliższy sposób przesłanki szerzenia wiary religijnej. Być może warto było poszukać inspiracji w zagranicznych porządkach prawnych. W Austrii wspólnota religijna musi istnieć co najmniej 20 lat, z czego przynajmniej od 10 posiadać musi osobowość prawną w rozumieniu prawa federalnego i liczbę członków co najmniej 2 na 1000 populacji Austrii⁵⁴. W ten sposób można byłoby zweryfikować wymóg szerzenia wiary reli-



Wydaje się, że formuła kościoła i innego związku wyznaniowego przewidziana została przede wszystkim dla realizacji wolności sumienia i religii (art. 53 konstytucji), natomiast instytucja stowarzyszenia ma głównie na celu zaspokojenie potrzeb wynikających z wolności przekonań (art. 54 konstytucji) o konotacji niereligijnej.

nymi” z zakresu religioznawstwa. Wyraża się jednak obawy, iż przyjęcie określonej koncepcji religii może wpływać hamująco na proces powstawania nowych kościołów lub innych związków wyznaniowych, gdyż organ rejestrujący może sugerować się podobieństwem tworzonej struktury do już istniejących w obrocie prawnym. Uważam, iż przede wszystkim trzeba dążyć do tego, aby na płaszczyźnie prawa stanowionego różnice w statusie kościołów i innych związków wyznaniowych oraz stowarzyszeń miały zawsze usprawiedliwione kryteria odmiennego traktowania. W odniesieniu do wyrażanego niepokoju warto wspomnieć, że w praktyce główną przeszkodą, jaką napotykali wnioskodawcy, był nie charakter doktryny, lecz braki w treści wniosku. W okresie od 31 lipca 1995 r. do 20 października 2009 r. odmówiono rejestracji 50 grupom, przy czym jedynie w 8 przypadkach powodem była treść

gijnej. Bez wątplenia jest to pewien sposób zweryfikowania motywacji wnioskodawców i ustalenia tego, czy dana wiara posiada wiernych, co byłoby przejawem szerzenia wiary religijnej. Należy jednak pamiętać, iż termin na uzyskanie podmiotowości prawnej nie może być zbyt długi, gdyż Polska jako państwo musi zapewnić możliwość korzystania

53 M. Piszcz-Czapła, *Rejestr kościołów i związków wyznaniowych* (w:) K. Krasowski, M. Materniak-Pawłowska, M. Stanulewicz (red.), *Prawo państwowe a prawo wewnętrzne związków wyznaniowych. Pamiętnik VII Zjazdu Katedr i Wykładowców Prawa Wyznaniowego. Gniezno 11–12 IX 2010*, Poznań 2010, s. 159–160 – podaje za: M. Plisiecki, *Rejestr kościołów...*, dz. cyt.

54 Zob. K. Orzeszyna, *Podstawy relacji między państwem a kościołami w konstytucjach państw członkowskich i traktatach Unii Europejskiej. Studium prawnooporównawcze*, Lublin 2007, s. 252–253. s. 124.

z art. 9 europejskiej konwencji praw człowieka⁵⁵ (dalej: EKPC). Do najczęstszych przyczyn naruszeń art. 9 EKPC związanych z tworzeniem podmiotów wyznaniowych należy zaliczyć kreowanie klasyfikacji związków wyznaniowych, a następnie odmawianie danej wspólnoty uzyskania określonego typu osobowości prawnej z uwagi na kryteria ilościowe lub o charakterze historyczno-kulturowym⁵⁶.

niczeniu w sprawowaniu kultu publicznego, sprawowaniu kultu prywatnego, podejmowaniu czynności nakazanych przez doktrynę danej religii oraz dokonywanie czynności rytualnych (np. obmycia, spożywania kosztownych produktów)⁵⁷. Z kolei metody działania oznaczają sposób postępowania członków wspólnoty w sferze wyznawanych wierzeń. Metody te muszą być zgodne z konstytucyjnymi prawami



Trzeba dążyć do tego, aby na płaszczyźnie prawa stanowionego różnice w statusie kościołów i innych związków wyznaniowych oraz stowarzyszeń miały zawsze usprawiedliwione kryteria odmiennego traktowania.

Problematyczne jest odniesienie się w kwestii informacji o dotychczasowych formach życia religijnego i metodach działania kościoła lub innego związku wyznaniowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, gdyż jej przepisy nie określają, co należy rozumieć przez formy życia religijnego oraz metody działania kościoła lub innego związku wyznaniowego. Tymczasem należy przez nie rozumieć wszelkie przejawy przekonania religijnych w zachowaniu jednostki. Są to przede wszystkim praktyki religijne, rozumiane jako „sprawowanie aktów mających na celu oddawanie czci Bogu i świętym, tak w formie publicznej, jak i prywatnej. Obejmują one modlitwę, uczestniczenie w obrzędach i nauczanie. Wykonywanie praktyk religijnych polega na uczest-

i wolnościami człowieka. Niedopuszczalne jest zaresztowanie grupy, która wywiera przymus na swoich członków i podstępem pozyskuje nowych wyznawców. Dotyczy to przede wszystkim stosowania psychomanipulacji, polegającej na oddziaływaniu na człowieka różnorodnymi metodami (werbalnymi, audialnymi, wizualnymi i innymi) celem uzyskania kontroli nad procesami myślowymi jednostki, pozabawiając ją autonomii w zakresie samookreślenia w sferze światopoglądowej. Bardzo często tego typu zabiegi mogą być dokonywane pod kamuflażem działalności religijnej. W związku z tym, jeżeli na etapie procedury rejestracyjnej minister właściwy do spraw wyznań religijnych dostrzeże w statucie postanowienia, które budzą uzasadnione podejrzenie, iż naruszają jedną z fundamentalnych wartości, jaką jest np. zdrowie człowieka, to należy wydać decyzję odmowną. Z uwagi na konstytucyjną ochronę godności człowieka (art. 30) za niedopuszczalne należy uznać legalizowanie struktur przyjmujących zasadę bezwzględnego posłuszeństwa członków wo-

55 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284).

56 Por. M. Hucal, *Wolność sumienia i wyznania w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2012, s. 142 i n.

57 R. Sztuchmiller, *Praktyki religijne* (w:) A. Mezglewski (red.), *Leksykon...*, dz. cyt., s. 319.

bec władz zbiorowości poprzez zakaz formalnego wystąpienia z grona wyznawców. W polskiej konstytucji brak jest *expressis verbis* wyrażonego prawa do zmiany wyznania, które jest wyraźnie akcentowane w art. 9 EKPC. Wśród uprawnień zawartych w art. 9 ust. 1 EKPC w pierwszej kolejności przewidziano wolność zmiany religii lub przekonań (ang. *freedom of religion or belief*; fr. *la liberté de changer de religion ou de conviction*), a następnie prawo do uzewnętrzniania religii lub przekonań. Trzeba mieć na

sprzeczne z prawem należy uznać bariery związane z wystąpieniem z grupy. Metody działania muszą pozostawać w konstytucyjnych ramach ustrojowych RP. Z tego też względu dla organu rejestrującego istotne znaczenie pełni informacja o dotychczasowych formach życia religijnego i metodach działania kościoła lub innego związku wyznaniowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W przedmiotowym postępowaniu nie jest prawnie doniosła okoliczność legalnego funkcjonowania danej grupy



Organy strasburskie przyznały państwom znaczną swobodę w sferze stanowienia zasad, w oparciu o które jednostka w sposób ważny może odstąpić od swojego wyznania.

uwadze fakt, iż organy strasburskie przyznały państwom znaczną swobodę w sferze stanowienia zasad (ang. *margin of appreciation*), w oparciu o które jednostka w sposób ważny może odstąpić od swojego wyznania. Niemniej jednak prawo do wystąpienia z kościoła lub innego związku wyznaniowego należy wywodzić ze sformułowania w art. 53 ust. 2 zd. 1 konstytucji, iż wolność religii obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru. Wybór ten – jak się wydaje – obejmuje również decyzję o rezygnacji z członkostwa w danym kościele lub innym związku wyznaniowym. Prawo jednostki do odstąpienia od wyznawanej religii można wyprowadzić też z innych przepisów konstytucji: zasady godności człowieka (art. 30), zasady wolności (art. 31), z prawa decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47), a także z prawa do wolności wypowiedzi (art. 54)⁵⁸. Nikt nie może podlegać przymusowemu członkostwu, a zatem za

religijnej na obszarze innych państw ani też popełnione naruszenia prawa w obcym porządku prawnym, co wynika z różnorodnych przesłanek rejestracji podmiotów konfesyjnych we współczesnych systemach prawnych.

Organ rejestrujący rozstrzyga w przedmiocie wniosku w drodze decyzji administracyjnej. Forma uregulowania statusu prawnego podmiotu wyznaniowego ma również istotne znaczenie dla osób trzecich. Treść każdej ustawy jest jawna i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Decyzja administracyjna nie ma takiego charakteru, gdyż rozstrzygnięcie w przedmiocie wpisu do rejestru doręczane jest tylko wnioskodawcy, względnie podmiotom na prawach strony, jeśli zgłosiły swój udział w postępowaniu rejestracyjnym. Na stronie internetowej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji co jakiś czas aktualizowana jest lista kościołów i innych związków wyznaniowych wpisanych do rejestru. Decyzja pozytywna nie podlega zaś ogłoszeniu w urzędowym publikatorze. Nie jest to bez znaczenia dla innych podmiotów prawa, związki wyznaniowe uczestniczą bowiem w obrocie gospodarczym i przykładowo może zaistnieć potrze-

58 Zob. W. Brodziński, *Wolność sumienia i religii* (w:) S. Grabowska, R. Grabowski, W. Skrzydło (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 659.

ba ustalenia struktury organizacyjnej danego kościoła czy innego związku wyznaniowego, która wynika ze statutu. Będzie to możliwe zasadniczo tylko w przypadku podmiotów o ustawowo uregulowanej sytuacji prawnej, gdyż ustrój wspólnoty religijnej wynika z treści ustawy dostępnej w publikatorach urzędowych i innych bazach danych. Tymczasem statut kościoła lub innego związku wyznaniowego zarejestrowanego na podstawie decyzji jest jawny, lecz zapoznać się z nim można tylko w siedzibie Mi-

nym w postępowaniu ustawodawczym. Natomiast decyzja administracyjna ma charakter jednostronny, co oznacza, że organ wydający decyzję ustala w sposób władczy prawa i obowiązki strony postępowania administracyjnego. Konstytucja w ogóle nie wymienia wpisu do rejestru jako formy regulacji prawnej kościołów i innych związków wyznaniowych. Nie podzielam jednak stanowiska, iż sama ta okoliczność oznacza naruszenie ustawy zasadniczej. W obecnym stanie normatywnym wysoce pożąda-



Do ustawodawcy należy adresować postulat zapewnienia tożsamego statusu prawnego kościołów i związków wyznaniowych ze stowarzyszeniami.

nisterstwa, podobnie jak z wszelkimi innymi dokumentami dotyczącymi wpisu zgodnie z § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 1999 r. w sprawie rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych⁵⁹.

Nie przewidziano instytucjonalnej formy dialogu między wnioskodawcą a organem rejestrowym. W tym też jawi się słaby punkt administracyjnego trybu rejestracji struktur wyznaniowych. Na mocy art. 25 ust. 4 i 5 konstytucji stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi powinny być kształtowane w drodze dwustronnej umowy ich właściwych przedstawicieli⁶⁰. Niestety powyższa zasada nie znajduje szerokiego zastosowania w dotychczasowej praktyce ustrojowej, gdyż przeważa tryb administracyjny w tworzeniu nowych kościołów i innych związków wyznaniowych. Uchwalenie każdej ustawy oparte jest na uzgadnianiu stanowisk, szczegółowo uregulowa-

ne jest, aby organ rejestrowy zapewnił wnioskodawcom jak najszerszy zakres prawa do czynnego udziału w postępowaniu rejestracyjnym. Na gruncie omawianego postępowania szczególną rolę powinna również pełnić zasada przekonywania wyrażona w art. 11 k.p.a. Z tej zasady wynika m.in. obowiązek szczególnej staranności w sporządzaniu uzasadnienia decyzji odmownej. Celem uzasadnienia jest wzbudzenie przekonania adresata rozstrzygnięcia, że akt odmowny jest zgodny z prawem⁶¹.

8. Weryfikacja decyzji administracyjnych

Minister właściwy do spraw wyznań religijnych jest naczelnym organem administracji rządowej, a zatem od decyzji wydanej przez ten organ przysługuje odwołanie, czyli wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a.). Z uwagi na brak przepisów szczególnych w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania – do postępowania w sprawie wniosku o ponowne rozpatrzenie spra-

59 Dz.U. z 1999 r. nr 38, poz. 374.

60 Zob. P. Stanisławski, *Naczelne zasady instytucjonalnych relacji państwo–kościół* (w:) A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo...*, dz. cyt., s. 80.

61 Zob. H. Knysiak-Molczyk, (w:) T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk i in., *Postępowanie...*, dz. cyt., s. 122.

wy odpowiednie zastosowanie będą miały przepisy kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące odwołań (art. 127 § 3 *in fine* k.p.a.). Wspomniany środek prawny ma charakter niedewolutywny, z czym wiąże się określone skutki w zakresie odpowiedniego stosowania do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przepisów dotyczących odwołań od decyzji. Zastosowania nie będą miały te przepisy, które związane są z dewolutywnym charakterem odwołania, tj. art. 129 § 1, art. 132, art. 133, art. 136 *in fine*, art. 138 § 2 k.p.a.⁶² Weryfikacja rozstrzygnięcia powinna polegać na ponownej ocenie treści statutu w świetle zgodności z ustawami chroniącymi wartości wymienione w art. 33 ust. 3 u.g.w.s. Organ rejestrujący może wydać rozstrzygnięcia przewidziane w art. 138 § 1 k.p.a. Od decyzji wydanej w wyniku ponownego rozpatrzenia, strony mają prawo do złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶³. Kontrola sądownoadministracyjna działań organów administracji publicznej sprawowana jest w oparciu o kryterium zgodności z prawem powszechnie obowiązującym.

9. Wnioski

Regulacja prawna dotycząca rejestrowania nowych kościołów i innych związków wyznaniowych zawarta jest w licznych aktach prawnych. Przepisy materialnoprawne wynikają z ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, a normy procesowe rekonstruowane są zarówno z tej ustawy, jak i odpowiednio stosowanych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Normy proceduralne wystarczająco zapewniają ochronę pozycji prawnej

stron, a uregulowania ustawy wręcz są korzystniejsze od wzorca zawartego w kodeksie postępowania administracyjnego. Pozytywnie należy ocenić zmianę modelu rejestracji struktur wyznaniowych w 1989 r. poprzez rezygnację z systemu koncesyjnego na rzecz systemu deklaracji, co w pełni odpowiada koncepcji praw i wolności w konstytucji. Przedmiotem sporu jest zaś kwestia interpretacji norm materialnoprawnych w kontekście dopuszczalności badania przez organ rejestrujący, czy dany system wierzeń ma charakter religii, a jeśli tak, to jaką przyjąć koncepcję religii. Wydaje się jednak, że koronnym argumentem uprawniającym do przeprowadzenia takowej oceny jest istnienie odrębnego reżimu prawnego dla kościołów lub innych związków wyznaniowych i odrębnego dla stowarzyszeń. Przyjęcie założenia przeciwnego – iż organ rejestrowy nie dysponuje kompetencją do oceny systemu wierzeń – przekreśla jakikolwiek sens istnienia rejestru i formy organizacyjno-prawnej kościoła lub innego związku wyznaniowego. Niemniej organ rejestrowy musi dokończyć analizy z najwyższą starannością i dbałością o poszanowanie zasady bezstronności światopoglądowej władz publicznych (art. 25 ust. 2 konstytucji). Z kolei do ustawodawcy należy adresować postulat zapewnienia tożsamesego statusu prawnego kościołów i związków wyznaniowych wraz ze stowarzyszeniami, a różnice w odmiennym traktowaniu były zawsze uzasadnione. Regulacja materialnoprawna rejestracji nie wywołuje istotnych zastrzeżeń. Normy materialnoprawne w zasadzie nie wywołują wątpliwości co do ich zgodności z konstytucją – z wyjątkiem wykluczenia cudzoziemców i apatrydów z zakresu podmiotowego prawa do założenia kościoła lub innego związku wyznaniowego. Klauzule generalne będące podstawą ograniczenia prawa do rejestracji pozostają zgodne z ustawą zasadniczą. Podsumowując, stwierdzam, że obecny model rejestracji kościołów i innych związków wyznaniowych zasadniczo spełnia standardy konstytucyjne.

62 Zob. A. Krawiec (w): T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk i in., *Postępowanie...*, dz. cyt., s. 407–408.

63 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.