

Piotr Czarny

## Opinia prawna w sprawie obowiązku zasięgnięcia opinii co do zmian w ustawach regulujących stosunek państwa do poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych<sup>1</sup>

Legal opinion concerning the obligation to seek opinion on proposed amendments to statutes governing the State's attitude to individual Churches and religious organizations: The aim of the article is to present a list of entities competent for provision of opinions to Deputies' bills which specify the State's attitude to Churches and religious organizations, regulate their legal status, as well as the relations between the Republic of Poland and churches and religious organizations. The author attempts to answer the question whether the constitutional standard resulting from Article 25 paragraphs 4 and 5 of the Constitution is met by referring a bill for consultation to appropriate churches and religious organizations. He concludes that the power to provide obligatory opinion concerning bills amending statutes relating to the State's attitude to particular churches and religious organizations (the so-called particular statutes) is vested in ten churches and religious organizations. Moreover, the provisions of the statutes, which contain an obligation to seek a legally non-binding opinion from a competent body of a Church or religious organization (based on an appropriate particular statute), are inconsistent with Article 25 paragraph 5 of the Constitution which requires that statutes governing relations between the State and Churches and religious organizations should be preceded by agreements concluded by the Council of Ministers and their appropriate representatives.

**Keywords:** Church | religious organizations | particular statutes | Constitution

**Słowa kluczowe:** kościół | związki wyznaniowe | ustawy partykularne | Konstytucja

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS, starszy wykładowca na Uniwersytecie Jagiellońskim; piotr.czarny@neostrada.pl.

### Zagadnienia wstępne

Przedmiotem opinii jest w pierwszej kolejności ustalenie katalogu podmiotów właściwych do opiniowania poselskich projektów ustaw, które określają stosunek państwa do kościołów i związków wyznaniowych, normując sytuację

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 8 października 2012 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu.

prawną danego związku i należą do kategorii stosunków między Rzeczpospolitą Polską a kościołami oraz związkami wyznaniowymi. Następnie opinia zawiera próbę odpowiedzi na pytanie o formę konsultacji oraz, co wydaje się w obowiązującym stanie prawnym najważniejsze, na pytanie: czy przekazanie projektu ustawy do konsultacji uprawnionym kościołom i innym związkom wyznaniowym (w konsekwencji ich niewiążąca opinia) wypełnia normę konstytucyjną wynikającą z art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji RP.

Część pierwsza opinii oparta jest głównie na sporządzonej w 2009 r. w Biurze Analiz Sejmowych *Aktualizacji informacji na temat podmiotów uprawnionych do opiniowania projektów ustaw w trybie art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu*.

### Uzasadnienie i ustalenia szczegółowe

Jak wynika z art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu uprawnienie do opiniowania projektów ustaw wynikać może z przepisów ustaw. Ustawa może wprowadzać wręcz obowiązek zasięgnięcia tego rodzaju opinii od określonej osoby lub instytucji. Takie rozwiązania znalazły się w wielu ustawach dotyczących stosunku państwa do konkretnych kościołów i związków wyznaniowych.

Dokładnie chodzi tu o następujące przepisy:

- a) art. 1 ust. 3 ustawy z 13 maja 1994 r. o stosunku państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 73, poz. 324 ze zm.), który stanowi, że: *Zmiany niniejszej ustawy wymagają uprzedniej opinii Konsystorza Kościoła,*
- b) art. 5 ust. 2 art. 5 ust. 2 ustawy z 13 maja 1994 r. o stosunku państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 73, poz. 323 ze zm.), który stanowi, że: *Zmiany niniejszej ustawy wymagają uprzedniej opinii Synodu Kościoła,*
- c) art. 1 ust. 3 art. 1 ust. 3 ustawy z 30 czerwca 1995 r. o stosunku państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 97, poz. 479 ze zm.), który stanowi, że: *Wszelkie zmiany niniejszej ustawy wymagają uprzedniej opinii Rady Kościoła,*
- d) art. 1 ust. 3 ustawy z 30 czerwca 1995 r. o stosunku państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 97, poz. 480 ze zm.), który stanowi, że: *Wszelkie zmiany niniejszej ustawy wymagają uprzedniej opinii Prezydium Rady Kościoła,*
- e) art. 1 ust. 3 ustawy z 30 czerwca 1995 r. o stosunku państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 97, poz. 482 ze zm.), który stanowi, że: *Wszelkie zmiany niniejszej ustawy wymagają uprzedniej opinii Rady Synodalnej,*
- f) art. 1 ust. 3 ustawy z 30 czerwca 1995 r. o stosunku państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 97,

- poz. 481 ze zm.), który stanowi, że: *Wszelkie zmiany niniejszej ustawy wymagają uprzedniej opinii Zarządu Kościoła,*
- g) art. 1 ust. 3 ustawy z 20 lutego 1997 r. o stosunku państwa do żydowskich gmin wyznaniowych w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 41, poz. 251 ze zm.), który stanowi, że: *Wszelkie zmiany ustawy wymagają uprzedniej opinii zarządu Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich,*
- h) art. 1 ust. 3 ustawy z 20 lutego 1997 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 41, poz. 252 ze zm.), który stanowi, że: *Wszelkie zmiany niniejszej ustawy wymagają uprzedniej opinii Rady Przełożonych Kościoła,*
- i) art. 1 ust. 3 ustawy z 20 lutego 1997 r. o stosunku państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 41, poz. 253 ze zm.), który stanowi, że: *Wszelkie zmiany niniejszej ustawy wymagają uprzedniej opinii Rady Kościoła,*
- j) art. 1 ust. 3 ustawy z 20 lutego 1997 r. o stosunku państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 41, poz. 254 ze zm.), który stanowi, że: *Wszelkie zmiany niniejszej ustawy wymagają uprzedniej opinii Prezydium Naczelnej Rady Kościoła.*

Przedstawione wyżej uregulowania pochodzą z ustaw uchwalonych w latach 1994–1997, a więc w okresie przed wejściem w życie Konstytucji RP. Zwraca uwagę, że analogicznych rozwiązań brak w wydanych nieco wcześniej aktach normatywnych regulujących stosunki między państwem a dwoma największymi kościołami, tj. w ustawie z 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 29, poz. 154 ze zm.) oraz w ustawie z 4 lipca 1991 r. o stosunku państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz.U. nr 66, poz. 287 ze zm.). Nie ma ich również w ustawach wyznaniowych pochodzących z okresu międzywojennego (zob. np. ustawę z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 30, poz. 240).

Jak widać, dodatkowym – obok wprowadzenia obowiązku zasięgnięcia opinii – elementem tych regulacji jest wskazanie organu właściwego do wyrażenia opinii. Oczywiście jest to, że zasięgnięcie opinii jest w tym wypadku obligatoryjne, jak również to, iż opinia jest prawnie niewiążąca. Sformułowanie przepisów, jeśli chodzi o zakres ich zastosowania, jest językowo jasne (zmiana odpowiedniej ustawy), nie ma zatem miejsca na wykładnię rozszerzającą. W niektórych ustawach podkreślono wyraźnie, że opinia powinna być uprzednia, tj. wyrażona przed uchwaleniem przez Sejm odpowiedniego projektu. Niekiedy podkreślono też, że procedurze opiniowania podlegają wszystkie ewentualne zmiany, a więc również takie, które z punktu widzenia statusu danego kościoła mają charakter drugorzędny lub właściwie nieistotny.

Jeśli chodzi o formę opinii, o których mowa była wcześniej, to przepisy rangi ustawowej nie regulują dokładnie tej kwestii. Optymalna byłaby forma pisemna, przy czym istotne jest, aby stanowisko wyraził organ właściwy. Nie jest natomiast ważne, na jakim etapie postępowania ustawodawczego (a nawet przed jego formalnym rozpoczęciem) to nastąpi. Przyjąć też należy, że w sytuacji zgłoszenia poprawek do projektu, również co do nich przysługuje kościołom i związkom wyznaniowym prawo zajęcia stanowiska, chyba że z jakichś przyczyn nie byłyby one w ogóle poddawane pod głosowanie przez Sejm.

Dopuszczyć można również sytuację, w której upoważniony przedstawiciel kościoła lub związku wyznaniowego wyrazi przed posłami ustnie stanowisko organu, który reprezentuje, na podstawie wyraźnego, szczegółowego i pisemnego upoważnienia. Stanowisko to powinno zostać w sposób sformalizowany utrwalone na piśmie. Należy podkreślić, że możliwość ta byłaby szczególnie „korzystna” w sytuacji zgłoszenia poprawek do danego projektu na etapie prac w komisjach sejmowych. Stwierdzić bowiem trzeba, że prawo opiniowania zmian w ustawach należy rozumieć w ten sposób, iż co do każdej zmiany (zmiany każdego przepisu w określonym kształcie) właściwy organ danego kościoła może zająć stanowisko przed jej przyjęciem. Założenie to nie jest spełnione, jeśli przedmiotem opinii jest tylko „pierwotny” projekt, który w toku prac sejmowych został istotnie zmieniony.

W myśl art. 25 ust. 4 Konstytucji stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim określać powinna umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską oraz ustawy, zgodnie zaś z art. 25 ust. 5 Konstytucji: *stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami*. W doktrynie prawa konstytucyjnego i prawa wyznaniowego powszechnie wskazuje się na tej podstawie, że Konstytucja RP przyjęła zasadę konsensualnej regulacji stosunków między państwem z jednej a kościołami i związkami wyznaniowych z drugiej strony. Mówi się również w tym kontekście o zasadzie bilateralności (dwustronności). *Wykładnia funkcjonalna art. 25 ust. 5 wskazuje niewątpliwie, że celem ustrojodawcy było zagwarantowanie związkom religijnym realnego wpływu na treść stanowionego prawa w zakresie przewidzianym w rozważanym przepisie i stabilizacja indywidualnego statusu prawnego w państwie. (...) Wyrażona w art. 25 ust. 5 zasada bilateralności oznacza indywidualne i w pełni konsensualne kształtowanie stosunków Państwa z konkretnym związkiem religijnym*<sup>2</sup>. Niezależnie od tego należy zauważyć, że interpretacja i stosowanie w praktyce art. 25 ust. 5 Konstytucji wywołało znaczne problemy. Najlepszym dowodem jest to, że w ciągu pierwszych 14 lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. doszło do

<sup>2</sup> Zob. M. Olszówka, *Zawieranie umów i uchwalanie ustaw, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 6(101), s. 50.

podpisania na podstawie tego przepisu tylko jednej i to „selektywnej” umowy i uchwalenia na jej podstawie odpowiedniej ustawy<sup>3</sup>. Praktyka ustrojowa nie przyczyniła się więc do rozwiązania problemów interpretacji art. 25 ust. 5 Konstytucji RP.

Oczywiście przyjęty przez ustawodawcę konstytucyjnego model wygląda nieco inaczej w wypadku Kościoła katolickiego, a to dlatego, że umowa regulująca jego stosunki z Rzeczpospolitą Polską ma charakter umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą wyrażoną w ustawie (art. 89 ust. 1 Konstytucji). Ponieważ jednak umowa taka zajmuje w porządku prawnym miejsce wyższe niż ustawy, to te ostatnie nie mogą naruszać postanowień konkordatu. Mamy więc do czynienia ze szczególnym wzmocnieniem znaczenia regulacji konsensualnej, co potwierdza samą regułę w zakresie relacji państwo – kościoły i związki wyznaniowe.

Praktyka przedkonstytucyjna pozwala przyjąć założenie, zgodnie z którym sformułowanie: „ustawy określające stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi (tj. niekatolickimi) kościołami i związkami wyznaniowymi”, oznacza odrębne akty ustawodawcze (obowiązują bowiem jeszcze w tym zakresie pochodzące z okresu międzywojennego rozporządzenia z mocą ustawy, a konkretnie rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 28 marca 1928 r. o stosunku państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nieposiadającego hierarchii duchownej, Dz.U. nr 38, poz. 363 ze zm.) dotyczące statusu w państwie konkretnych organizacji wyznaniowych (tzw. ustawy partykularne), a nie chodzi tu o ustawy regulujące odrębnie pewne aspekty tej problematyki w odniesieniu do nich wszystkich (np. ustawę o własności i innych prawach majątkowych przysługujących kościołom i związkom wyznaniowym).

Zgodzić się należy w pełni z poglądem, zgodnie z którym: *Jak w przypadku uchwalenia ustawy partykularnej, tak w stosunku do ustawy zmieniającej ustawę wyznaniową konieczne jest zawarcie umowy między właściwymi przedstawicielami związku religijnego a rządem. Wymóg ten jest niezbędny niezależnie od tego, czy ustawa partykularna została uchwalona przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. czy po*<sup>4</sup>. Pierwszą tezę uzasadnić można stosunkowo łatwo, wskazując, że ustawy o zmianie tzw. ustaw partykularnych, dotyczą również z reguły pewnego wycinka stosunków między Rzeczpospolitą Polska a kościołami i związkami wyznaniowymi. Konstytucja nie wyróżnia zaś ustaw regulujących całokształt stosunków państwa z określonym kościołem od ustaw doty-

<sup>3</sup> P.A. Leszczyński, *Regulacja stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi związkami wyznaniowymi na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji – parę uwag* [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa profesora Jerzego Jaskierni*, R.M. Czarny i K. Spryszak (red.), Toruń 2012, s. 645.

<sup>4</sup> M. Olszówka, *Zawieranie umów*, *op. cit.*, s. 56.

czących tylko jakiegoś fragmentu tych stosunków (tzw. ustaw selektywnych). Poza tym wynika to z celu regulacji konstytucyjnej, jakim jest stabilizacja indywidualnego statusu kościoła. Przyjęcie, że uchwalenie ustawy o stosunku państwa do określonego kościoła wymaga stosownej umowy, a dokonywanie zmian w takiej ustawie już nie, czyniłoby funkcję stabilizacyjną art. 25 ust. 5 Konstytucji po prostu iluzoryczną. Jeśli chodzi o drugie założenie, tj. odniesienie art. 25 ust. 5 Konstytucji do przedkonstytucyjnych ustaw partykularnych, to zwrócić trzeba uwagę, że obowiązujące ustawy partykularne uchwalone były z reguły po porozumieniu się z władzami danego kościoła i za ich akceptacją. Trudno byłoby więc przyjąć, że jako akty jednostronne nie mogą korzystać z gwarancji stabilności wynikających z art. 25 ust. 5 Konstytucji. Poza tym założyć należy, że art. 25 ust. 5 jest przepisem, który obowiązuje bezpośrednio już od momentu wejścia w życie ustawy zasadniczej.

Na marginesie zauważyć tylko należy, że pewnym niedociągnięciem unormowania konstytucyjnego jest brak regulacji międzyczasowej, określającej wyraźnie, jak traktować przedkonstytucyjne ustawy normujące stosunek państwa do poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych.

Jak jednoznacznie wynika z wcześniejszych rozważań, przepisy ustaw określające „tylko” obowiązek zasięgnięcia opinii właściwego organu kościoła lub związku wyznaniowego co do zmiany odpowiedniej ustawy partykularnej pozostają w sprzeczności z art. 25 ust. 5 Konstytucji, który w wypadku ustaw o stosunku państwa do kościołów i związków wyznaniowych (również ustaw zmieniających te stosunki) wymaga umowy zawartej przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Opinia z natury rzeczy jest prawnie niewiążąca, zawarcie umowy zaś wymaga wyraźnego „pozytywnego” i stanowczego (prawnie wiążącego) oświadczenia woli.

Poza tym istotny jest tu problem natury proceduralnej. Otóż zgodnie z Konstytucją RP zawarcie umowy stanowiącej podstawę tzw. ustawy partykularnej lub jej zmiany wymaga również „pozytywnego” stanowiska (oświadczenia) Rady Ministrów. Oznacza to, po pierwsze, że nie wystarcza tu tylko akceptacja właściwego organu kościelnego, konieczna jest też akceptacja Rady Ministrów. Po drugie, oba stanowiska muszą stanowić elementy jednej czynności prawnej – zawarcia umowy, muszą być więc ściśle ze sobą powiązane. Nie wnikając więc w trudny problem, czy umowa Rady Ministrów z właściwymi przedstawicielami konkretnych kościołów i związków wyznaniowych może być zawarta w sposób dorozumiany (tj. przez tzw. czynności konkludentne, a stosowne oświadczenia mogą być czasowo oddzielone od siebie), stwierdzić należy, że sama zgoda władz kościoła lub związku wyznaniowego nie wystarczy, aby można było uchwalić ustawę o statusie prawnym tego kościoła lub zmianie tego statusu.

Inaczej mówiąc, zwracanie się w chwili obecnej do odpowiednich instytucji kościelnych o wyrażenie opinii w sprawie zmian w ustawie regulującej stosunki

państwa z danym kościołem jest wypełnieniem ustawowego obowiązku, ale nie oznacza to, że prawidłowo ujmuje rolę danego kościoła w postępowaniu legislacyjnym. Ta rola jest bowiem ukształtowana w przepisach konstytucyjnych, które bardzo poważnie ją wzmacniają. Konstytucja RP uczyniła przepisy ustaw przewidujące obligatoryjne opiniowanie przez organy kościołów i związków wyznaniowych zmian ustaw ich dotyczących właściwie bezprzedmiotowymi. Ich zachowanie nie powoduje bowiem, że tryb uchwalenia takich zmian będzie zgodny z art. 25 ust. 5 Konstytucji.

W literaturze wskazano także, że: *Nie wydaje się jednak, aby każda nowelizacja ustawy indywidualnej wymagała zastosowania odrębnej procedury przewidzianej dla regulacji państwo – konkretny związek religijny, w tym podpisania umowy. Wykładnia funkcjonalna art. 25 ust. 5 Konstytucji pozwala przyjąć, że nowelizacja niemodyfikująca materialnie wzajemnych stosunków nie musi opierać się na umowie. Egzemplifikacją takiej właśnie treści ustawowej może być zmiana nazewnictwa organów Państwa, którym notyfikowane jest powstawanie, znoszenie czy przekształcanie osób prawnych konkretnego podmiotu konfesyjnego*<sup>5</sup>. Ze stanowiskiem tym można się w pełni zgodzić i stwierdzić, że możliwe są drobne „drugorzędne”, czysto „techniczne” i stylistyczne zmiany partykularnych ustaw wyznaniowych (np. zmiany terminologiczne), które w istocie nie wprowadzają żadnej „nowości normatywnej” i nie wymagają umowy. W takiej natomiast sytuacji zastosowanie mogłaby (i powinna) znaleźć procedura opiniowania, ponieważ problem co jest zmianą techniczno-stylistyczną nie zawsze wygląda jednoznacznie.

Teoretycznie możliwa jest jeszcze druga sytuacja, gdy procedura opiniodawcza nabrałaby znaczenia. Chodzi tu o sytuację, gdy w umowie dotyczącej statusu byłaby wprost przewidziana możliwość zmiany niektórych przepisów ustawy wydanej na podstawie tej umowy bez konieczności zachowania trybu konsensualnego, a za wystarczające uznano by zachowanie trybu opiniowania. Ta sytuacja ma jednak charakter potencjalny z uwagi na brak praktyki w zakresie zawierania umów na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji.

Generalnie jednak poza dwoma wskazanymi przypadkami samo przekazanie projektu ustawy do zaopiniowania przez właściwą instytucję kościelną, a nawet wyrażenie przez nią pozytywnego stanowiska, nie wypełnia wymogów wynikających z art. 25 ust. 5 Konstytucji.

Zauważyć należy ponadto, że obowiązek konsultacji w trakcie postępowania ustawodawczego z „właściwymi władzami” kościołów i związków wyznaniowych nie może być traktowany w sposób formalistyczny, tj. bez uwzględnienia przepisów Konstytucji RP dotyczących współdziałania między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 3 Konstytucji).

W nawiązaniu do sporządzonej w Biurze Analiz Sejmowych *Opinii prawnej w sprawie zakresu obowiązku przeprowadzenia konsultacji dotyczących*

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 57.

*poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego oraz niektórych innych ustaw z 2 lutego 2012 r. uzupełnić należy powyższe rozważania o stwierdzenie, że brak konieczności obligatoryjnego zwrócenia się o opinię do kościołów i związków wyznaniowych nie powinien być interpretowany jako zakaz tego rodzaju działań. Konstytucyjna zasada współdziałania państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych dla dobra człowieka i dobra wspólnego (art. 23 ust. 3 Konstytucji) uprawnia organy Sejmu do zwrócenia się do odpowiednich instytucji kościelnych o zajęcie stanowiska (wyrażenie opinii) w trakcie rozpatrywania projektów ustaw, które dotyczą również pewnych aspektów działalności kościołów i związków wyznaniowych, a nie wymagają konsensualnego uregulowania w trybie określonym w art. 25 ust. 5 Konstytucji ani też obligatoryjnego zasięgnięcia opinii. Tego rodzaju współdziałanie nastąpić może także w trakcie prac nad projektem w komisjach sejmowych przez zaproszenie przedstawicieli kościołów i związków wyznaniowych na posiedzenie komisji w celu złożenia informacji o ich stanowisku co do rozpatrywanego projektu (art. 153 ust. 2 regulaminu Sejmu). Pamiętać tu jednak należy o zasadzie równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1 Konstytucji), z której wynika zakaz odmiennego traktowania niektórych wyznań, w tym umożliwienie tylko wybranym z nich zajęcia stanowiska w trakcie prac parlamentarnych. W takiej sytuacji należałoby więc zwracać się o opinię co najmniej do tych wszystkich kościołów i związków wyznaniowych, które działają na podstawie odrębnych ustaw.*

## **Podsumowanie**

Podsumowując, należy stwierdzić, że uprawnienie do obligatoryjnego opiniowania projektów zmian ustaw dotyczących stosunku państwa do konkretnych kościołów i związków wyznaniowych (tzw. ustaw partykularnych) przysługuje zgodnie z obowiązującymi ustawami dziesięciu kościołom i związkom wyznaniowym. Ich dokładny wykaz zawarty jest na początku opinii. Formalnie procedura opiniowania dotyczyć powinna projektów ustaw zmieniających konkretne ustawy regulujące stosunki państwa i danego kościoła/związku wyznaniowego niezależnie od tego, który z pomiotów uprawnionych wniósł inicjatywę ustawodawczą.

Poza tym przepisy ustaw, określające obowiązek zasięgnięcia niewiążącej prawnie opinii właściwego organu kościoła lub związku wyznaniowego na podstawie odpowiedniej ustawy partykularnej, pozostają w sprzeczności z art. 25 ust. 5 Konstytucji, który w wypadku ustaw o stosunku państwa do kościołów i związków wyznaniowych wymaga uprzedniej umowy zawartej przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Przyjąć przy tym nale-



ży, że regulacja konstytucyjna ma zastosowanie również do zmian tzw. ustaw partykularnych i to także tych, które wydane zostały przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r. Procedura przewidziana w art. 25 ust. 5 Konstytucji czyni w zasadzie bezprzedmiotową procedurę opiniodawczą przewidzianą w ustawach zwykłych.

Procedura opiniodawcza mogłaby mieć praktyczne znaczenie jedynie w dwóch przypadkach. Po pierwsze, wyjątkowo gdy chodzi o takie czysto „techniczne” zmiany partykularnych ustaw wyznaniowych, które z uwagi na swój zakres lub charakter nie wymagałyby uprzedniej umowy. Po drugie, możliwa jest sytuacja, w której w odpowiedniej umowie Rady Ministrów z władzami danego kościoła zawarte byłyby postanowienia, zgodnie z którymi zmiany niektórych regulacji nie wymagają odrębnej umowy, ale wystarczy zachowanie procedury konsultacji. Tego rodzaju sytuacja obecnie jednak nie występuje.

Ponadto samo przekazanie projektu ustawy do zaopiniowania przez właściwą instytucję kościelną, a nawet wyrażenie przez nią pozytywnego stanowiska, nie wypełnia wymogów wynikających z art. 25 ust. 5 Konstytucji. Przepis ten wymaga bowiem umowy, a więc co najmniej – pomijając tu problem formy – zgodnych oświadczeń dwóch stron, przy czym jedną z nich musi być Rada Ministrów. Opinia (nawet pozytywna i wyrażona w formie pisemnej) wskazanego w ustawie organu kościoła lub związku wyznaniowego nie zastępuje oświadczenia woli, stanowiącego element umowy w rozumieniu art. 25 ust. 5 Konstytucji, a więc mającego znaczenie tylko łącznie z właściwym oświadczeniem złożonym w imieniu Rady Ministrów. Stąd też dalsze stosowanie procedury opiniowania – z wyjątkiem sytuacji wskazanych wcześniej – jest właściwie bezcelowe i postulować należałoby formalne uchylene jako zbędnych przepisów ją wprowadzających.