

Piotr Czarny

Opinia prawna na temat poselskiej inicjatywy ustawodawczej w odniesieniu do ustaw regulujących stosunek państwa do kościołów i związków wyznaniowych¹

Legal opinion on the Deputies' legislative initiative with regard to the laws governing the relations of the state with churches and religious organizations: The opinion deals, in particular, with the relationship between the requirement (ensuing from Article 25 para. 5 of the Constitution) for a church or religious organization to conclude an agreement with the Council of Ministers, and the admissibility of such an initiative. The literal and systematic interpretations of the Basic Law prove that the Council of Ministers is not vested with an exclusive legislative initiative in this regard, so it is therefore permissible to submit a bill by a group of deputies. The author concludes that the admissibility of a legislative initiative in this regard is not dependent on the fact of signing the agreement, but only on the real possibility of its conclusion confirmed by the government and representatives of the religious community. Otherwise, such a bill should be considered to be contrary to the law. The author proposes that the procedure for dealing with laws on religious issues be regulated in the Standing Orders of the Sejm.

Keywords: legislative initiative | constitution | Church | religious organization

Słowa kluczowe: inicjatywa ustawodawcza | konstytucja | kościół | związek wyznaniowy

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

Zagadnienia wstępne

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest odpowiedź na pytanie postawione w związku z treścią art. 25 ust. 5 Konstytucji, który stanowi, że stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznanio-

¹ Opinia sporządzona 18 października 2014 r. na zlecenie Klubu Poselskiego Prawo i Sprawiedliwość; BAS-WAUiP-2261/14.

wymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Brzmi ono: czy w przypadku inicjatywy poselskiej regulującej przepisy w zakresie stosunków państwo–kościół także jest wymagana umowa z kościołami lub związkami wyznaniowymi. Pytanie sformułowane zostało w sposób abstrakcyjny, nie wskazano w nim bowiem, o jaki konkretnie projekt ustawy chodzi.

Kwestią wstępną dla odpowiedzi na postawione pytanie jest problem dopuszczalności inicjatywy innych niż Rada Ministrów podmiotów w zakresie objętym regulacją art. 25 ust. 5 Konstytucji. Gdyby posłowie nie mieli w tym zakresie uprawnień wynikających z art. 118 ust. 1 Konstytucji, dalsze rozważania byłyby bowiem bezprzedmiotowe. Następnie analizy wymaga (postawione wprost w pytaniu) zagadnienie zakresu podmiotowego mocy wiążącej umowy, o której mówi ten przepis ustawy zasadniczej, tj. konkretnie odpowiedź na pytanie, czy wiąże ona tylko Radę Ministrów jako jej stronę, czy wiąże również organy władzy ustawodawczej, jak również podmioty mające prawo inicjatywy ustawodawczej. I kolejno analizie należy poddać kwestię, kiedy – jeśli chodzi o etapy postępowania ustawodawczego – powinna być zawarta umowa, o której mowa we wspomnianym wcześniej przepisie konstytucyjnym, a konkretnie, czy musi ona być zawarta przed złożeniem w Sejmie odpowiedniego projektu ustawy, czy też może to nastąpić również później, a więc już w toku postępowania ustawodawczego.

Podkreślić należy koniecznie, że wnikliwa odpowiedź na postawione pytanie jest utrudniona z trzech ważnych powodów. Po pierwsze, art. 25 ust. 5 Konstytucji sformułowany został w sposób lakoniczny, a wprowadzał nowe, wcześniej nieznanne w polskim prawie konstytucyjnym rozwiązania prawne. Ustanawia on – ogólnie rzecz biorąc – pewien model stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi, określany – w nawiązaniu do wzorów zagranicznych – jako „bilateralny”. Zakłada on ograniczenie swobody państwa w „jednostronnym” kształtowaniu sytuacji prawnej wspólnot wyznaniowych na rzecz metody dialogu i dwustronnych porozumień, co oznacza w praktyce, że regulacja ustawowa uzależniona jest zarówno od zgody państwa (reprezentowanego przez rząd), jak i przedstawicieli danej wspólnoty religijnej. Konstytucja nie reguluje jednak wprost bardzo wielu kwestii szczegółowych.

Po drugie, właściwie nie ma praktyki ustrojowej, która ułatwiałaby jego interpretację (zob. niżej w części Uzasadnienia i ustalenia szczegółowe). Po trzecie, w doktrynie prawa konstytucyjnego i prawa wyznaniowego wyrażone są dość zróżnicowane poglądy, jeśli chodzi o jego wykładnię. Generalnie wyróżnić można przy tym kierunek „rygorystyczny”, zakładający poddanie zawierania umów między Radą Ministrów a wspólnotami wyznaniowymi i uchwalanie na ich podstawie ustaw daleko idącym ograniczeniom formalnym i proceduralnym, oraz kierunek „elastyczny”, który bardziej akcentuje znaczenie samej zasady „konsensualnej” regulacji ustawowej w tej dziedzinie ze wskazaniem, że

Konstytucja RP nie reguluje kwestii szczegółowych, pozostawiając rozstrzygnięcie konkretnych problemów praktyce ustrojowej.

Podkreślić należy, że w związku z treścią postawionego pytania przedmiotem niniejszej opinii nie jest próba określenia, kiedy dana ustawa z uwagi na swoją treść podlega reżimowi prawnemu sformułowanemu w art. 25 ust. 5 Konstytucji. Poza tym dodać należy, że jeśli w niniejszej opinii mowa ogólnie o kościołach i związkach wyznaniowych lub o wspólnotach religijnych, to pojęcia te nie obejmują Kościoła katolickiego, bowiem jego status w zakresie objętym pytaniem reguluje odrębnie art. 25 ust. 4 Konstytucji.

Uzasadnienie i ustalenia szczegółowe

W literaturze prawniczej kwestia prawa inicjatywy ustawodawczej, jeśli chodzi o ustawy przewidziane w art. 25 ust. 5 Konstytucji (określane często jako tzw. ustawy wyznaniowe) traktowana jest w sposób dość zróżnicowany. Często wyrażane są poglądy, że mamy tu do czynienia z wyłączeniem Rady Ministrów². Kwestia jest skomplikowana, co zasygnalizowane jest w stanowisku L. Garlickiego, który zaznacza, że problem ten wymaga odrębnego rozważenia³.

Należy na wstępie podkreślić, że wykładnia językowa art. 25 ust. 5 wskazuje, iż jednoznacznie konstytucyjnie wykluczone jest „uchwalenie” ustawy bez wcześniejszej umowy, o której mowa w tym przepisie. Nie można tego automatycznie przenosić na złożenie czy też rozpatrywanie określonego projektu. Najważniejszy argument przemawiający na rzecz tezy, że unormowanie art. 25 ust. 5 nie wprowadza odmienności, jeśli chodzi o zakres podmiotowy prawa inicjatywy ustawodawczej, przynosi wykładnia systemowa. Chodzi o to, że w art. 221 oraz art. 235 ust. 1 Konstytucji wskazane są projekty ustaw, co do których ograniczone jest prawo inicjatywy ustawodawczej. Przepisy te mają charakter wyjątkowy i powinny być generalnie interpretowane jako wskazówka, że w innych sprawach zakres podmiotowy prawa inicjatywy ustawodawczej przysługuje wszystkim podmiotom wymienionym w art. 118 Konstytucji⁴.

Zwrócić należy również uwagę, że ograniczenie prawa inicjatywy ustawodawczej na rzecz Rady Ministrów oceniane być powinno z punktu widze-

² 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. 58 i powołana tam literatura.

³ L. Garlicki, Teza 13 do art. 118 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001.

⁴ T.J. Zieliński, *Implikacje art. 25 ust. 5 Konstytucji RP dla procedury parlamentarnej* [w:] *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4–5 Konstytucji RP)*, P. Stanisławski, M. Ordon (red.), Lublin 2013, s. 318, M. Olszówka, *Zawieranie umów, op. cit.*, s. 58.

nia zasady podziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji). Monopol rządowej inicjatywy ustawodawczej w pewnej dziedzinie stanowi ograniczenie w działalności organów władzy ustawodawczej, czego konsekwencją jest założenie, zgodnie z którym wymaga to wyraźnej (a nie dorozumianej) podstawy w szczególnym przepisie rangi konstytucyjnej. W kontekście dalszych rozważań należy dodać, że założenie, zgodnie z którym wszystkie uprawnione podmioty mogą składać projekty, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji, nie podważa konstytucyjnej roli i kompetencji Rady Ministrów, wynikających z tego przepisu. Sprzeciw rządu i zaniechanie zawarcia umowy powodować bowiem będą niedopuszczalność uchwalenia takiej ustawy.

Poza tym dodać tu można, że jedyny jak dotychczas przykład praktycznego zastosowania art. 25 ust. 5 Konstytucji pokazuje, iż podstawą uchwalenia ustawy był projekt poselski. Chodzi tu o tryb uchwalenia ustawy z 13 maja 2011 r. o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego z budżetu państwa (Dz.U. nr 144, poz. 849). Jak jednak już zaznaczono, ten jednorazowy precedens nie może być uważany za wystarczający dowód ukształtowania się praktyki ustrojowej, aczkolwiek może być sygnałem pewnego jej kierunku.

Generalnie zgodność poglądów przedstawicieli doktryny dotyczy założenia, zgodnie z którym uchwalenie ustawy, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji, musi być poprzedzone zawarciem stosownej umowy, o której mowa w tym przepisie. Wynika to z wykładni językowej, bowiem jeśli coś stanowi podstawę do jakiś działań, to „mogą one wyjść od tego dalej i rozwijać się”⁵. „Punktem wyjścia” dla ustawy wyznaniowej może być tylko umowa. Poza tym, jak się stwierdza, przyjęcie odmiennego założenia, tj. dopuszczalności swoistej następczej konwalidacji (sanacji) ustawy poprzez jej następczą akceptację przez Radę Ministrów i przedstawicieli danego Kościoła lub związku wyznaniowego naruszałaby *ratio legis* regulacji konstytucyjnej⁶. Istotnie z celowościowego punktu widzenia trudno byłoby przyjąć za dopuszczalną sytuację, gdy obowiązująca ustawa mogłaby faktycznie stać się podstawą późniejszej umowy z danym związkiem wyznaniowym. Otwierałoby to możliwość niedopuszczalnych nacisków na wspólnoty wyznaniowe, którym Konstytucja RP poręcza swobodę negocjowania i zawierania umów z Radą Ministrów (art. 25 ust. 3 Konstytucji).

Przyjąć należy, że umowa między Radą Ministrów a przedstawicielami określonej wspólnoty religijnej jest prawnie wiążąca również dla organów, któ-

⁵ Słownik języka polskiego, t. IV, M. Bańko (red.), Warszawa 2007, s. 39.

⁶ 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 wyznań. Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa profesora Jerzego Jaskierni*, R.M. Czarny, K. Sprzyszak (red.), Toruń 2012, s. 638.

re uchwalają ustawy, i organów, które w tym procesie uczestniczą, chyba że z jej treści wynikałoby, że określone postanowienia są adresowane tylko do jednej lub obu stron. Należy jednak podkreślić, że z art. 10 ust. 1 Konstytucji wynika, iż ta moc wiążąca ma głównie charakter „negatywny”, tj. wyklucza uchwalanie ustaw sprzecznych z postanowieniami danej umowy lub też niemających w niej podstawy. Trudno natomiast konstruować obowiązek jej wykonania po stronie parlamentu. Zresztą, nawet gdyby formułować tego rodzaju powinność, to nie byłoby możliwości jej wyegzekwowania. Konstytucja RP nie przewiduje bowiem żadnych form „zastępczego” ustawodawstwa, nawet jeśli uregulowanie określonych spraw jest konstytucyjną powinnością parlamentu.

Niektórzy autorzy idą jednak dalej, jeśli chodzi o moment zawarcia umowy, stwierdzając, że: *Pozostałe podmioty* (tj. inne niż Rada Ministrów – uwaga P.C.) *mogą skorzystać z przysługującego im prawa inicjatywy ustawodawczej jedynie po podpisaniu umowy przez rząd*⁷. Pogląd ten budzi wątpliwości, zakłada bowiem, że z ograniczeń dotyczących samego uchwalenia ustawy wynikają „automatycznie” ograniczenia dotyczące całego prowadzenia postępowania ustawodawczego. Poza tym nie jest jasne, dlaczego sama Rada Ministrów miałaby możliwość złożenia w takiej sytuacji projektu ustawy, a inne podmioty nie. Inni badacze dopuszczają jednak sytuację, w której nawet już po nadaniu biegu przez Marszałka Sejmu takiej inicjatywy ustawodawczej: *może ona znaleźć podstawę w zawartej po jej wywołaniu umowie związku wyznaniowego z Radą Ministrów*, traktując to jako swoistą konwalidację takiego projektu, a więc inaczej mówiąc jego „uzdrowienie”⁸. Uzasadnienie tego stanowiska opiera się z jednej strony na stwierdzeniu, że nie zawsze jest jednoznaczne, czy całość projektu podlega „reżimowi” art. 25 ust. 5 Konstytucji, oraz odwołuje się do faktycznego trybu uchwalenia wspomnianej już ustawy o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego z budżetu państwa. Stosowny projekt złożony został przez grupę posłów, a porozumienie między „czynnikami rządowymi” w tej sprawie sporządzono dopiero 6 kwietnia 2011 r. Zarysowana różnica stanowisk co do momentu zawarcia umowy wskazanej w art. 25 ust. 5 Konstytucji nie dotyczy jednak samego założenia. Nie ulega kwestii, że umowa z reguły poprzedzać powinna cały proces ustawodawczy. W istocie chodzi o nieco inną kwestię, a mianowicie o skutki złożenia w pewnym stopniu „wadliwej” (bo niemającej podstawy w umowie) poselskiej inicjatywy ustawodawczej oraz możliwości „uzupełnienia” tego braku już w trakcie postępowania ustawodawczego w Sejmie.

Jak się wydaje, różnica stanowisk w tej kwestii wynika generalnie z przyjęcia wspomnianych wcześniej „rygorystycznych” lub „elastycznych” kierunków wykładni art. 25 ust. 5 Konstytucji. Jednak zwrócić należy uwagę, że kierunek „rygorystyczny” oznacza w praktyce utrudnienia we wprowadzeniu w życie

⁷ M. Olszówka, *Zawieranie umów*, op. cit., s. 58.

⁸ T.J. Zieliński, *Implikacje art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, op. cit., s. 318.

modelu bilateralnego, tymczasem z użycia w ustawie zasadniczej trybu oznajmującego („określają”) wynika, że taki model był „perspektywicznym” celem ustrojodawcy. Nie należałoby więc w drodze interpretacji wprowadzać tutaj formalnych i proceduralnych utrudnień, bo w istocie chodzi tu przecież o to, aby regulacje dotyczące konkretnych kościołów i związków wyznaniowych stawały się częścią ustawodawstwa przy ich (swobodnie wyrażonej) akceptacji (zgodzie), a nie o to, kiedy i w jakiej konkretnie formie taka akceptacja zostaje wyrażona. Oczywiście nie podważa to założenia, że oświadczenie danego kościoła lub związku wyznaniowego musi być jasne i jednoznaczne oraz złożone przez osoby, które rzeczywiście są jego przedstawicielami.

Poza tym nawiązać należałoby do założeń dotyczących postępowania w Sejmie z „wadliwymi” pod względem prawnym projektami ustaw i uchwał. Nie wnikając w szczegóły, stwierdzić należy, że jako niedopuszczalny traktowany jest przeważnie projekt, który wykazuje: *daleko idącą sprzeczność z prawem, której nie da się usunąć w postępowaniu ustawodawczym*⁹. W sytuacji, gdy grupa posłów złoży projekt ustawy, o którym mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji, a nie ma umowy, o której mowa w tym przepisie, sprzeczność może być jeszcze usunięta przez zawarcie umowy.

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzić należałoby, że kwestia dopuszczalności rozpatrywania w Sejmie projektu ustawy, której dotyczy art. 25 ust. 5 Konstytucji, zależy w istocie od możliwości zawarcia umowy, o której mowa w tym przepisie. Wydaje się, że wobec braku dokładniejszej regulacji konstytucyjnej odwołać się można do ogólnej wskazanej w preambule zasady „sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych”, która zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego ma walor normatywny. Jej zastosowanie oznaczałoby, że projekt poselski regulujący stosunki między państwem a określonymi kościołami i związkami wyznaniowymi jest niedopuszczalny, dopiero jeśli nie ma co do niego realnych „perspektyw” odnośnie do zawarcia odpowiedniej umowy. Wynikać to może ze stanowiska obu podmiotów stron takiej umowy. Jeżeli jednak z oświadczeń właściwego organu kościoła lub związku wyznaniowego oraz Rady Ministrów wynikałaby „gotowość” ewentualnego zawarcia porozumienia odpowiadającego generalnie treści danego projektu, nie należy uznawać go za sprzeczny z prawem w rozumieniu art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, a konkretnie za niezgodny z art. 25 ust. 5 Konstytucji. Jeżeli byłoby inaczej, należy zastosować co do takiego projektu procedurę opisaną w powołanym przepisie regulaminowym.

Dodatkowo podkreślić należy, że co prawda zawarcie umowy z określonym kościołem lub związkiem wyznaniowym należy do wyłącznych kompetencji

⁹ Zob. A. Szmyt, *Badanie dopuszczalności projektu ustawy w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5(112), s. 19, 20 i 22, i powołana tam literatura.

Rady Ministrów, to zasada współdziałania władz nie wyklucza w tym wypadku oddziaływania ze strony Sejmu i posłów. Z punktu widzenia tej zasady trudno uznać za *a priori* wykluczone prawnie niewiążące „sugestie” ze strony parlamentu, np. w formie rezolucji, apelu lub oświadczenia (art. 69 regulaminu Sejmu). Można również dopuścić swego rodzaju „impuls” grupy posłów w postaci złożenia projektu ustawy.

Podsumowanie

Podsumowując, stwierdzić należy, że uchwalenie poselskiego projektu ustawy regulującego stosunki między Rzeczpospolitą Polską a kościołami i związkami wyznaniowymi (poza Kościołem katolickim) wymaga uprzedniego zawarcia umowy Rady Ministrów z właściwymi przedstawicielami danego kościoła lub związku wyznaniowego. Przyjąć można przy tym założenie, że w tym zakresie Rada Ministrów nie ma wyłączności, jeśli chodzi o inicjatywę ustawodawczą.

Projekt poselski regulujący stosunki między państwem a określonymi kościołami i związkami wyznaniowymi, jeśli nie ma co do niego (co najmniej) oświadczeń właściwego organu kościoła lub związku wyznaniowego oraz Rady Ministrów „o gotowości” zawarcia porozumienia odpowiadającego generalnie treści danego projektu, uznać trzeba za sprzeczny z prawem w rozumieniu art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, a konkretnie za niezgodny z art. 25 ust. 5 Konstytucji.

Jednocześnie podzielić należy wyrażany w literaturze postulat bliższego uregulowania szczególnej procedury rozpatrywania ustaw wyznaniowych w regulaminie Sejmu.