

Załącznik nr 2

dr Paweł A. Leszczyński
Instytut Administracji
i Bezpieczeństwa Narodowego
Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej
w Gorzowie Wlkp.

AUTOREFERAT

Jestem absolwentem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, kończąc studia na kierunku Prawo w dniu 10 czerwca 1999 r., z wynikiem bardzo dobrym. Praca magisterska o tytule *Geneza i treść przepisów wyznaniowych Konstytucji RP*, została zredagowana pod kierunkiem prof. dr hab. Michała Pietrzaka. W roku 2000 ukończyłem dwusemestralne Podyplomowe Studia Nauk Politycznych na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, co wynika również z moich zainteresowań naukami politycznymi oraz stosunkami międzynarodowymi, zwieńczonymi jeszcze w okresie licealnym otrzymaniem dwukrotnie tytułu laureata Olimpiady Wiedzy o Polsce i Świecie Współczesnym.

W latach 1999 – 2004 byłem uczestnikiem Stacjonarnego Studium Doktoranckiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, przygotowując pod kierunkiem prof. dr hab. Michała Pietrzaka dysertację doktorską pt. *Centralna administracja wyznaniowa II RP*. Recenzentami w przewodzie doktorskim byli prof. dr hab. Hubert Izdebski oraz prof. dr hab. Michał T. Staszewski. Stopień naukowy doktora nauk prawnych otrzymałem w dniu 11 października 2004 r.

Od roku akademickiego 2004/2005 jestem zatrudniony w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Gorzowie Wlkp., początkowo na stanowisku wykładowcy, następnie starszego wykładowcy, a obecnie docenta w Instytucie Administracji i Bezpieczeństwa Narodowego.

Krystalizacja zainteresowań prawnowyznaniowych w ramach odniesień do aspektów konstytucyjnoprawnych, jak również historycznoprawnych dokonała się jeszcze przed wyborem seminarium magisterskiego, co odzwierciedla publikacja o której mowa w „Wykazie opublikowanych prac naukowych” (dalej jako „Wykaz”) część A, dział II pkt 1.

Z rekomendacji promotora mojej pracy magisterskiej (a później doktorskiej) prof. M. Pietrzaka, miałem możliwość uczestniczenia w maju 1999 r. w XI Europejskiej Konferencji Sądów Konstytucyjnych, obradującej w Warszawie, a poświęconej orzecznictwu sądów konstytucyjnych w obszarze wolności sumienia i wyznania. Zebrane w jej trakcie wnioski jak i materiały, współkierunkowały moje zainteresowania badawcze w odniesieniu do konstytucyjnej regulacji materii wyznaniowej. Przejawem tego było opublikowanie w formie książkowej rozszerzonej wersji pracy magisterskiej w 2001 r. pt. *Zagadnienia wyznaniowe w Konstytucji RP*, Wyd. Naukowe SEMPER, Warszawa 2001, ss. 99. W pracy tej, na s. 44-45, 59-60, 67-70 oraz 84 odniosłem się do zagadnienia art. 25 ust. 5 Konstytucji RP. Były to początki moich badań tej problematyki, prowadzone z równoległe mającymi miejsce procesami twórczymi nad dysertacją doktorską, w której zawarte są odniesienia

do historii administracji wyznaniowej II RP, wraz z jej usytuowaniem ustrojowym i na tle polityki wyznaniowej tamtej doby.

Rok 2002 był istotny dla pogłębienia badań nad implementacją art. 25 ust. 5 konstytucji. Dnia 25 lutego tegoż roku, za zaproszenie prof. M. Pietrzaka i dyrektora Biura Polskiej Rady Ekumenicznej Andrzeja Wójtowicza, wziąłem udział w konsultacji prawniczej z udziałem zwierzchników kościołów Rady, poświęconej realizacji rzeczonoego artykułu. Konsultacja miała miejsce 25 lutego 2002 r., a 5 kwietnia ówczesny Departament Wyznań Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji przesłał m. in. kościołom Rady (dalej jako: PRE) projekty umów i ustaw nowelizujących. W okresie od kwietnia do lipca 2002 r. uczestniczyłem z ramienia Kościoła Ewangelicko – Augsburskiego w pracach Zespołu Konsultantów Prawnych PRE, mającego wypracować projekt jej wspólnego stanowiska w tej materii dla strony rządowej. Równolegle, wchodziłem w skład zespołu prawników powołanego przez ww. Kościół, dla celów analizy zagadnienia i prezentacji proponowanych rozstrzygnięć na forum PRE (zob. „Przegląd Prawa Wyznaniowego”, 2009, tom I, s. 157, przypis 15). W oparciu m. in. o prace tego drugiego gremium dla procesów implementacji art. 25 ust. 5 konstytucji, zredagowałem po latach artykuł wymieniony w „Wykazie” cz. B, dział II pkt 42. Powyższe prace w owych grupach eksperckich stanowiły ważny składnik naukowego badania kwestii realizacji tego sformułowania konstytucyjnego.

Po obronie pracy doktorskiej, opublikowanej w 2006 r. („Wykaz”, cz. B, dział I pkt 1) w dalszym ciągu badałem różnorodne aspekty dotyczące realizacji art. 25 ust. 5. Prowadziłem kwerendy badawcze w instytucjach związanych z przedmiotem moich dociekań, studiowałem opracowania dotyczące m. in. systemu źródeł prawa, zagranicznych rozwiązań na których oparte jest polskie rozwiązanie konstytucyjne i jego uwarunkowań historycznych na gruncie rodzimym. Nieocenione były dla mnie rozmowy dotyczące różnych punktów widzenia badanej problematyki z reprezentantami nauki prawa konstytucyjnego i/albo wyznaniowego, w tym m. in. z prof. M. Pietrzakiem, prof. Ryszardem M. Małajnym, prof. Andrzejem Bałabanem, ks. prof. Józefem Krukowskim, śp. ks. prof. Zachariaszem Łyko, ks. prof. Piotrem Staniszem, ks. prof. Arturem Mezglewskim, prof. Mirosławem Wyrzykowskim, prof. Tadeuszem J. Zielińskim, dr. Pawłem Boreckim, tudzież z Beatą Szepietowską, pracującą wówczas jako ekspert prawny Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP. Z tych rozmów wypływał materiał do gruntownej analizy, w tym weryfikacji nakreślonych wcześniej pytań badawczych.

Jako że nauka rozwija się w procesie wymiany myśli, istotna dla mnie była obecność na licznych konferencjach prawa wyznaniowego, dla prezentacji dotychczasowych badań własnych, konfrontacji tych ustaleń z badaniami innych, stawiania nowych pytań problemowych i wspólnego poszukiwania możliwych rozwiązań. Konferencje będące *sui generis* warsztatami tworzenia idei i cyrkulacji myśli wypływającej z wolności intelektualnej, powinny służyć m. in. możliwie wszechstronnemu objaśnieniu badanych kwestii. W kontekście art. 25 ust. 5 konstytucji, w sposób szczególny podkreśliłem znaczenie konferencji prawno-wyznaniowej w Białymstoku we wrześniu 2007 r., a wygłoszony tam przeze mnie referat dotyczący interpretacji art. 25 ust. 5, stał się podstawą artykułu o którym mowa w „Wykazie” cz. B, dział II pkt 26. Niemniej istotna była następna konferencja, w Krasnobrodzie, w maju 2008 r., poświęcona bilateralizmowi w relacjach państwowo – kościelnych. Pozwoliła mi ona na wielopłaszczyznowe podejście do układowej

metody normowania statusu związków wyznaniowych, także w aspekcie umów o których wspomina w swojej treści konkordat z 28 lipca 1993 r., w ramach przebiegu moich dalszych prac badawczych. Ujawnia się w wyraźny sposób związek między art. 25 ust.4 i ust.5 konstytucji, nie tylko w kontekście genezy i *ratio legis* tego drugiego ustępu, albowiem umowa określona w art. 25 ust. 5 jak i wzmiankowana w art. 15 ust. 2 konkordatu nie stanowi źródła prawa o charakterze powszechnie obowiązującym.

Szczególnego zaakcentowania pod kątem doniosłości implikacji art. 25 ust. 5 (także ust. 4) na praktykę legislacyjną wymaga zorganizowana na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim konferencja w dniach 9-10 grudnia 2011 r., poświęcona mojemu przedmiotowi badań, pt. *Układowe metody regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4-5 Konstytucji RP)*, na której ukazałem przykłady zastosowania bilateralizmu, jako dwustronnej, negocjacyjnej metody normowania statusu zainteresowanego związku wyznaniowego, w rozmowach z państwem, na wybranych przykładach państw europejskich. Inspiracją dla zakresu przedmiotowego nowych ustaw i ustaw nowelizujących na gruncie art. 25 ust. 5 już obowiązujące rozwiązania ustawowe państwo – niektóre związki wyznaniowe, mogą być niektóre elementy bilateralnych rozwiązań niemieckich, słowackich, węgierskich, włoskich, czy hiszpańskich, co czynię przedmiotem naukowej refleksji w swoim osiągnięciu naukowym, o którym będzie mowa niżej. W kontekście tematyki wspomnianej konferencji lubelskiej należy zaznaczyć, iż na swoim posiedzeniu w dniu 19 maja 2011 r., Zarząd Polskiego Towarzystwa Prawa Wyznaniowego podjął uchwałę nr 57/2011 – w sprawie powołania Komisji do przygotowania projektu ustawy normującej układowy tryb regulacji stosunków między Państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. W jej skład weszli dr Paweł Borecki, dr Wojciech Brzozowski, ks. prof. Artur Mezglewski, ks. prof. Piotr Stanisz, ks. prof. Dariusz Walencik oraz redagujący te słowa. Tworzy to sposobność przeniesienia ustaleń badawczych na kształt projektu tudzież projektów aktów normatywnych. Nadmienię, iż w swojej monografii habilitacyjnej zawieram swoje postulaty *de lege ferenda* w odniesieniu do nowelizacji ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jako adekwatnego aktu ustawowego dla precyzacji trybu implementacji art. 25 ust. 5. Z pewnością tryb ów nie może być przedmiotem swoistych „gabinetowych” rozstrzygnięć umiejscowionych w tzw. prawie powielaczowym, tym bardziej, że mowa o tej materii konstytucyjnej, tradycyjnie istotnej w polskich debatach ustrojowych.

Kolejną sposobność aplikacji ustaleń teoretycznych wiążących się z art. 25 ust. 5 konstytucji do projektów rozwiązań normatywnych, daje mi uczestnictwo w powołanej przez Biskupa Kościoła Ewangelicko – Augsburgskiego komisji dla opracowania projektów zmian w ustawie z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko – Augsburgskiego w RP, wraz z projektem umowy wynikającej z art. 25 ust. 5. Dzięki temu konstytuuje się relacja między ustaleniami naukowymi, a zakresem ich zastosowania w przyszłych przedsięwzięciach legislacyjnych w tej mierze.

Spośród ponad 20 publikacji podoktorskich dotyczących prawa wyznaniowego i polityki wyznaniowej dwie pośrednio odnoszą się do kwestii pełnej implementacji art. 25 ust. 5 w ustawodawstwie polskim („Wykaz” część B, dział II pkt-y 11 i 24), z kolei 8 bezpośrednio („Wykaz” część B, dział I pkt 3, dział II pkt-y 21, 26, 36, 41 i 42, dział V pkt-y 2 i 3). Nadmienię, iż opublikowałem w dzienniku „Rzeczpospolita” (nr 94, 22.4.2011 r.,

s. C8) artykuł pt. *Zamrożenie konstytucyjnego przepisu*, odnoszący się do braku realizacji tego artykułu, wraz z syntetycznymi propozycjami zmiany tego stanu. Wskazane wyżej publikacje przybliżyły mnie do bardziej holistycznego opisanego wyników badań związanych z rzeczonym artykułem konstytucyjnym.

Osiągnięciem naukowym o którym mowa w art. 16 ust. 2 – w związku z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595, z późn. zm.), jest w moim przypadku dzieło opublikowane w całości –

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

Celem wyżej wymienionej pracy jest dążenie do całościowego i łącznego odczytania art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, poprzez analizę umiejscowienia umowy i ustawy w odniesieniu do stanowienia prawa – w obszarze indywidualnych (to znaczy uchwalanych w odniesieniu do konkretnego związku wyznaniowego) ustaw wyznaniowych, w tym ukazanie specyfiki przyjętego na gruncie polskiej konstytucji rozwiązania, w aspekcie nowego dotąd w wymiarze formalnym sposobu regulowania stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi związkami wyznaniowymi, a więc podmiotami relewantnymi dla istnienia pluralizmu społecznego Rzeczypospolitej Polskiej. Wiąże się to także ze związkiem art. 25 ust. 5 z określonym konstytucyjnie katalogiem źródeł powszechnie obowiązującego prawa, jak i relacji między władzą ustawodawczą i wykonawczą w tym kontekście.

Opis prezentowanej wyżej problematyki jest istotny ze względów temporalnych; oto 2 kwietnia 2012 r. upłynęło 15 lat od uchwalenia konstytucji, a 17 października br. upłynie tyleż lat od jej wejścia w życie. W tym zakresie ów artykuł nie znalazł kompleksowego zastosowania wyjąwszy jego wąską aplikację w odniesieniu do umowy z 6 kwietnia 2011 r. w sprawie finansowania Wyższego Seminarium Duchownego Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, będącej podstawą uchwalonej w dniu 13 maja 2011 r. ustawy regulującej tę materię. Stan braku realizacji tego artykułu – wobec pozytywnego obowiązku ustawodawcy rozwijania m. in. obszaru ustawodawstwa dotyczącego stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi – skutkuje brakiem unormowania statusu wielu z nich i to pomimo ich wniosków (niejednokrotnie ponawianych parokrotnie) o taką regulację. To rzutuje na poważne utrudnienia dla ich członków, np. w odniesieniu do niektórych z tej klasy podmiotów brakiem uznania skutków cywilnoprawnych małżeństw zawieranych w formie wyznaniowej.

Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP stanowi o rezygnacji polskiego ustrojodawcy z jednostronnego (unilateralnego) normowania przez państwo pozycji związków wyznaniowych i wyborze opcji dwustronnego (bilateralnego), negocjacyjnego tworzenia projektów aktów prawnych do nich się odnoszących ale w ramach respektu dla wyłącznych kompetencji każdej ze stron, współpracy w obszarach ważnych dla dobra człowieka i dobra wspólnego, jak również zachowania zasady neutralności światopoglądowej państwa. Niemniej istotny jest związek między art. 25 ust. 5 a art. 25 ust. 1 konstytucji, w odniesieniu do zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych. Tutaj ważny

jest z kolei związek między ust. 4 a 5 art. 25 konstytucji i w tej optyce dualizm ust. 5 (umowa i ustawa), może być pochyty za instrument formalny porównywalnego poziomu rozwiązań normatywnych dla nierzymskokatolickich związków wyznaniowych wobec drogi konkordatowej.

Drogą wiodącą do założonego celu we wskazanym wyżej dziele, było ukierunkowanie badań w ramach pytań badawczych dotyczących art. 25 ust. 5 konstytucji. Jest ich wiele, jakkolwiek wydaje się iż wiodącą ważność należy przydać pytaniom następującej treści: 1) czy art. 25 ust. 5 jest oryginalnym ujęciem polskiego ustrojodawcy, czy też w daleko większym stopniu jest pochodną inspiracji płynącej z analizy zagranicznych unormowań w tej mierze? 2) na ile podpisanie konkordatu między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską 28 lipca 1993 r. zdeterminowało późniejsze prace ustrojotwórcze w odniesieniu do z powyższego faktu wynikłej genezy przedmiotowego artykułu? 3) czy nie stanowi on konstytucjonalizacji zastanej praktyki tworzenia ustawodawstwa wyznaniowego lat 80. i 90. XX w., i w jaki sposób nawiązuje do rozwiązań konstytucyjnych II RP? 4) jaki jest charakter umowy o której mowa w tymże artykule – czy jest ona źródłem powszechnie obowiązującego prawa, jak przedstawia się jej zakres przedmiotowy względem ustawy wyznaniowej? 5) jak nazywać tę umowę (termin) i gdzie ma być publikowana po jej podpisaniu – w którym organie promulgacyjnym? 6) na ile przydatne dla opisu jej istoty są porównywalne instrumenty regulacyjne w tej mierze znane innym systemom prawnym? 7) czy ustawa z art. 25 ust. 5 tworzy nowy rodzaj ustawy (jak np. ustawa budżetowa), a jeżeli tak, to jakimi cechami szczególnymi powinna się ona charakteryzować, zwłaszcza w odniesieniu do trybu jej uchwalania? 8) jaki powinien być zakres przedmiotowy nowych ustaw oraz ustaw nowelizujących (już obowiązujące indywidualne unormowania wyznaniowe), uchwalanych na podstawie art. 25 ust. 5 i na ile zbliżony do konkordatu? 9) jakie funkcje spełnia regulacja metody konsensualnej o której mowa w tymże artykule? 10) jak przedstawia się kwestia rodzajów odpowiedzialności za brak realizacji tego artykułu w polskim porządku prawnym? 11) jak w świetle autonomii regulaminowej obu izb parlamentarnych (Sejmu i Senatu) przedstawia się ich rola w świetle zbliżonej (w swojej intencji) do konkordatowej regulacji art. 25 ust. 5 konstytucji? 12) czy nie zachodzi konieczność zredagowania procedury implementacji rzeczzonego artykułu na poziomie ustawowym?

Obrana struktura wewnętrzna wskazanej wyżej monografii ma na celu odpowiedzi na postawione wyżej pytania, drogą rozważenia m. in. zagadnień dotąd nie opisywanych w kontekście badań nad art. 25 ust. 5. W rozdziale pierwszym osiągnięcia naukowego ukazano ewolucję od jednostronności normowania statusu związków wyznaniowych ku formom konsensualnym, zaznaczając najistotniejszą ewolucję w tej mierze od lat 80. XX w., gdy projektowano ustawę o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w PRL, a następnie ustawę o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz ustawę o ubezpieczeniu społecznym duchownych. Ukazano w nim też wpływ podpisania konkordatu w 1993 r. dla położenia prawnego nierzymskokatolickich związków wyznaniowych oraz pierwsze próby poszukiwania instrumentów mogących zapewnić zbliżoną do konkordatowej – regulację ich statusu. Syntetycznie opisano konsensualizm występujący w latach 90. XX w. w odniesieniu do unormowania sytuacji niektórych kościołów.

W rozdziale drugim dzieła przedstawiono prace ustrojotwórcze odnoszące się do dzisiejszego art. 25 ust. 5 na forum Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Dwa pierwsze rozdziały tworzą swoisty korpus historycznoprawny dla obranej problematyki, ukazując jej związki z rozwiązaniami i praktyką minioną.

Rozdział trzeci zawiera nową w naszej literaturze przedmiotu klasyfikację wybranych państw, ze względu na istotę występujących w nich (ukazano syntetycznie przykłady 24 państw, w tym paru pozaeuropejskich, co w tym kontekście również stanowi *novum*) przejawów układowego regulowania statusu związków wyznaniowych. Wprowadziłem tu pojęcie bilateralizmu preferencyjnego, na oznaczenie stosowania tej metody tylko w odniesieniu do dominujących w strukturze demograficznej państw związków wyznaniowych, z odmową takiego podejścia względem pozostałych. Podałem analizie treść umów dotąd nie prezentowanych w naszej literaturze przedmiotu – węgierskich, słowackiej i wybranych umów niemieckich, a także przytoczyłem dane obrazujące bilateralizm w państwach nie ujmowanych dotąd w podawanych egzemplifikacjach w tym kontekście (np. Rumunia, Estonia, Republika Czeska, Węgry, Brazylia). Ukazując powyższe przykłady opatrywałem je także informacjami o zawartych przez dane państwo (jeśli ten fakt miał miejsce) umowach konkordatowych ze Stolicą Apostolską.

Po rozdziale trzecim – prawnoporównawczym – następuje rozdział czwarty, w którym zawieram swoją propozycję interpretacji koniunkcyjnego dualizmu (umowa i ustawa) metody regulacji położenia prawnego związków wyznaniowych statuowanej w art. 25 ust. 5. Twierdzę, że oba te składniki są koniecznymi elementami procesu stanowienia indywidualnych ustaw wyznaniowych. Umowę, o której mowa w powyższym artykule opatruję terminem <umowa rządowo – wyznaniowa>, o czym niżej. W rozdziale tym ukazuję jej podstawę prawną i charakter prawny ale też dokonuję opisu kwestii incydentalnie dotąd ujmowanych albo w ogóle pomijanych w jej kontekście, jak np. rokowania nad jej zawarciem, podmioty umowy, jej zakres przedmiotowy, zakres terytorialny i temporalny, możliwość zastosowania klauzuli *rebus sic stantibus*, sankcje za brak realizacji celu umowy, publikacja w organie promulgacyjnym i w innych możliwych organach urzędowych. Przytaczam też dotąd nie publikowane projekty umów rządowo – wyznaniowych z 1999 r., jak również omawiam niektóre niepublikowane dotąd porozumienia kościołów z organami władzy publicznej. Zajmuję się także relacjami między legislatywą a egzekutywą w kontekście ustawy wyznaniowej, wskazując – co zostanie dogłębniej ujęte w rozdziale szóstym – na przewagę władzy wykonawczej nad ustawodawczą (choćby w kontekście zasobów informacyjnych tej pierwszej) – także w odniesieniu do projektowania ustawodawstwa wyznaniowego. Obok opisu istotnych ustaleń doktryny w materii m. in. zasady bilateralności, charakteru uregulowań przedmiotowego artykułu, zamieszczam w tym rozdziale swoje wnioski badawcze odnoszące się do funkcji jakie spełnia ów artykuł, propozycji terminologicznych dla nowego typu relacji jakie on (potencjalnie i na razie teoretycznie) ustanawia, propozycje zmian tego artykułu dla realnego, dalszego rozwoju przez ustawodawcę indywidualnych ustaw wyznaniowych, co dotąd (czyli od 15 lat) jest objęte swoistym moratorium, jakkolwiek nie zwerbalizowanym w żadnym urzędowym dokumencie. W rozdziale tym poczynione zostały też rozważania odnoszące się do istoty ustawy wyznaniowej.

W rozdziale piątym dzieła zajmuję się okolicznościami i skutkami braku realizacji przedmiotowego artykułu konstytucji. Wskazuję w nim m. in. na możliwości potencjalnego zastosowania tzw. ustawy antydyskryminacyjnej implementującej niektóre przepisy Unii Europejskiej do niektórych naruszeń wolności sumienia i wyznania, które przytaczam w oparciu o niepublikowane dotąd dokumenty. Ma to oczywisty związek z art. 25 ust. 5, który powstał dla wdrożenia legislacji prawnowyznaniowej, która miała położyć kres nieuzasadnionemu różnicowaniu uprawnień związków wyznaniowych i stanowiłaby instrument unormowania sytuacji np. osób świętujących sobotę, którzy aktualnie mają m. in. utrudnione konstytucyjne prawo do wyboru zawodu przez fakt przeprowadzania niektórych egzaminów w ten dzień, co wielokrotnie już było przedmiotem interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich. W rozdziale tym opisuję również niepublikowane dotąd prace Zespołu Prawnego PRE w miesiącach kwiecień – lipiec 2002 r. względem ówczesnej rządowej propozycji implementacji tytułowego w mojej monografii artykułu. Ukazałem tu różne możliwe interpretacje tegoż, czynione przez przedstawicieli kościołów Rady w ramach powyższego gremium. Przedstawiłem też katalog wniosków związków wyznaniowych o rozpoczęcie rokowań w oparciu o art. 25 ust. 5. Dokonałem analizy wspomnianej już wyżej umowy z 6 kwietnia 2011 r. w sprawie Wyższego Seminarium Duchownego Kościoła Prawosławnego, wykazując m. in. braki proceduralne tejże, polegające na jej podpisaniu *ex post*, czyli już na etapie postępowania ustawodawczego. Przedstawiłem nowe propozycje w ramach zakresu przedmiotowego ustaw nowych i nowelizujących, uchwalanych na podstawie art. 25 ust. 5 konstytucji. Nowością w kontekście tego artykułu jest analiza rodzajów odpowiedzialności (politycznej oraz konstytucyjnej) za brak jego realizacji w polskim porządku prawnym. Ukazałem małą adekwatność obu trybów w rzeczonyj materii, z kolei omawiając szansę postępowania sadowoadministracyjnego i zaproponowanej też w doktrynie – drogi cywilnoprawnej. Nowe na tle ustaleń doktrynalnych jest przedstawienie dość obszernego katalogu możliwych instrumentów pozakrajowych, mogących potencjalnie służyć realizacji owej stypulacji konstytucyjnej. Skromniejszy zestaw pozasądowych środków nacisku temu służących opisałem w odniesieniu do poziomu krajowego. Przedstawiłem konkretne propozycje nowelizacji ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania celem stworzenia w akcie powszechnie obowiązującego prawa mechanizmu dochodzenia przez związki wyznaniowe realizowania tego artykułu.

Rozdział kolejny, szósty poświęciłem zbadaniu obu etapów implementacji przedmiotowego artykułu – rządowego i parlamentarnego. Ukazano zadania legislacyjne Rady Ministrów, w tym wynikające z jej obowiązku publikowania projektów przedsięwzięć legislacyjnych, analizując ogólnie specyfikę rządowego etapu poczynań prawotwórczych, zderzając ową aurę „gabinetowości” z zasadą jawności postępowania ustawodawczego na forum obu izb. Przedstawiłem też zadania legislacyjne ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych. W oparciu o regulaminy obu izb, ukazałem syntetycznie postępowanie ustawodawcze w odniesieniu do projektu ustawy wyznaniowej. Dla zagwarantowania wpływu związków wyznaniowych na proces stanowienia tych ustaw i ich instytucjonalnej przy tym obecności, zaproponowałem w formie konkretnych przepisów, propozycje zmian w regulaminach Sejmu i Senatu. W ten sposób bilateralizm odnosi się do bikameralizmu parlamentu.

W rozdziale zamykającym, siódmym, rozważyłem zarówno zalety jak i wady układowej formy normowania statusu związków wyznaniowych, również w odniesieniu do ponoszonego w doktrynie postulatu uchwalenia jednej, ogólnej ustawy o statusie wszystkich związków wyznaniowych. Wskazałem na – co stanowi nowe ujęcie w tej tematyce – znaczenie konstytucjonalizmu dla ochrony praw mniejszości w systemie demokratycznym. W badanym przeze mnie zespole zagadnień dotyczy to mniejszości wyznaniowych.

Dzieło powstało w oparciu o analizę aktów normatywnych, przy zastosowaniu przede wszystkim metod wykładni językowej, funkcjonalnej oraz systemowej. Analizie poddano też literaturę źródłową, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego związane z zakresem badań, jak również liczne dokumenty urzędowe, społeczne (przede wszystkim związków wyznaniowych i PRE) oraz prywatne.

Dla wieloaspektowego ukazania różnorodnych zagadnień związanych z tytułowym problemem badawczym, struktura pracy ma charakter chronologiczno – problemowy.

Wyniki badań zagadnień dotyczących art. 25 ust. 5, prowadzą do następujących wniosków, będących odpowiedziami na postawione wyżej pytania problemowe. W odpowiedzi na pierwsze z nich stwierdzić należy, iż opisywany artykuł nie jest oryginalnym ujęciem polskiego ustrojotwórcy, a w największym stopniu (na co wskazywano też na forum Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego) i w wypowiedziach doktryny jest on wzorowany na rozwiązaniu włoskim, tamtejszego art. 8 ust. 3 konstytucji. Istotne było przy tym powoływanie się na podobną strukturę wyznaniową i istniejące rozwiązania konkordatowe. Nawiązywano też do zasady porozumiewania się państwa z nierzymskokatolickimi związkami wyznaniowymi przy regulacji ich statusu określonego w art. 115 Konstytucji Marcowej.

W odpowiedzi na pytanie drugie – podpisanie konkordatu między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską zdeterminowało w sposób zasadniczy prace ustrojotwórcze, w zakresie kreacji instrumentu prawnego zbliżonego do konkordatu, dla unormowania statusu nierzymskokatolickich związków wyznaniowych w myśl zasady równouprawnienia wszystkich podmiotów obdarzonych tą cechą. Temu służyła propozycja podpisywania porozumień z innymi kościołami, zaproponowana na forum PRE dnia 11 sierpnia 1993 r. ówczesnej Prezes Rady Ministrów. Występuje związek między ustępami 4 i 5 art. 25 konstytucji, albowiem ten drugi raczej nie zaistniałby gdyby nie uprzednio zawarta umowa konkordatowa, co potwierdza lektura projektów konstytucyjnych z lat 1989 – 1993, gdzie w najbliższym dzisiejszemu artykułowi wariacie proponowano swoistą restytucję art. 115 Konstytucji Marcowej.

W odpowiedzi na pytanie trzecie, twierdzę, że metoda regulacji określona w art. 25 ust. 5 może być uznana za konstytucjonalizację praktyki rokowań między państwem a związkami wyznaniowymi celem kompleksowej regulacji ich statusu prawnego. Rozpoczęła się ona już w okresie Polski międzywojennej, aczkolwiek dopiero od lat 80. XX w. czyli od pierwszej próby unormowania statusu Kościoła Katolickiego, a od 1987 r. powrotu do tej kwestii, a następnie podjęcia prac (również układowych) nad projektem późniejszej ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, można mówić o ukształtowaniu się *via facti* konsensualnej metody projektowania ustawodawstwa wyznaniowego. Znalazła ona zastosowanie w następnej dekadzie, kiedy przystąpiono do regulowania statusu wielu

innych związków wyznaniowych. Stosowana wówczas (tj. pod koniec lat 80. i w latach 90. XX w.) praktyka podpisywania protokołów o przyjęciu dokumentów legislacyjnych, kończących prace bilateralnych zespołów redakcyjnych, została umiejscowiona w konstytucji, w postaci rzeczowego artykułu. Jakkolwiek umowa z art. 25 ust. 5 nie jest odpowiednikiem tych protokołów.

Ustosunkowując się do pytania czwartego postawionego w osiągnięciu naukowym, należy wskazać, iż będąca wraz ustawą przedmiotem analiz umowa z art. 25 ust. 5 ma charakter publicznoprawny, oparty o przepis konstytucyjny. Ma charakter umowy *ex ante*, uprzedniej; jej zawarcie musi nastąpić przed wniesieniem projektu ustawy wyznaniowej do Sejmu. Jest ona dokumentem rozpoczynającym drogę do skutku prawotwórczego, jakim będzie uchwalenie przez Sejm ustawy wyznaniowej. Umowa nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego i w tym aspekcie należy zaakcentować niemalże całkowity konsens doktrynalny. Jest nakazaniem konstytucyjnie składnikiem procedury uchwalania ustaw wyznaniowych, w oparciu o jej konsensualne znaczenie. Do tego konsensualnego unormowania dochodzić powinno drogą kooperacji władzy ustawodawczej i organu władzy wykonawczej jakim jest Rada Ministrów. Kształt projektu ustawy wynegocjowany przez strony tej umowy (minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych w imieniu Rady Ministrów oraz reprezentant związku wyznaniowego – stosownie do jego prawa wewnętrznego) powinien w najdalszym możliwym zakresie być odzwierciedlony w uchwalonej ustawie. Umowa powinna mieć wąski zakres przedmiotowy nie będąc źródłem powszechnie obowiązującego prawa; powinno w niej znajdować się zobowiązanie Rady Ministrów do wniesienia do Sejmu projektu ustawy (wraz z rozszerzeniem tej obligacji w razie zaistnienia dyskontynuacji prac Sejmu, w związku z zakończeniem jego kadencji), który będzie załącznikiem do umowy oraz zobowiązanie układających się stron do popierania na forum obu izb parlamentu tej właśnie wersji projektu. Możliwe jest podpisanie umowy multilateralnej, między Radą Ministrów a paroma związkami wyznaniowymi, aczkolwiek projekty ustaw powinny być wówczas – nawet jeśli treściowo daleko zbieżne – odrębne dla każdego z nich. Aktualnie, takie multilateralne rokowania są prowadzone w strukturze Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji z paroma kościołami zrzeszonymi w Aliansie Ewangelicznym. Umowa powstaje drogą rokowań rozpoczynanych na wniosek strony wyznaniowej, co znajduje uzasadnienie w przesłankach natury historycznoprawnej (okres II RP), jak i prawnooporównawczej (np. rozwiązania włoskie, portugalskie). Na etapie prac parlamentarnych i po uchwaleniu ustawy – umowa powinna stanowić załącznik do projektu, a następnie już do ustawy, co także znajduje potwierdzenie w praktyce np. włoskiej.

W odniesieniu do zagadnienia będącego przedmiotem pytania piątego, optuję za terminem <umowa rządowo – wyznaniowa>. Dlaczego <rządowa>? Albowiem z mocy Konstytucji RP jej koniecznym sygnatariuszem jest Rada Ministrów, określona mianem „rządu”. Dlaczego wyznaniowa? Gdyż drugim jej konstytucyjnie określonym kontrahentem jest dany związek wyznaniowy, a zatem nie tylko określony „kościół”, stąd nieadekwatny byłby termin <umowa rządowo – kościelna>, jako podmiotowo zawężający. Towarzyszy mi świadomość istnienia innych propozycji terminologicznych w tej mierze, do czego odnoszę się w dziele wskazanym jako moje osiągnięcie naukowe. Umowa rządowo - wyznaniowa będąca załącznikiem do uchwalonej ustawy wyznaniowej przez powyższą cechę

powinna tym samym być wraz z nią publikowana w Dzienniku Ustaw, co nie wyklucza możliwości jej opublikowania przez stronę wyznaniową w np. jej biuletynie urzędowym, także w wersji elektronicznej.

W ustosunkowaniu się do szóstej kwestii badawczej należy stwierdzić, iż dla opisu istoty umowy rządowo – wyznaniowej, ważna była analiza rozwiązań przede wszystkim włoskich, niemieckich, węgierskich, hiszpańskich oraz słowackich. Powyższe było nader pomocne w odniesieniu do moich propozycji zakresu przedmiotowego ustaw nowych i nowelizujących, uchwalanych na kanwie art. 25 ust. 5 konstytucji. Z analizy sformułowań tamtejszych umów płynął znaczący potencjał inspiracji.

Odnosząc się do siódmego, zdefiniowanego wyżej obszaru problemowego art. 25 ust. 5 wyrażam pogląd, iż artykuł ów – co znajduje także wyraz w wielu wypowiedziach doktrynalnych – nie tworzy odrębnego typu ustawy (tak, jak to ma miejsce, np. co do ustawy o zmianie konstytucji). „Szczegółność” ustawy uchwalanej na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP polega na konieczności poprzedzenia jej uchwalenia konsensualnym instrumentem w postaci umowy rządowo – wyznaniowej, zawężonym w pewien sposób (w odniesieniu do całej klasy podmiotów obdarzonych cechą związku wyznaniowego), a obecnym już w samym tytule ustawy – kręgu adresatów oraz ograniczoną (ale nie wykluczoną z uwagi na zasadę autonomii regulaminowej izb parlamentarnych) rolę posłów i senatorów w odniesieniu do zgłaszania poprawek do jej projektu. Przy czym bezsporna jest ewentualność wnoszenia przez nich poprawek o charakterze redakcyjnym.

Odpowiadając na pytanie ósme – zakres przedmiotowy nowych ustaw i ustaw nowelizujących, uchwalanych w oparciu o art. 25 ust. 5 – nie zawsze musi pokrywać się z postanowieniami konkordatu z 28 lipca 1993 r., ze względu na specyfikę związków wyznaniowych o mniejszościowym potencjale wyznawców. Konkordat stanowi pewien punkt odniesienia ale nie jest jedynym w tej mierze. Wyżej wspomniano o inspiracji płynącej z postanowień zagranicznych umów rządowo – wyznaniowych. Z tego też względu we wskazanych ustawach można umiejscowić kwestie, o których dotychczas nie wspomniano w doktrynie prawa wyznaniowego pod kątem legislacyjnym. Stąd zawarty w moim opracowaniu naukowym katalog zawiera nowe propozycje. Dotyczą one przykładowo pewnych dodatkowych gwarancji dla kultu publicznego, unormowania sprawy ochrony tajemnicy duszpasterskiej (nie tylko tajemnicy spowiedzi) także wobec wyzwań technologicznych, ochrony miejsc kultu przed ingerencją organów bezpieczeństwa i porządku publicznego, w pewnej mierze zbliżonej do koncepcji „azyłu kościelnego” ale z nią bynajmniej nie tożsamej, ochrony miejsc kultu religijnego przed wywłaszczeniem, podniesieniem do rangi ustawowej regulacji duszpasterstwa w Straży Granicznej, dotychczas umiejscowionych w porozumieniach nie mających charakteru powszechnie obowiązującego prawa.

W odpowiedzi na pytanie dziewiąte pragnę stwierdzić, iż wskutek wyników badań tytułowej materii, wyodrębniłem dziewięć funkcji, jakie spełnia regulacja metody konsensualnej o której mowa w art. 25 ust. 5, które w swojej pracy scharakteryzowałem. Należą do nich funkcje: konfirmacyjna, artykułacyjna, kompensacyjna, aksjologiczna, (obustronnie) obligująca, koncyliacyjna, stabilizacyjna, promocyjna, dependencyjna (zależnościowa). Zagadnienie funkcji art. 25 ust. 5 (za wyjątkiem promocyjnej) nie było dotychczas przedmiotem wypowiedzi doktryny.

W kontekście odpowiedzi na pytanie wpływające z dziesiątej płaszczyzny badawczej należy zaznaczyć, iż kwestia ta była dotąd jedynie powierzchownie przedmiotem badań art. 25 ust. 5. Uważam, że w przedstawionych w kontekście monografii rozważaniach tej sprawy, ukazują różniczne trudności zastosowania odpowiedzialności politycznej, czy konstytucyjnej za brak wykonywania art. 25 ust. 5 konstytucji. Jako daleko bardziej realna jawi się już nie odpowiedzialność, ale droga sądownoadministracyjna, a także skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, po wyczerpaniu drogi krajowej. Trudność wiąże się także z zastosowaniem skargi konstytucyjnej w jej obecnym modelu – w odniesieniu do tej kwestii, co potęgować mogą doświadczenia ze skargą konstytucyjną Okręgu Gdańskiego Kościoła Chrześcijan Baptystów, do której to sprawy odnoszę się na kartach mojego dzieła.

W nawiązaniu do pytania jedenastego, należy zważyć co następuje. Jak już wyżej podkreślono (w odpowiedzi na pytanie siódme), autonomia regulaminowa Sejmu RP i Senatu RP sprzeciwia się przyznaniu parlamentowi wyłącznie roli zbliżonej do „ratyfikacyjnej”, w kontekście projektu ustawy na gruncie art. 25 ust. 5. Nadto, obie izby *in pleno*, jak i ich komisje mają niezaprzeczone prawo debaty nad tymi przedłożeńiami. Jakkolwiek intencja tego artykułu zmierza do zbliżenia trybu normowania statusu nierzymskokatolickich związków wyznaniowych do konkordatowego. Z tego drugiego względu, należy z kolei odrzucić przekonanie o „omnipotentnej” roli władzy ustawodawczej Rzeczypospolitej, co do możliwości całkowitego przeredagowania skierowanego do parlamentu projektu ustawy o której mowa w art. 25 ust. 5. Już przed uchwaleniem i wejściem w życie obecnej Konstytucji RP, w tym w okresie prowizorium konstytucyjnego lat 1992 – 1997 posłowie i senatorowie rozumieli wagę materii wyznaniowej i nie dążyli do daleko idących korekt projektów ustaw wyznaniowych. Po odrzuceniu obu wyżej nakreślonych skrajnych zapatrywań, należy obrać swoistą *via media* między nimi. Opowiadam się za swobodnym korygowaniem przez parlamentarzystów projektów tych ustaw od strony redakcyjnej ale również – za zgodą strony rządowej i wyznaniowej utrwalonej bądź w protokole dodatkowym do umowy, bądź w stenogramie z posiedzenia właściwej przedmiotowo komisji – za możliwością wprowadzenia poprawek „względniejszych” dla związków wyznaniowych, przy zachowaniu pryncypium wyrażonego w art. 25 ust. 1 Konstytucji RP (zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych). Z kwestią rozmiaru aktywności parlamentu w tej dziedzinie, wiąże się przestrzeganie zasad ustrojowych określonych w Konstytucji RP, jak np. podziału władz i ich równowaga, czy demokracji przedstawicielskiej, które to sprzeciwiają się sprowadzeniu parlamentu do funkcji gremium aklamacyjnego wobec decyzji rządowych. Konieczne są zmiany w regulaminach obu izb (które zawarłem w swoim opracowaniu naukowym), zapewniające związkom wyznaniowym stały udział na każdym z etapów postępowania ustawodawczego i uniemożliwiające korekty projektów ustaw zmierzające do zwiększenia obowiązków albo umniejszenia praw, sprzecznie do projektu ustawy załączonego do umowy rządowo – wyznaniowej w momencie jej podpisania. To ostatnie spostrzeżenie wiąże się z zakładaną rolą art. 25 ust. 5, mającą zbliżyć tę regulację do metody konkordatowej.

Zachodzi konieczność zrehabilitowania procedury implementacji art. 25 ust. 5 w akcie prawnym rangi ustawowej – to wniosek wynikający z badań, w ramach zagadnienia problemowego opisanego w pytaniu dwunastym. Właściwym po temu aktem prawnym jest ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Niezbędna byłaby jej nowelizacja

poprzez dodanie nowego działu regulującego tę kwestię, co też postuluję wraz z propozycjami konkretnych przepisów – w ramach swojej monografii. Brak regulacji w tej mierze, wobec bogato opisywanych wątpliwości doktrynalnych dotyczących aspektów proceduralnych art. 25 ust. 5, skutkuje tworzeniem schematów postępowania w tym aspekcie na poziomie tzw. prawa powielaczowego. Na takiej to bardzo wątpliwej podstawie – do czego odnoszę się w pracy – wyrażono zgodę na wzmiankowane wyżej rokowania multilateralne z niektórymi kościołami Aliansu Ewangelicznego. Takie działania muszą mieć oparcie w aktach prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej, co wiąże się m. in. z zasadą demokratycznego państwa prawnego, ustawowej regulacji zagadnień praw, wolności i obowiązków człowieka i obywatela (a tu mamy z tymi obszarami związek), czy też utrwalonej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadzie ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Na potrzebę unormowania ustawowego tej kwestii, wskazuje powołanie specjalnej komisji przez zarząd Polskiego Towarzystwa Prawa Wyznaniowego, o czym była mowa wyżej.

Wyniki przeprowadzonych wyżej badań mogą być wykorzystane do kontynuowania dalszych dyskusji doktrynalnych na temat rzeczoności artykułu, jakkolwiek nie posiadają one wyłącznie wymiaru teoretycznego. W odniesieniu do procesów jego implementacji w praktyce legislacyjnej, ustalenia zawarte w monografii mogą być przydatne w pracach związanych z projektowaniem ustawodawstwa (a nawet szerzej – prawodawstwa) wyznaniowego w ramach Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, innych ministerstw, w gestii których znajdują się pewne komponenty wyznaniowe (np. Ministerstwo Obrony Narodowej – sprawy duszpasterstw wojskowych). Po ustalenia zawarte na kartach monografii mogą również sięgnąć eksperci np. Rządowego Centrum Legislacji, Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP i analogicznej struktury w Kancelarii Senatu RP, biura komisji parlamentarnych, zainteresowani problematyką posłowie i senatorowie, władze zwierzchnie kościołów i innych związków wyznaniowych, organizacje międzywyznaniowe, Trybunał Konstytucyjny, sądy – przede wszystkim administracyjne, Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury, organizacje pozarządowe zainteresowane tymi zagadnieniami z racji np. działalności na rzecz praw człowieka. Pragnieniem moim byłoby, aby zawarte w pracy liczne wnioski *de lege lata* oraz *de lege ferenda*, mogłyby przyczynić się do przyspieszenia realizacji art. 25 ust. 5, wobec licznych już wniosków o tę regulację i aby przyczyniły się do wyjaśnienia różnych wątpliwości z nim związanych, przynajmniej w niektórych płaszczyznach, przy pamiętaniu o dalszych różnorodnych punktach widzenia tej problematyki.

W ramach swojej aktywności naukowej uczestniczyłem w różnych konferencjach ogólnopolskich i międzynarodowych, w efekcie których zredagowałem liczne artykuły, wymienione w „Wykazie opublikowanych prac naukowych”, jak również wygłaszałem referaty, zawarte w załączonej „Informacji” (załącznik nr 4).

Częścią mojego dorobku są też publikacje poświęcone tematyce: samorządu terytorialnego, prawa konstytucyjnego, prawa administracyjnego, historii administracji, ochronie mniejszości narodowych i etnicznych, historii powszechnej XIX stulecia, doktrynom politycznym współczesności, czy wybranym zagadnieniom z obszaru stosunków międzynarodowych.

W listopadzie 2007 r. przeprowadziłem kwerendę badawczą w bibliotece Fakultetu Prawa Uniwersytetu Karola w Pradze, czego efektem jest artykuł o którym mowa w „Wykazie”, część B, dział II pkt 39, złożony do druku artykuł o finansowaniu kościołów na ziemiach czeskich w XX w. wraz z zagadnieniem restytucji majątkowej, jak również planowany artykuł o czechosłowackim prawie wyznaniowym i polityce wyznaniowej w latach 1948 – 1989 (aż do Aksamitnej Rewolucji). W najbliższym czasie planuję skoncentrowanie swoich badań naukowych na m. in. aspekcie podstaw konstytucyjnych polityki wyznaniowej w Polsce współczesnej, wraz z szerokim tłem porównawczym.

Paweł Leszczyński