



VII.5600.4159.2020.MM

**Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

ePUAP

sprawa: DWRMNiE-WROOA-65350-3/2016

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2020 r., 627; dalej jako: ustawa o RPO) w zw. z art. 183 § 1 z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.; dalej jako: k.p.a.) Rzecznik Praw Obywatelskich **zglasza udział w postępowaniu** toczącym się przed Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji w związku z wnioskiem Reformowanego Kościoła Katolickiego w Polsce o ponowne rozpatrzenie sprawy, uchylenie decyzji z 15 września 2020 r. stwierdzającej nieważność decyzji z 28 stycznia 2020 r. o wpisie Reformowanego Kościoła Katolickiego w Polsce do Rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych (znak sprawy: DWRMNiE-WROOA-65350-3/2016) i wydanie decyzji utrzymującej w mocy decyzję z 28 stycznia 2020 r. oraz

wnosi na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.

o uwzględnienie wniosku i uchylenie zaskarżonej decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 15 września 2020 r. w całości i wydanie decyzji utrzymującej w mocy decyzję z 28 stycznia 2020 r.

UZASADNIENIE

I.

Stan faktyczny i uzasadnienie przystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania administracyjnego przed Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji

Decyzją z 28 stycznia 2020 r. Minister Spraw Wewnętrznych, działając jako organ rejestrowy w rozumieniu Działu III ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *o gwarancjach wolności sumienia i wyznania* (Dz. U. z 2017 r., poz. 1153, dalej jako: u.g.w.s.w.), dokonał wpisu Reformowanego Kościoła Katolickiego w Polsce (dalej jako: RKK) do Rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych pod pozycją nr 188. Decyzja ta stanowiła zakończenie trzyletniej procedury rejestrowej wszczętej wnioskiem RKK z 6 grudnia 2016 r. Na etapie trwania procedury rejestrowej Prokurator Generalny nie korzystał z uprawnień przewidzianych w art. 182 i n. k.p.a. i nie brał udziału w toczącym się postępowaniu administracyjnym.

Pismem z 14 lipca 2020 r. Prokurator Generalny (znak: PK I V Pa 54.2020; dalej jako PG) wniósł do Ministra sprzeciw w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji z 28 stycznia 2020 r., w którym podniósł sześć zarzutów dotyczących rażącego naruszenia prawa. W uzasadnieniu sprzeciwu Prokurator Generalny podniósł, że decyzja MSWiA naraża potencjalnych członków RKK na podejmowanie działań w wyniku błędu co do rzeczywistych form życia religijnego, metod działania Kościoła, jego celów, źródeł i zasad doktrynalnych lub obrzędów religijnych. Członkostwo pod wpływem błędnej oceny rzeczywistości może wywołać u konkretnych osób mniej lub bardziej dotkliwe konsekwencje faktyczne (psychiczne, duchowe, emocjonalne).

Pismem z 28 lipca 2020 r. MSWiA wezwał RKK do zajęcia stanowiska w sprawie sprzeciwu PG w terminie 7 dni od otrzymania zawiadomienia. W związku z tym pismem z 12 sierpnia 2020 r. RKK przedstawił stanowisko, w którym uznał podniesione przez PG zarzuty za bezzasadne. Powołując się na utrwalone orzecznictwo sądów administracyjnych RKK stanął na stanowisku, że PG nie wykazał zaistnienia rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Wskazał, że sformułowane w sposób ogólny zarzuty

PG nie wyjaśniają zaistnienia przesłanki oczywistości naruszenia prawa oraz nie potwierdzają ryzyka spowodowania przez decyzję skutków będących nie do pogodzenia z wymogami praworządności.

Po rozpoznaniu sprzeciwu MSWiA wydał decyzję administracyjną stwierdzającą nieważność wydanej wcześniej decyzji z 28 stycznia 2020 r. W uzasadnieniu decyzji organ podzielił tylko jeden z podniesionych w sprzeciwie zarzutów dotyczących rażącego naruszenia prawa. Uznał mianowicie, że decyzja o wpisaniu RKK do Rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych naruszała art. 34 ust. 3 w zw. z art. 33 ust. 3 u.g.w.s.w. w z zw. z art. 18 Konstytucji RP z uwagi na fakt, że organ miał dokonać błędnej oceny co do zgodności informacji o podstawowych celach, źródłach i zasadach doktrynalnych RKK z przepisami ustaw chroniącymi bezpieczeństwo i porządek publiczny, zdrowie, moralność publiczną, władzę rodzicielską albo podstawowe prawa i wolności innych osób. Powołując się na treść wypowiedzi medialnych przedstawicieli RKK, które zostały opublikowane już po wpisaniu RKK do rejestru, organ podniósł, że dopiero po wydaniu decyzji z 28 stycznia 2020 r. powziął informację, zawartą we wniosku rejestracyjnym, iż „Małżeństwo jest przymierzem, które dwie wolne osoby zawierają między sobą na całe życie” RKK rozumie w ten sposób, że wspólnota dopuszcza zawieranie małżeństw przez pary jedнопłciowe. MSWiA wskazał, że na etapie procedury rejestracyjnej przyjął, że wskazany zapis jest zgodny z treścią art. 18 Konstytucji RP i wynika z niego możliwość zawierania małżeństwa jedynie jako związku kobiety i mężczyzny. Doprowadziło to organ do wniosku, że w obszarze kwestii dotyczącej małżeństwa wniosek o zarejestrowanie RKK zawierał informacje pozostające w sprzeczności z przepisami ustaw chroniącymi bezpieczeństwo i porządek publiczny, zdrowie, moralność publiczną, władzę rodzicielską albo podstawowe prawa i wolności innych osób, a w konsekwencji decyzja z 28 stycznia 2020 r. została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

Pismem z 5 października 2020 r. RKK złożył do MSWiA wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy i uchylenie decyzji z 15 września 2020 r. Decyzji tej RKK zarzucił naruszenie przepisów postępowania poprzez uniemożliwienie mu zajęcia stanowiska co do wypowiedzi medialnych, które organ potraktował jako dowód w sprawie. Ponadto zarzucił również naruszenie art. 25 ust. 3 Konstytucji RP i przepisów u.g.w.s.w. poprzez błędne

przyjęcie, że błogosławienie przez RKK małżeństw pomiędzy osobami tej płci rażąco narusza polski porządek prawny.

Zgodnie z art. 208 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 2 ustawy o RPO Rzecznik Praw Obywatelskich powołany jest do ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji RP oraz innych aktach normatywnych. Stojąc na straży wyżej wymienionych praw i wolności Rzecznik podejmuje te sprawy, w których dochodzi do naruszeń ze strony organów władzy publicznej praw i wolności przysługujących obywatelom. . Stosownie zaś do treści art. 8 § 1 p.p.s.a., Rzecznik Praw Obywatelskich może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnieść skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach - na prawach przysługujących prokuratorowi. Z możliwości tych Rzecznik korzysta wyjątkowo, zwłaszcza wtedy, gdy istnieje konieczność rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego budzącego wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw i wolności, albo gdy sprawa ma charakter precedensowy, a jej rozstrzygnięcie będzie miało istotne znaczenie dla ukształtowania sytuacji prawnej innych obywateli.

W ocenie Rzecznika niniejsza sprawa, z uwagi na precedensową interwencję Prokuratora Generalnego podjętą już po zakończeniu procedury rejestracyjnej, opartą głównie na informacjach medialnych dotyczących działalności RKK i niezwiązaną z żadnym potwierdzonym przypadkiem naruszenia porządku publicznego, ma istotne znaczenie z punktu widzenia wolności sumienia i wyznania zagwarantowanej w art. 53 Konstytucji RP, a także budzi poważne wątpliwości kontekście równouprawnienia i poszanowania autonomii kościołów i innych związków wyznaniowych zgodnie z treścią art. 25 Konstytucji RP. Stąd też Rzecznik od samego początku monitoruje niniejszą sprawę i postanowił zgłosić swój udział w toczącym się postępowaniu administracyjnym.

II.

Rzecznik podziela pogląd RKK, iż decyzja MSWiA z 15 września 2020 r. narusza autonomię związku wyznaniowego, a tym samym jest niezgodna z art. 25 ust. 3 Konstytucji RP. Jak słusznie zwraca uwagę MSWiA w uzasadnieniu swojej decyzji, obowiązujące przepisy prawa nie pozostawiają pola do uznaniowości w trakcie postępowania w sprawie wpisu kościoła do Rejestru, ograniczając kompetencje organu rejestrowego do oceny wniosku

jedynie w aspekcie zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa chroniącymi wartości wymienione w art. 33 ust. 3 u.g.w.s.w.

Rzecznik w pełni podziela pogląd, że z uwagi na fakt, że małżeństwo zawierane przed duchownym RKK nie wywiera jakichkolwiek skutków na gruncie prawa cywilnego, instytucja ta nie powinna podlegać ocenie co do jej zgodności z art. 18 Konstytucji RP oraz przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. *Kodeks rodzinny i opiekuńczy* (Dz. U. z 2020 r., poz. 1359; dalej jako: k.r.o.). W doktrynie wskazuje się, że autonomia oraz niezależność kościołów i związków wyznaniowych oznacza przede wszystkim zakaz ingerowania przez państwo w ich wewnętrzne sprawy. Oznacza ona również możliwość tworzenia norm wewnętrznych określających organizację i sposób działania wspólnot religijnych i ich członków. Państwo nie powinno ingerować w treść prawa wewnętrznego oraz działalność wspólnot religijnych. Prawo wewnętrzne kościołów i związków wyznaniowych nie stanowi prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji RP. Jego normy nie mogą więc nakładać obowiązków na obywateli nienależących do wspólnoty religijnej ani tym bardziej być obwarowane państwowym przymusem. Co do zasady normy wewnątrzkonfesyjne nie mogą wpływać na treść prawa powszechnie obowiązującego ani być podstawą regulowania stosunków horyzontalnych w obrocie powszechnym. W praktyce jednak dopuszczalne jest odwoływanie się do takich norm dla ustalania ważności czynności prawnych dokonywanych na podstawie prawa powszechnie obowiązującego¹. W tym kontekście szczególne wątpliwości Rzecznika budzi zawarte w uzasadnieniu decyzji organu twierdzenie, że „małżeństwo i rodzina to instytucje, które należą do kategorii spraw interesujących zarówno państwo, jak i Kościół. Nie budzi zatem wątpliwości fakt, iż ochrona, z której powinny one korzystać ma charakter dwuwymiarowy. Dlatego wg organu rejestrowego niezbędna jest zgodność w określaniu małżeństwa tymi samymi pojęciami zarówno w porządku prawnym jak i uregulowaniach Kościoła, której to zgodności zabrakło”. **Takie rozumowanie prowadzi *de facto* do przyznania organowi rejestrowemu prawa do oceny nauczania kościołów i związków wyznaniowych w zakresie zasad moralności,** a w dalszej konsekwencji zakwestionowania zgodności z prawem duszpasterstwa skierowanego do faktycznie istniejących nieformalnych związków jedнопłciowych, które, jak

¹ P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 25.

słusznie zwraca uwagę RKK w swoim wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, są dopuszczalne w polskim systemie prawa.

W kontekście przytoczonego wyżej twierdzenia organu należy wskazać, że w polskim porządku prawnym dopuszczalne jest zawarcie małżeństwa, gdy mężczyzna i kobieta zawierający związek małżeński podlegający prawu wewnętrznemu kościoła albo innego związku wyznaniowego w obecności duchownego oświadczą wolę jednoczesnego zawarcia małżeństwa podlegającego prawu polskiemu i kierownik urzędu stanu cywilnego następnie sporządzi akt małżeństwa. Zgodnie jednak art. 1 § 3 k.r.o. wywołanie skutków prawnych takiego małżeństwa na gruncie prawa powszechnie obowiązującego jest możliwe jedynie wtedy, gdy 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 cywilnego. W ocenie Rzecznika tylko w przypadku małżeństw zawieranych w formie religijnej w oparciu o te przepisy można mówić o konieczności zachowania tożsamości pojęcia małżeństwa z tym wyrażonym w art. 18 Konstytucji RP. RKK nie jest objęty ustawą ani umową międzynarodową w tym zakresie. Nie dotyczą go zatem wskazane regulacje k.r.o. Sakrament małżeństwa zawierany przed duchownymi tego kościoła może być więc traktowany wyłącznie jako akt przynależny do sfery działań kościoła o charakterze *stricte* religijnym i regulujący stosunki pomiędzy członkami tej wspólnoty.

Warto również zwrócić uwagę, że znaczenie autonomii wspólnot wyznaniowych jest podkreślane również w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W wyroku z 26 października 2000 r. w sprawie *Hasan i Chaush przeciwko Bułgarii* (skarga nr 30985/96) ETPC wskazał, że „autonomia wspólnot religijnych (...) stanowi bezpośrednią wartość nie tylko dla wspólnoty jako takiej, ale także dla rzeczywistego korzystania z prawa do wolności religii przez jej wszystkich członków”. Wskazuje się, że autonomia kościołów i innych związków wyznaniowych ma wymiar doktrynalny (odnoszący się do samej materii wiary) i dyscyplinarny (wiążący się z kompetencjami przysługującymi organizacji wobec swoich

członków)². Szczególnie pierwszy z tych wymiarów powinien pozostawać wolny od ingerencji ze strony organów państwowych. W swoim orzecznictwie ETPC wskazuje, że prawo do wolności religii wyklucza jakąkolwiek ocenę ze strony państwa co do słuszności przekonań religijnych i sposobów ich wyrażania (wyroki ETPC: z 26 września 1996 r. w sprawie *Manoussakis i inni przeciwko Grecji*, nr skargi 18748/91, z 6 listopada 2008 r. w sprawie *Leela Förderkreis e.V. i in. przeciwko Niemcom*, skarga nr 58911/00). ETPC dostrzega również związek między poszanowaniem wolności sumienia i wyznania a zapewnieniem wspólnotom religijnym możliwości prawnego funkcjonowania. Gwarancje Konwencji wynikające z wolności stowarzyszania się (art. 11) rozpatrywanej w świetle art. 9 (wolność religii) zapewniają wszystkim grupom religijnym tradycyjnym lub nowo powstałym dostępność nabywania osobowości prawnej, dzięki czemu mogą one co najmniej zarządzać swym majątkiem i zaspokajać potrzeby religijne wiernych³. W najnowszym orzecznictwie ETPC wskazuje również na szeroką autonomię wspólnot religijnych w wymiarze dyscyplinarnym, uznając chociażby prawo wypowiedzenia umowy o pracę katechecie nierespektującym zasad moralnych (wyrok ETPC z 12 czerwca 2014 r., w sprawie *Fernández Martínez przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 56030/07). Mając na uwadze powyższe należy uznać, że decyzja MSWiA z 15 września 2020 r. stanowiła nieuprawnioną ingerencję w sferę doktrynalną RKK i regulacje dotyczące stosunków pomiędzy członkami tej wspólnoty, co budzi wątpliwości z punktu widzenia poszanowania praw zagwarantowanych w art. 9 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Odmowa uregulowania statusu prawnego RKK budzi również poważne wątpliwości z punktu widzenia zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych.

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

² J. Falski, *Prawa indywidualne wobec zasady autonomii kościołów i innych związków wyznaniowych w orzecznictwie ETPC*, PiP 2018, nr 4, s. 47-66.

³ *Ibidem*.