

KS. JÓZEF KRUKOWSKI
Lublin

KONSTITUCYJNE ZASADY RELACJI PAŃSTWO–KOŚCIÓŁ (Art. 16 projektu Konstytucji RP)

I. WPROWADZENIE

1. W debacie, jaka toczy się nad projektem Konstytucji III RP, stosunkowo najwięcej kontrowersji wzbudził problem: jak należy sformułować art. 16, którego przedmiotem są zasady dotyczące stosunków między państwem a Kościołem. W niniejszym rozważaniu uwaga zostanie skierowana na tę wersję art. 16, za której przyjęciem w głosowaniu w dniu 4 kwietnia 1995 r. opowiedziała się większość członków Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego RP.

Przed przystąpieniem do analizy art. 16 trzeba zaznaczyć, że zawarte w nim zapisy nie wyczerpują problematyki konstytucyjnej, dotyczącej relacji państwo–Kościół. Tematyka ta obejmuje bowiem dwie grupy zagadnień. Do pierwszej z nich należą gwarancje wolności religijnej w wymiarze indywidualnym, pojmowane w kategoriach praw człowieka i obywatela. Druga grupa tych zapisów dotyczy relacji instytucjonalnych, czyli relacji między państwem a Kościołem jako społecznościami odmiennego typu, do których jednocześnie należą ci sami ludzie, korzystający z należnej im wolności religijnej. Jakkolwiek zasady dotyczące każdej z tych dwu grup zagadnień merytorycznie są ze sobą powiązane, to autorzy projektu Konstytucji RP z racji formalnych umiejscowili je w dwóch rozdziałach. Gwarancje wolności religijnej w wymiarze indywidualnym zostały zapisane w art. 37, zamieszczonym w rozdziale drugim, zatytułowanym „prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela”¹. Natomiast zasady nale-

¹ Tekst art. 37, który uzyskał poparcie większości członków Komisji Konstytucyjnej biorących udział w głosowaniu w dniu 21 marca 1995 r., jest następujący: 1. Każdy ma prawo do wolności sumienia i religii.

zące do drugiej grupy zostały sformułowane w art. 16, zamieszczonym w rozdziale pierwszym, zatytułowanym „zasady ustroju”. W niniejszym artykule zostaną rozpatrzone tylko zagadnienia należące do drugiej grupy.

Dla należytej systematyzacji zagadnień należy zaznaczyć, że wśród zasad dotyczących relacji instytucjonalnych, jakie są wpisane do art. 16 projektu Konstytucji, ze względu na przedmiot można wyróżnić dwie kategorie norm:

a) Pierwszą z nich stanowią zasady ustrojowe, określające pozycję, jaką państwo zajmuje względem Kościoła katolickiego oraz innych Kościołów i związków wyznaniowych. Zazwyczaj – z racji ideologicznych – stereotypowo wyróżnia się dwa przeciwstawne modele państw, a mianowicie: *m o d e l p a ń s t w a w y z n a n i o w e g o*, gwarantującego jednemu z Kościołów pozycję uprzywilejowaną w stosunku do pozostałych, i *m o d e l p a ń s t w a ś w i e c k i e g o*, które wszystkie kościoły traktuje na zasadzie równości². Problem tkwi w tym, że zarówno pojęcie państwa wyznaniowego, jak też państwa świeckiego nie jest jednoznaczne; w rzeczywistości istnieją różne wersje państw wyznaniowych, a tym bardziej świeckich, na oznaczenie których do konstytucji są wpisywane różne formuły.

b) Drugą grupę stanowią zasady określające formę regulacji stosunków między państwem a Kościołem, tzn. ustalające, czy stosunki te – zgodnie z kulturą europejską – są regulowane w formie umowy dwustronnej, która w odniesieniu do Kościoła katolickiego ma charakter konwencji międzynarodowej, zwanej konkordatem, czy tylko w formie aktów ustawowych, tj. stanowionych jedno-

2. Wolność religii obejmuje wolność posiadania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Wolność religii obejmuje także posiadanie kościołów i miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują. Nikt nie może być zmuszany do uczestnictwa w praktykach religijnych.

3. Państwo uznaje prawo rodziców do zapewnienia swoim dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie z ich przekonaniami. Wychowanie to powinno uwzględniać wolę dziecka, stopień dojrzałości, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania i wierzenia. Religia legalnie istniejącego Kościoła lub związku wyznaniowego może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszone prawo do wolności religii innych osób i prawo niewierzących.

4. Nikt nie może być zobowiązany przez władze publiczne do ujawniania swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania.

5. Wolność uzewnętrzniania religii może podlegać jedynie ograniczeniom ustawowym przewidzianym, gdy są one konieczne dla ochrony bezpieczeństwa Państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności albo praw i wolności innych, przy poszanowaniu równości i sprawiedliwości.

W powyższym tekście poważne ograniczenia wolności religijnej, wpisane do ust. 3 („Wychowanie to [...] wierzenia”) oraz do ust. 5, mogą stać się podstawą dyskryminacji ludzi wierzących.

² Szerzej na ten temat zob. J. K r u k o w s k i, *Kościół i Państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 1993, s. 38-62.

stronnie przez państwo. W zależności od tego wyróżnia się państwa konkordatowe³ i bezkonkordatowe.

W tworzeniu zapisów konstytucyjnych na temat tych relacji w państwie demokratycznym zazwyczaj są uwzględniane postulaty Kościołów i innych grup religijnych, wyrażane przez ich przedstawicieli, a w szczególności postulaty konferencji biskupów jako reprezentacji Kościoła katolickiego w danym kraju.

2. Z obserwacji dotychczasowej debaty nad projektem Konstytucji RP wynika, że ustalenie konstytucyjnych zapisów dotyczących relacji między państwem a Kościołem w Polsce, w warunkach dokonujących się przemian ustrojowych, jest dość trudne i skomplikowane. Trudności w tej materii wynikają przede wszystkim z rozbieżności, jakie zaistniały między założeniami ideologicznymi partii postkomunistycznych a stanowiskiem Kościoła katolickiego w tej sprawie.

Partie polityczne, które w wyniku wyborów wrześniowych w 1993 r. uzyskały większość w parlamencie, przez swoich reprezentantów decydują o tym, jakie zapisy są wprowadzane do projektu konstytucji, przygotowywanego przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego. Dotyczy to zwłaszcza zapisów odnośnie do relacji państwo-Kościół, zainspirowanych przez ideologię komunistyczną lub skrajnie liberalną. Episkopat Polski zaś postuluje, aby w przyszłej Konstytucji RP została uszanowana tożsamość kultury polskiej, w której są zakodowane „wartości związane z dziejami ewangelizacji społeczeństwa”, a w zapisach dotyczących relacji państwo-Kościół zostały uwzględnione zasady, zawarte w nauczaniu Soboru Watykańskiego II⁴. W konstruowaniu zapisów konstytucyjnych demokratycznej Polski należałoby więc uwzględnić tradycję polską, historyczne miejsce Kościoła w narodzie, jednocześnie nie odbiegając od rozwiązań przyjętych w konstytucjach współczesnych europejskich państw demokratycznych⁵. Rozbieżności na ten temat uwidoczniły się w odmiennych wersjach art. 16.

3. W debacie, jaka toczyła się na posiedzeniach Podkomisji ds. Ustroju RP, zostały zgłoszone cztery warianty art. 16, dotyczącego relacji instytucjonalnych państwo-Kościół⁶.

³ Zob. J. K r u k o w s k i, *Konkordaty współczesne*, Warszawa 1995.

⁴ Stanowisko Konferencji Episkopatu Polski w sprawie założeń aksjologicznych nowej konstytucji z 16 czerwca 1990 r. (por. K r u k o w s k i, *Kościół i Państwo*, s. 243-252, 279-283); Komunikat z 275. Konferencji Plenarnej Episkopatu Polski: *Podstawy w konstytucji powinny stanowić trwałe wartości moralne zakorzenione w historii i tradycji narodu w większości wierzącego i od wieków żyjącego Ewangelią* („Słowo. Dziennik Katolicki” z 20 marca 1995 r.).

⁵ Por. M. S t a s z e w s k i, *Konstytucyjne podstawy relacji państwo-Kościół*, „Państwo i Prawo”, 47(1992), z. 3, s. 72-81, a zwłaszcza s. 77-79.

⁶ Podkomisja Redakcyjna Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego na podstawie materiału przedłożonego przez

Pierwszy z tych wariantów, zgłoszony przez posła R. Bugaja, uzyskał poparcie większości członków podkomisji rekrutujących się spośród przedstawicieli klubów parlamentarnych SLD i UP⁷. Pozostałe projekty były mniejszościowe. Drugi z tych projektów – zgłoszony przez senator A. Grześkowiak („Solidarność”)⁸ – został wzięty z projektu konstytucji opracowanego przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji. Trzeci projekt zgłosił senator K. Kozłowski (UW)⁹, a czwarty – najbardziej ograniczający prawa wolnościowe Kościołów – Parlamentarna Grupa Kobiet¹⁰.

podkomisje problemowe przygotowała *Projekt Jednolity Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (w ujęciu wielowariantowym)*, Warszawa 1995 (Projekt z dnia 26 stycznia 1995 r., wersja robocza).

⁷ Wariant I, art. 15: 1. Rzeczpospolita Polska jest państwem neutralnym światopoglądowo. Kościoły i związki wyznaniowe są oddzielone od Państwa.

2. Sytuację prawną Kościołów i związków wyznaniowych określają, na zasadach równouprawnienia, ustawy uchwalone po porozumieniu się z ich właściwymi przedstawicielami lub umowa międzynarodowa ratyfikowana na podstawie upoważnienia wyrażonego w ustawie.

3. W celu realizacji praw i potrzeb obywateli Państwo współdziała z Kościołami i związkami wyznaniowymi.

⁸ Wariant II, art. 15: 1. Państwo i Kościół katolicki oraz inne kościoły i związki wyznaniowe są autonomiczne i niezależne, każde we własnym zakresie rządzi się własnymi prawami. Działają wobec siebie na zasadzie wzajemnego poszanowania i mogą prowadzić stosowne współdziałanie dla dobra człowieka, rodziny i innych wspólnot.

2. Stosunki między Państwem a Kościołem katolickim określa umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską.

3. Stosunek Państwa do innych kościołów oraz innych związków wyznaniowych określa ustawa uchwalona po porozumieniu się z ich właściwymi przedstawicielami.

⁹ Wariant III, art. 15: 1. Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują neutralność w sprawach religijnych, światopoglądowych i filozoficznych.

2. Kościoły i związki wyznaniowe są równouprawnione.

3. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską reguluje umowa międzynarodowa.

4. Sytuację prawną innych niż katolicki, kościołów i związków wyznaniowych reguluje ustawa uchwalona po porozumieniu się z ich przedstawicielami. Ustawa ta określa sytuację prawną kościołów i związków wyznaniowych w sposób zgodny z zasadami przyjętymi w umowie, o której mowa w ust. 3.

¹⁰ Wariant IV, art. 15: 1. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem świeckim, neutralnym w sprawach religii i światopoglądu.

2. W Rzeczypospolitej Polskiej żadne wyznanie lub światopogląd nie mogą mieć charakteru państwowego, odrzuca się religijną motywację w stanowieniu prawa.

3. Rzeczpospolita Polska poręcza legalnie istniejącym związkom wyznaniowym i organizacjom światopoglądowym równouprawnienie, wolność kultu i publicznej działalności oraz swobodę głoszenia systemów moralnych i etycznych opartych na różnych światopoglądach.

4. W Rzeczypospolitej Polskiej instytucje państwowe, samorządowe, zakłady prowadzące działalność gospodarczą, państwowe placówki naukowe i oświatowe oraz inne jednostki tworzone przez Państwo działają w oddzieleniu od związków wyznaniowych i organizacji światopoglądowych; powoływanie w nich instytucji i stanowisk mających na celu religijne lub antyreligijne oddziaływanie na obywateli i pracowników jest niedozwolone.

W trakcie dyskusji na posiedzeniach plenarnych Komisji Konstytucyjnej powstały nowe warianty art. 16; m.in. z inicjatywy przedstawicieli Kościołów uczestniczących w posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej 27 stycznia 1995 r. powstał projekt, zwany ekumenicznym, formalnie zgłoszony przez posła T. Mazowieckiego¹¹. Do dnia 4 kwietnia liczba tych projektów wzrosła aż do 14. Żaden inny artykuł nie miał tak wielkiej liczby wariantów. Szczególną rolę, jakoby „ekumeniczną”, miał spełnić wariant, zgłoszony przez przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej – posła A. Kwaśniewskiego (SLD) – w porozumieniu ze swym zastępcą – senatorem S. Pastuszką (PSL). Niestety była to tylko pozorowana próba uzyskania kompromisu. W istocie rzeczy chodziło bowiem o to, by pozyskać przedstawicieli Kościołów do poparcia zapisu opartego na przesłankach ideologicznych klubu parlamentarnego SLD¹².

W debacie, jaka odbyła się na kilku posiedzeniach komisji w dniach od 27 i 28 stycznia do 4 kwietnia 1995 r., stanowiska członków komisji w tej sprawie były bardzo zróżnicowane. Jednak zrozumienie doniosłego znaczenia tych regulacji dla życia społecznego skłoniło członków komisji do poszukiwania takich zapisów, które by zapewniły całemu projektowi konstytucji uzyskanie szerszego

5. W Rzeczypospolitej Polskiej związki wyznaniowe i organizacje światopoglądowe nie mogą być finansowane przez Państwo i samorząd terytorialny oraz podlegają prawu podatkowemu na ogólnych zasadach. Duchowni wszystkich wyznań nie będą uprzywilejowani w obowiązkach finansowych wobec Państwa.

6. W Rzeczypospolitej Polskiej rejestracja związków małżeńskich i rozwodów oraz prowadzenie ksiąg stanu cywilnego należy do Państwa.

7. W Rzeczypospolitej Polskiej uroczystości państwowe mają charakter świecki; w instytucjach państwowych i samorządowych, zakładach prowadzących działalność gospodarczą, w placówkach naukowych i oświatowych oraz w innych jednostkach tworzonych lub finansowanych przez Państwo nie umieszcza się znaków i symboli religijnych.

8. Zasady tworzenia i działalności związków wyznaniowych oraz organizacji światopoglądowych, ich stosunek do Państwa, instytucji państwowych i samorządowych określa ustawa.

¹¹ Współautorzy tej wersji: bp Jarosław – przedstawiciel Kościoła prawosławnego, ks. prof. Józef Krukowski – przedstawiciel Sekretariatu Episkopatu Polski, ks. prof. Zachariasz Łyko – przedstawiciel Kościoła Adwentystów, ks. Sacewicz – przedstawiciel Kościoła Zborów Chrześcijańskich. Projekt ten został poddany autopoprawkom, zgłoszonym przez przedstawiciela Sekretariatu Episkopatu Polski; por. *Nie było zmiany stanowiska* (wywiad z A. Kruczkim), „Słowo. Dziennik Katolicki” z 27 lutego 1995 r.

¹² Sekretariat Episkopatu Polski zdementował oświadczenie A. Kwaśniewskiego, że jego projekt art. 16 został uzgodniony z bp. T. Pieronkiem; por. *Jest zgoda, czy nie?*, „Życie Warszawy” z 23 marca 1995 r.; *Bp Pieronek o wypowiedzi A. Kwaśniewskiego*, „Słowo. Dziennik Katolicki” z 24-26 marca 1995 r.; J. K r u c k o w s k i, *Konstytucja bez ideologii* (wywiad z A. Kruczkim), „Słowo. Dziennik Katolicki” z 3 kwietnia 1995 r. Według oświadczenia Kwaśniewskiego, wyrażonego podczas posiedzenia Komisji Konstytucyjnej w dniu 4 kwietnia 1995 r., krytyczna ocena jego wniosku wyrażona w tym wywiadzie spowodowała wycofanie przez niego swego wniosku; por. *Biskupi chwalią bezstronność*, „Życie Warszawy” z dnia 5 kwietnia 1995 r.

poparcia społecznego aniżeli to, jakim jest elektorat partii tworzących koalicję parlamentarną¹³.

Przedmiotem dalszej analizy jest ta wersja art. 16, zwana kompromisową, za którą 4 kwietnia 1995 r. opowiedziała się większość Komisji Konstytucyjnej (20 głosów „za”, 16 – „przeciw”, 2 wstrzymujące się). Znamienne jest, że za przyjęciem tej wersji opowiedziała się większość członków Komisji Konstytucyjnej należących do tych klubów parlamentarnych, które razem nie tworzą koalicji rządzącej, a mianowicie: UW, PSL, BBWR i Solidarności. Zapisy te są rezultatem swoistego kompromisu, jaki był możliwy w tej komisji po długich i burzliwych polemikach. Przeciwno tej formule opowiedzieli się członkowie Komisji Konstytucyjnej należący do klubów partyjnych SLD (z wyjątkiem jednego posła), UP i PPS, a także część klubu PSL. Inne wersje tego artykułu, zgłoszone przez reprezentantów takich partii, jak SLD, UP i PPS, nie uzyskały poparcia większości głosujących. Należy zaznaczyć, że 2 z tych 14 wniosków, nie różniące się, które były zgłoszone przez posłów SLD (wniosek A. Kwaśniewskiego i Z. Siemiątkowskiego), zostały wycofane przed głosowaniem. Dwa zaś inne: wniosek posła W. Cimoszewicza (SLD) i posłanki L. Błądek (PSL) zostały zgłoszone do Zgromadzenia Narodowego jako wnioski mniejszościowe.

II. ZASADY RELACJI INSTYTUCJONALNYCH

W art. 16 projektu konstytucji, który uzyskał poparcie większości członków Komisji Konstytucyjnej, zasady ustrojowe dotyczące relacji państwo–Kościół, zostały sformułowane następująco:

1. Kościoły i związki wyznaniowe są równouprawnione.
2. Władze państwowe w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, gwarantując swobodę ich wyrażania w życiu publicznym.
3. Stosunki między Państwem a Kościołami i związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania wzajemnej autonomii i niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego.

W zapisie tym należy wyróżnić cztery zasady: zasadę równouprawnienia Kościołów i związków wyznaniowych; zasadę bezstronności władz państwo-

¹³ Por. *Kompromisowa bezstronność*, „Słowo. Dziennik Katolicki” z 5 kwietnia 1995.; *Państwo bezstronne?*, „Trybuna” z 5 kwietnia 1995 r.; *Bezstronność*, „Gazeta Wyborcza” z 5 kwietnia 1995 r.; J. K r u k o w s k i, *Kościół nie chce przywilejów* (wywiad z A. Kruczkim), „Słowo. Dziennik Katolicki” z 14-17 kwietnia 1995 r.

wych wobec przekonań w sprawach religijnych; zasadę poszanowania wzajemnej autonomii i niezależności państwa i Kościoła – każdego w swojej dziedzinie; zasadę współdziałania.

1.1. *Równouprawnienie Kościołów i związków wyznaniowych*

1. Na pierwszym miejscu w art. 16, ust. 1 projektu konstytucji w wersji, która uzyskała większość głosów, jest wpisana zasada: „Kościoły i związki wyznaniowe są równouprawnione”. Znaczenie tej zasady należy rozpatrzyć w określonym kontekście ustrojowym i historycznym.

Zasada równouprawnienia Kościołów, zaliczana do podstawowych zasad ustrojowych demokratycznego państwa prawnego, ma uzasadnienie aksjologiczne w uznaniu przyrodzonej godności ludzkiej, którą mają wszyscy ludzie niezależnie od tego, jakiej są religii lub wyznania, czyli bez względu na to, czy i do jakiego Kościoła lub związku wyznaniowego należą. Równouprawnienie Kościołów jest więc konsekwencją równości ludzi co godności i wolności.

2. W u s t a l a n i u znaczenia tej zasady trzeba rozwiązać wiele problemów. Przede wszystkim problemem jest to, czy równouprawnienie Kościołów ma być pojmowane według wymogów prymitywnego egalitaryzmu, tzn. zakładającego utożsamienie równouprawnienia różnych podmiotów prawa z ich identycznością, czyli jako równouprawnieniem każdego pod każdym względem. Jednakże takie pojmowanie równouprawnienia narusza wymogi sprawiedliwości rozdzielczej.

W prawidłowym rozumieniu zasady równouprawnienia Kościołów trzeba uwzględnić ustalenia wypracowane przez doktrynę państwa demokratycznego, odrzucające postulaty prymitywnego egalitaryzmu. Taki prymitywizm w pojmowaniu równouprawnienia, jak stwierdza wybitny teoretyk demokracji Tocqueville, ma miejsce wtedy, gdy słabsi odwołują się do zasady równouprawnienia, aby silnych ściągnąć do swego poziomu. W praktyce oznacza to dla wielu „równość z kimś lepszym od siebie”.

Równouprawnienie Kościołów nie może więc być pojmowane według postulatów prymitywnego egalitaryzmu, zakładającego identyczne traktowanie wszystkich i pod każdym względem¹⁴. Takie prymitywne pojmowanie równouprawnienia w odniesieniu do Kościołów oznaczałoby zredukowanie uprawnień wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych do jednego z nich, mającego najniższą pozycję, tzn. takiego, który ze względu na najmniejszą liczbę wyznawców w danym kraju – w porównaniu z innymi Kościołami – z natury

¹⁴ Por. G. S a r t o r i, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 426-430.

rzeczy nie ma takich możliwości działania, jak Kościoły mające więcej wyznawców.

3. W ustalaniu właściwego znaczenia zasady równouprawnienia Kościołów istotne jest to, jakie jest kryterium ich równości. Kryterium tej równości praw jednego Kościoła z innymi ma być „określona wspólna cecha”. W polskim prawie konstytucyjnym zasadę równouprawnienia należy pojmować zgodnie z utrwaloną już w nim interpretacją, potwierdzoną przez Trybunał Konstytucyjny, według której istnieje ścisły związek między równością w prawie a sprawiedliwością rozdzielczą¹⁵.

Zgodnie z taką prawidłową interpretacją, Kościoły i związki wyznaniowe mają być traktowane przez prawo identycznie tam, gdzie każdy z nich w takim samym stopniu ma określoną cechę, i ze względu na tę cechę. Tam więc, gdzie nie tylko jeden Kościół, ale każdy Kościół i związek wyznaniowy charakteryzują się określoną cechą, prawo nie tylko nie może, ale też nie powinno dokonywać prawnego zróżnicowania. Na przykład, skoro każdy Kościół odznacza się dążeniem do publicznego sprawowania kultu, to pod tym względem i ze względu na ten przymiot wszystkie Kościoły należy potraktować jednakowo, tzn. każdemu z nich zagwarantować prawo do publicznego sprawowania kultu. Nie ma jednak wątpliwości co do tego, że istniejące w Polsce Kościoły i związki wyznaniowe różnią się nie tylko treścią wierzeń i sposobem sprawowania kultu, ale także stopniem trwałości, zakorzenieniem w kulturze narodowej, strukturą organizacyjną i zdolnością do uczestniczenia w stosunkach międzynarodowych. Dlatego tam, gdzie między Kościołami zachodzą znaczące różnice, należy je potraktować w sposób odmienny i zawsze odpowiednio do tego zróżnicowania.

Nie jest więc sprzeczne z zasadą równouprawnienia Kościołów zróżnicowanie formy regulacji ich sytuacji prawnej. Przeto fakt zawarcia umowy międzynarodowej między Stolicą Apostolską a Polską nie narusza zasady równouprawnienia Kościołów ze względu na to, że tylko Kościół katolicki – reprezento-

¹⁵ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego za rok 1993, cz. II, s. 81: „[...] istnieje ścisły związek między sprawiedliwością a równością w prawie [...] Sprawiedliwość wymaga, aby zróżnicowanie prawne poszczególnych podmiotów (ich kategorii) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów. Wyrażona w ten sposób sprawiedliwość rozdzielcza oznacza, że równych należy traktować równo, a podobnych należy traktować podobnie z tym, że w tym drugim przypadku powinno się uwzględnić, w jakim stopniu u poszczególnych podmiotów [...] występują pewne cechy, które powinny być brane pod uwagę w procesie rozdziału [...] praw. Wymieniona zasada zakłada istnienie proporcji między cechami poszczególnych kategorii osób a należytych im traktowaniem (zasada relewantności)”; por. P. S a r n e c k i, *Opinia prawnicza na temat zgodności Konkordatu z Konstytucją*, mps.

wany przez Stolicę Apostolską – ma zdolność do zawierania konwencji międzynarodowych.

5. Zasadę równouprawnienia Kościołów należy pojmować również w aspekcie negatywnym, czyli że wpisanie jej do konstytucji oznacza zakaz przywilejów. Inaczej mówiąc, w swej polityce prawnej tam, gdzie Kościoły i związki wyznaniowe odznaczają się taką samą właściwością w działaniu, państwo nie będzie stwarzać przywilejów jednemu z Kościołów, przez co pozostałe Kościoły i związki wyznaniowe znalazłyby się w gorszej sytuacji. W szczególności uprzywilejowanie to zaistniałoby wówczas, gdyby Państwo świadczyło pomoc finansową na rzecz jednego z Kościołów, a odmawiało jej innym. Stałoby się to powodem ich dyskryminacji. Nie ma natomiast naruszenia zasady równouprawnienia wtedy, gdy państwo udziela subwencji wszystkim Kościołom, z zachowaniem wymogów sprawiedliwości rozdzielczej.

Należy zatem stwierdzić, że wpisanie do Konstytucji RP zasady równouprawnienia Kościołów generalnie uniemożliwia powstanie państwa wyznaniowego, które jednemu z Kościołów przyznaje przywileje Kościoła państwowego.

6. W polskiej tradycji konstytucyjnej tak wyraźna proklamacja zasady równouprawnienia Kościołów, jaka została wpisana do art. 16, ust. 1 projektu Konstytucji, jest nowym elementem. Konstytucja 3 maja z 1791 r., uznawała bowiem oficjalny charakter religii katolickiej. Konstytucja marcowa z 1921 r. gwarantowała „wyznaniu rzymsko-katolickiemu, będącemu religią większości narodu, naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań” (art. 114), co było interpretowane jako przyznanie Kościołowi katolickiemu prerogatyw Kościoła oficjalnego, a tym samym – nadanie państwu charakteru katolickiego. Konstytucja zaś totalitarnej PRL z 22 lipca 1952 r. zachowała milczenie w sprawie równouprawnienia Kościołów, lecz niektórzy publicyści komunistyczni usiłowali wydedukować taką zasadę z konstytucyjnej formuły „oddzielenia Kościoła od państwa”¹⁶.

W debacie nad projektem Konstytucji III RP nastąpiła radykalna zmiana. Spośród siedmiu jej projektów, jakie wpłynęły do Komisji Konstytucyjnej¹⁷, tylko projekt KPN zawiera propozycję ponowienia takiego zapisu, jaki był w Konstytucji marcowej. Inne natomiast, np. projekt SLD (art.7, ust. 4), prezyden-

¹⁶ Por. H. Ś w i ą t k o w s k i, *Wyznaniowe prawo państwowe*. Warszawa 1962, s. 12.

¹⁷ Por. *Projekty Konstytucji* opublikowane przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego (Warszawa 1993, Wydawnictwo Sejmowe) oraz nowsze projekty nie zamieszczone w tym zbiorze, lecz oficjalnie zgłoszone do Komisji Konstytucyjnej: projekt posłów i senatorów SLD z 5 maja, Prezydenta RP z 6 maja, Klubu parlamentarnego UD z 9 maja, projekt społeczny autoryzowany przez NSZZ „Solidarność” z czerwca 1994 r. Nie są brane pod uwagę te projekty, które nie zostały zgłoszone do Komisji Konstytucyjnej obecnej kadencji.

ta (art. 9, ust. 2) czy Senatu I kadencji (art. 8, ust. 1), mówią o równouprawnieniu Kościołów, bez przyznania pierwszeństwa Kościołowi katolickiemu.

Znamienne jest, że w postulatach dotyczących Konstytucji III RP Episkopat Polski nie domaga się przyznania Kościołowi katolickiemu uprzywilejowanej pozycji, mimo że z racji historycznych i współczesnych – choćby z faktu przynależności do Kościoła katolickiego ok. 95% społeczeństwa polskiego – taki postulat byłby uzasadniony. Zasada równouprawnienia *implicite* została wyrażona w dokumencie zatytułowanym „Stanowisko Konferencji Episkopatu Polski w sprawie założeń aksjologicznych nowej Konstytucji” w formie postulatu, aby „podobne uregulowania” zostały zagwarantowane innym Kościołom i związkom wyznaniowym. Ze strony Kościołów mniejszościowych natomiast wysunięto postulat zamieszczenia w nowej konstytucji takiego zapisu, który wyraźnie wykluczałby uprzywilejowaną pozycję Kościoła katolickiego w stosunku do innych Kościołów i związków wyznaniowych¹⁸. Omawiany zapis, zamieszczony w art. 16, ust. 1 projektu konstytucji, w pełni zadośćczyni tym postulatom.

2.2. *Bezstronność władz państwowych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych*

1. Druga zasada dotycząca relacji państwo–Kościół, jaka została wpisana do art. 16, ust. 2, w tej wersji, która uzyskała poparcie większości członków Komisji Konstytucyjnej, brzmi następująco:

Władze państwowe w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, gwarantując swobodę ich wyrażania w życiu publicznym.

Takiej formuły dotychczas nie było nie tylko w tekstach konstytucji państwa polskiego, ale także w konstytucjach innych państw. Jest to więc całkowicie nowy element w języku prawa konstytucyjnego. Przyjęcie tej zasady jest wynikiem dążenia do zakończenia kontrowersji i znalezienia kompromisu między zwolennikami a przeciwnikami wpisania do Konstytucji RP formuł głoszących „oddzielenie Kościoła od państwa”, „świeckość państwa” i „neutralność światopoglądową państwa”. Formuły te – mając znaczenie raczej ideologiczne aniżeli prawne – są zbieżne co do treści, czyli są synonimami¹⁹. Ich znaczenie jest

¹⁸ W. W y s o c z a ń s k i, *Równouprawnienie wyznań w obecnej i przyszłej Konstytucji*, „Roczniki Teologiczne”, 35(1993), z. 2, s. 179-186.

¹⁹ Opinie na temat zbieżności znaczenia tych formuł wyrażone w dwóch wywiadach opublikowanych w „Życiu Warszawy” z 9 marca 1995 r.: *Kościół i neutralność. Dwu głos ekspertów Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*. Są to wypowiedzi M. Pietrzaka i J. Krukow-

nieostre, a tym samym wieloznaczne. Zwolennicy wpisania tych formuł do Konstytucji przypisują im różne konsekwencje praktyczne, a wśród nich – radykalne ograniczenia wolności religijnej.

Krytyczne stanowisko Episkopatu Polski wobec projektów wpisania powyższych formuł do Konstytucji ma uzasadnienie nie tylko w ich wieloznaczności, ale przede wszystkim w tragicznych doświadczeniach historycznych, jakich Kościołowi i ludziom wierzącym wszystkich wyznań dostarczyły działania polityczno-prawne tych państw, które do swych konstytucji wpisały już formułę „oddzielenia Kościoła od państwa” lub „świeckości” państwa.

2. Sprzeciw wobec formuły „oddzielenia Kościoła od państwa” wynika przede wszystkim z prześladowań, jakich doznawały Kościoły i ludzie wierzący w Związku Radzieckim i innych państwach komunistycznych.

Znamienne jest, że jakkolwiek idea separacji między państwem a Kościołem wywodzi się ze skrajnego liberalizmu końca XVIII w., w naukach zaś polityczno-prawnych demokratycznych państw zachodnich mówi się, że ustroje tych państw są oparte na zasadzie „oddzielenia Kościoła od państwa”, to jednak takiego zapisu nie ma w ich konstytucjach²⁰. Formuła „oddzielenia” jest charakterystyczna dla konstytucji państw totalitarnego komunizmu. Podczas Rewolucji Październikowej została ona wpisana najpierw do dekretu Komisarzy Ludowych Rosji, zwanego dekretem Lenina (1918 r.), następnie do Konstytucji ZSRR, zwanej stalinowską (1936 r.), a po II wojnie światowej – także do konstytucji państw Europy Środkowo-Wschodniej, które pozostawały pod dominacją sowiecką (z wyjątkiem Czechosłowacji i NRD), w tym również do Konstytucji PRL (1952 r.). Spośród konstytucji państw demokratycznych Europy Zachodniej formułę tę przyjęto tylko w Portugalii (1976 r.), w której – po obaleniu dyktatury Salazara – dominowała partia komunistyczna. Należy zatem stwierdzić, że postulat wpisania formuły „oddzielenia” do projektu Konstytucji RP jest przejawem konserwatyzmu, polegającego na chęci utrwalenia zasady ustrojowej, charakterystycznej dla konstytucji państw totalitarnego komunizmu, co stwarza podstawę do kontynuowania w przyszłości polityki „separacji wrogiej”. Formuła „oddzielenia” kojarzy się w Polsce jednoznacznie z wrogą polityką państwa wobec religii i Kościoła. Sprzeciw wobec takiej formuły nie jest więc przejawem jakiegoś subiektywnego lęku, ale ma uzasadnienie obiektywne.

skiego. Prof. Pietrzak stwierdził m.in.: „Państwo neutralne światopoglądowo to synonim państwa świeckiego. Przyjmuje się, że podstawową cechą państwa świeckiego jest neutralność, czyli bezstronność władz i instytucji państwowych wobec spraw natury religijnej, zwłaszcza wobec przekonań religijnych i światopoglądowych obywateli”.

²⁰ Por. J. K r u k o w s k i, *Relacje między państwem i Kościołem w konstytucjach współczesnych państw europejskich. Aspekt prawnoporównawczy*, „Państwo i Prawo”, t. XII, Lublin 1994, s. 25-42.

3. Tak samo negatywnym znaczeniem jest obciążona formuła konstytucyjna głosząca „świeckość” państwa. Spośród konstytucji państw demokratycznych Europy Zachodniej jest ona wpisana jedynie do Konstytucji Republiki Francuskiej z 1958 r. Formuła ta jest obciążona polityką „sekularyzmu”, czyli usuwaniem z życia publicznego wszelkich przejawów wartości religijnych, a zwłaszcza tego wszystkiego, co nazywa się „sacrum”. W konsekwencji oznacza ateizację społeczeństwa za pośrednictwem instytucji państwowych.

Wpisanie formuły głoszącej „świeckość” państwa do Konstytucji RP oznaczałoby wolę zaangażowania się po stronie ideologii ateistycznej, zredukowania religii do sprawy czysto prywatnej jednostek. Zrozumiałą jest więc sprzeciw Episkopatu Polski wobec przyjęcia takiej propozycji.

Formuły głoszące „wyznaniowy” lub „świecki” charakter państwa mogą być używane w rozważaniach naukowych lub programach partii politycznych. Ale nie należy ich zapisywać w konstytucji.

Jakkolwiek w historii znane są różne wersje zarówno państwa wyznaniowego, jak i państwa świeckiego, to jednak każda z wymienionych wyżej formuł ma znaczenie ambiwalentne. Państwo wyznaniowe kojarzy się z przyznawaniem jednemu z Kościołów i jego wyznawcom uprzywilejowanej pozycji, co pociąga za sobą dyskryminację innych Kościołów i ich wyznawców lub też ateistów. Państwo świeckie natomiast kojarzy się z przyznaniem uprzywilejowanej pozycji ateistom i ich organizacjom, a dyskryminacją wszystkich Kościołów i ludzi wierzących, którzy by ośmielali się publicznie wyznawać swoje przekonania religijne.

4. Najwięcej kontrowersji na ostatnim etapie debaty nad art. 16 wzbudziła propozycja wpisania formuły „neutralności światopoglądowej państwa”. Zgłoszono kilka wersji tej formuły, wśród których należy wyróżnić następujące:

1) Władze publiczne i instytucje wykonujące zadania państwa w Rzeczypospolitej zachowują neutralność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i ideologicznych²¹;

2) Rzeczpospolita Polska jest państwem neutralnym światopoglądowo²²;

3) Rzeczpospolita Polska jako wspólne dobro wszystkich obywateli jest państwem świeckim, neutralnym w sprawach religii i światopoglądu²³;

²¹ Wersja podkomisji z dnia 22 lutego 1995 r.; wersja posła Cimoszewicza, Siemiątkowskiego i Kwaśniewskiego oraz senatora Pastuszki.

²² Wariant I podkomisji, zgłoszony przez posłów SLD i UP.

²³ Wariant IV podkomisji, zgłoszony przez Parlamentarną Grupę Kobiet. Projekt P. Ikonowicza.

4) Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują neutralność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych²⁴.

Autorzy tych zapisów zgadzają się co do tego, że „neutralność” oznacza istotny element państwa świeckiego²⁵. Różnią się zaś co do zakresu tej neutralności. Jedni uznają neutralność za atrybut całego „państwa”, drudzy – za atrybut „władz publicznych i instytucji publicznych”, rozciągając go także na samorząd terytorialny, szkoły publiczne, szpitale państwowe i samorządowe itp. Inni proponują, by neutralność była atrybutem „władz państwowych”, a jeszcze inni utożsamiają neutralność z „dobrem wspólnym”.

Propozycja wpisania do konstytucji formuły „neutralności” światopoglądowej w tych różnych wersjach spotkała się z krytyką ze strony Episkopatu Polski ze względu na jej wieloznaczność²⁶. O neutralności państwa można bowiem mówić w aspekcie pozytywnym i negatywnym.

W aspekcie pozytywnym „neutralność” oznacza, że władze publiczne nie ingerują w sprawy wewnętrzne Kościołów, jako że przekonania religijne, światopoglądowe czy filozoficzne obywateli pozostają poza przedmiotem ich zainteresowań. To znaczyłoby, że jest wykluczona ingerencja władz państwowych w sumienie obywateli oraz w sprawy wewnętrzne grup ludzkich, powstałych na podstawie takich samych przekonań, czyli Kościołów, jak również dyskryminacja jednostek lub tych grup, które nie podzielają założeń ideologicznych elity rządzącej. Gdyby „neutralność” była rozumiana tylko w takim sensie, to nie budziłaby zastrzeżeń. Takiej treści gwarancja została wpisana do art. 22 projektu konstytucji²⁷, który już wcześniej został przyjęty przez Komisję

²⁴ Wniosek posła Mazowieckiego.

²⁵ Por. M. P i e t r z a k, *Neutralne, czyli świeckie* (wywiad z W. Lewandowską), „Życie Warszawy” z 9 marca 1995 r.

²⁶ List Episkopatu Polski do wiernych Kościoła katolickiego i wszystkich ludzi dobrej woli z 22 października 1994 r.: „Postulat neutralności światopoglądowej państwa słuszny głównie w tym zakresie, że państwo powinno chronić wolność sumienia i wyznania wszystkich swoich obywateli, niezależnie od tego, jaką religię lub światopogląd oni wyznają. Ale postulat, aby do życia społecznego i państwowego w żaden sposób nie dopuszczać świętości, jest postulatem ateizowania państwa, życia społecznego i nie wiele ma wspólnego ze światopoglądową neutralnością [...]” (J a n P a w e ł II, *Przemówienie w Lubaczowie, czerwiec 1991 r.*). „Niedziela. Tygodnik Katolicki” z dn. 6 listopada 1994 r.; Komunikat z 275. Konferencji Plenarnej Episkopatu Polski z dnia 18 marca 1995 r.: „Biskupi są przekonani, że konstytucja (nie będzie zawierała zapisu – J. K.) neutralności światopoglądowej. Neutralność bowiem światopoglądowa państwa, podobnie jak termin «rozdział Kościoła od państwa», kojarzy się na podstawie powojennego doświadczenia z praktyką faworyzowania niewierzących i rugowania wymiaru religijnego ze wszystkich dziedzin życia publicznego”. „Słowo. Dziennik Katolicki” z 20 marca 1995 r., s. 4.

²⁷ Art. 22, ust. 1: „Wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

Konstytucyjną. Po co więc byłoby wpisywać dwa razy taką samą gwarancję do tej samej konstytucji? Z tego wynika, iż zwolennicy neutralności mają inne cele, które są związane z jej negatywnym znaczeniem, czyli radykalną „prywatyzacją” religii i eliminacją wszelkich elementów *sacrum* z życia publicznego. Wpisanie do konstytucji formuły głoszącej „neutralność światopoglądową państwa” dawałoby władzom państwowym podstawę do wprowadzania radykalnych restrykcji i ograniczania wolności religijnej oraz praw ludzi wierzących w uzewnętrznianiu swych przekonań w życiu publicznym, a także możliwości spełniania przez Kościół posług religijnych w instytucjach publicznych. Na przykład, odwołując się do konstytucyjnego zapisu o neutralności państwa wobec przekonań religijnych i światopoglądowych, ktoś mógłby wnieść do Trybunału Konstytucyjnego wnioski w sprawie usunięcia nauczania religii ze szkół publicznych. Trybunał Konstytucyjny zaś – złożony z sędziów dobranych według klucza ideologicznego – mógłby taki wniosek uznać za formalnie uzasadniony. Wówczas ze wszystkich szkół publicznych w Polsce zostałaby usunięta nauka religii, bez względu na to, jaka jest wola rodziców, a tylko dlatego, że byłoby to uznane za niezgodne z konstytucyjną neutralnością władz państwowych wobec przekonań religijnych i światopoglądowych. Ze względu na takie właśnie negatywne konsekwencje „neutralności” Konferencja Episkopatu Polski zajęła krytyczne stanowisko wobec propozycji zapisu tej formuły w konstytucji.

5. W celu kompromisowego zakończenia kontrowersji wokół formuły „neutralności światopoglądowej państwa”, poseł T. Mazowiecki zaproponował, aby w miejsce formuły „neutralności” wpisać do art. 16 formułę „bezstronności”. Propozycja ta uzyskała poparcie większości członków Komisji Konstytucyjnej w dniu 4 kwietnia 1955 r.

Formuła głosząca, iż „władze państwowe zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych”, jaką wpisano do projektu art. 16, ust. 2 w wersji przyjętej przez większość Komisji Konstytucyjnej, jest całkowicie nowym elementem w języku konstytucyjnym. Takiej formuły dotychczas nie było nie tylko w konstytucjach polskich, ale też w konstytucjach innych państw, będzie więc ona przedmiotem dociekań co do jej znaczenia i konsekwencji praktycznych, a nawet – źródłem nowych kontrowersji.

Najogólniej należy bowiem stwierdzić, że sam wyraz „bezstronność” jest synonimem „neutralności”. Przy użyciu wykładni systemowej należy zauważyć, że w tekstach prawnych w języku polskim wyraz „bezstronność” występuje w prawie procesowym, gdzie wyznacza kompetencje władzy sądowniczej wobec stron uwikłanych w sprawach konfliktowych. Wyrażenie „bezstronność władz państwowych” w art. 16, ust. 2 oznacza więc wolę wyposażenia władz państwo-

wych w kompetencje do podejmowania bezstronnych rozstrzygnięć względem „przekonań w sprawach religijnych, światopoglądowych i filozoficznych” w sytuacjach konfliktowych. Oznacza to, że w społeczeństwie pluralistycznym władze państwowe są kompetentne do wkraczania w sprawy „sumienia” swoich obywateli. Użycie takiej formuły może oznaczać wolę powrotu do zasad politycznych, charakterystycznych dla państwa wyznaniowego, a zwłaszcza dla państwa totalitarnego, przypisującego sobie kompetencje w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych obywateli. Zapis ten byłby więc kamuflażem państwa totalitarnego, które przypisuje sobie pozycję nadrzędną w stosunku do Kościołów i związków wyznaniowych, do których ludzie należą dobrowolnie, zgodnie ze swymi przekonaniami. Formuła głosząca „bezstronność państwa w sprawach religijnych” stoi więc w sprzeczności z formułą wpisaną do ust. 4 tegoż art. 16, głoszącą zasadę poszanowania autonomii i niezależności państwa i Kościołów, każdego w swoim zakresie. Należy zatem stwierdzić, że formuła „bezstronności” – tak samo jak formuła neutralności – stanowi zagrożenie dla Kościoła i ludzi wierzących.

Negatywnym następstwem „bezstronności” ma zapobiec druga część ust. 2, art. 16, która głosi, iż państwo gwarantuje „swobodę ich [przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych – J. K.] wyrażania w życiu publicznym”. Uzupełnienie to nie jest jednak nowym elementem w omawianym projekcie konstytucji. Jest tylko powtórzeniem ogólnej gwarancji wolności religijnej, wpisanej do art. 37, ust. 2 projektu, który uzyskał akceptację większości członków Komisji Konstytucyjnej, głoszącej, iż „Wolność religii obejmuje wolność posiadania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie swojej religii [...]”.

Należy zatem stwierdzić, że formuła „bezstronności” w znaczeniu pozytywnym zawiera elementy takich gwarancji, wpisanych do tych wersji art. 22 (zasada jednakowego traktowania wszystkich przez władze publiczne) i art. 37 (zasada wolności publicznego ujawniania swoich przekonań religijnych), które już zostały przyjęte przez większość członków Komisji Konstytucyjnej na poprzednich posiedzeniach, tj. przed 4 kwietnia 1995 r. Jeśliby więc formuła „bezstronności” miała mieć takie pozytywne znaczenie, to byłaby całkowicie zbędna.

6. Na formułę „bezstronności władz państwowych wobec przekonań religijnych” należy spojrzeć także w kontekście charakterystycznej dla współczesnej kultury politycznej „ideologizacji”, polegającej na tym, iż partie polityczne w miejsce religii wprowadzają własne ideologie, czerpiąc inspiracje z określonych systemów filozoficznych. Można więc wnioskować, że zapis tej formuły oznacza opowiedzenie się Komisji Konstytucyjnej po stronie koncepcji państwa

skrajnie liberalnego, zakładającego relatywizm etyczny, a tym samym negację prawdy obiektywnej.

Sądzę, że z powyższej analizy konsekwencji, jakie pociąga za sobą wpisanie do projektu Konstytucji RP formuły „bezstronności władz państwowych wobec przekonań w sprawach religijnych” wynika, że – po pierwsze – formuła ta jest synonimem neutralności światopoglądowej państwa; po drugie – rodzi takie same zagrożenia dla Kościołów i ludzi wierzących, a zwłaszcza radykalne restrykcje wolności religijnej; po trzecie – art. 16 będzie bardziej klarowny bez ust. 2; po czwarte – cały ust. 2 w art. 16 jest zbędny, dlatego należałoby go skreślić.

3.3. *Zasada wzajemnej autonomii i niezależności państwa oraz Kościołów i związków wyznaniowych*

1. Art. 16, ust. 3 omawianego projektu konstytucji gwarantuje, iż

Stosunki między państwem a Kościołami i związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadzie poszanowania wzajemnej autonomii i niezależności każdego w swoim zakresie.

Powyższa formuła jest współczesną interpretacją dualizmu chrześcijańskiego. Jest to przekład na język prawny nakazu Chrystusa: „Oddajcie więc Cezarowi to, co należy do Cezara, a Bogu to, co należy do Boga” (Mt 22, 21). Jest to również wyraźna afirmacja zasady wpisanej do dokumentu Soboru Watykańskiego II: „Wspólnota polityczna i Kościół są w swoich dziedzinach od siebie niezależne i autonomiczne” (KDK 76). Zasada ta ma aspekt negatywny i pozytywny. W aspekcie negatywnym jest to odrzucenie ścisłego powiązania między państwem a Kościołem, charakterystycznego dla koncepcji państwa wyznaniowego. W aspekcie pozytywnym zaś jest to stwierdzenie istnienia dwóch typów społeczności, jakimi są: państwo oraz Kościoły i związki wyznaniowe, wyposażone w atrybuty autonomii i niezależności.

Należy więc postawić pytanie, czy zapis ten jest potwierdzeniem formuły „oddzielenia Kościoła od państwa”, wpisanej do Konstytucji PRL. W odpowiedzi należy stwierdzić, że ta formuła jest bardzo ogólna i wieloznaczna, dlatego – jak potwierdza doświadczenie historyczne – może być różnie interpretowana w zależności od przyjętych założeń ideologicznych. Formuła oddzielenia zakłada rozdzielenie tego, co dotychczas było ze sobą powiązane i dopiero z woli ustawodawcy konstytucyjnego zostaje od siebie oddzielone. Natomiast formuła wpisana do ust. 3 ma charakter generalnej deklaracji, że istniejące niezależnie od woli ustawodawcy konstytucyjnego dwie odmiennego typu społeczności –

państwowa i kościelna – odznaczają się określonymi atrybutami, jakimi są „autonomia i niezależność”, które przysługują każdej z nich w swoim zakresie.

2. Autonomia państwa i Kościoła w sensie prawnym przysługuje każdemu z nich w stosunkach *ad intra*. Jak powszechnie wiadomo, autonomia w sensie prawnym oznacza zdolność do stanowienia dla siebie prawa i kierowania się nim w stosunkach wewnętrznych. Niezależność zaś przysługuje państwu i Kościołowi w stosunkach *ad extra*. Przy czym wyraźnie zostało powiedziane, iż niezależność przysługuje „każdemu w swoim zakresie”. Oznacza to, że niezależność ta nie jest absolutna.

Państwo jest niezależne od Kościoła w „swoim zakresie”, czyli w podejmowaniu działalności zmierzającej do zapewnienia ludziom pomyślnego rozwoju w wymiarze życia doczesnego. Niezależność ta nie jest absolutna w tym sensie, iż państwo nie jest kompetentne w sprawach wiary i moralności. Działalność polityczna nie jest więc wolna od obowiązku respektowania zasad moralności, których głoszenie należy do istotnych zadań Kościoła.

Kościół zaś jest niezależny od państwa w swoim zakresie, tzn. w pełnieniu swej misji religijno-moralnej względem ludzi, którzy jednocześnie są obywatelami państwa. Niezależność Kościoła również nie jest absolutna, ponieważ w pełnieniu swej misji duchowej posługuje się on środkami materialnymi. I w tym zakresie podlega prawu stanowionemu przez państwo. Współczesne państwo demokratyczne gwarantuje Kościołowi możliwość pełnienia swojej misji przede wszystkim w kategoriach „autonomii i niezależności” w swoim zakresie.

3. Postulaty wpisania do Konstytucji Rzeczypospolitej zasady poszanowania autonomii i niezależności państwa i Kościoła w projektach zgłoszonych do Komisji Konstytucyjnej zostały wyrażone w różny sposób, a mianowicie:

- Kościoły i związki wyznaniowe są autonomiczne i niezależne w wykonywaniu swoich zadań²⁸.
- Kościoły i związki wyznaniowe są oddzielone od władz publicznych oraz są autonomiczne i niezależne w wykonywaniu swoich funkcji religijnych i organizacyjnych²⁹.
- Państwo i Kościół katolicki oraz inne Kościoły i związki wyznaniowe są autonomiczne i niezależne, każde we własnym zakresie rządzi się własnymi prawami³⁰.
- Państwo gwarantuje autonomię i niezależność Kościołów oraz związków wyznaniowych uznanych przez prawo³¹.

²⁸ Wariant I wniosku podkomisji; wniosek posła Cimoszewicza.

²⁹ Wariant II wniosku podkomisji zgłoszony przez senator Grześkowiak.

³⁰ Wniosek senatorów: Grześkowiak i Andrzejewskiego oraz posłów Moczulskiego i Kamińskiego.

³¹ Wniosek posła Mazowieckiego.

- Wszystkie związki wyznaniowe i Kościoły są autonomiczne i niezależne, każde we własnym zakresie rządzi się własnymi prawami w zgodzie z porządkiem prawnym w Rzeczypospolitej³².
- Państwo, Kościoły i związki wyznaniowe są autonomiczne i niezależne w swoich dziedzinach³³.
- Stosunki między państwem a Kościołami i związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania wzajemnej autonomii i niezależności każdego w swoim zakresie³⁴.

W powyższych sformułowaniach zarysowały się istotne różnice. Projekt W. Cimoszewicza gwarantuje autonomię i niezależność Kościołom i związkom wyznaniowym tylko we wzajemnych stosunkach, ale nie w relacjach z państwem; jest to przejaw cesaropapizmu. Inne zaś wersje proponują gwarancje poszanowania autonomii i niezależności państwa i Kościoła, każdego w swoim zakresie. Oznacza to odrzucenie zarówno dominacji państwa nad Kościołem, jak również dominacji Kościoła nad państwem.

Spośród powyższych propozycji poparcie większości uzyskał zapis poszanowania wzajemnej autonomii i niezależności państwa i Kościoła, każdego w swoim zakresie. Taki zapis jest zgodny z postulatami Episkopatu Polski.

4.4. Zasada współdziałania

1. Art. 16, ust. 3 w wersji przyjętej przez większość członków Komisji Konstytucyjnej obejmuje również zasadę „współdziałania [państwa z Kościołami i związkami wyznaniowymi – J. K.] dla dobra człowieka i dobra wspólnego”. Zasada ta, głęboko zakorzeniona w kulturze europejskiej, w praktyce występuje od początku IV w., tj. od czasów cesarza Konstantyna Wielkiego. Co znamienne, jest ona zawarta niemalże we wszystkich wersjach art. 16³⁵. Jest to zasada konieczna, ponieważ ci sami ludzie jednocześnie należą do społeczności państwowej i kościelnej. Istnieje więc konieczność współdziałania między tymi społecznościami dla nadrzędnego celu, jakim jest dobro wspólne człowieka w wymiarze jego życia doczesnego i religijnego. Różnice są widoczne tylko w określeniu celu tego współdziałania. Formuły te są następujące:

³² Wniosek posła Kwaśniewskiego i senatora Pastuszki.

³³ Por. *Konstytucja bez ideologii. Wywiad z ks. J. Krukowskim*, „Słowo. Dziennik Katolicki” z 3 kwietnia 1995 r., s. 5.

³⁴ Propozycja Parlamentalnej Grupy Kobiet.

³⁵ Zasadę współdziałania między państwem a Kościołem całkowicie pomija wariant IV art. 16, zgłoszony przez Parlamentarną Grupę Kobiet.

- W celu realizacji praw człowieka i potrzeb obywateli państwo współdziała z Kościołami i związkami wyznaniowymi³⁶.
- Państwo i Kościół [...] mogą prowadzić stosowne współdziałanie dla dobra człowieka, rodziny i innych wspólnot³⁷.
- Państwo współdziała z Kościołem katolickim oraz z innymi związkami wyznaniowymi dla osiągnięcia dobra wspólnego³⁸.
- Stosunki między państwem a Kościołami i związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach [...] współdziałania dla dobra wspólnego osoby ludzkiej³⁹.
- Władze państwowe oraz Kościoły i związki wyznaniowe współdziałają ze sobą na rzecz rozwoju człowieka i dobra wspólnego. Kościoły i związki wyznaniowe nie uczestniczą w sprawowaniu władzy państwowej⁴⁰.

Powyższe zdanie zawierało poważne ograniczenie wolności Kościoła w zakresie współdziałania z państwem, dlatego spotkało się ze zdecydowanym protestem ze strony Sekretariatu Episkopatu Polski⁴¹.

Art. 16, ust. 3 w wersji, która uzyskała akceptację większości członków Komisji Konstytucyjnej, zawiera formułę głoszącą współdziałanie między państwem a Kościołem „dla dobra człowieka i dobra wspólnego”.

III. METODY REGULACJI RELACJI PAŃSTWO-KOŚCIÓŁ

1. Druga grupa zasad, jakie zostały wpisane do art. 16, ust. 3-4 projektu nowej Konstytucji RP, dotyczy metod regulacji wzajemnych stosunków między państwem a Kościołem. W europejskiej kulturze prawnej historycznie ukształtowały się dwie metody regulacji tych relacji. Jedną jest regulacja w drodze stanowienia aktów jednostronnych przez suwerenne władze państwowe. Drugą zaś – dwustronne porozumienie między kompetentnymi władzami obydwu społeczności. Porozumienie to w odniesieniu do Kościoła katolickiego ma formę konwencji międzynarodowej, czyli konkordatu; porozumienie zaś z innymi Kościołami może przyjąć formę umowy krajowej, która może być samoistnym źródłem prawa bądź stanowić podstawę do uchwalenia ustawy przez parlament. Zastosowanie drugiej z tych metod bynajmniej nie eliminuje pierwszej. Przyję-

³⁶ Wersja I podkomisji z 22 lutego 1995 r.; wniosek posła Siemiątkowskiego, Pietrzaka i A. Rzeplińskiego oraz dra W. T. Kuleszy.

³⁷ Wariant II podkomisji (wniosek senator Grzeškowiak).

³⁸ Wniosek senatorów: Grzeškowiak i Andrzejewskiego oraz posłów Moczulskiego i Kamińskiego.

³⁹ Wniosek posła Mazowieckiego.

⁴⁰ Wniosek posła Kwaśniewskiego i senatora Pastuszki.

⁴¹ Por. Kazanie Prymasa Polski wygłoszone w kościele św. Krzyża w Warszawie 19 marca 1995 r., „Biuletyn KAI” z 22 marca 1995 r., s. 5.

cie formy konwencji międzynarodowej zapewnia tym regulacjom wyższy stopień trwałości.

2. W debacie nad metodą regulacji stosunków państwo–Kościół ujawniły się znaczne różnice, wynikające z inspiracji ideologicznych ich autorów. Konieczność ustosunkowania się do tej metody zaistniała 28 lipca 1993 r., po podpisaniu konkordatu między Stolicą Apostolską a Polską i zgłoszeniu do Sejmu wniosku o wyrażenie zgody na jego ratyfikację. W propozycjach, jakie zostały wpisane do różnych wersji art. 16, można wyróżnić trzy stanowiska. Wyraziciele pierwszego stanowiska uznali, że w konstytucji całkowicie należy pominąć sprawę formy regulacji stosunków państwo–Kościół, czyli nie proponują żadnego zapisu w tej sprawie⁴². Wyraziciele drugiego stanowiska opowiadają się za jednostronną regulacją tych stosunków, proponując zapis następujący:

Zasady tworzenia i działalności związków wyznaniowych oraz organizacji światopoglądowych, ich stosunek do Państwa, instytucji państwowych i samorządowych określa ustawa⁴³.

Trzecie stanowisko wyrażają wnioski, które akceptują obydwie metody regulacji stosunków państwo–Kościół, ale zakładają, że w zasadzie ma to być ustawa, a tylko w drodze wyjątku dopuszczają możliwość zawarcia umowy międzynarodowej ze Stolicą Apostolską. Należy tu wyróżnić cztery warianty:

a) Wariant II wniosku posła W. Cimoszewicza:

Sytuację prawną kościołów i związków wyznaniowych określają ustawy uchwalone po porozumieniu się z ich właściwymi przedstawicielami. Sytuację prawną Kościoła katolickiego może również określać umowa międzynarodowa ze Stolicą Apostolską ratyfikowana na podstawie upoważnienia wyrażonego w ustawie.

b) Wniosek senatora S. Pastuszki, posła J. Wojciechowskiego i posła A. Bentkowskiego:

Sytuację prawną Kościołów i związków wyznaniowych określają ustawy, uchwalone po porozumieniu z właściwymi przedstawicielami Kościołów i związków wyznaniowych. Sytuację tę mogą również określać umowy międzynarodowe, ratyfikowane na podstawie upoważnienia wyrażonego w ustawie.

c) Wniosek przedstawicieli Prezydenta RP (prof. M. Pietrzaka, prof. A. Rzeplińskiego i dr. W. T. Kuleszy):

⁴² Wniosek posłów L. Błądek i M. Kuratowskiej oraz senatora J. Orzechowskiego.

⁴³ Wersja IV podkomisji zgłoszona przez Parlamentarną Grupę Kobiet; takie same stanowisko jest zawarte we wniosku posła Ikonowicza (PPS) i senatora H. Rota (SLD).

Sytuację prawną Kościołów i związków wyznaniowych, istniejących legalnie w Polsce od 50 lat, określają ustawy, uchwalone na podstawie umowy zawartej przez Rząd a ich władzami a sytuację prawną Kościoła katolickiego może nadto określać umowa międzynarodowa, ratyfikowana za zgodą Sejmu. Sytuację prawną pozostałych Kościołów i związków wyznaniowych określa ustawa.

d) Propozycja posła Z. Siemiątkowskiego:

Sytuację prawną Kościołów i innych związków wyznaniowych określają ustawy uchwalone po porozumieniu się z ich właściwymi przedstawicielami bądź także – w wypadku Kościoła katolickiego – umowa międzynarodowa ze Stolicą Apostolską, ratyfikowana na podstawie upoważnienia wyrażonego w ustawie.

Projekt zapisu zawierającego zobowiązanie władz państwowych do regulacji stosunków z Kościołem katolickim w drodze umowy międzynarodowej i ustawy, a z innymi Kościołami i związkami wyznaniowymi – w drodze ustawy przygotowanej w porozumieniu z ich przedstawicielami. Takie stanowisko zostało wyrażone w następujących wersjach:

a) Wniosek T. Mazowieckiego:

Stosunki między państwem a Kościołem katolickim określa umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy. Stosunek państwa do innych Kościołów oraz związków wyznaniowych określają ustawy uchwalone na podstawie umowy zawartej przez Rząd z ich właściwymi przedstawicielami.

Identyczna formuła została wpisana do wniosku posła Kwaśniewskiego i senatora Pastuszki.

b) Wariant II podkomisji, zgłoszony przez senator A. Grześkowiak:

Stosunki między państwem a Kościołem katolickim określa umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską. Stosunek państwa do innych Kościołów oraz do związków wyznaniowych określa ustawa uchwalona po porozumieniu się z ich właściwymi przedstawicielami.

Takie samo stanowisko w tej sprawie prezentują: wariant III podkomisji oraz wniosek senatorów A. Grześkowiak i J. Andrzejewskiego oraz posłów M. Moczulskiego i K. Kamińskiego.

Powyższe wersje różnią się stopniem zobowiązania do uregulowania stosunków państwo-Kościół w formie umowy międzynarodowej. Jedni proponują słabszą formułę, dopuszczając umowę jedynie jako ewentualność, wysuwając na pierwszy plan ustawę. Inni preferują umowę dwustronną, co jest zgodne z zasadą poszanowania niezależności obu stron. Spośród tych wersji poparcie większości uzyskał wniosek posła Mazowieckiego. W odniesieniu do Kościoła

katolickiego zostały zatem przyjęte dwie metody regulacji. Pierwszą z nich jest dwustronna umowa międzynarodowa, czyli konkordat⁴⁴, a drugą – ustawy stanowione przez parlament w porozumieniu z przedstawicielami Kościoła.

Z przedstawionej wyżej analizy zasad wpisanych do art. 16 projektu Konstytucji RP wynika, że nie budzi zastrzeżeń ust. 1 oraz 3-5. Natomiast formuła wpisana do ust. 2, głosząca „bezzstronność władz państwowych” wobec przekonań w sprawach religijnych jest całkowicie zbędna.

THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLES
OF THE STATE-CHURCH RELATIONS
(Art. 16 of the Polish Constitution Draft)

S u m m a r y

The subject matter of the present paper is art. 16 of the Polish Constitution Draft in the version which gained acceptance on the part of the majority of the members of the Constitutional Commission of the National Assembly at the sitting held on April 4, 1995.

At the beginning the author states that setting the constitutional wordings on the State-Church relation in Poland under system transformations is a difficult and complicated task. These difficulties result above all from a discrepancy between ideological assumptions, with which post-communist parties approach to the Church, and the standpoint of the Polish Episcopate in this matter. Political parties, which as a result of the previous election gained majority in the parliament, and at the same time in the Constitutional Commission, draw on the communist or extremely liberal ideology. On the other hand, the Polish Episcopate postulate to include in the Constitution the principles which respect the identity of Polish culture and do not diverge from the solutions accepted in the constitutions of the contemporary democratic European states and are in line with the teaching of the Vatican Council.

Art. 16, being a result of compromise, in its version accepted by the majority of the Constitutional Commission, entails the following principles:

- 1) the principle of equality of rights for churches and religious associations,
- 2) the principle of impartiality of the state authorities towards religious, philosophical and philosophy-of-life beliefs, while safeguarding a possibility to express them in public life,

⁴⁴ Przyjęcie takiej generalnej zasady co do metody regulacji stosunków państwo-Kościół katolicki w drodze umowy międzynarodowej otwiera drogę do ratyfikacji konkordatu, podpisanego 28 lipca 1993 r. Ratyfikacja tego konkordatu napotkała na poważne przeszkody ze strony partii politycznych, które w wyniku wyborów parlamentarnych we wrześniu 1993 r. utworzyły koalicję rządzącą, tj. klubów SLD, UP, a częściowo także parlamentarzystów z klubów PSL i UD. Jedną z przeszkód formalnych, jaką sobie postawił Sejm w uchwale z 1 lipca 1994 r., jest wymóg zgodności konkordatu z przyszłą Konstytucją RP. Jeżeli projekt art. 16, za którym opowiedziało się większość członków Komisji Konstytucyjnej w dniu 4 kwietnia 1995 r., zostanie przyjęty przez Zgromadzenie Narodowe, wówczas przeszkoda ta ustąpi.

3) the principle of respect for the autonomy and independence of the State as well as Churches and religious associations, each in its own sphere, and their cooperation for the good of man and the common good,

4) the principle of regulation of the bilateral relations between the State and the Church by way of agreements; at the same time, the relations between the State and the Catholic Church are to be regulated in the form of an international convention with the Apostolic See, whereas the relations between the State and other churches and religious associations are regulated in the form of a law passed after an agreement with their appropriate representatives.

On establishing the above principles the principles included in point 2 and 3 aroused most controversy. The representatives of political parties sharing post-communist or extremely liberal views sought to write down formulations stating "separation between the Church and the State", "secular character of the State" or "neutral philosophy of life of the State". They refused, however, to include a clear guarantee stating that the relations between the State and the Catholic Church are to be grounded on the principle of respect for the autonomy and independence, and in the form of an international convention with the Apostolic See. Eventually, they accepted the principle that the regulation of bilateral relations between the State and the Catholic Church is to be grounded on an international convention. In place of the formulation stating neutrality of the State they introduced the formulation of "impartiality of the State authorities" towards "religious and philosophy-of-life beliefs". According to the author the formulation of "impartiality" is ambiguous. The problem of its importance may be an object of further controversies.

Translated by Jan Kłos