

**Ks. Józef Krukowski,**

przedstawiciel Sekretariatu Episkopatu Polski  
przy Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego RP.

## **ZASADY RELACJI PAŃSTWO-KOŚCIÓŁ W PROJEKCIE JEDNOLITYM KONSTYTUCJI RP**

### **I. Wprowadzenie**

W pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego RP nad nowym modelem ustrojowym Polski dotychczas najczęściej kontrowersji wzbudził problem: jak sformułować zasady dotyczące relacji instytucjonalnych między państwem a Kościołem, wpisane do art. 16 projektu jednolitego Konstytucji.

Zanim przystąpię do analizy tekstu tego art. 16, za którego przyjęciem w głosowaniu w dniu 4 kwietnia 1995 r. opowiedziała się większość członków Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego RP, pragnę zwrócić uwagę, że zapisy te bynajmniej nie wyczerpują całokształtu problematyki relacji państwo-Kościół w państwie demokratycznym. Problematyka ta obejmuje bowiem dwie grupy zagadnień .

Pierwszą z nich są gwarancje poszanowania praw i wolności człowieka, a w szczególności wolności religijnej w wymiarze indywidualnym, której podmiotem jest jednostka ludzka i rodzice w zakresie wychowania dzieci zgodnie ze swymi przekonaniem. Gwarancje te zostały wpisane do art. 38 projektu jednolitego. Druga grupa dotyczy określenia relacji instytucjonalnych. W istocie rzeczy chodzi tu również o gwarancje wolności religijnej lecz w wymiarze wspólnotowym, których podmiotem jest Kościół i inne społeczności religijne. Jakkolwiek obie grupy tych zagadnień merytorycznie są ściśle powiązane, to autorzy projektu Konstytucji z racji formalnych umiejscowili je w dwóch rozdziałach. Gwarancje wolności religijnej w wymiarze indywidualnym ( art. 38), zamieszczone zostały w rozdziale drugim, zatytuło-

wanym "prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela". Natomiast zasady należące do drugiej grupy (art. 16) zajmieszczone zostały w rozdziale pierwszym, zatytułowanym "zasady ustroju".

## II. Gwarancje wolności religijnej

Znamienne jest, że projekt zapisu art. 38 nie był konsultowany z przedstawicielem Sekretariatu Episkopatu Polski tak jak art. 16. Tekst tegoż art. 38, który 21 marca 1995 r. uzyskał poparcie większości członków Komisji Konstytucyjnej, został poddany ostatecznej obróbce przez przedstawicieli klubu SLD. Tekst ten jest następujący:

*"1. Każdy ma prawo do wolności sumienia i religii.*

*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 są takie formuły, które zasługują na akceptację, ale również takie, które budzą poważne zastrzeżenia. Nie budzą żadnych zastrzeżeń formuły wpisane do ust. 1 i 2 oraz do ust.5. Natomiast poważne zastrzeżenia budzi fragment ust. 3 i cały ust.4. W ustępie 3 zastrzeżenie dotyczy następującego fragmentu: "*Wychowanie to powinno uwzględniać wolę dziecka [...] i wierzenia*". Zapis ten ogranicza prawa rodziców w zakresie wychowania religijnego i moralnego swoich dzieci na rzecz małoletnich dzieci. Przy czym należy zauważyć, że nie został tu uwzględniony postulat Episkopatu Polski, aby w Konstytucji zagwarantowane zostało rodzicom prawo do tego, aby ich dzieci mogły pobierać naukę religii w szkołach publicznych.

Natomiast formuła wpisana do ust. 4 oznacza "prywatyzację religii". Taki zapis stwarza podstawę do zakwestionowania zgodności z Konstytucją pobieranie przez uczniów nauczania religii w szkołach publicznych, które ustawodawca uzależnia od złożenia w tej sprawie pozytywnego oświadczenia woli przez rodziców lub samych uczniów szkół średnich wobec władz szkolnych.

Należałoby więc postulować usunięcie z art. 38 wyżej wymienionych fragmentów, które stanowią podstawę ograniczania wolności manifestowania swych przekonań przez ludzi wierzących .

### **III. Zasady relacji instytucjonalnych**

1. Wśród zasad, jakie wpisane są do art. 16 projektu Konstytucji, należy wyróżnić: 1) zasady ustrojowe, które określają stanowisko Państwa wobec Kościoła katolickiego oraz innych Kościołów i związków wyznaniowych; 2) zasady określające formę regulacji stosunków między państwem i Kościołem.

Ze względu na ustrojowe stereotypowo wyróżnia się dwa typy państw: 1) państwa wyznaniowe, gwarantujące jednemu z Kościołów pozycję uprzywilejowaną w stosunku do pozostałych; 2) państwa świeckie, które

wszystkie kościoły traktują na zasadzie równouprawnienia.<sup>1</sup> Problem tkwi w tym, że różne są wersje państw państw świeckich, na oznaczenie których w konstytucjach są różne formuły. Ze względu na formę regulacji wzajemnych stosunków wyróżnia się: 1) państwa konkordatowe, które swój stosunek do Kościoła Katolickiego określają w drodze konwencji międzynarodowej,<sup>2</sup> 2) państwa bezkonkordatowe, które sytuacje te regulują tylko w drodze aktów ustawowych, tj. stanowionych jednostronnie przez państwo.

Z przebiegu dotychczasowej debaty nad projektem Konstytucji RP wynika, że ustalenie konstytucyjnych zapisów dotyczących relacji między państwem a Kościołem w Polsce jest trudne i skomplikowane. Trudności w tej materii wynikają przede wszystkim z rozbieżności, jakie zaistniały między założeniami ideologicznymi partii, które w wyniku wyborów wrześnieowych 1993 r. uzyskały większość w parlamencie, a stanowiskiem Kościoła Katolickiego w tej sprawie.

Partie polityczne, które decydują o tym, jakie zapisy mają być wprowadzane do projektu Konstytucji RP, czerpią swe inspiracje z ideologii komunistycznej lub skrajnie liberalnej. Natomiast Episkopat Polski postuluje, aby w przyszłej Konstytucji RP uszanowana została tożsamość kultury polskiej, w której zakodowane są "wartości związane z dziejami ewangelizacji społeczeństwa"<sup>3</sup>, a w zapisach dotyczących relacji państwo-Kościół uwzględnione zostały zasady zawarte w nauczaniu Soboru Watykańskiego II.

Debata, jaka w okresie od 27-28 stycznia do 4 kwietnia 1995 r., na ten temat toczyła się wśród członków Komisji Konstytucyjnej, ujawniła, jak trudno jest uzyskać kompromis w tej bardzo ważnej dla ogółu społeczeństwa

<sup>1</sup> Por. J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 1993, s.38-62.

<sup>2</sup> Szerzej na ten temat zob. Krukowski, *Konkordaty współczesne*, Warszawa 1995.

<sup>3</sup> Stanowisko Konferencji Episkopatu Polski w sprawie założeń aksjologicznych nowej konstytucji z 16 czerwca 1990 r. (zob. J. Krukowski, *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.).

polskiego sprawie. Ostecznie poparcie większości Komisji Konstytucyjnej (20 głosów za, 16 przeciw, 2 wstrzymujące się) uzyskała formuła zgłoszona przez posła T. Mazowieckiego, wobec której nie zgłosił sprzeciwu Sekretarz Generalny Episkopatu Polski. Znamienne jest, że za przyjęciem tej formuły głosowali członkowie Komisji Konstytucyjnej, należący do tych klubów parlamentarnych, które razem nie tworzą koalicji rządzącej, tj. do klubów: UW, PSL, BBWR i Solidarności. Natomiast przeciwko tej formule opowiedzieli się członkowie Komisji Konstytucyjnej należący do klubów partyjnych SLD (z wyjątkiem 1), UP i PPS, a także część klubu PSL. Inne propozycje zostały odrzucone. Jednakże dwa spośród tych wniosków, które zostały odrzucone, tj. wniosek posła Cimoszewicza (SLD) i wniosek posłanki Błądek (PSL), zostały zgłoszone do Zgromadzenia Narodowego jako wnioski mniejszościowe. Nie ma więc pewności, czy poparcie większości Zgromadzenia Narodowego uzyska wniosek większości, czy wniosek mniejszości.

2. 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: 1) zasadę równouprawnienia Kościołów i Związków wyznaniowych; 2) zasadę bezstronności władz państwowych wobec przekonań w sprawach religijnych; 3) zasadę poszanowanie wzajemnej autonomii i niezależności Państwa i Kościoła, każdego w swojej dziedzinie; 4) zasadę współdziałania.

## 1. Równouprawnienie Kościołów i Związków wyznaniowych

Na pierwszym miejscu w art. 16, ust. 1, projektu Konstytucji w wersji, która uzyskała większość głosów, wpisana jest następująca zasada: "*Kościóły i związki wyznaniowe są równouprawnione*".

Zasada równouprawnienia Kościołów nie budzi zastrzeżeń, jeśli zostanie należycie zinterpretowana. Zasada ta – zaliczana do podstawowych zasad ustrojowych demokratycznego państwa prawnego – ma uzasadnienie w przyrodzonej godności ludzkiej, której nosicielami są wszyscy ludzie niezależnie od tego, jakiej są religii lub wyznania. Równouprawnienie Kościołów jest więc konsekwencją równości ludzi co do godności.

*W ustalaniu* znaczenia tej zasady należy jednak odrzucić postulaty prymitywnego egalitaryzmu, zakładającego utożsamienie równouprawnienia różnych podmiotów prawa z ich identycznością, czyli z równouprawnieniem każdego pod każdym względem. Takie pojmowanie równouprawnienia naruszałoby bowiem wymogi sprawiedliwości rozdzielczej.

Prymitywizm w pojmowaniu równouprawnienia, jak stwierdza wybitny teoretyk demokracji Tocqueville, ma miejsce, gdy słabsi odwołują się do zasady równouprawnienia, aby silnych ściągnąć do swego poziomu. Równouprawnienie Kościołów nie może więc być pojmowane według postulatów prymitywnego egalitaryzmu, zakładającego identyczne traktowanie wszystkich i pod każdym względem. Takie pojmowanie równouprawnienia w odniesieniu do Kościołów oznaczałoby zredukowanie uprawnień wszystkich Kościołów i Związków wyznaniowych do tego jednego z nich, który ma pozycję najsłabszą, tzn. do takiego związku, który z racji najmniejszej ilości wyznawców w danym kraju w porównaniu z innymi z natury rzeczy nie ma takich możliwości działania, jak Kościół posiadający większą ilość wyznawców.

Właściwym kryterium równości praw jednego Kościoła z innymi ma być "określona wspólna cecha". W polskim prawie konstytucyjnym równouprawnienie pojmowane jest zgodnie z utrwaloną już w prawie polskim interpretacją, potwierdzoną przez Trybunał Konstytucyjny, według której między równością w prawie a sprawiedliwością rozdzielczą istnieje ścisły

związek. Zgodnie z tą interpretacją, Kościoły i związki wyznaniowe mają być traktowane przez prawo identycznie tam, gdzie każdy z nich w identycznym stopniu posiada określoną cechę i ze względu na tę cechę. Tam więc, gdzie nie tylko jeden Kościół ale każdy Kościół i związek wyznaniowy posiada określoną cechę, 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 należy wszystkie Kościoły potraktować jednakowo, tzn. że każdemu z nich należy zagwarantować prawo do publicznego sprawowania kultu. Nie można natomiast w imię równouprawnienia ignorować różnic, jakie istnieją między Kościołami. Nie ma bowiem wątpliwości, że Kościoły i Związki wyznaniowe różnią się nie tylko stopniem trwałości, zakorzenieniem w kulturze narodowej, strukturą organizacyjną, ale też 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.

Przeto nie jest sprzeczne z zasadą równouprawnienia Kościołów zróżnicowanie formy regulacji ich sytuacji prawnej. Przeto nie narusza równouprawnienia Kościołów fakt zawarcia przez Państwo umowy międzynarodowej ze Stolicą Apostolską, ponieważ tylko Kościół Katolicki – reprezentowany przez Stolicę Apostolską – posiada zdolność do zawierania konwencji międzynarodowych.

Wpisanie zasady równouprawnienia Kościołów do Konstytucji oznacza też zakaz przywilejów. To znaczy, że tam, gdzie Kościoły i Związki wyznaniowe odznaczają się taką samą właściwością w działaniu, Państwo nie będzie postępować tak jakby posiadał ją tylko jeden z Kościołów, przez co pozostałe Kościoły i związki wyznaniowe znalazły by się w gorszej sytuacji. Dlatego wpisanie do Konstytucji RP zasady równouprawnienia Kościołów generalnie uniemożliwia powstanie państwa wyznaniowego, które jednemu z Kościołów przyznaje przywileje Kościoła państwowego.

Konstytucja totalitarnej PRL z 22 lipca 1952 r. w sprawie równouprawnienia Kościołów zachowała milczenie, lecz publiczności komunistyczni

usiłowali taką zasadę wydedukować z konstytucyjnej formuły "oddzielenia Kościoła od państwa" .

Współcześnie – w debacie nad projektem Konstytucji RP – nastąpiła radykalna zmiana . Spośród siedmiu projektów Konstytucji RP, jakie wpłynęły do Komisji Konstytucyjnej , tylko projekt KPN zawierał propozycję ponowienia takiego zapisu, jaki był w Konstytucji marcowej, czyli zagwarantowania Kościołowi Katolickiemu pierwszego miejsca wśród równouprawnionych wyznań. Natomiast inne projekty Konstytucji mówią o równouprawnieniu Kościołów, bez pierwszeństwa dla Kościoła Katolickiego.

Znamienne jest, że Episkopat Polski w swych postulatach konstytucyjnych nie domaga się przyznania Kościołowi Katolickiemu uprzywilejowanej pozycji w stosunku do innych Kościołów, mimo że z racji historycznych i współczesnych – choćby z faktu przynależności do Kościoła Katolickiego ok. 95% społeczeństwa polskiego – taki postulat mógłby wydawać się uzasadniony. Zasada równouprawnienia *implicite* wyrażona została 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.

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

Na drugim miejscu do art. 16, ust. 2, w tej wersji, która uzyskała poparcie większości członków Komisji Konstytucyjnej, wpisana została następująca formuła: *"Władze państwowe w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, gwarantując swobodę ich wyrażania w życiu publicznym"*.

Należy stwierdzić, że dotychczas takiej formuły nie było nie tylko w tekstach konstytucji Państwa polskiego, ale także w konstytucjach innych państw. Jest to więc nowy element w języku prawa konstytucyjnego.

Taka dziwna formuła została wprowadzona do projektu Konstytucji RP w miejsce innych formuł głoszących: "*oddzielenie Kościoła od państwa*", "*świeckość państwa*" i "*neutralność światopoglądową państwa*". Formuły te – mające określone inspiracje ideologiczne – są zbieżne co do treści, czyli że są to synonimy. Episkopat Polski zajął krytyczne stanowisko wobec projektów wpisania powyższych formuł do Konstytucji ze względu na tragiczne doświadczenia historyczne, 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.

1. Przede wszystkim sprzeciw wobec "*oddzielenia Kościoła od państwa*" wynika z prześladowań Kościoła i ludzi wierzących w Związku Radzieckim i innych państwach komunistycznych, które do swych konstytucji wpisały formułę "*oddzielenia*". Znamienne jest, że jakkolwiek idea separacji między państwem i Kościołem ma swoje korzenie w ideologii skrajnego liberalizmu z końca XVIII w., a w naukach polityczno-prawnych demokratycznych państw zachodnich mówi się, że ich ustroje są oparte na zasadzie "*oddzielenia Kościoła od państwa*", to jednak państwa te nie wpisały tej formuły do swych konstytucji. Formuła "*oddzielenia*" jest więc charakterystyczna dla konstytucji państw totalitarnego komunizmu. Formuła ta podczas rewolucji październikowej wpisana została do dekretu Komisarzy Ludowych Rosji, zwanego "dekretem Lenina" (1918 r.); następnie została wpisana 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 konstytucji Czechosłowacji i NRD), a w tym również do Konstytucji PRL (1952 r.). Spośród konstytucji państw demokratycznych Europy Zachodniej, formuła ta znajduje się tylko w konstytucji Portugalii (1976 r.), uchwalonej wkrótce po obaleniu dyktatury Salazara pod hegemonią partii komunistycznej. Należy zatem stwierdzić, że wpisanie formuły "*oddzielenia*" do nowej Konstytucji RP byłoby przejawem konserwatyzmu, polegającego na utrwaleniu w Konstytucji demokratycznej RP formuły charakterystycznej dla konstytucji państw totalitarnego komunizmu, co stwarzałoby podstawę do kontynuowania w przyszłości polityki "*separacji*"

wrogię". Formuła ta w Polsce kojarzy się jednoznacznie z wrogą polityką państwa wobec religii i Kościoła. Sprzeciw wobec propozycji wpisania tej formuły do Konstytucji RP nie jest więc przejawem subiektywnej obawy, ale ma uzasadnienie w obiektywnym niebezpieczeństwie.

2. Tak samo negatywnym znaczeniem obciążona jest formuła głosząca "świeckość" państwa. Spośród konstytucji państw demokratycznych Europy Zachodniej taka formuła jest wpisana jedynie do Konstytucji Republiki Francuskiej z 1958 r. Formuła ta obciążona jest polityką "sekularyzmu", czyli usuwania z życia publicznego wszelkich przejawów wartości religijnych, a zwłaszcza tego wszystkiego, co nazywa się "sacrum". W konsekwencji formuła ta kojarzy się z ateizacją społeczeństwa przy użyciu instytucji państwowych. Wpisanie formuły głoszącej "świeckość" państwa do Konstytucji RP oznaczałoby więc wolę politycznego zaangażowania po stronie ideologii ateistycznej, zredukowania religii do sprawy czysto prywatnej.

Dlatego formuły głoszące "świecki" charakter państwa mogą być używane w rozważaniach naukowych lub programach partii politycznych. Ale nie należy ich wpisywać do Konstytucji.

3. Najwięcej kontrowersji w debacie, jaka toczyła się nad art. 16 projektu Konstytucji, wzbudziła propozycja wpisania formuły "neutralności światopoglądowej państwa". Zgłoszono kilka wersji tej formuły.

Autorzy tej propozycji zgodnie twierdzą, że "neutralność" oznacza istotny element państwa świeckiego. Różnią się zaś co do jej zakresu. Jedni proponują neutralność jako atrybut całego "państwa", drudzy – jako atrybut "władz publicznych i instytucji publicznych", rozciągając go także na samorząd terytorialny, szkoły publiczne, szpitale państwowe i samorządowe itp. Inni proponują neutralność jako atrybut "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 Episkopatu Polski ze względu na jej wieloznaczność. Neutralność państwa może bowiem mieć znaczenie pozytywne i negatywne.

W znaczeniu pozytywnym "neutralność" oznacza, że władze publiczne nie ingerują w sprawy przekonań religijnych, światopoglądowych, czy

filozoficznych obywateli. Wykluczoną jest również dyskryminacja jednostek lub grup ludzkich, które nie podziałają założeń ideologicznych elity rządzącej. Gdyby "neutralność" była rozumiana tylko w takim sensie, to nie budziła by zastrzeżeń. Jednak takiej treści gwarancja została wpisana do art. 22 projektu Konstytucji, który już wcześniej przyjęty został przez większość Komisji Konstytucyjnej. Po co więc dwa razy wpisywać taką samą gwarancję do tej samej Konstytucji? Z tego wynika, iż zwolennicy neutralności mają inne cele, czyli dążą do nadania jej negatywnego znaczenia.

Formuła "neutralności światopoglądowej państwa" w negatywnym sensie oznacza radykalną prywatyzację religii, czyli eliminację wszelkich elementów "sacrum" z życia publicznego. Wpisanie do Konstytucji RP formuły głoszącej "neutralność światopoglądową państwa" dałoby więc władzom państwowym podstawę do wprowadzania radykalnych ograniczeń praw wolnościowych ludzi wierzących w ujawnieniu swych przekonań w życiu publicznym i możliwości spełniania przez Kościół posług religijnych w instytucjach publicznych. Na przykład, odwołując się do konstytucyjnego zapisu o neutralności państwa wobec przekonań religijnych i światopoglądowych, mógłby ktoś wnieść do Trybunału Konstytucyjnego wniosek w sprawie usunięcia nauczania religii ze szkół publicznych. Zaś Trybunał Konstytucyjny — złożony z sędziów dobranych według klucza ideologicznego — mógłby taki wniosek uznać za formalnie uzasadniony. Na mocy takiego orzeczenia ze wszystkich szkół publicznych w Polsce zostałyby usunięta nauka religii, bez względu na to, jaka jest wola rodziców. Ze względu na negatywne konsekwencje "neutralności" Konferencja Episkopatu Polski zgłosiła protest wobec propozycji zapisu tej formuły w Konstytucji.

4. W celu kompromisowego zakończenia kontrowersji, jaka zaistniała wokół formuły "neutralności światopoglądowej państwa", na posiedzeniu 4 kwietnia 1955 r. większość członków Komisji Konstytucyjnej opowiedziała się za wpisaniem do art. 16 formuły głoszącej, iż *"władze państwowe zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych"*. Znaczenie tej formuły będzie przedmiotem dociekań interpretacyjnych, może stać się też źródłem nowych kontrowersji.

Zwolennicy zapisu tej formuły usiłują odróżnić ją znaczeniowo o neutralności. Podczas gdy neutralność – ich zdaniem – wskazuje konieczność zachowania przez władze państwowe biernej postawy wobec religii i Kościoła, to "bezstronność" ma wskazywać na ich aktywną postawę<sup>4</sup>. Najogólniej należy jednak stwierdzić, że etymologicznie "bezstronność" jest synonimem "neutralności".

W ustaleniu znaczenia tej formuły można zastosować interpretację systematyczną. Wszak w prawie polskim "bezstronność" występuje w prawie procesowym, gdzie obliguje organy władzy sądowniczej do zajmowania obiektywnej postawy wobec stron uwikłanych w sytuacje konfliktowe. Konstytucyjna formuła "bezstronności władz państwowych wobec przekonań religijnych" oznacza więc wyposażenie władz państwowych w kompetencje do obiektywnego rozstrzygania konfliktów w sprawach *"przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych"*, a więc do wkraczania w sprawy "sumienia" poszczególnych jednostek ludzkich i sprawy wewnętrzne grup społecznych: kościołów i innych organizacji powstałych w oparciu o takie same przekonania religijne, światopoglądowe, czy filozoficzne. Formuła ta wyznacza więc władzom państwowym kompetencje do zajmowania nadrzędnego stanowiska w sprawach religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, co stoi w sprzeczności z formułą wpisaną do ust. 4 tegoż art. 16, głoszącą poszanowanie przez Państwo autonomii i niezależności Kościołów w swoim zakresie.

Należy zatem stwierdzić, że formuła "bezstronności" jest wieloznaczna i tak samo jak formuła neutralności kryje w sobie zagrożenie dla Kościoła i ludzi wierzących.

Takim negatywnym następstwem "bezstronności" ma zapobiec druga część ust. 2 tegoż 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

---

<sup>4</sup> Por. *Nie szukajmy dziury w całym*, wywiad z T. Mazowieckim o stosunkach Państwo-Kościół w projekcie nowej Konstytucji. "Gazeta Wyborcza" nr 98 z 26 kwietnia 1995 r., s.11.

w omawianym projekcie Konstytucji, lecz powtórzeniem generalnej gwarancji wolności religijnej, wpisanej do art. 38, ust.2, który już wcześniej uzyskał akceptację większości członków Komisji Konstytucyjnej, głoszącego, 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 postulować, aby ust. 2 został usunięty z tekstu art. 16.

### **3. Zasada poszanowania autonomii i niezależności Państwa oraz Kościołów i Związków wyznaniowych**

Art. 16, ust.3 omawianego projektu Konstytucji gwarantuje, iż *"Stosunki między państwem i Kościołami i związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadzie poszanowania wzajemnej autonomii i niezależności każdego w swoim zakresie"*.

Formuła ta jest współczesną interpretacją dualizmu chrześcijańskiego. Jest to przekład na język prawny nakazu Chrystusa: *"Oddajcie więc cesarowi to, co należy do cesarza, a Bogu to, co należy do Boga"* (Mt 21,21). Jest to wyraźna afirmacja zasady wpisanej do konstytucji 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 oznacza odrzucenie ścisłego powiązania między państwem i Kościołem, charakterystycznego dla koncepcji państwa wyznaniowego. W aspekcie pozytywnym jest to stwierdzenie faktu istnienia dwóch typów społeczności, jakimi są: (1) państwo oraz (2) Kościoły i związki wyznaniowe, z których każdy jest wyposażony w atrybuty autonomii i niezależności.

Nasuwa się więc pytanie: czy formuła ta jest tylko potwierdzeniem zasady *"oddzielenia Kościoła od państwa"*, wpisanej do Konstytucji PRL. W odpowiedzi należy stwierdzić, że formuła *"oddzielenia"* jest bardzo ogólna i wieloznaczna, dlatego – jak potwierdza doświadczenie historyczne – może być dowolnie interpretowana w zależności od przyjętych założeń ideologicznych. Od strony merytorycznej formuła *"oddzielenia"* zakłada rozdzielenie

tę, co dotychczas było ze sobą powiązane i dopiero z woli ustawodawcy konstytucyjnego zostaje od siebie oddzielone. Natomiast formuła wpisana do ust. 3, art. 16, ma charakter deklaracji, czyli stwierdzenia, że istniejące niezależnie od woli ustawodawcy konstytucyjnego dwie odmiennego typu społeczności – państwowa i kościelna – odznaczają się określonymi atrybutami, jakimi są "autonomia i niezależność", przysługującymi każdej z nich w swoim zakresie, oraz – zobowiązania, iż atrybuty te będą respektowane w kształtowaniu stosunków między nimi w przyszłości.

Autonomia i niezależność należy się Kościołowi i Państwu w stosunkach wewnętrznych (*ad intra*). Jak powszechnie wiadomo, autonomia w sensie prawnym oznacza zdolność do stanowienia dla siebie prawa i kierowania się nim w stosunkach wewnętrznych.

Zaś niezależność przysługuje państwu i Kościołowi w stosunkach zewnętrznych (*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 działalności zmierzającej do zapewnienia ludziom pomyślnego rozwoju w wymiarze doczesnym. Niezależność ta nie jest absolutna, gdyż państwo nie jest kompetentne w sprawach dotyczących wiary i moralności. Działalność polityczna nie jest więc wolna od obowiązku respektowania zasad moralności, których głoszenie należy do istotnych zadań Kościoła.

Kościół jest niezależny od państwa "w swoim zakresie", tzn., w pełnieniu swej misji religijno-moralnej względem ludzi, którzy jednocześnie są obywatelami państwa. Niezależność Kościoła nie jest absolutna, ponieważ w pełnieniu swej misji duchowej Kościół posługuje się środkami materialnymi. I w tym zakresie podlega prawu stanowionemu przez państwo.

Postulaty wpisania do Konstytucji RP zasady poszanowania autonomii i niezależności państwa i Kościoła w projektach zgłoszonych do Komisji Konstytucyjnej zostały wyrażone w różny sposób.

Na przykład, projekt zgłoszony przez posła W. Cimoszewicza gwarantuje autonomię i niezależność Kościołom i związkom wyznaniowym we wzajem-

nych stosunkach, ale nie w relacji do państwa. Jest to przejaw cesaropapizmu.

Inne zaś wersje art. 16 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. Taki zapis jest zgodny z postulatami Episkopatu Polski.

#### 4. Zasada współdziałania

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 jest głęboko zakorzeniona w kulturze europejskiej; w praktyce występuje od początku IV w., tj. od cesarza Konstantyna Wielkiego.

Znamienne jest, że zasada ta zawarta jest prawie we wszystkich wersjach projektu art. 16. Zasada ta jest konieczna, ponieważ ci sami ludzie jednocześnie należą do społeczności państwowej i do społeczności kościelnej. Obydwie społeczności lepiej więc spełnią swoje zadania względem tych samych ludzi, jeśli będą ze sobą współdziałać dla nadrzędnego dla nich celu, jakim jest dobro wspólne. Różnice są tylko w formułowaniu tego celu. Jedni proponują współdziałanie "*w celu realizacji praw człowieka i potrzeb obywateli*", inni – "*dla dobra człowieka, rodziny i innych wspólnot*", a jeszcze inni – dla "*dobra wspólnego osoby ludzkiej*". Projekt zgłoszony przez posła A. Kwaśniewskiego nadto zawierał formułę głoszącą, iż "*Kościoty i związki wyznaniowe nie uczestniczą w sprawowaniu władzy państwowej*". Projekt ten zawierał poważne ograniczenie wolności Kościoła w zakresie współdziałania z państwem, dlatego spotkał się ze zdecydowanym protestem ze strony Sekretariatu Episkopatu Polski.

#### IV. Formy regulacji relacji między państwem i Kościołem

Przedmiotem kontrowersji nad projektem stał się również problem dotyczący formy regulacji wzajemnych stosunków między państwem i Kościołem, a mianowicie: czy stosunki te mają być regulowane w formie dwustronnego porozumienia, czy w formie aktów stanowiących całkowicie jednostronnie przez władze państwowe. Jak wiadomo, porozumienie to w odniesieniu do Kościoła Katolickiego posiada formę konwencji międzynarodowej, zwanej konkordatem. Przyjęcie formy konwencji międzynarodowej zapewnia tym regulacjom wyższy stopień trwałości.

W debacie nad tym zagadnieniem ujawniły się różne propozycje. Konieczność zajęcia w tej sprawie stanowiska zaistniała po podpisaniu Konkordatu między Stolicą Apostolską i Polską 28 lipca 1993 r. i skierowaniu przez Rząd do Sejmu wniosku o wyrażenie zgody na jego ratyfikację. W propozycjach, jakie wpisane zostały do różnych wersji art. 16, można wyróżnić trzy stanowiska:

1) Wyraziciele pierwszego stanowiska zaproponowali, aby w Konstytucji całkowicie pominąć sprawę formy regulacji stosunków państwo- Kościół, czyli nie zamieszczać żadnego zapisu w tej sprawie.

2) Wyraziciele drugiego stanowiska opowiadają się za jednostronną regulacją tych stosunków, czyli jedynie w formie *ustawy*.

3) Trzecie stanowisko wyrażają wnioski, które akceptują obydwie metody regulacji stosunków państwo-Kościół, ale zakładają, że w zasadzie ma to być ustawa, a tylko fakultatywnie dopuszczają możliwość zawarcia umowy międzynarodowej ze Stolicą Apostolską.

4) Czwarte stanowisko wyraża 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 drodze porozumienia z ich właściwymi przedstawicielami.

Wpisanie formuły, która preferuje umowę dwustronną, jest zgodne z zasadą poszanowania niezależności obu stron, wpisaną do ust.3. omawianego art.16.

Spośród tych propozycji poparcie większości uzyskał wniosek czwarty. Przyjęte zostały zatem dwie formy regulacji wzajemnych stosunków między Państwem i Kościołem. Pierwszą z nich jest dwustronna umowa międzynarodowa, czyli konkordat, a drugą – ustawy stanowione przez parlament po porozumieniu się z przedstawicielami Kościołów i związków wyznaniowych. Dotyczy to wszystkich Kościołów, które nie posiadają podmiotowości publiczno-prawnej w stosunkach międzynarodowych.

Z krytycznej analizy art. 16 projektu jednolitego Konstytucji RP wynika, że mogą być zaakceptowane formuły wpisane do ust. 1 oraz ust. 3–5. Nie może być natomiast bez zastrzeżeń zaakceptowana formuła wpisana do ust. 2, głosząca "*bezstronność władz państwowych*" wobec przekonań w sprawach religijnych. Zastrzeżenia te należy rozpatrywać łącznie z zakwestionowanym wyżej fragmentem ustępu 2 i całym ust.3 artykułu 16.

Celem tej analizy jest taka konstrukcja relacji państwo-Kościół, z której byłyby wyłączone skrajne rozwiązania modelowe. Pierwszym z nich jest model państwa wyznaniowego katolickiego, który został poddany rewizji na Soborze Watykańskim II. Drugim zaś jest model państwa skrajnie świeckiego, zmierzającego do prywatyzacji religii. Celem tym jest stworzenie w nowej Konstytucji RP modelu stosunków wyznaniowych w pełni demokratycznych, które papież Jan Paweł II nazywa *zdrową laickością państwa*.