

Paweł Borecki*

Uniwersytet Warszawski

EKSPERTYZA W SPRAWIE ROZDZIAŁU PAŃSTWA I KOŚCIOŁA (ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH) ORAZ BEZSTRONNOŚCI (NEUTRALNOŚCI) ŚWIATOPOGLĄDOWEJ WŁADZ PUBLICZNYCH NA SZCZEBLU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WE WSPÓŁCZESNEJ POLSCE

WPROWADZENIE – NORMATYWNE ZASADY STOSUNKÓW WYZNANIOWYCH W POLSCE W ASPEKcie INSTYTUCJONALNYM (ZARYS ZAGADNIENIA)

Celem opracowania jest wnikliwa analiza treści postanowień Konstytucji RP z 1997 roku statuujących zasady: rozdziału państwa i związków wyznaniowych (art. 25 ust. 3) oraz bezstronności, czyli neutralności władz publicznych w sprawach religijno-światopoglądowych (art. 25 ust. 2). Zamiarem autora ekspertyzy jest zwłaszcza odniesienie tych zasad oraz wyprowadzonych z nich szczegółowych reguł do sfery działania samorządu terytorialnego. Analiza zawiera zarówno rozważania prawne o charakterze formalno-dogmatycznym oraz historyczno-prawnym, ale także odniesienia do praktyki respektowania rzeczonych ustrojowych zasad stosunków wyznaniowych na szczeblu lokalnym.

Samorząd terytorialny, przywrócony w Polsce w 1990 roku na szczeblu gmin i miast¹, a od 1999 roku wprowadzony także w powiatach² oraz województwach³, jest tym aspektem organizacji i funkcjonowania państwa, z którym mieszkańcy naszego kraju najczęściej stykają się bezpośrednio w codziennym życiu. Wysokie standardy funkcjonowania samorządu terytorialnego, szczególnie jego profesjonalizm, efektywność czy bezstronność, także w wymiarze

* ORCID 0000-0002-1921-8291, e-mail: pborecki@wpia.uw.edu.pl

¹ Zob.: Ustawa z dnia 8 marca 1989 roku o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 16 poz. 94) oraz Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16 poz. 95), a współcześnie zob. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 609, 721).

² Zob. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 107).

³ Zob. tamże (poz. 566).

religijno-światopoglądowym, wprost kształtują wizerunek państwa w szerokim tego słowa rozumieniu w odbiorze społecznym. Samorząd, obok władzy państwowej *sensu stricto*, jest we współczesnej Polsce zasadniczym elementem władzy publicznej w ogóle. Stanowi formę decentralizacji władzy wykonawczej (jej podział w ujęciu pionowym), a zarazem przejaw demokratycznego charakteru ustroju państwa. Jest wyrazem podmiotowości, w szczególności prawnej i politycznej, społeczności lokalnych.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku⁴ w art. 163, zamieszczonym w odrębnym rozdziale VII pt. *Samorząd terytorialny*, ustanawia domniemanie kompetencji samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych. Oznacza to, że powierzenie tego rodzaju zadań organom spoza samorządu terytorialnego winno wyraźnie wynikać z samej Konstytucji lub ustaw. Ów przepis ustawy zasadniczej stanowi rozszerzenie zasady wyrażonej w jej art. 16 ust. 2, zamieszczonego w rozdziale I – *Rzeczpospolita*, iż samorząd terytorialny uczestniczy we władzy publicznej, wykonując istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Postanowienia art. 16 ust. 2 oraz art. 163 Konstytucji RP są konkretyzacją wymienionej i poniekąd zdefiniowanej w konstytucyjnej preambule zasady subsydiarności⁵, będącej jednym z „kamieni węgielnych” ustroju konstytucyjnego III Rzeczypospolitej. Zasada subsydiarności koreluje z ustrojowymi i ustawowymi normami określającymi relacje między państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Służy ona bowiem upodmiotowieniu oraz zagwarantowaniu pewnej relatywnej niezależności w stosunkach z państwem zarówno samorządowych wspólnot terytorialnych, jak i wspólnot zorganizowanych opartych na kryterium wyznawanej religii. Dzięki przynależności do tego rodzaju wspólnot, będących wyrazem ludzkiej samoorganizacji, jednostka nie jest skazana na status samotnej monady w obliczu „imperium” państwa czy przeciwności losu. W istotnej mierze idee, które według Konstytucji RP legły u podstaw statusu samorządu terytorialnego oraz związków wyznaniowych, są tożsame. Stanowią one barierę przeciwko nadaniu państwu charakteru omnipotentnego, scentralizowanego czy autokratycznego.

Dla potrzeb niniejszych rozważań, zgodnie ze stanowiskiem ugruntowanym w doktrynie prawa, w tym – prawa wyznaniowego, przyjmuje się węższe, czyli instytucjonalno-hierarchiczne, a nie socjologiczne rozumienie pojęcia odpowiednio: państwa oraz związku wyznaniowego (Kościoła)⁶. Państwo to zatem system organów władzy publicznej, przy tym system w mniejszym lub większym stopniu zhierarchizowany, w konsekwencji mniej lub bardziej

4 Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm. (dalej: Konstytucja RP).

5 Na temat genezy i wykładni tej zasady m.in. zob. M. Chlipała, *Samorząd terytorialny a zasada pomocniczości*, „Państwo i Społeczeństwo” 2005, t. 1, nr 1, s. 85–91.

6 Zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013, s. 81.

zdecentralizowany. Związek wyznaniowy (Kościół) to jednolita zhierarchizowana organizacja złożona z duchowieństwa (kleru), na czele z jednoosobowym lub kolegiałnym kierownictwem, pełniąca funkcje pośredniczące między sacrum a rzeszami wiernych⁷.

Przywrócenie w Polsce samorządu terytorialnego nastąpiło blisko rok po zasadniczej redefinicji normatywnego modelu odniesień między państwem a wspólnotami religijnymi. Ta gruntowna zmiana dokonała się na podstawie ustaw wyznaniowych z 17 maja 1989 roku⁸, uchwalonych jeszcze przez Sejm IX kadencji PRL, z inicjatywy rządu Mieczysława F. Rakowskiego. Znamienne, że nie uległa wówczas zmianie treść przepisów wyznaniowych Konstytucji z 22 lipca 1952 roku⁹ (zob. art. 81 i 82). Dwie spośród trzech tzw. majowych ustaw wyznaniowych, choć znowelizowane, wciąż obowiązują. To ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w RP oraz ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

Przemiany w sferze stosunków wyznaniowych, które dokonały się w Polsce od wiosny 1989 roku, ugruntowała ustawa zasadnicza III RP, uchwalona 2 kwietnia 1997 roku. Konstytucja RP formułuje normatywne rudymenty relacji między państwem a Kościołem oraz definiuje charakter państwa ze względu na religię lub światopogląd głównie w art. 25 w rozdziale I oraz art. 53 w rozdziale II (*Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, w części: *Wolności i prawa osobiste*). Ustrojowe zasady stosunków konfesyjnych w III RP to zwłaszcza:

- a) zasada równouprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1);
- b) zasada bezstronności, czyli neutralności władz publicznych w sprawach religijno-swiatopoglądowych, przy zagwarantowaniu swobody wyrażania przekonań w tej dziedzinie w życiu publicznym (art. 25 ust. 2 w zw. z art. 53 ust. 7);
- c) zasada wzajemnej niezależności państwa oraz Kościołów i innych związków wyznaniowych w swoich dziedzinach (art. 25 ust. 3);
- d) zasada poszanowania przez państwo autonomii Kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 3);
- e) zasada współdziałania państwa oraz związków wyznaniowych (Kościołów) dla dobra człowieka i dobra wspólnego (art. 25 ust. 3);

⁷ Zob. C. Znamierowski, *Rozważania o państwie*, Warszawa 1999, s. 279.

⁸ Zob.: Ustawa z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1966), Ustawa z dnia 17 maja 1989 roku o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 265) oraz obowiązująca do końca 1998 roku Ustawa z dnia 17 maja 1989 roku o ubezpieczeniu społecznym duchownych (Dz. U. Nr 29 poz. 156 ze zm.).

⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 1976 r. Nr 7 poz. 36 ze zm. Art. 81 i 82 zostały utrzymane w mocy pomimo zmian Konstytucji z 1952 roku dokonanych po 4 czerwca 1989 roku, w tym zasadniczej nowelizacji z 29 grudnia 1989 roku (Dz. U. Nr 77 poz. 444). Przepisy te (m.in. zasada oddzielenia Kościoła od państwa) uzyskały pełny mandat demokratyczny na podstawie art. 77 Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84 poz. 426 ze zm.).

- f) zasada bilateralizmu, czyli dwustronności, przy regulacji prawnej odniesień między państwem a wspólnotami wyznaniowymi.

Postanowienia Konstytucji RP dotyczące kwestii wyznaniowo-światopoglądowych mają dla organów władzy publicznej, w tym dla organów jednostek samorządu terytorialnego, znaczenie pierwszoplanowe. Jest to następstwem przyjęcia zasady konstytucjonalizmu w art. 8 ust. 1 polskiej ustawy zasadniczej. Konstytucja jest zatem najwyższym prawem w Rzeczypospolitej Polskiej. Należy dodać: najwyższym prawem w ogóle, a nie tylko najwyższym prawem stanowionym. Zasada konstytucjonalizmu pozostaje w ścisłej łączności z zasadą bezpośredniego stosowania Konstytucji, chyba że sama Konstytucja stanowi inaczej (art. 8 ust. 2). Oznacza to w szczególności, generalnie rzecz ujmując, że jednostki (obywatele, cudzoziemcy, bezpaństwowcy) oraz tworzone przez nie podmioty prawa (m.in. wspólnoty religijne) w relacjach z organami władz publicznych, w tym organami samorządu terytorialnego, mogą wprost powoływać się na odpowiednie postanowienia Konstytucji RP, urzeczywistniając swe wolności czy dochodząc swych praw, chyba że sama Konstytucja RP w danym zakresie odsyła do umów międzynarodowych, ustaw, względnie aktów prawa miejscowego.

W związku z tym należy podkreślić, iż jedną z pierwszoplanowych zasad Konstytucji RP z 1997 roku jest zasada legalizmu, czyli praworządności (art. 7). Organy władzy publicznej działają zatem na podstawie i w granicach prawa. Ten imperatyw ustrojowy dotyczy zwłaszcza organów samorządu terytorialnego. Zasada legalizmu, zgodnie z dorobkiem kontynentalnej doktryny prawa i orzecznictwa konstytucyjnego, to swoisty rdzeń zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. art. 2 Konstytucji RP). W państwie prawnym organy władzy publicznej mogą czynić tylko to, do czego ich prawo upoważnia, natomiast obywatele mogą robić wszystko, z wyjątkiem tego, czego im prawo (ustawa) zabrania¹⁰. Treść art. 7 Konstytucji RP znajduje potwierdzenie i uszczegółowienie w art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego z 1960 roku¹¹. Akt ten stawia zasadę praworządności ma czele zasad ogólnych postępowania administracyjnego, głosząc, że organy administracji publicznej (czyli także organy administracji samorządu terytorialnego) działają na podstawie przepisów prawa.

Wyjątkowe miejsce w systemie źródeł prawa wyznaniowego w Polsce zajmuje Ustawa z dnia 17 maja 1989 roku o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Jest to akt z pewnymi cechami ustawy organicznej. W szczególności bowiem rozwija on zapowiedzi konstytucyjne, ma charakter wykonawczy do

¹⁰ Zob.: J. Zakrzewska, *Państwo prawa a nowa konstytucja* [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. G. Skąpska, Toruń 1992, s. 326, a także M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 37; zob. w praktyce m.in. art. 8 Ustawy z dnia 6 marca 2018 roku – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 236).

¹¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

postanowień konfesyjnych ustawy zasadniczej. Niektóre postanowienia ustawy z 1989 roku mają charakter sentencjonalny. Mogłyby być zatem umieszczone w akcie ustrojodawczym. Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania artykułuje m.in. szereg fundamentalnych norm dotyczących charakteru państwa ze względu na religię lub światopogląd oraz odnoszących się do relacji między państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Do tych norm zalicza się dyrektywy: świeckości, neutralności państwa wobec religii i przekonań (art. 10 ust. 1); oddzielenie Kościołów i innych związków wyznaniowych od państwa (art. 9 ust. 2 pkt 1); swobodę wypełniania przez Kościoły i inne związki wyznaniowe funkcji religijnych (art. 9 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 19); niedotowanie oraz niesubwencjonowanie tych podmiotów przez państwo oraz jego jednostki religijne (art. 10 ust. 2); równouprawnienie Kościołów i innych związków wyznaniowych bez względu na formę regulacji ich sytuacji prawnej (art. 9 ust. 2 pkt 3); współdziałanie państwa z Kościołami i związkami wyznaniowymi (art. 16–17) czy niedyskryminację i nieuprzywilejowywanie kogokolwiek z powodu religii lub przekonań w sprawach religii (art. 6 ust. 1). Wymienione wyżej normy ustawowe są zgodne z zasadami Konstytucji RP dotyczącymi stosunków wyznaniowych.

Aktami szczegółowymi określającymi zasady odniesień między państwem polskim a jedynie Kościołem katolickim są: Konkordat między Rzeczpospolitą Polską i Stolicą Apostolską, podpisany 28 lipca 1993 roku a ratyfikowany 23 lutego 1998 roku¹², oraz Ustawa z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP. Ich treść generalnie nie pozostaje w sprzeczności z postanowieniami wyznaniowymi Konstytucji RP oraz zasadami stosunków wyznaniowych sformułowanymi w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Odpowiednie postanowienia rzeczonoego traktatu z Watykanem, według art. 33 ust. 2 i 3 Konwencji wiedeńskiej z 1969 roku o prawie traktatów¹³, powinny być interpretowane z uwzględnieniem tzw. Deklaracji wyjaśniającej do Konkordatu, przyjętej 15 kwietnia 1997 roku przez Rząd RP w uzgodnieniu ze Stolicą Apostolską, a podanej do publicznej wiadomości w formie oświadczenia rządowego z 26 stycznia 1998 roku¹⁴, oraz dotychczasowej praktyki stosowania tej umowy.

Trzeba zaznaczyć, iż Konkordat, jako umowa międzynarodowa ratyfikowana za zgodą wyrażoną w ustawie, zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, zajmuje wysoką pozycję w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce. Lokuje się bezpośrednio poniżej ustawy zasadniczej, zaś ponad zwykłymi ustawami. Postanowienia Konkordatu mają

¹² Dz. U. z 1998 r. Nr 51 poz. 318. Współczesny konkordat polski wszedł w życie 25 kwietnia 1998 roku (dalej: Konkordat).

¹³ Dz. U. z 1990 r. Nr 74 poz. 439.

¹⁴ M. P. z 1998 r. Nr 4 poz. 51.

pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli postanowień traktatu nie da się z nią pogodzić. Funkcja normatywna Konkordatu jest ograniczona, nie reguluje on bowiem szeregu istotnych dziedzin relacji między państwem a Kościołem lub zagadnień istotnych dla katolików w Polsce. Nie zawiera zwłaszcza szczegółowej regulacji poświęconej sprawom majątkowym i finansowym instytucji kościelnych oraz duchowieństwa. Za najważniejszą funkcję traktatu z 1993 roku wypada uznać rolę gwarancyjno-stabilizującą.

Konkordat w art. 1 formułuje bardzo zbliżone, wręcz tożsame, zasady relacji między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim, jak czyni to Konstytucja RP w art. 25 ust. 3 w odniesieniu do stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (Kościołami) w ogóle. Są to zasady: niezależności i autonomii państwa oraz Kościoła w swoich dziedzinach, a także współdziałania tych podmiotów dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego. Rozwinięciem art. 1 traktatu w zakresie zapewnienia Kościołowi niezależności i autonomii w jego dziedzinie jest art. 5 umowy. Na podstawie tego przepisu państwo zapewnia Kościołowi, bez względu na obrządek, swobodne i publiczne pełnienie jego misji, łącznie z wykonywaniem jurysdykcji oraz administrowanie i zarządzanie swoimi sprawami na podstawie prawa kanonicznego.

Rzeczonemu postanowieniu Konkordatu odpowiada art. 2 Ustawy z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP. Stanowi on, iż Kościół rządzi się w swych sprawach własnym prawem, swobodnie wykonuje władzę duchowną i jurysdykcyjną oraz zarządza swoimi sprawami¹⁵.

Traktat ze Stolicą Apostolską zawiera ograniczony zbiór szczegółowych postanowień, mających zastosowanie wobec organów samorządu terytorialnego. Są to: art. 12 ust. 1 – dotyczący organizowania nauki religii katolickiej przez przedszkola, szkoły podstawowe oraz ponadpodstawowe prowadzone m.in. przez organy administracji samorządowej; art. 10 ust. 1 – poświęcony tzw. małżeństwom konkordatowym i w związku z tym traktujący o kompetencjach kierowników urzędów stanu cywilnego; art. 14 ust. 4 – dotyczący dotowania m.in. przez jednostki samorządu terytorialnego na zasadach przewidzianych w odpowiednich ustawach placówek oświatowych i wychowawczych prowadzonych przez Kościół; art. 24 – przewidujący możliwość budowy, rozbudowy i przebudowy przez Kościół obiektów sakralnych i kościelnych oraz cmentarzy po uzgodnieniu z kompetentnymi władzami (zwłaszcza samorządowymi) i uzyskaniu wymaganych decyzji administracyjnych. Ewentualnie do sfery działania organów samorządu terytorialnego odnosi się także: art. 17 umowy z Watykanem – zapewniający katolikom prawo do „pociechy religijnej” m.in. w zakładach opieki zdrowotnej,

¹⁵ Zob. szerzej B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 29–48.

społecznej oraz w podobnych placówkach, także tych prowadzonych przez jednostki samorządowe; art. 8 – gwarantujący Kościołowi wolność sprawowania kultu, w konsekwencji nienaruszalność miejsc kultu oraz przeznaczonych do grzebania zmarłych, a zarazem normujący przesłanki limitowania tej nienaruszalności przez władze publiczne (w tym samorządowe).

Akty normatywne poddane powyżej wstępnej analizie, poczynając od Konstytucji RP, poprzez Konkordat aż po obowiązujące tzw. majowe ustawy wyznaniowe z 1989 roku, konstytuują system tzw. przyjaznego rozdziału między państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Winien być to rozdział nieantagonistyczny, ukierunkowany na kooperację, nie na rywalizację czy konfrontację, a jednak rozdział. W takim układzie wzajemnych relacji instytucjonalnych władze publiczne, zwłaszcza władze samorządowe, mają prawny obowiązek zachować bezstronność, czyli neutralność, w sprawach religijnych, światopoglądowych i filozoficznych. Zarazem powinny, generalnie rzecz biorąc, zapewnić swobodę, czyli wolność wyrażania poglądów w tej dziedzinie. Konsekwencją rzeczoney postawy winno być równouprawnienie wszystkich związków wyznaniowych oraz niedyskryminowanie, względnie nieuprzywilejowywanie, kogokolwiek ze względu na jego przekonania w sprawach religijno-światopoglądowych.

I. SZCZEGÓŁOWE ASPEKTY BEZSTRONNOŚCI (NEUTRALNOŚCI) RELIGIJNO-ŚWIATOPOGLĄDOWEJ WŁADZ PUBLICZNYCH ORAZ ROZDZIAŁU PAŃSTWA I KOŚCIOŁA NA SZCZEBLU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.

I.1. BEZSTRONNOŚĆ (NEUTRALNOŚĆ) RELIGIJNO-ŚWIATOPOGLĄDOWA WŁADZ PUBLICZNYCH W ZAKRESIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – MIĘDZY TEORIA A PRAKTYKĄ

Konstytucja RP w art. 25 ust. 2 wyraża zasadę bezstronności, czyli neutralności religijno-światopoglądowej władz publicznych. Termin „bezstronność” jest słownikowym synonimem terminu „neutralność”. Taka interpretacja znajduje także oparcie w wykładni historycznej wspomnianego przepisu. Jego historyczny projektodawca, członek Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego Tadeusz Mazowiecki przyjmował rzeczzone rozumienie terminu „bezstronność”¹⁶. Ustrojodawca celowo nie ograniczył wymogu zachowania bezstronności vel neutralności w sprawach religijnych, światopoglądowych i filozoficznych tylko do

¹⁶ Zob. P. Borecki, *Geneza konstytucyjnego modelu stosunków państwo – kościół w Konstytucji RP*, Warszawa 2008, s. 295.

władz państwowych w znaczeniu węższym, ale rozszerzył ów wymóg na władze publiczne, czyli zwłaszcza na władze samorządowe różnego rodzaju oraz szczebla¹⁷.

Bezstronność (neutralność) władz publicznych w sferze konfesyjnej oznacza, że zachowują one „równy dystans” wobec różnych występujących w społeczeństwie jako całości czy w społecznościach lokalnych opcji religijnych, światopoglądowych i filozoficznych. Nie zwalczają ani nie popierają żadnej z nich. Urzędników administracji publicznej, w tym administracji samorządowej, obowiązuje zakaz jakiegokolwiek formy prozelityzmu. W miejscach sprawowania władzy publicznej, np. w salach posiedzeń organów kolegialnych jednostek samorządu terytorialnego (sejmików województw, rad powiatów, rad gminnych i miejskich), czy w publicznie dostępnych gabinetach urzędowania członków egzekutyw tych jednostek (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, starostów, marszałków województw itd.) nie znajdują się żadne emblematy religijne lub światopoglądowe, przykładowo: krzyże, krucyfiksy, ikony, menory, ale również „tęczowe” flagi czy flagi np. jednolicie zielone albo czerwone. Tego rodzaju emblematy mają charakter partykularny i potencjalnie antagonizujący. Jedynymi symbolami, które zgodnie z obowiązującą Konstytucją oraz ustawami mogą być umieszczane w urzędach władzy publicznej, to oficjalne polskie symbole państwowe¹⁸. W urzędach organów danych jednostek samorządu terytorialnego mogą to być także symbole (herby, flagi, emblematy) tych jednostek¹⁹.

Symbole państwowe lub samorządowe mają na celu m.in. integrację mieszkańców danego terytorium. Umieszczenie symbolu religijnego lub światopoglądowego w miejscu sprawowania władzy publicznej nie ma w Polsce podstawy prawnej. Czytelnie, lecz błędnie wskazuje, że wyznanie identyfikowane z danym symbolem ma charakter oficjalny, „urzędowy”; cieszy się poparciem władz publicznych danego rodzaju i szczebla, jako szczególnie im bliskie.

Opisana lokalizacja określonych symboli religijnych czy światopoglądowych może być zasadnie odebrana jako sugestia, czyje interesy urzeczywistniają, chronią lub przynajmniej respektują władze publiczne danego rodzaju i szczebla. Umieszczenie symboli religijnych lub światopoglądowych, a także partyjnych w miejscach oficjalnego sprawowania władzy publicznej oraz w urzędach publicznych, czyli w siedzibach aparatu obsługi tych władz, podważa pierwszoplanową

17 Zob.: „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn”, t. 46, Warszawa 1997, s. 5–7 oraz Sprawozdanie stenograficzne z 4. posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniu 2 kwietnia 1997 roku, Warszawa 1997, s. 4, 7, 10, 17–18, 23 i 31.

18 Zob.: art. 28 Konstytucji RP z 1997 roku w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 2a pkt 3–5, 7–8 Ustawy z dnia 31 stycznia 2024 roku o godle, barwach i Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 155).

19 Zob. art. 3 i 6a Ustawy z dnia 21 grudnia 1978 roku o odznakach i mundurach (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 76).

zasadę konstytucyjną Rzeczypospolitej Polskiej jako dobra wspólnego wszystkich obywateli (art. 1).

Zarazem praktycznym skutkiem umieszczania emblematów religijnych w miejscach nie-sakralnych jest m.in. trywializacja, spowszednienie tych symboli. Tracą one stopniowo dla odbiorcy charakter szczególny, nadzwyczajny, wręcz święty. Następuje zatem proces ich faktycznej desakralizacji. Dotychczas fiaskiem zakończyły się jednak próby usunięcia symboli religijnych (krucyfiksów) z sal obrad plenarnych: sejmu RP oraz niektórych rad miejskich (w Szczecinie czy w Łodzi) w drodze powództw cywilnych o ochronę wolności sumienia (art. 23 i art. 24 Kodeksu cywilnego), wnoszonych przez obywateli do sądów powszechnych.

Noszenie przez piastunów organów władzy publicznej, także władz samorządowych, oraz urzędników **nieostentacyjnych** symboli religijnych czy światopoglądowych, np. zawieszonych na szyi lub wpiętych w ubranie krzyżyków, medalików, gwiazd Dawida czy także obrączek z dziesiątkami różańca itp., nie może być uznane przez osobę działającą w dobrej wierze za naruszenia konstytucyjnej zasady bezstronności (neutralności) władz publicznych. Będzie natomiast urzeczywistnieniem przysługującej każdemu człowiekowi konstytucyjnej wolności uzewnętrzniania religii (art. 53 ust. 2), względnie wolności wyrażania przekonań (art. 54), a zarazem będzie mieściło się w sferze ochrony prawa do prywatności oraz prawa decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47).

Idee, religie i światopoglądy winny rozszerzać lub zawężać zakres swego oddziaływania dzięki swojej immanentnej treści, działaniom względnie zaniechaniom swych wyznawców, ale nie na skutek działań władz publicznych oraz podległego im aparatu urzędniczego. Równy dystans władz publicznych wobec różnych koncepcji religijnych czy światopoglądowych oznacza również pewien dystans wobec jednostek organizacyjnych będących „nośnikami” owych koncepcji – związków wyznaniowych (Kościołów), wyznaniowych osób prawnych, stowarzyszeń laickich itp. Władze publiczne, w tym samorządowe, mogą, a wręcz powinny podejmować współdziałanie z wymienionymi podmiotami, ale nie ze względu na treść ich przesłania religijnego lub światopoglądowego, lecz z uwagi na efektywną realizację przedsięwzięć ogólnospołecznych, akonfesyjnych, służących potencjalnie mieszkańcom danego terytorium, niezależnie od ich przekonań w sprawach religii.

Na negatywną ocenę zasługuje eksponowany, wręcz ostentacyjny udział osób sprawujących władzę publiczną (także samorządowców), niejako w majestacie swych urzędów, w uroczystościach religijnych. Dotyczy to głównie uroczystości o charakterze katolickim. Tego typu zachowania stanowią naruszenie konstytucyjnego obowiązku zachowania bezstronności, czyli neutralności władz publicznych w sprawach religijnych, światopoglądowych i filozoficznych. Na podstawie tych samych kryteriów negatywnie należy ocenić „oficjalny” udział niektórych

decydentów rządowych i samorządowych w cyklicznych paradach równości. Osoby sprawujące funkcje w aparacie władzy publicznej mogą korzystać z konstytucyjnej wolności praktykowania religii, wolności wyrażania przekonań czy wolności pokojowych zgromadzeń (art. 58), ale powinni to czynić z umiarem, bez swoistego ekshibicjonizmu, czyli jako zwyczajni uczestnicy tego rodzaju wydarzeń. Oficjalny i eksponowany udział włodarzy państwa lub danej jednostki samorządu terytorialnego w uroczystościach religijnych lub światopoglądowych uprawdopodobnia zarazem, iż traktują oni wyznawane tam idee oraz kulturowane wartości w sposób instrumentalny – jako przede wszystkim narzędzia dla wzmocnienia politycznego poparcia dla siebie lub społecznej legitymizacji swej władzy. Konstytucyjnym, a także ustawowym zadaniem jakiegokolwiek organu władzy publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej nie jest wyznawanie wiary religijnej. Zgodnie z art. 25 ust. 3 Konstytucji RP, a także w myśl art. 1 w zw. z art. 5 Konkordatu, organy władzy publicznej oraz związki wyznaniowe, w tym Kościół katolicki, winny być rozdzielone w szczególności pod względem funkcjonalnym.

Dopuszczalne formy ekspresji religijnej osób pełniących funkcje publiczne, a zwłaszcza sprawujących władzę publiczną, wyraźnie określa ją Konstytucja RP²⁰ oraz odpowiednie ustawy²¹. Akty te przewidują tylko możliwość dodania do ustalonej rotacji przysięgi lub ślubowania składanych w związku z objęciem urzędu (mandatu) czy też poprzedzających rozpoczęcie wykonywania danej profesji dodatku: „Tak mi dopomóż Bóg”. Pominięcie tegoż fakultatywnego dodatku wskazuje w bieżących polskich realiach, iż dana osoba nie jest wyznawcą światopoglądu fideistycznego. Może mieć w związku z tym pewną wymowę polityczną.

Krytycznie należy także ocenić organizowanie „siłą faktów”, tzn. bez podstaw prawnych, w okresie odpowiednio świąt Bożego Narodzenia oraz Wielkiej Nocy w szeregu urzędach administracji rządowej oraz samorządowej praktyk dzielenia się opłatkiem lub tzw. jajeczkiem. Znane są przypadki, że urzędnicy korzystali z urlopów na żądanie lub zdrowotnych, aby uchylić się od uczestnictwa w tego rodzaju imprezach. Dla nie-katolików tego rodzaju wydarzenia są częstokroć stresujące, wręcz traumatyczne. Generują niejednokrotnie postawy dwulicowe u pracowników administracji. Absencja podczas takich imprez mających oprawę konfesyjną może być traktowana jako przejaw nielojalności wobec kierownictwa danej instytucji, przejaw wyłamywania się z urzędniczego kolektywu. W konsekwencji dana osoba może być traktowana jako odmieniec, outsider. Grozi to realnie jej dyskryminacją ze względu na religię lub światopogląd. Prowadzi w istocie rzeczy do naruszenia gwarantowanego głównie przez art. 53 ust. 7

²⁰ Zob.: art. 104 ust. 2, art. 130 i art. 151 Konstytucji RP.

²¹ Zob. np.: art. 23a ust. 1 i 2 oraz art. 29a Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, art. 20 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, art. 22 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa.

Konstytucji RP prawa do milczenia w sprawach światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania²². Nieuczestniczenie w urzędowym „opłatku” lub „jajeczku” wysoce uprawdopodobnia, że dana osoba nie identyfikuje się z rodzimą, polską tradycją o charakterze katolickim. Opisane sytuacje zagrażają fundamentalnej, konstytucyjnej i bardzo osobistej swobodzie – wolności sumienia (zob. art. 53 ust. 1). W okresie świąt jakiegokolwiek wyznania urząd administracji publicznej, w tym samorządowej, nie może być mylony z terenem odpowiedniej świątyni, ale też prywatnym lokum określonej osoby.

W świetle powyższych uwag generalnie na pozytywną ocenę, choć niewolną od zastrzeżeń, zasługuje Zarządzenie nr 822/2024 Prezydenta m. st. Warszawy z 8 maja 2024 roku w sprawie wprowadzenia standardów równego traktowania w Urzędzie m. st. Warszawy (GP-OR.0050.822.2024)²³. Jako standard czwarty wskazuje się w załączniku do tego aktu, że „przestrzenie urzędu są miejscami neutralnymi religijnie [choć już nie neutralnymi światopoglądowo – P.B.]”.

Konkretne wytyczne do tego standardu to:

- W budynkach urzędu dostępnych dla osób z zewnątrz podczas wydarzeń organizowanych przez urząd nie ekspozuje się w przestrzeni (np. na ścianach, na biurkach) żadnych symboli związanych z określoną religią lub wyznaniem. Nie dotyczy to symboli noszonych przez osoby pracujące w urzędzie na użytek osobisty, np. w formie medalika, tatuażu, opaski na rękę.
- Wydarzenia organizowane w przez urząd mają charakter świecki, tzn. nie zawierają elementów religijnych, np. modlitwy, nabożeństwa, święcenia.

Logiczną konsekwencją utrzymywania równego dystansu przez władze publiczne wobec różnych opcji religijnych i światopoglądowych mieszkańców kraju czy danej jednostki samorządowej jest równouprawnienie wszystkich Kościołów i innych związków wyznaniowych, gwarantowane przez art. 25 ust. 1 Konstytucji RP. Każdej wspólnoty religijnej powinny zostać zapewnione, zwłaszcza na podstawie aktów prawa powszechnie obowiązującego, w tym aktów prawa miejscowego, jak również w praktyce działania władzy i administracji publicznej (czyli m.in. samorządowej), takie same możliwości działania lub zaniechania. Tylko od samych wspólnot religijnych zależy, czy skorzystają one z gwarantowanych im uprawnień. Konstytucyjna zasada równouprawnienia wyznań oznacza zakaz nadawania danemu związkowi wyznaniowemu (Kościołowi) na terenie państwa polskiego jako całości oraz na części tegoż państwa (np. w danym województwie, powiecie, gminie czy w sołectwie itd.) formalnych lub faktycznych cech wyznania oficjalnego, urzędowego czy też narodowego

²² Zob. także art. 2 pkt 5 Ustawy z dnia 17 maja 1989 roku o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

²³ Zob. Zarządzenie nr 822/2024 z 2024-05-08, bip.um.warszawa.pl, <https://nowy.bip.um.warszawa.pl/web/prezydent/-/zarzadzenie-nr-822/2024-z-2024-05-08> [dostęp: 27.07.2024].

(etnicznego)²⁴. Zatem żadna terytorialna wspólnota samorządowa nie może przekształcić się w swego rodzaju fundamentalistyczną enklawę. Wspólnoty samorządu terytorialnego różnych szczebli tworzą bowiem ich mieszkańcy na podstawie cenzusu domicylu, a nie kryterium wyznania lub światopoglądu.

Opublikowany w 2002 roku przez Helsińską Fundację Praw Człowieka raport z monitoringu wolności sumienia²⁵ wskazywał, że stosunek władz lokalnych (samorządowych) do nierzymskokatolickich związków wyznaniowych był zróżnicowany. Zarazem, chociażby ze względu na zdecydowanie mniejszy potencjał owych wspólnot niż Kościoła katolickiego, trudno jest mówić o pełnym respektowaniu zasady równouprawnienia wyznań. Mniejszości konfesyjne w szczególności zwracały uwagę na ignorowanie próśb o udostępnienie lokali, nieodpowiadanie na korespondencję ze strony danej grupy, brak zaproszeń na imprezy organizowane przez samorząd (np. związane z miastami partnerskimi) itp. Szereg mniejszościowych grup wyznaniowych w ogóle nie utrzymywała relacji z organami samorządu terytorialnego. Autorzy raportu z 2002 roku odnotowali, że w sumie mniejszościowe związki wyznaniowe miały z organami samorządu lokalnego w pewnym stopniu gorsze relacje niż z centralną, rządową administracją wyznaniową (Departamentem Wyznań Religijnych MSWiA). Badani uzasadniali ten stan m.in. oddziaływaniem na władze lokalne środowisk katolickich.

Na wyraźne uprzywilejowanie Kościoła katolickiego wskazuje wieloletnia praktyka stosowania art. 68 ust. 1 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami²⁶. Bonifikaty przy sprzedaży, nawet w wysokości 99,9%, były udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego osobom prawnym Kościoła katolickiego, zwłaszcza na cele działalności sakralnej. Z bonifikat, ale już niższej wysokości, skorzystały także inne nierzymskokatolickie Kościoły i związki wyznaniowe (m.in. Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, Wschodni Kościół Staroobrzędowy czy gminy wyznaniowe żydowskie). Nie jest znany ogólny areal nieruchomości zbytych za bonifikatą przez jednostki samorządu terytorialnego różnych szczebli na rzecz Kościołów i innych związków wyznaniowych²⁷.

Nic nie wiadomo o efektywnej kontroli przestrzegania przez organy samorządowe odpowiednich przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 roku w zakresie przekazywania nieruchomości na cele sakralne (art. 68 ust. 1 pkt 6) lub działalności społecznie użytecznej (art. 68 ust. 1 pkt 2) w związku z konstytucyjną zasadą

²⁴ Zob. szerzej P. Borecki, *Równouprawnienie kościołów i innych związków wyznaniowych* [w:] *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Mezglewski, Warszawa 2014, s. 378–386.

²⁵ A. Mikulska, *Wolność sumienia i wyznania. Raport z monitoringu*, Warszawa 2002, s. 48–49.

²⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 344.

²⁷ Zob. Z. Borek, *Jak Kościół ziemią obraca*, „Polityka” 2021, nr 34, s. 26–28 oraz tenże, *Czego dusza zapragnie*, „Polityka” 2023, nr 22, s. 32–34.

równouprawnienia związków wyznaniowych, a zwłaszcza kontroli rzeczywistego wykorzystania nieruchomości przez wspólnoty konfesyjne na deklarowane cele. Uzasadnione jest przy tym stanowisko, że ustawodawca, formułując art. 68 ust. 1 pkt 6 rzeczonyj ustawy, naruszył art. 25 ust. 1 Konstytucji RP. Uprawnienie do nabycia nieruchomości na cele działalności sakralnej przyznał jedynie Kościołom i związkom wyznaniowym mającym uregulowane stosunki z państwem, a nie Kościołom i innym związkom wyznaniowym o uregulowanej sytuacji prawnej czy w ogóle potencjalnie wszystkim działającym w Rzeczypospolitej Polskiej związkom wyznaniowym (wspólnotom religijnym). Konstytucja RP nie przewiduje limitowania uprawnień lub przywilejów związków wyznaniowych na podstawie kryterium „uregulowania stosunków z państwem”. Z analizowanego uprawnienia majątkowego może zatem obecnie potencjalnie skorzystać 15 Kościołów i innych związków wyznaniowych, których stosunki z państwem określają indywidualne akty ustawodawcze (głównie ustawy) z lat 1928–1997.

Natomiast wszystkich wspólnot religijnych o uregulowanej sytuacji prawnej, tzn. wpisanych do rejestru Kościołów i innych związków wyznaniowych albo z indywidualnymi ustawami, jest ogółem 188. Ponadto w rejestrze figuruje pięć organizacji międzykościelnych²⁸.

Art. 68 ust. 1 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami trzeba też ocenić jako niezgodny z wyrażoną w art. 25 ust. 2 Konstytucji RP zasadą bezstronności (neutralności) władz publicznych wobec przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych. Przepis ten umożliwia bowiem m.in. wojewodom oraz sejmikom czy radom samorządowym udzielanie realnego wsparcia finansowego w kultywowaniu i propagowaniu tylko jednego rodzaju światopoglądu – religii.

Bezstronność (neutralność) religijno-swiatopoglądowa władz publicznych oznacza ponadto, że pozostawiają one religie czy też światopoglądy nietknięte. Nie wikłają się, nie wplątują się w sprawy wyznaniowe czy szerzej – światopoglądowe. Władze publiczne nie mają bowiem w tych dziedzinach ani kwalifikacji merytorycznych, ani szczególnych kompetencji. Owe władze zostały ustanowione na podstawie kryterium politycznego, ewentualnie także merytorycznego, lecz nie przesłanek konfesyjnych.

Niezgodne z dyrektywą bezstronności (neutralności) władz publicznych w sprawach religijnych, światopoglądowych i filozoficznych jest ustanawianie przez organy stanowiące (rady, sejmiki) niektórych jednostek samorządu terytorialnego patronów religijnych (katolickich) dla poszczególnych wspólnot samorządowych czy oddawanie w opiekę danemu świętemu czy świętej miastu, gminy itd.²⁹ Uchwały tego rodzaju to przejaw irracjonalizmu aktualnej

²⁸ Dane na 25 lipca 2024 roku.

²⁹ Zob. szerzej G. Maroń, *Prawne aspekty ustanawiania świętych i błogosławionych patronami jednostek samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2021, s. 80–105.

większości w danym samorządowym organie uchwalodawczym, wskazujący na brak profesjonalizmu w sprawowaniu administracji lokalnej.

Z punktu widzenia konstytucyjnych standardów niedyskryminacji czy prawa do ochrony życia prywatnego negatywnie trzeba ocenić przyjmowanie przez niektóre rady samorządowe lub sejmiki uchwał ustanawiających daną gminę, miasto, powiat czy nawet województwo „strefami wolnymi od [ideologii] LGBT”. Szereg tego rodzaju aktów zostało uchylonych w drodze działań nadzorczych właściwych wojewodów lub orzeczeń sądów administracyjnych³⁰.

Parlament Europejski w rezolucji z dnia 18 grudnia 2019 roku w sprawie dyskryminacji osób LGBTI i nawoływania do nienawiści do nich w sferze publicznej, w tym stref wolnych od LGBTI m.in. zdecydowanie potępił wszelką dyskryminację osób LGBTI i ich praw podstawowych przez organy publiczne, w tym nawoływanie do nienawiści przez władze publiczne i urzędników wybieranych w wyborach, podczas kampanii wyborczych, a także deklaracje dotyczące stref wolnych od „ideologii LGBT” w Polsce, oraz wezwał Komisję Europejską do zdecydowanego potępienia tych przejawów dyskryminacji w sferze publicznej. Ponadto PE wezwał Polskę, aby zgodnie ze swoim prawem krajowym oraz zobowiązaniami wynikającymi z prawa UE i prawa międzynarodowego zdecydowanie potępiła dyskryminację osób LGBTI, w tym, gdy ma ona miejsce z inicjatywy samorządów lokalnych, a także aby unieważniła uchwały uderzające w prawa osób LGBTI, w tym przepisy samorządów skierowane przeciwko „ideologii LGBT”³¹.

W szczytowym okresie podejmowania uchwał skierowanych przeciwko osobom LGBT przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego różnych szczebli, czyli w 2019 roku, tego rodzaju akty podjęto w bodaj 106 jednostkach zlokalizowanych głównie w południowo-wschodniej części Polski. Współcześnie – pod koniec lipca 2024 roku – tego rodzaju uchwały funkcjonują już tylko w sześciu powiatach i gminach³². Sygnalizowane zjawiska wskazują, że niektóre jednostki samorządu terytorialnego w swoim czasie nabrały nawet

30 Zob. np. NSA oddalił pierwsze skargi kasacyjne na uchylenie przez sądy administracyjne czterech uchwał „anty-LGBT”, brpo.gov.pl [dostęp: 22.07.2024]. 28 czerwca 2022 roku NSA rozpatrzył pierwsze skargi kasacyjne na unieważnienie uchwał anty-LGBT przez wojewódzkie sądy administracyjne po skargach RPO. Sprawę z Sernik zbadał na rozprawie, a sprawy uchwał rad gmin w Istebnej, Osieku i Klwowie – na posiedzeniach niejawnych. W motywach ustnych wyroku NSA wskazał m.in., że „[...] zaskarżona uchwała ingeruje w godność i życie prywatne tej grupy mieszkańców, które identyfikują się jako osoby LGBT. Niezależnie jakie były intencje radnych, społecznym skutkiem uchwały jest naruszenie godności, czci i dobrego imienia oraz ściśle związanego z tymi dobrami życia prywatnego określonej grupy mieszkańców”.

31 Zob. *Teksty przyjęte – Dyskryminacja i mowa nienawiści kierowana przeciwko osobom LGBTI w sferze publicznej, w tym „strefy wolne od LGBTI” – Środa, 18 grudnia 2019 roku*, europa.eu, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0101_PL.html [dostęp: 22.07.2024].

32 Informacje uzyskane przez autora w dniu 22 lipca 2024 roku od aktywistów Kampanii Przeciw Homofobii.

w świetle odpowiednich aktów prawa miejscowego cech owych „fundamentalistycznych enklaw”, których tak chcieli uniknąć twórcy Konstytucji RP³³.

Należy zwrócić uwagę, że Konstytucja RP w swej preambule wyraża paradygmat równorzędności światopoglądu religijnego oraz areligijnego. W tej części ustawy zasadniczej czytamy bowiem m.in.: „[...] my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł, równi w prawach i obowiązkach wobec dobra wspólnego – Polski”.

Osoby niewierzące nie są postrzegane jako nihiliści, zatem obywatele „drugiej kategorii”, ale jako osoby równoprawne wobec wierzących w Boga. Podział na wierzących i niewierzących jest w świetle konstytucyjnej arendy najważniejszym, a zarazem jedynym kryterium wewnątrznie różnicującym narodu jako wspólnoty politycznej. Głębsza analiza treści preambuły ustawy zasadniczej prowadzi do konkluzji, że ustrojodawca postrzega zróżnicowanie religijno-swiatopoglądowe narodu polskiego (obywateli) jako w istocie zjawisko pozytywne. W arendzie mowa jest o nawiązaniu „najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej”. Obie wymienione formy państwowości polskiej były zamieszkałe przez populację zróżnicowaną pod względem m.in. wyznaniowym. Tradycja pokoju religijnego i tolerancji (poszanowania) w sprawach wyznaniowych w dawnej Rzeczypospolitej jest jednym z najlepszych elementów rodzimej spuścizny dziejowej. Należy podkreślić, że Konstytucja RP nie przyznaje organom władzy publicznej żadnych kompetencji do ingerowania w strukturę wyznaniowo-swiatopoglądową społeczeństwa, tym bardziej uprawnień do prowadzenia jakichkolwiek działań unifikujących w tym zakresie.

1.2. ROZDZIAŁ PAŃSTWA ORAZ KOŚCIOŁÓW I INNYCH ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH A SAMORZĄD TERYTORIALNY

Konstytucja RP, w przeciwieństwie do swej poprzedniczki z 1952 roku, nie zawiera sformułowania o rozdziale czy oddzieleniu Kościoła od/i państwa. Zasadę oddzielenia Kościołów i innych związków wyznaniowych od państwa formułuje natomiast wprost w art. 9 ust. 2 pkt 1 Ustawy z 17 maja 1989 roku o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Ustawodawca traktuje oddzielenie tych podmiotów nie tyle w kategoriach politycznych, co jako pierwszorzędną gwarancję wolności sumienia i wyznania w stosunkach państwa ze wspólnotami religijnymi. Jest to podejście różne od przyjętego w aktualnej polskiej ustawie zasadniczej. Konstytucja RP, głównie w art. 25 ust. 3, wyraża istotę zasady rozdziału państwa

³³ Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 4 posiedzenia Zgromadzenia Narodowego..., dz. cyt., s. 17.

oraz Kościołów i innych związków wyznaniowych, tzw. rozdziału przyjaznego. Treść tego przepisu wykazuje wyraźnie podobieństwa z art. 1 Konkordatu, traktującym jednak o rudymencie relacji między państwem a Kościołem katolickim.

Ustawa zasadnicza formułuje bowiem w art. 25 ust. 3 dyrektywy szczegółowe:

- poszanowania wzajemnej niezależności państwa oraz Kościołów i innych związków wyznaniowych w swoim zakresie;
- poszanowania autonomii wspólnot religijnych;
- współdziałania państwa oraz związków wyznaniowych dla dobra człowieka i dobra wspólnego.

Dyrektywa niezależności państwa i związków wyznaniowych w swoim zakresie oznacza wymóg ich rozdziału organizacyjnego oraz funkcjonalnego zarówno na szczeblu centralnym (ogólnokrajowym), jak i lokalnym, czyli w zakresie poszczególnych jednostek podziału administracyjnego kraju dla potrzeb władz publicznych i odpowiednich władz konfesyjnych.

Aparat władzy publicznej, w tym samorządowej, nie wykonuje funkcji religijnych. Jest w tej dziedzinie niekompetentny. Władze publiczne w szczególności nie ustalają prawd wiary i moralności. Nie określają rytów religijnych. Nie organizują kultu i innych ceremonii o charakterze religijnym. To jest domena duchowieństwa. Funkcjonariusze publiczni w warunkach systemu rozdziału nie są „funkcjonariuszami kultu” jakiegokolwiek wyznania, nie pełnią funkcji „świeckiego ramienia Kościoła”, tzn. *brachium saeculare*. Przymus administracyjny i sądowy nie gwarantuje respektowania norm religijnych i moralnych określonego Kościoła. Urzędników obowiązuje zakaz prozelityzmu. Nie dozoruja oni wyznawców w zakresie wykonywania obowiązków o charakterze religijnym.

Zakaz ten dotyczy zwłaszcza relacji między nauczycielami i uczniami (wychowankami) w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez organy samorządowe, z wyjątkiem odniesień katechetów do uczniów biorących udział w szkolnej nauce religii danego wyznania. W myśl zasady niezależności w swoim zakresie związki wyznaniowe cieszą się samorządnością. Samodzielnie, bez nadzoru władz publicznych, prowadzą swoje sprawy wewnętrzne. W szczególności: sprawują kult, ustanawiają i kształcą (formują) duchowieństwo, powołują oraz zmieniają swe władze, nabywają, zarządzają, obciążają oraz zbywają własny majątek czy propagują doktrynę religijną i moralną³⁴.

Zarazem związki wyznaniowe (Kościoły), instytucje wyznaniowe oraz duchowieństwo nie uczestniczą instytucjonalnie czy z racji swojego stanu w sprawowaniu władzy publicznej zarówno na szczeblu centralnym, jak i na poziomie lokalnym. Kwalifikacje wyznaniowe, uzyskiwane w ramach samych

³⁴ Zob. zwłaszcza art. 19 ust. 2 Ustawy z dnia 17 maja 1989 roku o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

wspólnot religijnych, w drodze wewnętrznych, nietransparentnych procedur i na podstawie takich samych kryteriów, nie dają nikomu mandatu do rządzenia społecznościami obywatelskimi. Dotyczy to zarówno sprawowania władzy bezpośrednio, jak i pośrednio – zakulisowo, np. poprzez różne formy lobbingu³⁵. Niezgodne z zasadą wzajemnej niezależności państwa i związków wyznaniowych (Kościołów) jest w szczególności wezwanie kierowane przez duchowieństwo do poparcia w wyborach samorządowych określonych kandydatów lub ugrupowań politycznych, organizowanie spotkań o charakterze politycznym na terenie świątyn lub obiektów towarzyszących, np. w domach parafialnych, a nawet umieszczania różnego rodzaju reklam wyborczych (plakatów, banerów czy bilbordów) na terenach kościelnych.

Związki wyznaniowe mają natomiast prawo pośrednio wpływać na sprawowanie władzy publicznej poprzez kształtowanie mentalności swoich wyznawców będących wyborcami oraz piastujących władzę publiczną, także władzę samorządową. Nie powinno się to odbywać poprzez formułowanie konkretnych dyrektyw politycznych, także personalnych lub legislacyjnych, już szczególnie poprzez odwoływanie się do autorytetów (sankcji) transcendentalnych. Tego rodzaju zachowania to jaskrawy przejaw politycznej instrumentalizacji religii. To dowód jej degradacji do roli swoistego „instrumentu rządzenia”.

Zasada ustrojowa wzajemnej niezależności państwa i związków wyznaniowych (Kościołów) winna wykazywać także wymiar organizacyjny oraz personalny. Organy władzy publicznej nie powołują piastunów władz konfesyjnych, nie zatwierdzają ich, nie mają prawa weta wobec kandydatów na urzędy kościelne, nie przyjmują od nich przysięgi czy ślubowania itd. Władze publiczne nie zwołują zebrań gremiów kolegialnych związków wyznaniowych, nie wysyłają tam swych przedstawicieli, nie mają prawa ich rozwiązywania czy żądania protokołów. Władze konfesyjne działają w trybie określonym przez własne prawo wewnętrzne, w granicach aktów prawnych powszechnie obowiązujących, także aktów prawa miejscowego. Co najwyżej do wiadomości władz publicznych szczebla centralnego (MSWiA) lub lokalnego (np. do wojewodów) podawane są informacje istotne przede wszystkim ze względu na konieczność zachowania bezpieczeństwa obrotu prawnego, rzetelnego wydatkowania środków publicznych lub efektywną współpracę podmiotów wyznaniowych z państwem, względnie z jednostkami samorządu terytorialnego.

³⁵ Zob.: *Władza w imię Boże*. Anna Grzymała-Busse, politolożka z uniwersytetu Stanforda o tym, dlaczego politycy boją się Kościoła katolickiego i czy coś może ich z tego stanu wyleczyć [rozm. J. Żakowski], „Polityka” 2019, nr 13, s. 23–25; zob. M. Marczevska-Rytko, *Wspólnoty religijne jako grupy interesu* [w:] *Grupy interesu. Teorie i działanie*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Toruń 2003, s. 288–309.

Niezależność personalna państwa i Kościoła oznacza, że osoby należące do stanu duchownego lub zakonnego, a także zaangażowane w działalność związku wyznaniowego (Kościół) w stopniu ponadprzeciętnym, czego wyrazem są różnego rodzaju śluby, święcenia, ordynacje, inicjacje czy zawarte umowy, nie powinny sprawować stanowisk, z którymi wiąże się sprawowanie władzy publicznej (świeckiej). Jest bowiem zbyt duże ryzyko, że wąska lojalność korporacyjno-wyznaniowa w ich działalności weźmie górę nad lojalnością w stosunku do obywateli w ogóle lub wobec mieszkańców danej wspólnoty samorządowej. To realnie grozi naruszeniem ustrojowej dyrektywy bezstronności (neutralności) religijno-światopoglądowej władzy publicznej, a w konsekwencji dyskryminacją obywateli ze względu na wyznanie lub światopogląd.

Szczególne zaangażowanie korporacyjno-konfesyjne wiąże się z reguły z bezpośrednim, zatem silniejszym, podleganiem władzom konfesyjnym (kościelnym). Niejednokrotnie idzie za tym zależność ekonomiczna od Kościoła, np. poprzez źródła dochodów lub miejsce zamieszkania. Tymczasem „nie można dwóm panom służyć”. Duchowni, także emerytowani, nie powinni przyjmować publicznych urzędów, z którymi wiąże się udział w sprawowaniu władzy świeckiej. Wyklucza to sam Kodeks Prawa Kanonicznego Kościoła Katolickiego z 1983 roku (kan. 285 § 3, dalej: KPK). Także status członka prałatury *Opus Dei*³⁶, świeckiego oblata danego zakonu (np. zakonu benedyktyńskiego)³⁷, a nawet adepta Zakonu Kawalerów Maltańskich³⁸ podważa wiarygodność danej osoby, konieczną do zajmowania stanowiska, z którym wiąże się sprawowanie władzy publicznej, również samorządowej. Osoba ta nie daje bowiem dostatecznych gwarancji niezależności od władz kościelnych, a tym samym – bezstronności w sprawowaniu urzędu publicznego.

W świetle powyższych konstatacji jednoznacznie negatywnie należy ocenić wybór 16 czerwca 2021 roku na urząd sołtysa we wsi Piaski na Podlasiu emerytowanego hierarchy katolickiego – arcybiskupa Sławoja Leszka Głódzia. Dopuszczał się on ewidentnego naruszenia kategorycznej, nieprzewidującej wyjątków normy prawa kanonicznego (kan. 285 §3 KPK)³⁹ oraz konstytucyjnej zasady

³⁶ Zob. casus dyrektora Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości w latach 2016–2019, następnie w latach 2019–2023 podsekretarza stanu, a w 2023 roku sekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, Marcina Romanowskiego – numerariusza *Opus Dei*.

³⁷ Zob. casus podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w latach 2011–2014, Michała Królikowskiego – oblata zakonu benedyktyńskiego.

³⁸ Zob. casus ministra zdrowia w latach 2018–2020, Łukasza Szumowskiego – członka Zakonu Kawalerów Maltańskich.

³⁹ Zob. szerzej: *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego, Tom II/1, Księga II Lud Boży, Część I. Wierni chrześcijanie, Część II. Ustrój hierarchiczny Kościoła*, red. J. Krukowski, Poznań 2005, s. 109–110 oraz *Codex Iuris Canonici – Kodeks Prawa Kanonicznego. Komentarz*, red. P. Majer, Warszawa 2023, s. 216–217.

niezależności państwa i Kościoła w wymiarze organizacyjno-personalnym⁴⁰. Tego rodzaju zachowanie należy generalnie potraktować jako sobiepaństwo, choć dopuszczalne w świetle art. 12 ust. 1 Ustawy z dnia 17 maja 1989 roku o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁴¹. Ustawodawca nie pozbawił bowiem duchownych biernego prawa wyborczego na stanowiska w organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Wybór wspomnianego duchownego na stanowisko sołtysa to także przejaw niskiej świadomości prawnej, obywatelskiej i (prawdopodobnie) eklezjalnej miejscowych wyborców.

Obowiązek poszanowania autonomii dotyczy gwarancji udzielonych ze strony państwa Kościołom i innym związkom wyznaniowym w ich sferze wewnętrznej. Państwo nie jest bowiem autonomiczne wobec wspólnot religijnych. Jest suwerenne w stosunku do nich. Suwerenność to konstytutywna, immanentna cecha państwa. Nie może być ona jednak pojmowana na modłę monarchii absolutnych XVII–XVIII wieku. Jest ona ograniczona zwłaszcza wymogiem poszanowania przez władze państwowe (publiczne) konstytucyjnych oraz traktatowych wolności i praw człowieka czy obywatela, w tym wolności myśli, sumienia i wyznania.

Suwerenność państwa w sprawach konfesyjnych jest także limitowana zgodnie z zasadą konstytucjonalizmu, ustrojowych zasad stosunków wyznaniowych oraz w przypadku Polski także przez zasadę subsydiarności. Autonomia wspólnot wyznaniowych w ich zakresie oznacza prawo tego rodzaju korporacji do samodzielnego (bez ingerencji władz publicznych) tworzenia, zmiany oraz stosowania swych norm wewnętrznych (tzw. prawa kościelnego)⁴². Co do zasady tego rodzaju normy nie wywołują skutków w państwowym porządku prawnym, chyba że kompetentne organy państwa wyrażą na to zgodę w określonym zakresie na podstawie ustawy lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej⁴³.

Prawo kościelne, w tym prawo kanoniczne Kościoła katolickiego, jest zasadniczo prawem obcym wobec państwowego porządku prawnego⁴⁴, zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, czyli względem aktów prawa miejscowego. Państwo nie uczestniczy w tworzeniu norm wewnętrznych wspólnot religijnych,

⁴⁰ Zob. szerzej F. Pańczyk, *Rozważania nad pełnieniem funkcji sołtysa przez duchownego Kościoła Katolickiego*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2021, nr 4, s. 129–144.

⁴¹ Przepis ów stanowi, że duchowni oraz osoby zakonne Kościołów i innych związków wyznaniowych, ustanowione według przepisów prawa wewnętrznego Kościoła lub innego związku wyznaniowego, korzystają z praw i podlegają obowiązkom na równi z innymi obywatelami we wszystkich dziedzinach życia państwowego, politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego. Są oni w ramach obowiązujących przepisów ustaw zwolnieni z obowiązków niemożliwych do pogodzenia z pełnieniem funkcji duchownego lub osoby zakonnej.

⁴² Zob. szerzej P. Sobczyk, *Autonomia związków wyznaniowych* [w:] *Leksykon prawa wyznaniowego...*, dz. cyt., s. 1–7.

⁴³ Zob. A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 64–66.

⁴⁴ Zob. A. Mezglewski, *Opinia prawna dotycząca obowiązywania prawa wewnętrznego związków wyznaniowych w obrocie prawnym*, „*Przegląd Prawa Wyznaniowego*” 2011, nr 3, s. 251–255.

nie zatwierdza ich, nie ogłasza ani nie sankcjonuje. Rozdział porządków prawnych państwowego oraz kościelnego jest konsekwencją zasady wzajemnej niezależności państwa i Kościoła (związku wyznaniowego). Jednak w razie niedającej się usunąć sprzeczności między normami prawa państwowego a normami wewnętrznymi wspólnot religijnych pierwszeństwo należy dać prawu państwowemu, zgodnie z zasadą suwerenności państwa oraz powszechnie obowiązującej mocy tworzonego przezeń prawa. Wywodzące się ze średniowiecza różnego rodzaju immunitety ekonomiczne lub prawne (tzw. *privilegium fori*) Kościołów i duchowieństwa we współczesnych, świeckich państwach co do zasady już nie obowiązują.

Ustrojowy obowiązek współdziałania państwa oraz Kościołów i innych związków wyznaniowych dla dobra człowieka i dobra wspólnego nadaje zasadzie rozdziału wymienionych podmiotów wymowę pozytywną, nieantagonistyczną. Strony wzajemnych relacji nie powinny się wzajemnie ignorować, rywalizować ze sobą czy tym bardziej zwalczać. Ich działalność ma być ukierunkowana, przynajmniej w pewnej mierze, na urzeczywistnienie tych samych niepartykularnych celów, choć zbyt ogólnie sformułowanych przez ustrojodawcę – dobra człowieka oraz dobra wspólnego. Bardzo podobne i równie ogólne postanowienia na temat współdziałania państwa, lecz tylko z Kościołem katolickim, zawiera art. 1 Konkordatu.

Bardziej szczegółowe postanowienia na temat współdziałania państwa i związków wyznaniowych zawiera ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. W art. 16 ust. 1 stanowi ona, że państwo współdziała z Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w zachowaniu pokoju, kształtowaniu warunków rozwoju kraju oraz zwalczaniu patologii społecznych. Ponadto ustawa z 17 maja 1989 roku w art. 17 wskazuje jeszcze jedną konkretną dziedzinę kooperacji – ochronę zabytków. Państwo ma bowiem współdziałać z Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w ochronie, konserwacji, udostępnianiu i upowszechnianiu zabytków architektury, sztuki i literatury religijnej, które stanowią integralną część dziedzictwa kultury. Jako dziedziny współdziałania między Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi a jednostkami samorządu terytorialnego można również wskazać: wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi⁴⁵, działalność charytatywno-opiekuńczą (pomoc społeczną)⁴⁶, ochronę zdrowia⁴⁷, ochronę rodziny, oświatę, ochronę dóbr kultury, ale także sprawy funeralne⁴⁸.

⁴⁵ Zob. art. 1 ust. 1 i 3 w zw. z art. 4(1) ust. 1 pkt 5 Ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 2151).

⁴⁶ Zob. art. 2 ust. 2 w zw. z art. 25 Ustawy z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 901).

⁴⁷ Zob. art. 4 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 114 – 117a Ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 799).

⁴⁸ Zob. M. Bielecki, *Współdziałanie podmiotów samorządowych z podmiotami wyznaniowymi. Wybrane zagadnienia*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2008, t. 11, s. 194–209.

Wyzwaniem może się jednak okazać naklonienie przez administrację państwową lub samorządową danego związku wyznaniowego (Kościoła) do urzeczywistnienia konstytucyjnego i ustawowego obowiązku współdziałania. Wydaje się, że optymalnymi instrumentami służącymi realizacji tej zasady ustrojowej w sferze stosunków wyznaniowych będą zachęty finansowe, nie zaś przymus administracyjny.

PODSUMOWANIE

Od 1990 roku w Polsce, zgodnie z zasadą decentralizacji, zapoczątkowany został proces przekazywania na szczebel samorządu terytorialnego zadań i kompetencji władzy publicznej, także w aspekcie finansowo-majątkowym. Proces ów następował stopniowo – wykazywał wyraźne etapy, a przy tym nie zawsze był konsekwentny. Instytucjonalno-hierarchiczny Kościół katolicki w Polsce potrafił dostrzec i docenić wzrost znaczenia władz lokalnych⁴⁹. Od roku 1989 Kościół przeszedł w naszym kraju proces dekoncentracji i pewnej decentralizacji władzy. Wówczas, w związku z ustanowieniem w Warszawie Nuncjatury Apostolskiej, prymas Polski utracił nadzwyczajne uprawnienia wobec instytucji kościelnych i duchowieństwa, przyznane mu przez Stolicę Apostolską w 1945 roku. W roku 1992 dokonana została zasadnicza reforma systemu diecezjalnego, skutkująca m.in. istotnym zwiększeniem liczby biskupów ordynariuszy oraz zmniejszeniem obszaru poszczególnych diecezji⁵⁰. W związku z tym konstytucyjne dyrektywy relacji między państwem (władzami publicznymi) a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi mają swoje istotne, praktyczne znaczenie na szczeblu lokalnych władz samorządowych. To przede wszystkim z organami lokalnymi, a nie z centralnymi (naczelnymi) czy tym bardziej europejskimi, stykają się w aspekcie władczym mieszkańcy naszego kraju.

Stanowienie prawa, a tym bardziej jego stosowanie (lub niestosowanie) w dziedzinie relacji między państwem a Kościołami i związkami wyznaniowymi – tak na szczeblu ogólnokrajowym, jak i lokalnym – jest w Polsce przede wszystkim funkcją bieżącej „polityki wyznaniowej”. Determinują ją głównie relatywnie krótkoterminowe i partykularne cele polityczne, ewentualnie także cele majątkowe decydentów świeckich i duchownych. Perspektywa czasowa owej polityki wyznaniowej dla świeckich włodarzy z reguły nie przekracza pięciu lat,

⁴⁹ Zob.: G. Dutkiewicz, *Istota i rola samorządu terytorialnego w nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego*, „Przegląd Religioznawczy” 2018, nr 1 (267), s. 126–129.

⁵⁰ Największa od 1945 roku reforma systemu diecezjalnego w Polsce nastąpiła na podstawie bulli Jana Pawła II z 25 marca 1992 roku *Totus Tuus Poloniae populus* (Acta Apostolicae Sedis z 1992, nr 84). Uzupełnienie reorganizacji struktur duszpasterskich dokonało się dekretem Nuncjatury Apostolskiej w Polsce w 2004 roku.

tzn. długości kadencji prezydenckiej, parlamentarnej lub samorządowej. Obowiązujące prawo, na czele z postanowieniami wyznaniowymi Konstytucji RP, Konkordatu czy ustawy z 1989 roku o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jest respektowane i wykonywane tylko wówczas, jeżeli odpowiada owym celom. W przeciwnym razie może być sabotowane, omijane, a nawet otwarcie łamane.

We współczesnej Polsce jesteśmy świadkami instrumentalizacji prawa, szczególnie w dziedzinie konfesyjnej. Zjawisko nasiliło się na szczęblu ogólnopaństwowym w latach 2015–2023, tzn. w okresie rządów klerykalnej Zjednoczonej Prawicy. Dokonało się w szczególności w drodze reinterpretacji już obowiązującego prawa. Państwo polskie stało się wówczas w praktyce, w sposób sprzeczny z normami ustrojowymi, państwem wyznaniowym o proveniencji katolickiej. Obowiązujące prawo, na czele z odpowiednimi postanowieniami Konstytucji, nie jest wartością samoistną ani nawet autonomiczną w sferze stosunków wyznaniowych. Jest narzędziem osiągnięcia celów przez aktualne ekipy rządzące. Klerykalna postawa władz centralnych (naczelnych) III RP negatywnie wpłynęła na władze lokalne w szeregu jednostkach samorządu terytorialnego.

Nie jest jednak znany w Polsce po roku 1989 przypadek, aby jakikolwiek piastun organu władzy publicznej – czy to szczębla centralnego, czy to lokalnego, w tym samorządowego – został dotychczas skutecznie pociągnięty do odpowiedzialności politycznej (w tym parlamentarnej) lub prawnej, a zwłaszcza konstytucyjnej, z tytułu sabotowania, nierealizowania lub naruszenia postanowień obowiązującego prawa na czele z Konstytucją RP w kwestiach religijno-światopoglądowych. Na forum warstwy rządzącej w naszym kraju wytworzył się stan fatycznej abolicji w rzeczzonej dziedzinie. Barierą dla opisanych wyżej zjawisk i procesów nie okazało się w III RP sądownictwo powszechne ani sądy administracyjne czy Trybunał Konstytucyjny. Co więcej, naczelny organ kontroli konstytucyjności prawa, bodaj poza jednym przypadkiem⁵¹, w swoim orzecznictwie dotyczącym kwestii wyznaniowo-światopoglądowych legitymizował, zatem ugruntowywał kolejne etapy konfesjonalizacji państwa i stanowionego przezeń prawa. W wydanych wyrokach TK potwierdzał, a nawet rozszerzał – niekiedy wykraczając poza literę prawa lub ją ignorując – szczególne uprawnienia Kościoła katolickiego⁵².

Reasumując, należy podkreślić, że wobec braku efektywnych mechanizmów kontrolnych zasady konstytucyjne dotyczące relacji między państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi oraz charakteru państwa (władz

⁵¹ Zob. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1992 roku, sygn. akt W 11/91 w sprawie wykładni art. 61 Ustawy z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29 poz. 154; Dz. U. z 1991 r. Nr 107 poz. 459) – OTK ZU 1992, poz. 18; Dz. U. Nr 52 poz. 250 z dnia 8 lipca 1992 roku.

⁵² Zob. D. Waniek, *Orzeł i krucyfiks. Eseje o podziałach politycznych w Polsce*, Toruń 2011, s. 331–338, a także: M. Pietrzak, *Wolność sumienia i wyznania w RP (regulacje prawne i praktyka)* [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich 1988–1998. Obywatel – jego wolności i prawa*, Warszawa 1998, s. 177.

publicznych) ze względu na religię i światopogląd w dużej mierze utraciły walor normatywny. Nabrały charakteru prawnej fikcji. Wszelako czasem uśpione prawa powracają do życia (*Dormiunt aliquando leges, numquam moriuntur*)...

BIBLIOGRAFIA

- Bielecki M., *Współdziałanie podmiotów samorządowych z podmiotami wyznaniowymi. Wybrane zagadnienia*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2008, t. 11.
- Borecki P., *Geneza modelu stosunków państwo-kościół w Konstytucji RP*, Warszawa 2008.
- Borecki P., *Równouprawnienie kościołów i innych związków wyznaniowych [w:] Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Mezglewski, Warszawa 2014.
- Borek Z., *Czego dusza zapagnie*, „Polityka” 2023, nr 22.
- Borek Z., *Jak Kościół ziemią obraca*, „Polityka” 2021, nr 34.
- Chlipała M., *Samorząd terytorialny a zasada pomocniczości*, „Państwo i Społeczeństwo” 2005, t. 5, nr 1.
- Codex Iuris Canonici – Kodeks Prawa Kanonicznego. Komentarz*, red. P. Majer, Warszawa 2023.
- Dutkiewicz G., *Istota i rola samorządu terytorialnego w nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego*, „Przegląd Religioznawczy” 2018, nr 1 (267).
- Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego, Tom II/1, Księga II Lud Boży, Część I. Wierni chrześcijanie, Część. II Ustrój hierarchiczny Kościoła*, red. J. Krukowski, Poznań 2005.
- Marczewska-Rytka M., *Wspólnoty religijne jako grupy interesu [w:] Grupy interesu. Teorie i działanie*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Toruń 2003.
- Maroń G., *Prawne aspekty ustanawiania świętych i błogosławionych patronami jednostek samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2021.
- Mezglewski A., *Opinia prawna dotycząca obowiązywania prawa wewnętrznego związków wyznaniowych w obrocie prawnym*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2011, nr 3.
- Mezglewski A., Misztal H., Stanisław P., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011.
- Mikulska A., *Wolność sumienia i wyznania. Raport z monitoringu*, Warszawa 2002.
- Pańczyk F., *Rozważania nad pełnieniem funkcji sołtysa przez duchownego Kościoła Katolickiego*, „Studia Prawa Publicznego” 2021, nr 4.
- Pietrzak M., *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999.
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013.
- Pietrzak M., *Wolność sumienia i wyznania w RP (regulacje prawne i praktyka) [w:] Rzecznik Praw Obywatelskich 1988–1998. Obywatel – jego wolności i prawa*, Warszawa 1998.
- Rakoczy B., *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.

- Sobczyk P., *Autonomia związków wyznaniowych* [w:] *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Mezglewski, Warszawa 2014.
- Waniek D., *Orzeł i krucyfiks. Eseje o podziałach politycznych w Polsce*, Toruń 2011.
- Władza w imię Boże. Anna Grzymała-Busse, politolożka z uniwersytetu Stanforda o tym, dlaczego politycy boją się Kościoła katolickiego i czy coś może ich z tego stanu wyleczyć* [rozm. J. Żakowski], „Polityka” 2019, nr 13.
- Zakrzewska J., *Państwo prawa a nowa konstytucja* [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. G. Skąpska, Toruń 1992.
- Znamierowski C., *Rozważania o państwie*, Warszawa 1999.

STRESZCZENIE

Analiza właściwych postanowień Konstytucji RP, Konkordatu oraz ustaw, na czele z ustawą o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, uzasadnia stanowisko, że wymienione akty wyrażają zasadę tzw. przyjaznego rozdziału państwa i Kościoła oraz zasadę neutralności światopoglądowej władz publicznych. Z zasad tych wynika szereg dyrektyw szczegółowych. Są one wiążące dla centralnych organów państwa, ale też dla różnego szerebu organów lokalnych, w tym dla samorządu terytorialnego. Realne obowiązywanie rzeczonych norm w III RP było dotychczas wyraźnie ograniczone. Jest to w szczególności skutek politycznej instrumentalizacji prawa w kwestiach wyznaniowych, koniunkturalizmu i oportunizmu decydentów świeckich oraz duchownych, niskiego poziomu wiedzy i w ogóle kultury prawnej polskiej warstwy rządzącej oraz społeczeństwa w sprawach konfesyjnych.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, Konstytucja RP, Konkordat polski, bezstronność (neutralność) światopoglądowa władz publicznych, rozdział państwa i Kościoła

SUMMARY

EXPERTISE ON THE SEPARATION OF STATE AND CHURCH (RELIGIOUS ASSOCIATIONS) AND THE IMPARTIALITY (NEUTRALITY) OF WORLDVIEWS OF PUBLIC AUTHORITIES AT THE LEVEL OF LOCAL GOVERNMENT IN CONTEMPORARY POLAND

The analysis of the relevant provisions of the Constitution of the Republic of Poland, the Concordat and the acts, led by the act on guarantees of freedom of conscience and religion, justifies the position that the aforementioned acts express the principle of the so-called friendly separation of state and church and the principle of ideological neutrality of public authorities. A number of detailed directives result from these

principles. They are binding on central state bodies, but also on various levels of local bodies, including territorial self-government. The actual validity of the said norms in the Third Republic of Poland has been clearly limited so far. This is in particular the result of: political instrumentalization of law in religious matters, opportunism and opportunism of secular and clerical decision-makers, low level of knowledge and generally legal culture of the Polish ruling class and society in religious matters.

Keywords: local government, the Constitution of the Republic of Poland, the Polish Concordat, the impartiality (neutrality) of the worldview of public authorities, the separation of the state and the church