

*Paweł Borecki*

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: [pawelborecki@op.pl](mailto:pawelborecki@op.pl)

ORCID: 0000-0002-1921-8291

## **ZASADA NIEZALEŻNOŚCI PAŃSTWA I ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH W PRAWIE POLSKIM – ZAGADNIENIA PODSTAWOWE W UJĘCIU KRYTYCZNYM**

### **THE PRINCIPLE OF INDEPENDENCE OF THE STATE AND RELIGIOUS ASSOCIATIONS IN POLISH LAW: BASIC ISSUES IN CRITICAL TERMS**

#### **Abstract**

The principle of independence of the state and the Church is one of the fundamental norms of religious relations in contemporary Poland. It is permanently embedded in the Polish legal system. It appears in the Constitution of the Republic of Poland of 1997 and in the Concordat of 1993. It was also expressed in the Act of 1989 on Guarantees of Freedom of Conscience and Religion and in individual denominational acts of 1989–1997. On the other hand, this principle is contradicted by the denominational laws of 1928 and 1936. The principle of independence of the state and religious associations appears in Polish law together with the principle of autonomy and cooperation of these entities. Guaranteeing the principle of independence of the state and religious associations is especially the result of the negative experiences of the state's denominational policy in the years 1944–1989.

In the field of juridization of the principle of independence of the state and the Church, there are clear similarities between the relevant provisions of the Constitution of the Republic of Poland and the Polish Concordat. Certain legislative standardization is also present in the denominational acts of 1989–1997. Appropriate models were provided primarily by the Act of 1989 on the attitude of the State to the Catholic Church in the Republic of Poland. From 1989, the Polish legislator put emphasis primarily on guaranteeing the rights of religious communities towards the state. Paradoxically, among the religious associations with an individual statutory regulation from 1989–1997, few, although the most far-reaching, restrictions on independence (self-government) in relations with the state were provided for the Catholic Church. However, the independence of the state from the Church was not sufficiently ensured.

### KEYWORDS

independence of the state and religious associations, sovereignty, autonomy, Constitution of the Republic of Poland, Concordat

### SŁOWA KLUCZOWE

niezależność państwa i związków wyznaniowych, suwerenność, autonomia, Konstytucja RP, konkordat

## I. WPROWADZENIE

Zasada niezależności państwa i związków wyznaniowych (Kościoła), względnie niezależności związków wyznaniowych od państwa, jest obecna na wielu poziomach polskiego systemu prawnego. Współcześnie stanowi ona jedną z pierwszoplanowych dyrektyw w stosunkach wyznaniowych w Polsce. Jej wysoka ranga to zwłaszcza rezultat negatywnych doświadczeń okresu Polski Ludowej – lat 1944–1989, gdy samorządność oraz autonomia kościołów oraz innych związków wyznaniowych były systematycznie i zasadniczo naruszane przez państwo.

W ścisłym, prawnym rozumieniu pojęcie niezależności państwa i związków wyznaniowych (Kościoła)<sup>1</sup> oznacza przede wszystkim samorządność, samoor-

---

<sup>1</sup> Na potrzeby niniejszych rozważań adekwatna jest wąska, instytucjonalno-hierarchiczna wykładnia pojęcia państwa, odpowiednio – związku wyznaniowego. Państwo zatem to system organów władz publicznych, owa „piramida urzędów”. Natomiast związek wyznaniowy (Kościół) to w takim ujęciu jednolita zhierarchizowana organizacja, złożona z duchowieństwa, na czele

ganizację wspomnianych podmiotów, ich zdolność do samodzielnego prowadzenia własnych spraw bez arbitralnej ingerencji drugiej strony<sup>2</sup>. Państwo zatem nie wykonuje funkcji religijnych. Nie afirmuje ono określonego światopoglądu religijnego (ani żadnego innego). Nie organizuje kultu. Nie wywiera wpływu na tworzenie i przekształcanie struktur związków wyznaniowych ani na obsadę urzędów kościelnych. Państwo nie kontroluje korespondencji związków konfesyjnych ani publikacji ich aktów. Władze publiczne zarazem nie propagują wiary religijnej. Państwo nie pełni roli „ramienia świeckiego” Kościoła. Za normami religijnymi nie stoi przymus państwowy. Z drugiej strony związki wyznaniowe instytucjonalnie, tzn. poprzez swoje gremia decyzyjne, nie uczestniczą w sprawowaniu władztwa publicznego, czyli nie biorą udziału w rządzeniu państwem<sup>3</sup>. Dotyczy to przede wszystkim tworzenia prawa powszechnie obowiązującego. Lobbying w procesie prawotwórczym to w zwyczajnych warunkach nie powinna być domena aktywności związków wyznaniowych. Zasada niezależności państwa i Kościoła oznacza zatem kompetencyjne samoograniczenie się tych podmiotów. Nie można natomiast odmówić wspólnotom religijnym w ramach ich funkcji nauczycielskiej prawa do oceny działań władz państwowych, w tym obowiązującego prawa, przez pryzmat własnej doktryny religijno-moralnej. W ten sposób mogą one pośrednio wpływać na proces sprawowania władzy publicznej, kształtując świadomość swoich wiernych realizujących prawa wyborcze, czy tym bardziej uczestniczących w pracach decyzyjnych organów państwowych, w szczególności w prawotwórstwie.

W szerszym ujęciu pojęcie niezależności wymienionych podmiotów obejmuje także niezależność systemu prawa państwowego oraz systemów prawnych wspólnot konfesyjnych (prawa kościelnego). Zarówno system prawa państwowego, jak i system prawa kościelnego są w stosunku do siebie odrębne i, co do zasady, nawzajem nieskuteczne. Normy prawa kościelnego mogą wywierać skutki w państwowym porządku prawnym na podstawie przyzwolenia państwa wyrażonego w ustawie lub w umowie międzynarodowej<sup>4</sup>. W przypadku wystąpienia nieusuwalnej sprzeczności między normami prawa państwowego a normami prawa kościelnego zgodnie z zasadą suwerenności państwa pierwszeństwo

---

z jednoosobowym lub kolegialnym kierownictwem, pełniąc funkcję pośredniczącą między *sacrum* a masami wiernych (zob. C. Znamierowski, *Rozważania o państwie*, Warszawa 1999, s. 279).

<sup>2</sup> Por. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013, s. 271–272. W znaczeniu semantycznym przymiotnik „niezależny” oznacza przede wszystkim: niepodporządkowany komuś, czemuś, rozporządzający sobą, decydujący o sobie; samodzielny, niezawisły, niepodległy, wolny, usamodzielniony, ale także: niebędący wyznaczonym, zdeterminowanym przez coś, powiązany z czymś – zob. S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego PWN, K–Ó*, Warszawa 2008, s. 990.

<sup>3</sup> Por. W. Góralski, A. Pieńdyk, *Zasada niezależności i autonomii Państwa i Kościoła w koncordacie polskim z 1993 roku*, Warszawa 2000, s. 22.

<sup>4</sup> Zob. szerzej A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 64–65.

należy dać normom pierwszej kategorii. W sumie zasada niezależności państwa i związków wyznaniowych jest pod względem treściowym jednym z głównych komponentów systemu rozdziału (oddzielenia) wymienionych podmiotów.

Niezależność państwa i związków wyznaniowych ma charakter samoistny – pierwotny. Nie pochodzi z wzajemnego nadania<sup>5</sup>. Jej źródła ideowe sięgają z jednej strony zasady suwerenności państwowej, a z drugiej – wolności praktykowania religii w wymiarze kolektywnym. Owa wolność stanowi aspekt wolności sumienia i wyznania (religii) i jest zakorzeniona, jak to się współcześnie przyjmuje, w państwach demokratycznych, w przyrodzonej i niezbywalnej godności ludzkiej.

Tytułowa zasada została bezpośrednio wyrażona w art. 25 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>6</sup>. W odniesieniu do Rzeczypospolitej Polskiej oraz Kościoła katolickiego sformułowano także wprost w art. 1 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r.<sup>7</sup>. O niezależności od państwa kościołów i innych związków wyznaniowych przy wykonywaniu ich funkcji religijnych mówi art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania<sup>8</sup>. Szczegółowe w aspekcie podmiotowym gwarancje niezależności, rozumianej przede wszystkim jako samorządność, właściwych kościołów i innych związków wyznaniowych, wyrażone zostały w czołowych przepisach indywidualnych ustaw wyznaniowych z lat 1989–1997<sup>9</sup>. Nie zostały one przy tym sformułowane w sposób jednolity. Analogiczne gwarancje nie występują

<sup>5</sup> Zob. W. Góralski, *Wstęp do prawa wyznaniowego*, Płock 2003, s. 132.

<sup>6</sup> Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP.

<sup>7</sup> Dz.U. z 1998 r., nr 51, poz. 318; dalej: konkordat.

<sup>8</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1153.

<sup>9</sup> Zob. zwłaszcza: art. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1347); art. 1 i 2 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1726); art. 1–3 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 43); art. 2 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 483); art. 2 i 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1712); art. 2 i 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 169); art. 2 i 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1889); art. 2 i 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1599); art. 3 i 4 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1798); art. 2 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 44); art. 2 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 14);

w indywidualnym ustawodawstwie wyznaniowym odpowiednio z lat: 1928<sup>10</sup> i 1936<sup>11</sup>. Nie należy zarazem ulegać stereotypowi, iż najdalej idące gwarancje niezależności we wszystkich sferach aktywności uzyskał Kościół katolicki.

## II. IMPLEMENTACJA ZASADY NIEZALEŻNOŚCI PAŃSTWA I ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH W KONSTYTUCJI RP

Ustrojodawca jurydykuje zasadę niezależności państwa i związków wyznaniowych w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP. Przepis ten otrzymał treść: „Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz **wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie** [podkr. – *P.B.*], jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”. Wykładnia gramatyczna i historyczna tego przepisu każe odnieść przymiot autonomii tylko do związków wyznaniowych, natomiast niezależność tak do państwa, jak i do wspólnot religijnych<sup>12</sup>.

Na właściwe postanowienia konstytucyjne wywarł zapewne wpływ art. 1 konkordatu. Strony traktatu potwierdziły w nim wyraźnie, że państwo i Kościół katolicki są każde w swojej dziedzinie zwłaszcza niezależne i zobowiązały się do pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego. Natomiast treść rzeczzonego przepisu układu z 1993 r. to rezultat oddziaływania nauczania społecznego Kościoła katolickiego – konstytucji duszpasterskiej *O Kościele w świecie współczesnym* (pkt 76) Soboru Watykańskiego II (1962–1965). W sumie treść pierwszoplanowych polskich aktów normatywnych ze sfery stosunków wyznaniowych została uwarunkowana przez pastoralne, lecz nie jurydyczne, posiadające duży stopień ogólności, wypowiedzi czołowych gremiów Kościoła katolickiego.

---

art. 2 i 3 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 13).

<sup>10</sup> Zob. zwłaszcza art. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchii duchownej (Dz.U. nr 38, poz. 363, z późn. zm.).

<sup>11</sup> Zob. zwłaszcza art. 1 i 2 ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 30, poz. 240, z późn. zm.) oraz art. 1 i 2 ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 30, poz. 241, z późn. zm.).

<sup>12</sup> Na temat historycznej genezy art. 25 ust. 3 Konstytucji RP zob. P. Borecki, *Zasada niezależności i autonomii Kościoła i państwa w pracach nad Konstytucją RP z 1997 r.*, (w:) P. Sobczyk, P. Steczkowski (red.), *Człowiek, Państwo, Kościół. Księga jubileuszowa dedykowana Księdzu Profesorowi Arturowi Mezglewskiemu*, Lublin 2020, s. 81–94.

Poza tym w art. 25 Konstytucji RP można dopatrywać się wpływów odpowiednich postanowień Konstytucji Republiki Włoskiej z 1947 r.<sup>13</sup>, zwłaszcza w art. 7, który stanowi, że „Państwo i Kościół katolicki są, każde we własnym zakresie, niezależne i suwerenne”<sup>14</sup>. Takie sformułowanie nadaje państwu i Kościołowi charakter podmiotów niejako równorzędnych, niepodległych sobie nawzajem, utrzymujących relacje na zasadzie partnerstwa. Ustrojodawca włoski zrezygnował z uszczegółowienia przytoczonych zasad relacji państwo–Kościół, wzmiankując jedynie o Paktach Laterańskich<sup>15</sup>.

Ustrojodawca rodzimy również nie sprecyzował treści omawianej zasady – nie określił jej zakresu przedmiotowego. Mowa jest jedynie o „niezależności każdego w swoim zakresie”. Ten stan rzeczy należy ocenić krytycznie. Stwarza on bowiem przesłanki do sporów kompetencyjnych między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, zachęca do wkraczania jednego, silniejszego politycznie, podmiotu w sferę działania drugiego. Są to obawy tym bardziej uzasadnione, że istnieją dziedziny będące przedmiotem zainteresowania zarówno państwa, jak i związków wyznaniowych, np. opodatkowanie instytucji kościelnych i duchowieństwa, działalność charytatywna, ochrona dóbr kultury, małżeństwo i rodzina, czy edukacja młodego pokolenia. Znamienne, że w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nad art. 25 Konstytucji RP z jednoznacznym oporem przedstawicieli Kościoła katolickiego spotkał się projekt tego przepisu stanowiący, że Kościoły i związki wyznaniowe nie biorą udziału w sprawowaniu władzy publicznej<sup>16</sup>. W rezultacie czego odpowiednie sformułowanie zostało definitywnie odrzucone<sup>17</sup>.

Konstytucja RP wskazuje, że wzajemna niezależność państwa oraz kościołów i innych związków wyznaniowych nie powinna być pojmowana jako ich wzajemna izolacja. W cytowanym przepisie ustawy zasadniczej ustanowiono konstytucyjny obowiązek współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Tak jednoznacznie sformułowany wymóg budzi wątpliwości z punktu widzenia respekto-

<sup>13</sup> Zob. szerzej P. Sobczyk, *Konstytucyjna zasada konsensualnego określenia stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim*, Warszawa 2013, s. 135–142.

<sup>14</sup> Zob. [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Wlochy\\_pol\\_010711.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Wlochy_pol_010711.pdf) (dostęp: 12.01.2022 r.).

<sup>15</sup> Równie stanowczych określeń twórcy włoskiej Konstytucji z 1947 r. nie użyli do charakterystyki relacji państwa z innymi związkami wyznaniowymi. Art. 8 głosi bowiem m.in., że: „[w]yznania inne niż katolickie mają prawo organizowania się według własnych przepisów, o ile nie są one sprzeczne z włoskim porządkiem prawnym”. Wyraźnie wskazuje to na przewagę prawa państwowego nad prawem wewnętrznym nierzymskokatolickich wspólnot religijnych.

<sup>16</sup> Zob. *Projekt art. 15 Konstytucji przedstawiony podczas kuluarowych rozmów przez Aleksandra Kwaśniewskiego Sekretarzowi Generalnemu Konferencji Episkopatu Polski oraz przedstawicielom Kościołów zrzeszonych w Polskiej Radzie Ekumenicznej, (w:) Kościoły i organizacje światopoglądowe o nowej polskiej Konstytucji. Wybór materiałów źródłowych z lat 1988–1997* (wybór i oprac. nauk. P. Borecki, C. Janik), Warszawa 2012, s. 416.

<sup>17</sup> P. Borecki, *Geneza modelu stosunków państwo–Kościół w Konstytucji RP*, Warszawa 2008, s. 279–300.



wania samej zasady niezależności. Grozi on tym, iż straci ona swoją „ostrość”, ulegnie swoistemu rozmyciu. Właściwsza byłaby normatywna możliwość takiej kooperacji. Jest to zasadne tym bardziej, jeżeli cele współdziałania (współpracy) zostały wskazane bardzo ogólnie, jak „dobro wspólne” czy „dobro człowieka”<sup>18</sup>. Obowiązek współdziałania państwa i Kościoła w imię tak sformułowanych celów grozi naruszeniem funkcjonalnej niezależności obu podmiotów<sup>19</sup>. Państwo może tą drogą próbować przerzucać na związki wyznaniowe swoje zadania w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych, zaś związki wyznaniowe mogą w sposób wątpliwy sięgać do środków publicznych, czy wręcz wkraczać w sferę polityki państwa. Rodzi się pytanie, kto i w jakim trybie miałby określać szczegółowe cele owego współdziałania, rozstrzygać spory z tym związane. Wydaje się, że ostateczny głos powinien należeć do państwa.

Konstytucja RP wyraźnie dowartościowuje kościoły i inne związki wyznaniowe kosztem pozycji państwa. W świetle art. 25 ust. 3 owe korporacje zostały bowiem postawione na równi z suwerennym bytem, jakim jest państwo. Deklarowana w tym przepisie niezależność państwa i kościoła jest wzajemna. Poza tym wspomniane podmioty mają ze sobą współdziałać w bliżej niesprecyzowanych celach. W sumie świadczy to o nadaniu stosunkom między państwem a wspólnotami konfesyjnymi charakteru poniekąd przymusowego partnerstwa. Tymczasem obiektywną przewagę w wymiarze doczesnym w zakresie celów działalności i środków służących ich realizacji ma państwo. Ma ono pierwszeństwo nawet przed największymi związkami wyznaniowymi. Są one bowiem nosicielami interesów partykularnych, nie zaś interesu publicznego. Z zasadami wyrażonymi w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP współgra, wynikająca z ust. 4 i 5 art. 25, zasada bilateralizmu, tzn. dwustronności, w zakresie regulacji stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi<sup>20</sup>.

Istotną gwarancją formalnoprawną respektowania w szczególności zasady niezależności państwa i związków wyznaniowych przez prawodawcę jest uprawnienie kościołów i innych związków wyznaniowych do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami dotyczącymi konstytucyjności lub legalności aktów normatywnych dotyczących spraw objętych ich zakresem działania (zob. art. 191 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji RP).

Niezależność kościołów i innych związków wyznaniowych nawet w ich zakresie nie jest absolutna. Może być ona ograniczona na zasadach określonych w Konstytucji RP. Ponieważ owa niezależność stanowi istotny aspekt kolektyw-

<sup>18</sup> Zob. P. Borecki, *Dobro wspólne jako determinanta relacji między państwem a Kościołem*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2019, t. 11, s. 38–39.

<sup>19</sup> Por. J. Szymanek, *Stosunki wyznaniowe we współczesnej Polsce (elementy prawa i praktyki)*, (w:) C. Janik (red.), *Polska w Unii Europejskiej a stosunki wyznaniowe*, Warszawa 2005, s. 87.

<sup>20</sup> Na ten temat zob. zwłaszcza: P. Stanisławski, M. Ordon (red.), *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4–5 Konstytucji RP)*, Lublin 2013, s. 253 i n.

nego uzewnętrzniania religii, to właściwy do określenia zasad jej limitowania jest przede wszystkim art. 53 ust. 5 ustawy zasadniczej. Ograniczenia mogą być ustanowione tylko w drodze ustawy, czyli aktu woli powszechnej, nie zaś w drodze aktów wykonawczych, czy tym bardziej arbitralnie przez władzę. Poza tym ograniczenia mogą być ustanowione tylko wtedy, jeśli są konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób. Ponadto z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że ograniczenia muszą być konieczne w demokratycznym państwie, czyli zwłaszcza respektującym pluralizm społeczny. A przy tym ograniczenia nie mogą naruszać istoty odpowiednich konstytucyjnych wolności i praw, czyli wolności sumienia i religii, a także wolności zrzeszania się. Niedopuszczalne jest w myśl art. 233 ust. 1 i 3 Konstytucji RP ograniczenie niezależności kościołów i innych związków wyznaniowych w czasie stanów nadzwyczajnych.

### **III. ZASADA NIEZALEŻNOŚCI PAŃSTWA I KOŚCIOŁA KATOLICKIEGO W KONKORDACIE POLSKIM Z 28 LIPCA 1993 R.**

Polski konkordat z 1993 r. pozostaje pod wyraźnym ideowym wpływem nauczania społecznego Soboru Watykańskiego II oraz papieży posoborowych w zakresie relacji między Kościołem a państwem (wspólnotą polityczną)<sup>21</sup>. Kościół katolicki podczas Soboru Watykańskiego II w Konstytucji duszpasterskiej o Kościele w świecie współczesnym pkt 76) przyznał bowiem, że: „Wspólnota polityczna i Kościół są w swoich dziedzinach od siebie niezależne i autonomiczne. Obydwie jednak wspólnoty, choć z różnego tytułu służą powołaniu jednostkowemu i społecznemu tych samych ludzi. Tym skuteczniej będą wykonywać tę służbę dla dobra wszystkich, im lepiej będą rozwijać między sobą zdrową współpracę, uwzględniając także okoliczności miejsca i czasu”<sup>22</sup>. Zarazem, jak się wydaje, Sobór uznał także niekompetencję Kościoła w zakresie władztwa publicznego, stwierdzając w Dekrecie o działalności misyjnej Kościoła (pkt 12): „Kościół w żadnym przypadku nie chce się wtrącać w rządy ziemskiego państwa. Nie żąda dla siebie innej prerogatywy prócz tej, aby z pomocą Bożą mógł służyć ludziom miłością i wiernym posługiwaniem”<sup>23</sup>. Można zatem przyjąć, że *Vaticanium II* uznał odrębność państwa i Kościoła<sup>24</sup>,

<sup>21</sup> Zob. A. Boniecki, *Dobry, soborowy...*, „Tygodnik Powszechny” 1993, nr 32, s. 2.

<sup>22</sup> *Sobór Watykański II. Konstytucje, dekryty, deklaracje*, Poznań 1967, s. 604–605.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 448.

<sup>24</sup> Por. P. Sobczyk, *Kościół a wspólnoty polityczne*, Warszawa 2005, s. 195–196.



zwłaszcza w wymiarze funkcjonalnym, czyli zaaprobował nieantagonistyczny rozdział tych podmiotów<sup>25</sup>.

W konsekwencji strony polskiego konkordatu z 1993 r. w art. 1 uzgodniły, iż „Rzeczpospolita Polska i Stolica Apostolska potwierdzają, że Państwo i Kościół Katolicki są – każde w swojej dziedzinie – niezależne i autonomiczne oraz zobowiązują się do pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego”. Przepis ten wyraża zatem ideę syntezy trzech dyrektyw w stosunkach między państwem a Kościołem: niezależności, autonomiczności i współdziałania, czyli, jak to ujmują katolicycy przedstawiciele doktryny, ideę separacji skoordynowanej. Wskazany przepis charakteryzuje się jednak, podobnie jak art. 25 ust. 3 Konstytucji RP, wysokim stopniem ogólności. Oficjalne próby sprecyzowania treści art. 1 konkordatu należy ocenić jako zdecydowanie niezadowolające. W pkt 1 Deklaracji Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 kwietnia 1997 r. w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską stwierdzono bowiem, że „[z]asada wyrażona w art. 1, według której Państwo i Kościół są niezależne i autonomiczne, jest w istocie nadaniem wyrazu prawnego praktyce, jaka wytworzyła się w Polsce na przestrzeni ostatnich lat. Oznacza ona rezygnację z takiego pojmowania norm konstytucyjnych, które wyrażało stosunek antagonistyczny, na rzecz wykładni zakładającej współdziałanie dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego”<sup>26</sup>. W deklaracji nie wskazano, choćby przykładowo, dziedzin kompetencji państwa oraz Kościoła. Nie sprecyzowano sfer ich współdziałania. Odwołanie się do praktyki stosunków państwo–Kościół lat poprzedzających wydanie deklaracji, poczynwszy od 1989 r., także trudno uznać za szczęśliwe. W owym okresie nierzadkie były bowiem zwłaszcza próby oddziaływania Kościoła instytucjonalnego na politykę państwa, działania prowadzące do podważenia organizacyjnej, a przede wszystkim

<sup>25</sup> Stanowisko Soboru Watykańskiego II na temat relacji między państwem (wspólnotą polityczną) a Kościołem nie jest całkiem nowe. Jego odległych źródeł można doszukiwać się m.in. w stanowisku papieża Galezego I sformułowanym w liście skierowanym w 494 r. do cesarza Anastazego I – zob. R. Sobański, *Niezależność i autonomia Kościoła i państwa podstawową przesłanką konkordatu*, „Ateneum Kapłańskie” 1996, nr 7, s. 18–20. Galezy I wystąpił przeciwko polityce podporządkowywania władzy religijnej przez władzę państwową. Głównymi тезami tego papieża były: rozróżnienie dwóch najwyższych władz rządzących życiem społecznym: duchowej – papież, i doczesnej – cesarz; zależność władzy doczesnej od duchowej w sprawach natury duchowej, a także zależność władzy duchowej od doczesnej w sprawach doczesnych; rozróżnienie kompetencji cesarza co do spraw ziemskich i papieża co do spraw duchowych; zakaz koncentracji obu władz w tym samym podmiocie. Takie stanowisko Kościoła przyjęli kanoniści na czele z Gracjanem, a później także Tomasz z Akwinu (zob. J. Krukowski, *Kościelne prawo publiczne. Prawo konkordatowe*, Lublin 2013, s. 31–33).

<sup>26</sup> Oświadczenie rządowe z dnia 26 stycznia 1998 r. w sprawie Deklaracji Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 kwietnia 1997 r. w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie w dniu 28 lipca 1993 r. (M.P. nr 4, poz. 51).

funkcjonalnej odrębności wymienionych podmiotów. W sumie w odniesieniu do art. 1 konkordatu wspomnianą Deklarację trzeba ocenić jako dysfunkcjonalną. Określenie znaczenia klauzul użytych w przepisie otwierającym konkordat polski z 1993 r. w praktyce pozostawiono doktrynie prawa wyznaniowego i kanonicznego, wśród której przeważa wyraźnie opcja katolicka<sup>27</sup>.

Konkordat jako typ aktu prawnego (normatywnego) wyraża ideę partnerstwa obu jego stron. Wskazuje na względną równorzędność państwa i Kościoła. Państwo w traktacie nie przyznało formalnie Kościołowi niezależności i autonomii w jego dziedzinie, lecz strony nawzajem uznały te przymioty w odniesieniu do strony przeciwnej. Należy poza tym zwrócić uwagę, że konkordat polski z 1993 r. został zawarty na czas nieoznaczony i nie zawiera klauzuli o swoim wypowiedzeniu<sup>28</sup>. Jego postanowienia mogą być jedynie wykonywane, rozwijane i uzupełniane. W sumie umowa ogranicza suwerenność państwa w sferze stosunków wyznaniowych.

Odniesienie przymiotu autonomiczności do państwa w jego relacjach z Kościołem katolickim ma dla tegoż państwa wymowę degradującą. Przeczy jego istocie. Immanentną cechą państwa jest bowiem suwerenność<sup>29</sup>. Natomiast stwierdzenie o niezależności Kościoła w jego dziedzinie od państwa, bez wskazania, że chodzi o dziedzinę religijną, nadaje Kościołowi znamiona swobodnego „państwa w państwie”. Stwarza niebezpieczeństwo kwestionowania w majestacie konkordatu przez stronę wyznaniową aktów władztwa państwowego. Użycie pojęć niezależności i autonomiczności w formie koniunkcji w świetle teorii prawa nie wydaje się poprawne. Niezależność wyklucza autonomiczność. Jeżeli określona instytucja jest w stosunku do innej niezależna, to tym samym nie jest autonomiczna. Niezależność jest pojęciem szerszym od autonomii, pochłania ją treściowo<sup>30</sup>. Artykuł 1 konkordatu budzi zatem uzasadnione wątpliwości interpretacyjne. Jest to konsekwencja użycia w tekście prawnym sformułowań o charakterze teologiczno-filozoficznym, zaczerpniętych z nauczania pastoralnego Kościoła.

Jako uszczegółowienie zasady niezależności Kościoła od państwa w jego dziedzinie należy uznać art. 5 konkordatu. Stanowi on generalnie, iż „[p]rzestrzegając prawa do wolności religijnej, Państwo zapewnia Kościołowi Kato-

<sup>27</sup> Zob. np. J. Krukowski, *Konkordat polski. Znaczenie i realizacja*, Lublin 1999, s. 68–71; *idem*, *Konkordaty polskie. Historia i teraźniejszość*, Lublin 2019, s. 179–184; *idem*, *Kościelne prawa publiczne...*, s. 138–158.

<sup>28</sup> Szerzej zob. P. Borecki, *Nieważność i wygaśnięcie polskiego konkordatu z 1993 r.*, „Studia Prawa Publicznego” 2020, nr 4, s. 43–62.

<sup>29</sup> Por. np. T. Chauvin, T. Stawicki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2019, s. 64–65, oraz P. Winczorek, *Nauka o państwie*, Warszawa 2011, s. 71–74.

<sup>30</sup> Por. R. M. Małajny, *Regulacja kwestii konfesyjnych w Konstytucji III RP (refleksje krytyczne)*, (w:) R. Tokarczyk, K. Motyka (red.), *Ze sztandarem prawa przez świat. Księga dedykowana Profesorowi Włodzisławowi Józefowi Wagnerowi von Igelgrund z okazji 85-lecia urodzin*, Kraków 2002, s. 294.

lickiemu, bez względu na obrządek, swobodne i publiczne pełnienie jego misji, łącznie z wykonywaniem jurysdykcji oraz zarządzaniem i administrowaniem jego sprawami na podstawie prawa kanonicznego”. W szczególności tworzenie właściwych Kościołowi struktur należy do kompetentnej władzy kościelnej (art. 6 ust. 1). Również urzędy kościelne obsadza kompetentna władza kościelna zgodnie z przepisami prawa kanonicznego (art. 7 ust. 1).

Konkordat z 1993 r. przewiduje jednak od zasady niezależności Kościoła od państwa pewne istotne wyjątki. Ewidentne ograniczenia wyrażają się w obowiązku dostosowania granic diecezji i prowincji kościelnych do granic państwa polskiego. Żadna część terytorium polskiego nie może być bowiem włączona do diecezji lub prowincji kościelnej mającej stolicę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto żadna diecezja mająca swoją siedzibę w Polsce nie może rozciągać się poza granice państwa polskiego (zob. art. 6 ust. 2 i 3). Powyższa regulacja ma prawdopodobnie zapobiec wnikaniu Polski w konflikty z sąsiadami na tle eklezjalnym. Ograniczenia odnoszą się także do aspektu personalnego funkcjonowania Kościoła w Polsce. Stolica Apostolska zobowiązała się mianować biskupami w Polsce duchownych, którzy są obywatelami polskimi (art. 7 ust. 3). Co za tym idzie, biskup należący do Konferencji Episkopatu Polski nie będzie należał do krajowej konferencji Episkopatu w innym państwie (art. 6 ust. 4). Biskup niebędący obywatelem polskim nie będzie należał do Konferencji Episkopatu Polski. Biskup taki nie będzie sprawował jurysdykcji w Rzeczypospolitej Polskiej z wyjątkiem legata lub innego wysłannika papieskiego (art. 6 ust. 5). Powyższe regulacje mają na celu, jak można przypuszczać, zapewnienie elementarnej lojalności członków katolickiego episkopatu wobec Rzeczypospolitej Polskiej w związku z wpływami Kościoła instytucjonalnego w życiu społeczno-politycznym.

Inny wyjątek od zasady niezależności Kościoła od państwa dotyczy możliwości zakwestionowania przez władze publiczne zasady nienaruszalności miejsc przeznaczonych przez właściwą władzę kościelną do sprawowania kultu i grzebania zmarłych. Otóż władza publiczna może podjąć w tych miejscach niezbędne działania, także bez powiadamiania władzy kościelnej, jeżeli jest to konieczne do ochrony życia, zdrowia lub mienia. W powyższym przypadku nienaruszalność miejsc sakralnych może zostać uchylona ze względu na swoisty stan wyższej konieczności. Tego rodzaju miejsca nie są obszarem tabu czy eksterytorialnymi enklawami.

Traktat przewiduje także ograniczenia niezależności (suwerenności) państwa, zwłaszcza w sprawach finansowych instytucji i dóbr kościelnych oraz duchowieństwa. Zmiany w tej dziedzinie nie mogą być arbitralnie wprowadzone przez fiskusa, lecz zgodnie z art. 22 ust. 2 konkordatu powinny one za punkt wyjścia obrać obowiązujące ustawodawstwo polskie i przepisy kościelne. Nowa regulacja ma uwzględnić potrzeby Kościoła, biorąc pod uwagę jego misję oraz dotychczasową praktykę życia kościelnego w Polsce. W samym konkordacie zastrzeżono,

jakby nawiązując do średniowiecznej idei immunitetu ekonomicznego Kościoła, że przepisy prawa polskiego o zbiorcach publicznych nie mają zastosowania do zbierania ofiar na cele religijne, kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą, naukową, oświatową i wychowawczą oraz utrzymanie duchownych i członków zakonów, jeżeli odbywają się w obrębie terenów kościelnych, kaplic oraz w miejscach i okolicznościach przyjętych w danej okolicy i w sposób tradycyjnie ustalony (zob. art. 21 ust. 2). Innym ograniczeniem niezależności w sprawach finansowych państwa względem Kościoła jest zasada zawarta w art. 22 ust. 1 konkordatu, iż działalność służąca celom humanitarnym, charytatywno-opiekuńczym, naukowym i oświatowo-wychowawczym, podejmowana przez kościelne osoby prawne, jest zrównana pod względem prawnym, czyli także prawno-finansowym (w tym podatkowym), z działalnością służącą analogicznym celom i prowadzoną przez instytucje państwowe. Przewidziano, poza ogólnymi ograniczeniami przedmiotowymi, także ograniczenia proceduralne. Koniecznymi zmianami ma zająć się powołana przez układające się strony komisja o charakterze mieszanym państwowo-kościelnym (zob. art. 22 ust. 2 i 3). Reasumując, należy stwierdzić, że w świetle przytoczonych postanowień konkordatu z 1993 r. nie wydaje się dopuszczalne zasadnicze pogorszenie statusu finansowego instytucji i dóbr kościelnych oraz duchowieństwa katolickiego.

#### **IV. WYRAZ ZASADY NIEZALEŻNOŚCI ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH OD PAŃSTWA W USTAWODAWSTWIE WYZNANIOWYM**

Sformułowanie w polskim systemie prawa zasady wzajemnej niezależności państwa i związków wyznaniowych w swoim zakresie poprzedziło ustawowe zapewnienie niezależności kościołów i innych związków wyznaniowych od państwa przy wykonywaniu ich funkcji religijnych. Nastąpiło to w sposób generalny na mocy art. 11 ust. 1 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Uszczegółowienie uprawnień mieszczących się m.in. we wskazanej materii miało miejsce w związku ze sformułowaniem przez ustawodawcę w art. 19 ust. 2 wspomnianej ustawy bogatego, zarazem otwartego, katalogu uprawnień zawartych w zakresie swobody wypełniania funkcji religijnych. Szczegółowe w aspekcie podmiotowym gwarancje niezależności, rozumianej przede wszystkim jako samorządność, właściwych kościołów i innych związków wyznaniowych zostały wyrażone w indywidualnych ustawach wyznaniowych z lat 1989–1997. Nie zostały one sformułowane w sposób w pełni jednolity. Natomiast indywidualne ustawodawstwo wyznaniowe z lat 1928–1936 przewiduje wiele instrumentów nadzoru organów państwowych nad właściwymi związkami wyznaniowymi, a nawet zakłada, jak ustawy z 1936 r., ingerencję w sferę ściśle religijną. Pozwala

to na postawienie tezy, że ustawodawca polski w sferze zagwarantowania niezależności związków wyznaniowych nie urzeczywistnił konsekwentnie ustrojowej zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych (zob. art. 25 ust. 1 Konstytucji RP).

Zapewne na treść ustawodawstwa wyznaniowego ze schyłku lat 80. XX w. wywarły wpływ priorytety jego historycznych twórców zmierzających do zabezpieczenia przede wszystkim wspólnot religijnych przed uznaniową ingerencją organów państwowych. Ta postawa stanowiła rezultat negatywnych doświadczeń okresu Polski Ludowej, gdy pomimo konstytucyjnie zagwarantowanego rozdziału kościoła od państwa, owo państwo głęboko i arbitralnie ingerowało w wewnętrzną sferę funkcjonowania kościołów i innych związków wyznaniowych. One same były natomiast formalnie pozbawione możliwości oddziaływania na politykę państwa. Ów system określany był przez część badaczy mianem zwierzchnictwa rozdziałowego państwa nad kościołem<sup>31</sup>. Władze Polski Ludowej m.in. wpływały na obsadę stanowisk kierowniczych w związkach wyznaniowych<sup>32</sup>, generowały ich podziały wewnętrzne, względnie zmuszały do unifikacji, starały się wpływać na kształcenie i formację duchowieństwa, kasowały zakony, uzależniały związki wyznaniowe od państwa finansowo, konfiskując („nacionalizując”) majątek, zwłaszcza ten nieruchomy, a nawet przeznaczony na cele kultowe, zarazem oferując finansowanie wspólnot religijnych i ich duchowieństwa ze środków państwowych; nawet państwo starało się wpływać na treść przekazu duszpasterskiego do wiernych<sup>33</sup>.

W ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, poza ogólną zasadą zawartą w art. 11 ust. 1 tego aktu, potwierdzono w art. 19 ust. 2 wiele uprawnień związków wyznaniowych będących wyrazem ich niezależności w relacjach z państwem. Do tej kategorii ustawodawca zaliczył w szczególności: określanie doktryny religijnej, dogmatów i zasad wiary oraz liturgii, organizowanie i publiczne sprawowanie kultu, rządzenie się w swoich sprawach własnym prawem, swobodne wykonywanie władzy duchownej oraz zarządzanie swoimi sprawami, ustanawianie, kształcenie i zatrudnianie duchownych, tworzenie i prowadzenie zakonów i diakonatów, nauczanie religii (nauczanie religii dzieci i młodzieży to wewnętrzna sprawa kościołów i innych związków wyznaniowych) i głoszenie jej za pomocą pracy, książek i innych druków oraz filmów i środków audiowizualnych, powoływanie krajowych organizacji międzykościelnych, czy

<sup>31</sup> M. Pietrzak, *Prawo...*, s. 176.

<sup>32</sup> Jednym z jaskrawych przejawów naruszania niezależności kościołów i innych związków wyznaniowych przez władze państwowe we wspomnianym okresie była litera i praktyka dekretu Rady Państwa z dnia 10 lutego 1953 r. o obsadzaniu duchownych stanowisk kościelnych (Dz.U. nr 10, poz. 32).

<sup>33</sup> Na temat naruszeń przez państwo niezależności związków wyznaniowych w okresie Polski Ludowej zob. szerzej E. Goryczko, *Autonomia i samorządność związków wyznaniowych w Polsce Ludowej*, Tarnów 2005, s. 83–237.

przynależność do międzynarodowych organizacji wyznaniowych i międzywyznaniowych oraz utrzymywanie kontaktów zagranicznych związanych z wykonywaniem swoich funkcji.

We wspomnianej wyżej ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w zasadzie nie przewidziano naruszających niezależność środków nadzoru nad wspólnotami religijnymi. Aktualnie tzw. „legalizacja” nowych związków wyznaniowych odbywa się na zasadach systemu zgłoszeniowo-rejestrowego. Na związkach wyznaniowych ciąży, poza obowiązkiem przestrzegania ogólnie obowiązujących ustaw chroniących bezpieczeństwo publiczne, porządek, zdrowie lub moralność publiczną, władzę rodzicielską podstawowe prawa i wolności innych osób (zob. art. 27 ust. 1), przede wszystkim wymogi o charakterze informacyjnym mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa obrotu prawnego. Do wyjątkowych przejawów nadzoru państwa nad związkami wyznaniowymi należy zaliczyć, jeżeli odrębna ustawa lub ratyfikowana umowa międzynarodowa nie stanowi inaczej, wymóg upewnienia się przed objęciem przez cudzoziemca stanowiska w kierowniczych organach wykonawczych związku wyznaniowego lub stanowiska kierowniczego w jego jednostce organizacyjnej odpowiednio szczebla parafii względnie diecezji lub porównywanej, czy minister właściwy do spraw wyznań religijnych nie wyraża wobec tego zastrzeżeń. Niezgłoszenie zastrzeżeń w terminie 60 dni od daty powiadomienia uważa się za wyrażenie zgody (zob. art. 14 ust. 4 w zw. z art. 14 ust. 2 i 3)<sup>34</sup>.

Innym wyrazem uprawnień nadzorczych państwa, możliwych jednak do realizacji tylko wobec zarejestrowanych kościołów i innych związków wyznaniowych, jest ich wykreślenie z właściwego rejestru przez organ rejestrowy, w razie stwierdzenia prawomocnym wyrokiem sądu, że działalność danego kościoła rażąco narusza prawo lub postanowienia statutu (art. 36a ust. 2 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania). Dotychczas taki przypadek nie miał miejsca.

Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania formułuje ponadto wiele zasad służących zapewnieniu niezależności państwa od związków wyznaniowych (kościół). Jest to oddzielenie kościołów i innych związków wyznaniowych od państwa (zob. art. 9 ust. 2 pkt 1), świecki, neutralny w sprawach religii i przekonań charakter państwa (zob. art. 10 ust. 1), niedotowanie i niesubwencjonowanie kościołów i innych związków wyznaniowych przez państwo oraz państwowe jednostki organizacyjne (zob. art. 10 ust. 2). Idea suwerenności państwa znajduje wyraz w zasadzie, że kościoły i inne związki wyznaniowe w Polsce działają w konstytucyjnych ramach ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej

<sup>34</sup> Por. P. Stanisławski, *Konstytucyjne zasady określające relacje państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi: autonomia i niezależność oraz współdziałanie*, (w:) J. Krukowski, M. Sitarz, H. Stawniak (red.), *Katolickie zasady relacji Państwo–Kościół a prawo polskie*, Lublin 2015, s. 178.



(art. 8). Niestety odpowiednie postanowienia ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania mają charakter deklaracyjny.

W poszczególnych indywidualnych ustawach wyznaniowych uchwalonych w latach 1989–1997 zasada niezależności danego związku wyznaniowego (kościół) od/i państwa nie została wyrażona w sposób jednolity, chociaż występują w tym zakresie czytelne podobieństwa.

Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej unika jednoznacznego, generalnego określenia relacji między państwem a tą konfesją. Milczy na temat zasady niezależności (suwerenności) państwa oraz jego awyznaniowości. W 1991 r. zmieniono natomiast art. 1 omawianej ustawy, eliminując treść, że Kościół katolicki działa w konstytucyjnych ramach ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>35</sup>. Omawiany akt gwarantuje natomiast Kościołowi autonomię i niezależność, chociaż terminy te bezpośrednio nie zostały użyte przez ustawodawcę<sup>36</sup>. Głosi bowiem w art. 2: „Kościół rządzi się w swych sprawach własnym prawem, swobodnie wykonuje władzę duchowną i jurysdykcyjną oraz zarządza swoimi sprawami”. W konsekwencji na mocy art. 76 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej stracił moc dekret z dnia 31 grudnia 1956 r. o organizowaniu i obsadzaniu stanowisk kościelnych<sup>37</sup>. Po wejściu w życie konkordatu polskiego w 1998 r. (zob. art. 6 ust. 1) już tylko historyczną wymowę ma art. 13 ust. 6 omawianej ustawy, przewidujący, że utworzenie jednostki organizacyjnej zakonu, który istnieje za granicą, a dotąd nie działał w Polsce, wymaga konsultacji między Sekretariatem Konferencji Episkopatu Polski a ministrem właściwym do spraw wyznań religijnych.

Ustawa o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w sposób zawołowany, ale czytelny, zawiera ogólne uznanie zwierzchniej władzy państwowej. Art. 1 zd. 2 tegoż aktu stwierdza bowiem, że Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny „[j]est niezależny od jakiegokolwiek pozakrajowej władzy duchownej i świeckiej”. Wyraźnie wzorując się na art. 2 ustawy dotyczącej Kościoła Katolickiego, ustawodawca ogólnie zagwarantował Polskiemu Autokefalicznemu Kościołowi Prawosławnemu autonomię i niezależność, stwierdzając w art. 2 ust. 1, że Kościół rządzi się w swych sprawach wewnętrznych własnym prawem, swobodnie wykonuje władzę duchowną oraz jurysdykcyjną oraz zarządza swoimi sprawami. Jedyne przewidziany w ustawie o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego wyjątek od zasady niezależności Kościoła Prawosławnego od państwa dotyczy utworzenia jednostki organizacyjnej Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Przed utworzeniem

<sup>35</sup> Zob. art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 października 1991 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 107, poz. 459).

<sup>36</sup> Zob. B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 37 i 36.

<sup>37</sup> Dz.U. z 1957 r., nr 1, poz. 6.

takiej jednostki Święty Sobór Biskupów powinien zasięgnąć opinii ministra właściwego do spraw wyznań religijnych. Niezgłoszenie uzasadnionych zastrzeżeń w terminie 60 dni od daty powiadomienia uważa się za wyrażenie zgody (zob. art. 11 ust. 2 tej ustawy)<sup>38</sup>.

W ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej zaakcentowano niezależność Kościoła w sprawach religijnych, stwierdzając, że „korzysta z pełni wolności wyznawania swojej wiary oraz wykonywania swojego kultu religijnego” (zob. art. 1). Gwarancje ogólne niezależności Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego zostały sformułowane bardzo podobnie jak odpowiednio w ustawie o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. W art. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej czytamy bowiem, iż „Kościół jest samodzielny i niezależny od jakiejkolwiek pozakrajowej władzy duchownej i świeckiej”. Z tego sformułowania można wyprowadzić wniosek, że Kościół Ewangelicko-Augsburski uznaje ogólnie zwierzchnią władzę Rzeczypospolitej Polskiej, z wyłączeniem sfery spraw religijnych. Ustawodawca potwierdził również autonomię prawną Kościoła, który „rządzi się w swoich sprawach wewnętrznych przepisami Zasadniczego Prawa Wewnętrznego, uchwalonego przez Synod Kościoła” (zob. art. 1).

W przypadku Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego ustawodawca nie przewidział wyraźnych wyjątków od zasady niezależności od państwa. W szczególności w razie utworzenia lub zniesienia jednostki organizacyjnej za granicą Polski Kościół jedynie zawiadamia ministra właściwego do spraw wyznań religijnych. Nie musi natomiast, inaczej niż w ustawie o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, czy w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej, uzyskiwać zgody tego ministra.

Bardzo podobnych, wręcz identycznych sformułowań jak w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej użyto na określenie niezależności (i autonomii) Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej. W art. 2 tego aktu stwierdzono, że Kościół rządzi się w swoich sprawach wewnętrznych przepisami prawa wewnętrznego, swobodnie wykonując swoje funkcje i cele. Prawo wewnętrzne jest ustanawiane przez Synod Kościoła. W ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej na ogólne określenie jego niezależności powtórzono sformułowania występujące w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, że Kościół jest samodzielny i niezależny od jakiejkolwiek pozakrajowej władzy duchownej i świeckiej.

---

<sup>38</sup> Zob. art. 10 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Konstatacja o samodzielności oraz o niezależności od jakiejkolwiek pozakrajowej władzy duchownej i świeckiej nie znalazła się natomiast w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej. Ogólnie niezależność i autonomię tego Kościoła zagwarantowano w art. 3 rzeczzonej ustawy, którego treść wyraźnie nawiązuje do art. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej – „Kościół rządzi się w swoich sprawach własnym Prawem Wewnętrznym uchwalanym przez Konferencję Doroczną, swobodnie wykonuje władzę duchowną i jurysdykcyjną oraz zarządza swoimi sprawami”. Natomiast w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej zaznaczono, że Kościół ten wchodzi w skład Konferencji Generalnej i Centralnej Zjednoczonego Kościoła Methodystycznego oraz jest członkiem Światowej Rady Methodystycznej. Tym samym wskazano, że Kościół podlega pozakrajowym władzom duchownym.

Czytelne nawiązanie do ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie zagwarantowania niezależności i autonomii ma miejsce w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów Rzeczypospolitej Polskiej. W tym akcie także stwierdza się, że „Kościół jest niezależny od jakiejkolwiek zagranicznej władzy duchownej lub świeckiej” (art. 2). „[R]ządzi się w swoich sprawach własnym Prawem Wewnętrznym, uchwalanym przez Krajową Konferencję Kościoła, swobodnie wykonując swoje funkcje i cele” (art. 3).

W kwestii zadeklarowania niezależności i autonomii właściwej konfesji ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej wykazuje wyraźne podobieństwo do ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej. Nie występuje bowiem stwierdzenie o niezależności Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego od jakiejkolwiek pozakrajowej władzy duchownej lub świeckiej. Natomiast zaznaczono podległość zagranicznej władzy duchownej. Art. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że „Kościół jest częścią ogólnoświatowego Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego i uznaje Generalną Konferencję Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego za najwyższą władzę w sprawach doktrynalnych i kanonicznych” (art. 2). Z kolei niezależność i autonomię w relacjach z państwem w rzeczzonej ustawie zagwarantowano przy użyciu formuły, iż Kościół rządzi się w swoich sprawach własnym prawem kościelnym i swobodnie wykonuje władzę duchowną i jurysdykcyjną oraz zarządza swoimi sprawami. Korzeni tych sformułowań należy doszukiwać się w art. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Sformułowania znane odpowiednio z ustaw, dotyczących: Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, Kościoła Ewangelicko-Reformowanego i Kościoła Chrześcijan Baptystów,

występują także w czołowych postanowieniach ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. W art. 2 ust. 1 tego aktu czytamy bowiem, że właściwy „Kościół jest samodzielny i organizacyjnie niezależny od jakiegokolwiek zagranicznej władzy kościelnej i świeckiej”. Niezależność i autonomię Kościoła Polskokatolickiego zapewniono poprzez stwierdzenie, że „Kościół rządzi się w swoich sprawach własnym Prawem Wewnętrznym, swobodnie wykonuje władzę duchowną, jurysdykcyjną i samodzielnie zarządza swoimi sprawami” (art. 3). Zarazem ustawodawca zadeklarował, że w sprawach wiary i moralności rzeczony Kościół pozostaje w jedności z Polskim Narodowym Kościołem Katolickim w Stanach Zjednoczonych Ameryki i Kanadzie oraz jest członkiem Unii Utrechckiej Kościołów Starokatolickich.

Ustawodawca posłużył się do zagwarantowania właściwym konfesjom niezależności (i autonomii) w relacjach z państwem odpowiednimi sformułowaniami, jak te użyte w odniesieniu do wskazanych wyżej Kościołów, również w większości indywidualnych ustaw wyznaniowych z 20 lutego 1997 r. Zatem w ustawie o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej stwierdzono, że gminy żydowskie swobodnie wykonują zasady wyznania mojżeszowego oraz zarządzają swoimi sprawami (art. 2 ust. 1). Rządzą się one w swoich sprawach własnym prawem wewnętrznym, określającym w szczególności organizację gmin żydowskich, uchwalanym przez walne zebranie Związku Gmin w porozumieniu z Radą Religijną Związku (zob. art. 3 ust. 2). Wyraźnie przy tym podkreślono, że gminy żydowskie i Związek Gmin są niezależne organizacyjnie od jakiegokolwiek zagranicznej władzy religijnej i świeckiej (art. 4). Owe twierdzenie ma znaczenie zwłaszcza z uwagi na fakt, że w skład gmin wyznaniowych żydowskich wchodzi zarazem przedstawiciele mniejszości narodowej.

Odpowiednio w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej zamieszczono przepisy stwierdzające, że „Kościół rządzi się w swoich sprawach własnym prawem wewnętrznym, uchwalanym przez Kapitułę Generalną, swobodnie wykonuje władzę duchowną i jurysdykcyjną oraz samodzielnie zarządza swoimi sprawami” (art. 2 ust. 1). „Kościół jest niezależny od jakiegokolwiek zagranicznej władzy duchownej i świeckiej” (art. 2 ust. 2).

Analogiczne sformułowania zamieszczono w czołowych przepisach ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej. W akcie tym również możemy przeczytać, że Kościół rządzi się w swoich sprawach własnym prawem wewnętrznym, uchwalanym przez Synod Kościoła, swobodnie wykonuje władzę duchowną i jurysdykcyjną oraz samodzielnie zarządza swoimi sprawami (art. 2). Ustawodawca również posługuje się formułą, iż: „Kościół jest niezależny od jakiegokolwiek zagranicznej władzy duchownej i świeckiej” (art. 3 ust. 1). W ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej znalazło się także niemające bezpośrednich

konsekwencji prawnych stwierdzenie, że Kościół Zielonoświątkowy, jako część składowa światowego nurtu zielonoświątkowego, jest członkiem Europejskiego Stowarzyszenia Zielonoświątkowego i Światowego Stowarzyszenia Zielonoświątkowych Zborów Bożych oraz Światowej Konferencji Zielonoświątkowej. Wskazuje to na łączność doktrynalną z innymi Kościołami Zielonoświątkowymi. W przypadku wspomnianego Kościoła, podobnie jak wobec Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, ustawodawca przewidział ograniczenie niezależności organizacyjnej. Utworzenie bowiem jednostki organizacyjnej Kościoła za granicą wymaga zasięgnięcia przez Naczelną Radę Kościoła opinii Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Niezgłoszenie zastrzeżeń w terminie 60 dni od powiadomienia uważa się za wyrażenie zgody.

Wśród ustaw wyznaniowych z 20 lutego 1997 r. w zakresie zagwarantowania niezależności dla właściwego wyznania wyróżnia się ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej. Jej treść nie obejmuje sformułowania o niezależności tegoż Kościoła od jakiegokolwiek zagranicznej (pozakrajowej) władzy duchownej (kościelnej) lub świeckiej. Jest natomiast zamieszczony przepis, że „Kościół rządzi się w swoich sprawach własnym prawem wewnętrznym, uchwalanym przez Synod, swobodnie wykonuje władzę duchowną i jurysdykcyjną oraz zarządza swoimi sprawami” (art. 2 ust. 1). Tym samym ustawodawca nawiązał w istocie do art. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Reasumując, należy stwierdzić, że w indywidualnych ustawach wyznaniowych z lat 1989–1997 zagwarantowanie niezależności danego wyznania w jego relacjach z państwem odbywa się głównie poprzez formułę, iż dany związek wyznaniowy (kościół) rządzi się w swoich sprawach własnym prawem (wewnętrznym), swobodnie wykonuje władzę duchową i jurysdykcyjną oraz zarządza swoimi sprawami. Wzorców legislacyjnych dostarczył zapewne art. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Poza tym w ustawach indywidualnych, dotyczących: Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, Kościoła Ewangelicko-Reformowanego, Kościoła Chrześcijan Baptystów, Kościoła Polskokatolickiego, gmin wyznaniowych żydowskich, Kościoła Katolickiego Mariawitów oraz Kościoła Zielonoświątkowego, zaakcentowano niezależność danej konfesji od podmiotów zagranicznych. Użyto formuły, iż dany związek wyznaniowy jest niezależny od jakiegokolwiek pozakrajowej (zagranicznej) władzy duchownej (religijnej *vel* kościelnej) i świeckiej. Z tego *a contrario* można wyprowadzić wniosek o ogólnym uznaniu suwerennych uprawnień zwierzchnich Rzeczypospolitej Polskiej. Jedynie w ustawach dotyczących Kościoła Katolickiego, Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz Kościoła Zielonoświątkowego ustawodawca przewidział pojedyncze wyjątki od zasady niezależności właściwych Kościołów od państwa w ich sprawach wewnątrzorganizacyjnych. W indywidualnych ustawach wyznaniowych z lat 1989–1997 nie przewidziano natomiast

bezpośrednio żadnych gwarancji niezależności państwa wobec odpowiednich kościołów i innych związków wyznaniowych. Negatywnie można ocenić nowelizację ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, dokonaną 11 października 1991 r., a polegającą m.in. na usunięciu zasady, że Kościół ten działa w ramach polskich, konstytucyjnych zasad ustrojowych. Może to być interpretowane, iż wspomniana konfesja jest suwerenna i lokuje się ponad polskim porządkiem prawnym. Ustawodawstwo wyznaniowe od 1989 r. miało charakter liberalny; położyło ono przede wszystkim nacisk na zagwarantowanie uprawnień wspólnotom religijnym.

## V. PODSUMOWANIE

Zasada niezależności państwa i związków wyznaniowych jest trwale zakorzeniona w polskim prawie. Częstokroć nie występuje ona samodzielnie. Towarzyszą jej niejednokrotnie: zasada autonomii oraz zasada współdziałania wymienionych podmiotów. Na poziomie sformułowań ogólnych występują daleko idące podobieństwa w sposobie normatywnej artykulacji zasady niezależności między art. 25 ust. 3 Konstytucji RP a art. 1 konkordatu. Pewna standaryzacja ma miejsce w omawianej dziedzinie także w ustawodawstwie wyznaniowym z lat 1989–1997. Jest ona widoczna zwłaszcza w ustawach indywidualnych, dla których wzorcową okazała się ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, a także, lecz w mniejszym stopniu, ustawa o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego.

Tytułowa zasada powinna być bardziej eksponowana, ponieważ stanowi jeden z zasadniczych elementów systemu rozdziału państwa i związków wyznaniowych. Jest przejawem kolektywnej wolności religijnej, a zarazem jej gwarancją. Sprzyja także urzeczywistnianiu innych wolności, jak np. wolności słowa czy wolności badań naukowych i ogłaszania ich wyników. Tymczasem w debacie publicznej w naszym kraju, jeśli w ogóle mówi się o odrębności państwa i Kościoła, to używa się nieprecyzyjnie pojęcia autonomii tych podmiotów. W polskim systemie prawnym niedostatecznie jest zagwarantowana niezależność państwa od Kościoła, szczególnie w zakresie sprawowania władztwa publicznego. Jest zarazem paradoksem, iż spośród związków wyznaniowych posiadających indywidualną regulację ustawową z lat 1989–1997 nieliczne, chociaż najdalej idące ograniczenia niezależności (samorządności) w relacjach z państwem przewidziano wobec Kościoła katolickiego na mocy art. 6 ust. 2–5 konkordatu. W sumie akty prawa polskiego wydane począwszy od 1989 r. w szerokim zakresie i w różnych szczegółowych aspektach zapewniają niezależność kościołom i innym związkom wyznaniowym. Przewidziane przez ustawodawcę



uprawnienia nadzorcze państwa są nieliczne. Czy jednak ten stan okaże się trwały w obliczu obozu rządzącego odrzucającego paradygmat liberalny?

## REFERENCES

- Boniecki A., *Dobry, soborowy...*, „Tygodnik Powszechny” 1993, nr 32
- Borecki P., *Dobro wspólne jako determinanta relacji między państwem a Kościołem*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2019, t. 11
- Borecki P., *Geneza modelu stosunków państwo–Kościół w Konstytucji RP*, Warszawa 2008
- Borecki P., *Nieważność i wygaśnięcie polskiego konkordatu z 1993 r.*, „Studia Prawa Publicznego” 2020, nr 4
- Borecki P., *Zasada niezależności i autonomii Kościoła i państwa w pracach nad Konstytucją RP z 1997 r.*, (w:) P. Sobczyk, P. Steczkowski (red.), *Człowiek, Państwo, Kościół. Księga jubileuszowa dedykowana Księdzu Profesorowi Arturowi Mezglewskiemu*, Lublin 2020
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2019
- Dubisz S. (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego PWN, K–Ó*, Warszawa 2008
- Goryczko E., *Autonomia i samorządność związków wyznaniowych w Polsce Ludowej*, Tarnów 2005
- Góralski W., *Wstęp do prawa wyznaniowego*, Płock 2003
- Góralski W., Pieńdyk A., *Zasada niezależności i autonomii Państwa i Kościoła w konkordacie polskim z 1993 roku*, Warszawa 2000
- Krukowski J., *Konkordat polski. Znaczenie i realizacja*, Lublin 1999
- Krukowski J., *Konkordaty polskie. Historia i teraźniejszość*, Lublin 2019
- Krukowski J., *Kościelne prawo publiczne. Prawo konkordatowe*, Lublin 2013
- Małajny R. M., *Regulacja kwestii konfesyjnych w Konstytucji III RP (refleksje krytyczne)*, (w:) R. Tokarczyk, K. Motyka (red.), *Ze sztandarem prawa przez świat. Księga dedykowana Profesorowi Wienczysławowi Józefowi Wagnerowi von Igelgrund z okazji 85-lecia urodzin*, Kraków 2002
- Mezglewski A., Misztal H., Stanisław P., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013
- Projekt art. 15 Konstytucji przedstawiony podczas kuluarowych rozmów przez Aleksandra Kwaśniewskiego Sekretarzowi Generalnemu Konferencji Episkopatu Polski oraz przedstawicielom Kościołów zrzeszonych w Polskiej Radzie Ekumenicznej*, (w:) *Kościół i organizacje światopoglądowe o nowej polskiej Konstytucji. Wybór materiałów źródłowych z lat 1988–1997* (wybór i oprac. nauk. P. Borecki, C. Janik), Warszawa 2012
- Rakoczy B., *Ustawa o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008
- Sobański R., *Niezależność i autonomia Kościoła i państwa podstawową przesłanką konkordatu*, „Ateneum Kapłańskie” 1996, nr 7

- Sobczyk P., *Konstytucyjna zasada konsensualnego określenia stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim*, Warszawa 2013
- Sobczyk P., *Kościół a wspólnoty polityczne*, Warszawa 2005
- Sobór Watykański II. Konstytucje, dekrety, deklaracje*, Poznań 1967
- Stanisz P., *Konstytucyjne zasady określające relacje państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi: autonomia i niezależność oraz współdziałanie*, (w:) J. Krukowski, M. Sitarz, H. Stawniak (red.), *Katolickie zasady relacji Państwo–Kościół a prawo polskie*, Lublin 2015
- Stanisz P., Ordon M. (red.), *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4–5 Konstytucji RP)*, Lublin 2013
- Szymanek J., *Stosunki wyznaniowe we współczesnej Polsce (elementy prawa i praktyki)*, (w:) C. Janik (red.), *Polska w Unii Europejskiej a stosunki wyznaniowe*, Warszawa 2005
- Winczorek P., *Nauka o państwie*, Warszawa 2011
- Znamierowski C., *Rozważania o państwie*, Warszawa 1999