

*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

organizację 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, pełniącą 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. Stanis, *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-Methodystycznego 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 KONSTITUCJI 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 Karaimskiego 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 przedstawiciele 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, począwszy 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 tezami 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 kanoniście 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 swoistego „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 prawo 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. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2019, s. 64–65, oraz P. Małajny, *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 Wieńczysławowi Józefowi Wagnerowi von Igelgrund z okazji 85-lecia urodzin*, Kraków 2002, s. 294.