

MICHAŁ PIETRZAK

MODEL STOSUNKÓW PAŃSTWO – KOŚCIÓŁ W ŚWIETLE USTAW WYZNANIOWYCH Z 17 MAJA 1989 R.

I. WPROWADZENIE

Znaczenie i wymowę uchwalonych 17 maja 1989 r. ustaw wyznaniowych – 1. O stosunku Państwa do Kościoła katolickiego, 2. O gwarancjach wolności sumienia i wyznania, 3. O ubezpieczeniu społecznym duchownych – przesłoniły i przytłumiły wydarzenia polityczne i przemiany ustrojowe, związane z realizacją uchwał „okrągłego stołu”. A przecież stanowiły one w polityce wyznaniowej państwa realnego, a właściwie totalitarnego, socjalizmu wydarzenie nie tylko doniosłe co i nieporównywalne z jakąkolwiek inną regulacją w krajach bloku państw socjalistycznych. Zamykały one, dziś to możemy powiedzieć z pełnym przekonaniem, definitywnie okres, w którym stosunki państwa z Kościołami i związkami wyznaniowymi kształtowały się pod przemożnym wpływem założeń doktryny marksistowskiej, według interpretacji przyjmowanej i lansowanej w Związku Radzieckim. Celem ostatecznym tej polityki wyznaniowej miała być likwidacja albo, używając łagodniejszej terminologii, zanik wierzeń religijnych w społeczeństwie i jego całkowita ateizacja. Ustawy wyznaniowe rozwiązywały jeden z nabrzmiałych i konflikto- wych problemów politycznych. Nie było więc rzeczą przypadkową, że problem stosunków między państwem i Kościołem katolickim oraz pozostałymi Kościołami i związkami wyznaniowymi nie stał się przedmiotem rozważań i uchwał przy „okrągłym stole”.

Uchwalone ustawy tworzą nowy układ stosunków między państwem a Kościołem i związkami wyznaniowymi. Będzie on przedmiotem dalszych, szczegółowych rozważań. W tym miejscu pragnę zwrócić uwagę na fakt, że ustawy wyznaniowe stawiają i stawiać będą wiele pytań badawczych przed historykami, politologami, prawnikami, socjologami, zarówno świeckimi, jak i kościelnymi. Poza zróżnicowanym przedmiotowo katalogiem pytań szczegółowych, rodzić będą jedno podstawowe, dotyczące przesłanek i warunkowań uchwalenia ustaw wyznaniowych, które swą treścią odbiegają od rozwiązań spotykanych w państwach totalitarnego socjalizmu i zbliżają pol-

ski model stosunków państwo-Kościół do rozwiązań demokratyczno-liberalnych państw Europy Zachodniej.

Przedstawienie konturowego zarysu polskiego modelu stosunków państwo-Kościół wymaga przyjęcia określonego punktu widzenia dla dokonywania porównań. Wydaje się, że rolę tę mogą spełniać z jednej strony rozwiązania instytucjonalnoprawne, typowe dla socjalistycznego modelu rozdziału Kościoła i państwa, z drugiej zaś rozwiązania właściwe dla rozdziału w państwach demokratyczno-liberalnych. Takie założenie pozwoli lepiej uwypuklić podobieństwa i różnice między tymi modelami a modelem polskim. Z konieczności rozważania nad polskim modelem stosunków między państwem i Kościołem zostały ograniczone do przedstawienia kwestii węzłowych, do których zaliczone zostały: 1. indywidualna wolność sumienia i wyznania, 2. charakter państwa, 3. status prawny Kościołów i związków wyznaniowych.

II. KONCEPCJA USTAWODAWSTWA WYZNANIOWEGO

Konstytucja z 22 lipca 1952 r., przyjmując jako zasadę przewodnią stosunku państwa do Kościołów i związków wyznaniowych rozdział Kościoła i państwa, nie przesądziła sprawy trybu i formy regulacji ich sytuacji prawnej. Nakazywała jedynie, aby określenie stosunku państwa do Kościoła oraz sytuacji prawnej i majątkowej związków wyznaniowych następowało w drodze ustawy. Dopuszczała więc zarówno odrębne normowanie statusu prawnego każdego Kościoła lub związku wyznaniowego, jak i regulację wspólną dla wszystkich lub ich określonej części.

Praktykę legislacyjną realizowaną po uchwaleniu konstytucji cechował brak wyboru jasnej koncepcji ustawodawstwa wyznaniowego. Władze państwowe nie rozstrzygnęły, czy regulacja sytuacji prawnej Kościołów i związków wyznaniowych ma zostać dokonana w jednym akcie ustawodawczym, czy też następować ma w trybie ustaw indywidualnych. Akceptację pierwszej koncepcji utrudniał fakt zróżnicowania struktur organizacyjnych Kościołów i związków wyznaniowych oraz dominująca pozycja Kościoła katolickiego, który trudno było sprowadzić do wspólnego mianownika z pozostałymi. Pozostawała druga możliwość. Centralne organy państwa przy różnych okazjach powtarzały swoje zapewnienia o dążeniu do normalizacji stosunków z Kościołem katolickim, nie precyzowały jednak, w jaki sposób ma ona nastąpić. Domniemywano formę indywidualnej ustawy. Od 1974 r. kiedy zostały ustanowione stałe kontakty robocze między Rządem Polskim i Stolicą Apostolską, stała się także możliwa forma umowy międzynarodowej. Brakowało jednak zdecydowanej woli politycznej władz państwowych do

definitywnego uregulowania sytuacji prawnej Kościoła katolickiego. A taka regulacja musiałaby siłą rzeczy rzutować na sposób regulacji statusu prawnego pozostałych Kościołów i związków wyznaniowych.

Filozofia polskiego ustawodawstwa wyznaniowego w świetle ustaw wyznaniowych rysuje się mglisto. Wprawdzie przewodzą mu zasady konstytucyjne: wolność sumienia i wyznania, swoboda wypełniania funkcji religijnych przez Kościoły i związki wyznaniowe, równouprawnienie wyznań, rozdział Kościoła i państwa, ale jego struktura budzi uzasadnione zastrzeżenia z powodu braku wyraźnej idei przewodniej. Spowodowane to zostało, jak się wydaje, nie docenianiem w przeszłości problemów prawa wyznaniowego przez władze państwowe i naukę prawa, która pozostawała pod przemożnym wpływem poglądu o zaniku wierzeń religijnych w społeczeństwie. Nie mogły w istniejących warunkach powstać zadowalające koncepcje rozwiązań strukturalnych ustawodawstwa wyznaniowego. Zaważyła na takiej sytuacji także taktyka rządu, który porozumiewał się z Kościołem katolickim w sprawach dotyczących regulacji jego sytuacji prawnej, natomiast z Polską Radą Ekumeniczną w sprawach odnoszących się do wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych, w tym także Kościoła katolickiego, co miało miejsce przy uchwalaniu ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

W konsekwencji wskazanych uwarunkowań nie mogła zostać przyjęta koncepcja uregulowania całokształtu spraw wyznaniowych w jednej ustawie, wykonującej i konkretyzującej ogólne postanowienia konstytucji. Próba realizacji tego zamiaru w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania zakończyła się niepowodzeniem, gdyż u jej podstaw tkwiło założenie, że ustawa o charakterze generalnym uzupełniona będzie szczegółowymi ustawami indywidualnymi. Wynikało to z faktu znacznego zaawansowania prac nad projektem ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego. Między ustawy indywidualne a konstytucję wprowadzona została, ale niezbyt konsekwentnie, ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

W świetle ustaw wyznaniowych polskie ustawodawstwo wyznaniowe cechuje wielostopniowa struktura rozwiązań normatywnych. Tworzą ją przepisy konstytucji, przepisy ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, przepisy ustaw indywidualnych, które rozpoczyna ustawa o stosunku państwa do Kościoła katolickiego, a uzupełnić mają przyszłe ustawy o stosunku państwa do pozostałych Kościołów i związków wyznaniowych. Ponadto ustawa o stosunku państwa do Kościoła katolickiego może zostać uzupełniona umową zawartą ze Stolicą Apostolską. Tę trzystopniową strukturę ustawodawstwa wyznaniowego uzupełniają rozporządzenia wykonawcze właściwych ministrów bądź – co stanowi istotne novum w systemie normatywnych aktów wykonawczych – umowy Rządu z Konferencją Episkopatu Kościoła katolickiego. Ta nadmiernie rozbudowana konstrukcja ustawodawstwa wyznaniowego prowadzić musi do zbyt szczegółowej jurydyzacji stosunków i spraw wyznaniowych.

Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania nie zyskała charakteru swoistej *lex generalis*. Zawiera bowiem obok przepisów ogólnych, rozwijających i konkretyzujących postanowienia konstytucji, także sformułowania normujące w sposób szczegółowy różne aspekty sytuacji i działalności Kościołów i związków wyznaniowych. Nadanie tej ustawie charakteru nadrzędnego nad ustawami indywidualnymi wymagałoby wprowadzenia do polskiego systemu źródeł prawa ustawy o takim charakterze. Wątpliwe jest bowiem, aby pojęcia wypracowane przez naukę prawa, *lex generalis* i *lex specialis*, mogły okazać się pomocne dla wyjaśnienia relacji między ustawą o gwarancjach wolności sumienia i wyznania a ustawami indywidualnymi. Zresztą te usiłowania zmierzające do nadania ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania charakteru nadrzędnego podważają jej postanowienia, przewidujące możliwość odmiennego regulowania niektórych spraw przez ustawy indywidualne bądź umowy międzynarodowe.

Ustawy wyznaniowe reaktywują, znaną konstytucji z 17 marca 1921 r., zasadę porozumiewania się organów państwowych z przedstawicielami Kościołów i związków wyznaniowych przy określaniu ich sytuacji prawnej. Jej realizacja przybrała różne formy. Ustawy wyznaniowe przygotowane zostały przy udziale przedstawicieli Kościoła katolickiego oraz innych Kościołów i związków wyznaniowych, aczkolwiek ich zakres był dozowany i różnicowany stosowanie do taktyki władz państwowych. Regulację niektórych spraw dotyczących Kościoła katolickiego odesłano do przyszłej konwencji ze Stolicą Apostolską. Ustawy wyznaniowe dość często nakładają obowiązek porozumiewania się przez Radę Ministrów bądź poszczególnych ministrów z organami kościelnymi przy wydawaniu aktów wykonawczych. Nakaz porozumiewania się nie został zapisany w ustawach wyznaniowych w sposób jednolity i precyzyjny. Zasada porozumiewania się przybrała w ustawach wyznaniowych także postać instytucjonalną. Funkcjonująca dotychczas bez podstaw prawnych Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu i Episkopatu Polski stała się instytucją prawną. Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania przewiduje podobne, instytucjonalne formy współpracy organów państwowych z pozostałymi Kościołami i związkami wyznaniowymi.

III. INDYWIDUALNA WOLNOŚĆ SUMIENIA I WYZNANIA

Gwarantowana przez konstytucję w sposób ogólny wolność sumienia i wyznania uzyskała w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, a także w ustawie o stosunku państwa do Kościoła katolickiego konkretyzację w formie obszernego katalogu uprawnień szczegółowych, dokładnego określenia jej granic, ochrony i gwarancji instytucjonalno-prawnych. Regu-

lacja polska odbiega w sposób zasadniczy od rozwiązań spotykanych w krajach socjalistycznych. Upodabnia pozycję prawną jednostki w zakresie korzystania z wolności sumienia i wyznania do rozwiązań państw demokratyczno-liberalnych. Wzoruje się często na rozstrzygnięciach paktów praw człowieka. Nawiązuje, na co wskazuje preambuła do ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, do godnej trwałego szacunku i kontynuacji tradycji polskiej tolerancji i wolności religijnej.

Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania czyni człowieka podmiotem korzystającym z wolności sumienia i wyznania, ale dokonuje tego w sposób okrężny. Przyznaje bowiem formalne uprawnienia do korzystania z tej wolności obywatelom polskim, a także cudzoziemcom i bezpaństwowcom przebywającym na obszarze państwa polskiego. Ograniczenie uprawnień cudzoziemców i bezpaństwowców dotyczy jedynie piastowania stanowisk kierowniczych organów wykonawczych w Kościołach i związkach wyznaniowych, stanowisk biskupów diecezjalnych, proboszczów parafii oraz stanowisk równorzędnych. Obejmowanie tych stanowisk przez cudzoziemców i bezpaństwowców uzależnione zostało od uzyskania zgody właściwego organu administracji państwowej. Wskazanie w tekście ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania na obywatela miało zapewnić jej formalną zgodność z konstytucją. Ustawa nie określa wieku, od którego jednostka uzyskuje uprawnienia do korzystania z wolności sumienia i wyznania. Przyznaje jednak rodzicom prawo decydowania o kierunku religijnego wychowania dzieci. Ogranicza tym samym samodzielność dzieci w dokonywaniu wyboru aż do osiągnięcia wieku pełnoletniego. Ustawa pomija milczeniem sprawę rozstrzygania ewentualnych sporów między rodzicami, powstających na tle określenia kierunku religijnego wychowania dzieci. Spory takie rozstrzygane będą przez sądy na podstawie przepisów prawa rodzinnego.

Przedmiotowy zakres wolności sumienia i wyznania określony został zarówno w sposób ogólny, jak i szczegółowy. Art. 1 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania stwierdza, że wolność sumienia i wyznania obejmuje swobodę wyboru religii lub przekonań oraz wyrażanie ich indywidualnie i zbiorowo, prywatnie i publicznie. Ustawa nie poprzestaje na tej zwięzłej a jednocześnie bardzo pojemnej definicji, ale uzupełnia ją podając w art. 2 przykładowy, a tym samym nie wyczerpujący wykaz uprawnień wynikający z wolności sumienia i wyznania. Korzystając z niej jednostka może: tworzyć Kościoły i związki wyznaniowe, należeć do nich, uczestniczyć w czynnościach i obrzędach religijnych oraz wypełniać obowiązki religijne i obchodzić święta religijne, głosić swoją religię lub przekonania, wychowywać dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniami w sprawach religijnych, zachowywać milczenie w sprawach swojej religii lub przekonań, utrzymywać kontakty ze współwyznawcami i uczestniczyć w pracach organizacji religijnych o zasięgu międzynarodowym, korzystać ze źródeł informacji na tematy religijne, wytwarzać i nabywać przedmioty potrzebne dla celów kultu i praktyk

religijnych oraz korzystać z nich, wytwarzać, nabywać i posiadać artykuły potrzebne do przestrzegania reguł religijnych, wybrać stan duchowny i zakonny, zrzeszać się w organizacjach świeckich w celu realizacji zadań wynikających z wyznawanej religii bądź przekonań, swobodnie świadczyć na rzecz Kościołów i związków wyznaniowych lub instytucji charytatywnych. Ponieważ obowiązujące na mocy postanowień ustawowych dni wolne od pracy ustalane były według katolickich świąt religijnych, wyznawcy innych religii czuli się upośledzenie w swym prawie do obchodzenia własnych świąt religijnych. Aby usunąć te pokrzywdzenie, ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania przyznaje wyznawcom religii niekatolickich prawo do zwolnień z pracy lub nauki na czas niezbędny do obchodzenia tych świąt, nie przypadających w dni ustawowo wolne od pracy, pod warunkiem jednak odpracowania czasu zwolnienia. Obowiązek odpracowywania wywołuje krytykę mniejszości wyznaniowych z powodu naruszenia zasady równouprawnienia obywateli przy korzystaniu z wolności sumienia i wyznania.

Ustawa bierze pod uwagę szczególną sytuację osób pełniących służbę wojskową lub zasadniczą służbę w obronie cywilnej, przebywających w zakładach służby zdrowia i opieki społecznej, zakładach karnych, poprawczych i wychowawczych oraz aresztach śledczych, ośrodkach przystosowania społecznego oraz schroniskach dla nieletnich, a także dzieci i młodzieży przebywających na koloniach i obozach organizowanych przez instytucje państwowe. Korzystanie przez te osoby z wolności sumienia i wyznania jest, w różny zresztą sposób, ograniczone. Przyznając tym osobom prawo uczestniczenia w czynnościach i obrzędach religijnych, wypełniania obowiązków religijnych, obchodzenia świąt religijnych oraz posiadania i korzystania z przedmiotów potrzebnych do uprawiania kultu i praktyk religijnych, ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania nie określa sposobu realizacji tych uprawnień. Odsyła ich regulację do odrębnych ustaw i rozporządzeń wykonawczych. Jedynie ustawa o stosunku państwa do Kościoła katolickiego wskazuje bliżej, w jaki sposób to następuje. Jej śladami pójdą zapewne przyszłe ustawy normujące status prawny pozostałych Kościołów i związków wyznaniowych.

Wolność sumienia i wyznania, podobnie jak i inne wolności, nie ma charakteru nieograniczonego. Wytyczenie granic tej wolności pozostaje zawsze rzeczą trudną. Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania przewiduje, że korzystanie z tej wolności, zarówno w sposób indywidualny, jak i zbiorowy, może podlegać jedynie ograniczeniom wprowadzonym przez ustawę a koniecznym dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, zdrowia i moralności publicznej albo podstawowych praw i wolności innych osób. Realizacja uprawnień wynikających z wolności sumienia i wyznania nie może też uzasadniać uchylania się od wykonywania obowiązków nakładanych przez ustawy. Jedyne wyjątek dotyczy obowiązku służby wojskowej. Ze względu na przekonania religijne bądź wyznawane zasady moralne oby-

watele mogą żądać skierowania ich do odbycia służby zastępczej. Żądanie takie, w świetle przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony, nie musi być jednak uwzględnione. Zależy to od uznania organów administracji wojskowej.

Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania konkretyzuje konstytucyjną zasadę równouprawnienia obywateli. Religia bądź przekonania w sprawach religijnych nie mogą być przesłanką różnicowania praw i obowiązków obywatelskich. Ustawa potwierdza równość praw obywateli wierzących i niewierzących w życiu państwowym, politycznym, gospodarczym, społecznym i kulturalnym. Zakazuje dyskryminowania lub uprzywilejowania kogokolwiek z powodu wyznawanej religii lub przekonań w sprawach religijnych. Zabrania także zmuszania obywateli do udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych albo powstrzymywania ich od takiego uczestnictwa.

Zasada równouprawnienia obywateli została rozciągnięta przez ustawy wyznaniowe na osoby duchowne i zakonne, przy uwzględnieniu różnic uzasadnianych szczególnie charakterem funkcji wykonywanych przez te osoby. Normalnie potwierdzona została zasada generalna głosząca, iż duchowni i osoby zakonne Kościołów i związków wyznaniowych korzystają z praw i podlegają obowiązkom na równi z innymi obywatelami, we wszystkich dziedzinach życia państwowego, politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego. Zakres praw i obowiązków politycznych i państwowych osób duchownych i zakonnych modeluje konstytucyjna zasada rozdziału Kościoła i państwa. Wpływa ona na praktyczną możliwość korzystania tych osób z praw politycznych i na pełnienie funkcji z wyboru czy nominacji w organach państwowych, nakładając na nie obowiązek powstrzymywania się od prowadzenia działalności politycznej. W tym samym kierunku zmierzają też zwykle przepisy prawa wewnętrznego Kościołów i związków wyznaniowych.

Wyłomem w zasadzie równouprawnienia obywateli w zakresie korzystania z praw społecznych pozostawało do 17 maja 1989 r. pominięcie osób duchownych i zakonnych przy obowiązkowym ubezpieczeniu społecznym. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym duchownych zmienia tę sytuację, zapewniając osobom duchownym i zakonnym prawo do ochrony zdrowia oraz pomocy w razie choroby lub niezdolności do wykonywania swych funkcji. Usunięte zostało w ten sposób źródło rodzące poczucie krzywdy i podważające zasadę równouprawnienia obywateli.

Ustawy wyznaniowe wprowadzają wyjątki od zasady równouprawnienia obywateli przy wykonywaniu przez osoby duchowne i zakonne obowiązków publicznych. Zakres i tryb uzyskiwania tych zwolnień określają przepisy obowiązujących ustaw. Duchowni po otrzymaniu święceń oraz członkowie zakonów po złożeniu profesji wieczystej, z wyjątkiem duchownych wybieranych na określoną kadencję, zwalniani są od służby wojskowej i przenoszeni do rezerwy. Duchowni, z wyjątkiem wybieranych na określoną kadencję, oraz członkowie zakonów mogą być powoływani do odbycia ćwiczeń wojs-

kowych tylko w celu przeszkolenia do pełnienia funkcji kapelana wojskowego, ale za zgodą właściwego przełożonego kościelnego. Duchowni, z wyjątkiem wybieranych na określoną kadencję, mogą być powoływani do czynnej służby wojskowej wyłącznie do pełnienia funkcji kapelanów wojskowych. Słuchacze seminariów i szkół duchownych oraz członkowie zakonów mogą być powoływani do czynnej służby wojskowej wyłącznie do służby sanitarnej lub służby w obronie cywilnej. Ustawa o stosunku państwa do Kościoła katolickiego przewiduje dodatkowo możliwość odraczania zasadniczej służby wojskowej alumnów wyższych seminariów duchownych oraz nowicjuszy zakonnych. W razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny duchowni katolicy powoływani będą do pełnienia funkcji kapelanów wojskowych, a katolicy alumni wyższych seminariów duchownych i członkowie zakonów pełnić będą służbę sanitarną lub służbę w obronie cywilnej. Organy wojskowe w porozumieniu z biskupem diecezjalnym powinny pozostawić do duszpasterskiej obsługi ludności niezbędną liczbę duchownych spośród tych, którzy podlegają mobilizacji. Przyszłe ustawy indywidualne rozszerzą te uprawnienia na osoby duchowne i zakonne pozostałych Kościołów i związków wyznaniowych.

Uchylone zostały przepisy kodeksu karnego przewidujące zastrzoną odpowiedzialność karną duchownych za działania polegające na nadużywaniu wolności sumienia i wyznania na szkodę interesów państwa przy wykonywaniu obrzędów lub innych funkcji religijnych oraz za wykorzystywanie cudzych wierzeń lub łatwości w sprawach wiary w celu wywołania zbiegowiska lub innego zakłócenia porządku publicznego. Wprowadzony został natomiast obowiązek powiadamiania przełożonych o wszczęciu i ukończeniu postępowania toczącego się z urzędu przeciwko duchownym i alumnom seminariów duchownych, co zrównuje ich w tym zakresie z funkcjonariuszami państwowymi, studentami i żołnierzami.

Ustawy wyznaniowe nie wypowiadają się bezpośrednio w sprawie gwarancji i ochrony indywidualnej wolności sumienia i wyznania. Odnoszą się do niej jednak pośrednio te gwarancje, które ustawy wyznaniowe wiążą z działalnością Kościołów i związków wyznaniowych, jak rozdział Kościoła i państwa, świecki charakter państwa, jego neutralność religijno-światopoglądowa, podobnie jak i formy ochrony tej działalności przewidziane przez ustawy wyznaniowe. Utrzymany został zakres ochrony wolności sumienia i wyznania określony w kodeksie karnym oraz w ratyfikowanych przez Polskę paktach praw człowieka. Znajdują też zastosowanie obowiązujące, instytucjonalne formy dochodzenia przez jednostkę naruszanych uprawnień, wynikających z wolności sumienia i wyznania, przez Naczelny Sąd Administracyjny czy Rzecznika Praw Obywatelskich.

IV. SYTUACJA PRAWNA KOŚCIOŁÓW I ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH

Sytuacja prawna Kościołów i związków wyznaniowych warunkowana jest przede wszystkim przez charakter państwa. Państwo świeckie, neutralne i niekompetentne w sprawach religijnych, gwarantując Kościołom i związkom wyznaniowym swobodę działalności religijnokultowej i niezależności organizacyjno-funkcjonalną, nie może przestać interesować się całkowicie ich działalnością. Taka ignorancja mogłaby zostać uznana za dyskryminację. Kościoły i związki wyznaniowe, aby korzystać z wolności religijnokultowej, muszą działać w sferze podlegającej wyłącznej regulacji państwa świeckiego. Od władz państwowych zależy, czy ta działalność podlegać będzie powszechnie obowiązującemu prawu dotyczącemu stowarzyszeń i organizacji świeckich, czy też stworzone zostanie dla nich prawo szczególne (*quoad sacra externa*) oraz czy Kościoły i związki wyznaniowe będą występowały w państwowym systemie prawnym pod własną formą organizacyjną czy też przybiorą formę określoną przez państwo, jak np. we Francji – stowarzyszeń kultowych. Większość państw świeckich tworzy dla Kościołów i związków wyznaniowych prawo specjalne, w którym występują one pod własną formą organizacyjną. Jest to uzasadnione dużymi trudnościami praktycznymi zastosowania prawa dotyczącego stowarzyszeń świeckich do Kościołów i związków wyznaniowych oraz wypracowania dla nich odrębnych form organizacyjnych, umożliwiającym im działanie w państwowym porządku prawnym. Normalną formą regulacji sytuacji prawnej Kościołów i związków wyznaniowych jest droga ustawodawcza. Nie są też wykluczone umowy i porozumienia, a w przypadku Kościoła katolickiego umowy ze Stolicą Apostolską.

Ustawy wyznaniowe z 17 maja 1989 r. tworzą dla Kościołów i związków wyznaniowych odrębne prawo. Uznają bowiem, że ich status prawny określają przepisy obowiązujących powszechnie ustaw, o ile ustawy wyznaniowe nie zawierają odmiennych postanowień. Ustawy specjalne określające sytuację prawną Kościołów i związków wyznaniowych nie mają też jednolitego charakteru. Ich przepisy dzielą się na wspólne, odnoszące się do wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych, i szczególne normujące indywidualnie status prawny konkretnych Kościołów bądź związków wyznaniowych. Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, której przepisy odnoszą się do wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych, wprowadza zasadę odrębnego normowania ich sytuacji prawnej w drodze ustawodawczej. Jako pierwszy taką regulację uzyskał Kościół katolicki. Należy przypuszczać, że w najbliższej przyszłości uchwalone zostaną dalsze ustawy indywidualne.

Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania ustala bynajmniej nie wyczerpujący katalog uprawnień wynikających ze swobody wypełniania funkcji religijnych. Wskazuje zarazem, że korzystanie z tych uprawnień odbywa się na zasadzie równouprawnienia, co ma zapobiegać ich różnicowaniu

w ustawach indywidualnych, a także przy interpretacji ich przepisów. Wiele z wymienionych uprawnień ulegało od razu konkretyzacji i uszczegółowieniu, mimo iż zgodnie z intencją autorów ustawy miało to nastąpić dopiero w ustawach indywidualnych. Wyczerpująca konkretyzacja tych uprawnień znalazła swój wyraz w ustawie o stosunku państwa do Kościoła katolickiego.

Ustawy potwierdzają swobodę organizowania i sprawowania kultu publicznego. Ustawa o stosunku państwa do Kościoła katolickiego zaznacza, że działalność kultowa podlega władzy kościelnej i nie wymaga zgłaszania i zezwoleń, gdy odbywa się na gruntach i w budynkach kościelnych. Pozwolenie władz administracyjnych nie jest wymagane na organizowanie religijnych uroczystości pogrzebowych na cmentarzach komunalnych. Nauczanie religii uznane zostało za wewnętrzną sprawę Kościołów i związków wyznaniowych. Potwierdzone zostało tradycyjne prawo do kształcenia duchownych. Ustawa o stosunku państwa do Kościoła katolickiego rozwiązała sporny dotąd problem wyższych uczelni papieskich. Zawarta w wykonaniu jej postanowień umowa między Rządem RP i Konferencją Episkopatu z 30 czerwca 1989 r. unormowała sprawy interesujące obie strony. Rozszerzone zostało prawo Kościołów i związków wyznaniowych do zakładania i prowadzenia szkół oraz innych placówek oświatowo-wychowawczych.

Ustawy wyznaniowe uznały prawo Kościołów i związków wyznaniowych do udzielania posług duszpasterskich w wojsku, zakładach wychowawczych i opiekuńczych, zakładach służby zdrowia, koloniach i obozach organizowanych przez instytucję państwowe, w zakładach karnych, poprawczych, aresztach śledczych, ośrodkach przystosowania społecznego i w schroniskach dla nieletnich. Dokładniej normuje realizację tego prawa ustawa o stosunku państwa do Kościoła katolickiego.

W korelacji z indywidualnym prawem wyznawców pozostaje prawo Kościołów i związków wyznaniowych do tworzenia organizacji mających na celu działalność na rzecz formacji religijnej albo realizacji zadań wynikających z misji Kościoła lub związku wyznaniowego. Dla powstawania i funkcjonowania tych organizacji ustawy wyznaniowe stworzyły korzystniejsze od ogólnie obowiązujących przepisów prawa o stowarzyszeniach rozwiązania prawne. Kościołowi katolickiemu przywrócone zostało prawo do organizacji charytatywnej Caritas, działającej do 1950 r. w ramach jego struktur organizacyjnych.

Kościoły i związki wyznaniowe oraz ich działalność otoczone zostały ochroną prawną. Zakres tej ochrony nie został określony. Odwołano się w tej kwestii do obowiązujących ustaw, głównie kodeksu karnego, który nie zawiera skutecznej ochrony obrzędów i uroczystości religijnych. Ważnym instrumentem obrony interesów religijnych Kościołów i związków wyznaniowych jest przyznanie im uprawnienia do wnoszenia skarg do Trybunału Konstytucyjnego, w wypadku naruszenia w aktach normatywnych upraw-

nień jednostkowych lub zbiorowych, wynikających z wolności sumienia i wyznania.

Jednym z istotnych uprawnień jednostkowych wypływających z wolności sumienia i wyznania jest możliwość tworzenia nowych Kościołów i związków wyznaniowych. Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania odrzuca stosowany dotąd w praktyce system koncesyjny, zastępując go systemem zgłoszeniowym, aczkolwiek wymaga od deklaracji założycielskiej nie zawsze niezbędnych danych informacyjnych. Odmowa przyjęcia deklaracji, z przyczyn ściśle wskazanych w ustawie, poddana została kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. Osobowość prawną uzyskuje nowo tworzony Kościół lub związek wyznaniowy z chwilą wpisu do rejestru, prowadzonego przez wskazany w ustawie organ administracji państwowej.

Realizacja obszernego katalogu prawnień wynikających z wolności wypełniania funkcji religijnych przez Kościoły i związki wyznaniowe nie ma charakteru nieograniczonego. Granice tej wolności wyznaczają ustawy chroniące bezpieczeństwo, porządek, zdrowie i moralność publiczną albo podstawowe prawa i wolności innych osób, a także innych Kościołów i związków wyznaniowych.

Ze swobody wypełniania funkcji religijnych wynika autonomia i samorząd Kościołów i związków wyznaniowych. Ustawy wyznaniowe przyznają im prawo rządzenia się własnym prawem, swobodne wykonywanie władzy duchownej i jurysdykcyjnej oraz zarządzanie sprawami wewnętrznymi. Używały one niezależność od państwa i pełną samodzielność w zakresie ustalania swoich struktur organizacyjnych, powoływania władz i określania form ich funkcjonowania. Uchylone zostały przepisy dekretu z 31 grudnia 1956 r. o organizowaniu i obsadzaniu stanowisk kościelnych, ograniczające samorządność Kościołów i związków wyznaniowych. Obecnie mogą one swobodnie tworzyć jednostki organizacyjne, jak diecezje i parafie albo jednostki równorzędne. Obowiązane są jedynie poinformować o ich utworzeniu właściwe organy administracji państwowej.

Cechą podstawową autonomii Kościołów i związków wyznaniowych jest tworzenie własnego systemu norm prawnych. Państwo nie uczestniczy w procesie powstawania czy nowelizowania tego prawa. Skuteczność norm tego prawa ogranicza się do forum wewnętrznego. Nie wywołują one bezpośrednio skutków w państwowym porządku prawnym. Ich skuteczność zależy od woli państwa, wyrażonej w formie ustawodawczej. O wiele większe pozostaje oddziaływanie pośrednie tego prawa. Państwo normując status prawny poszczególnych Kościołów i związków wyznaniowych nie może tego prawa ignorować i określać treści swego prawa niezależnie od ich postanowień. Potwierdzają to przepisy ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego.

Ustawy wyznaniowe uznają prawo Kościołów i związków wyznaniowych do nabywania, posiadania i zbywania majątku ruchomego i nieruchomego

oraz zarządzania nim. Realizacja tych uprawnień następuje przez osoby prawne. Tworzenie i funkcjonowanie wyznaniowych osób prawnych, ustalanie ich organów normowane jest przez prawo wewnętrzne. Uchylone zostały postanowienia kodeksu cywilnego ograniczające zdolność prawną wyznaniowych osób prawnych do posiadania majątku niezbędnego dla realizacji celów religijnych. Nabywanie, posiadanie i zbywanie majątku ruchomego i nieruchomości przez wyznaniowe osoby prawne podlega przepisom ogólnie obowiązujących ustaw. Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, a szczególnie ustawa o stosunku państwa do Kościoła katolickiego, wprowadzają znaczny katalog zmian i odstępstw do tych przepisów oraz różnorodne ulgi podatkowe.

V. PAŃSTWO ŚWIECKIE

Kształtowanie stosunków państwo – Kościół pozostaje pod przemożnym wpływem państwa, aczkolwiek rola Kościoła nie jest bynajmniej bez znaczenia. Państwo, wyposażone w suwerenną władzę, określa swoje stanowisko wobec Kościołów i związków wyznaniowych poprzez stanowienie norm prawnych. W ustrojach demokratyczno-liberalnych, gdzie twórcy prawa związani są wolą swoich wyborców, organy i instytucje państwowe występują w charakterze gwarantów indywidualnej i kolektywnej wolności sumienia i wyznania. Państwo uzyskuje charakter świecki, neutralny wobec przekonań swoich obywateli w sprawach religii. W ustrojach niedemokratycznych, a zwłaszcza totalitarnych, organy i instytucje państwowe, często przy zachowaniu formalnych nakazów, przestają pełnić funkcje gwarancyjne indywidualnej i kolektywnej wolności sumienia i wyznania, stając się narzędziem realizacji celów określonych przez aprobowaną doktrynę. Państwo przestaje mieć charakter świecki, neutralny wobec przekonań swoich obywateli w sprawach religii, a indywidualna i kolektywna wolność sumienia i wyznania podlega istotnym ograniczeniom a nawet całkowitemu unicestwieniu.

Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, konkretyzując ogólne postanowienie konstytucji dotyczące rozdziału Kościoła i państwa, uznaje świecki charakter państwa. Widzi w państwie świeckim gwaranta wolności sumienia i wyznania, swobody wypełniania funkcji religijnych i równouprawnienia wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych oraz równouprawnienia obywateli bez względu na przekonania w sprawach religijnych. Art. 10 ustawy stwierdza, że Polska jest państwem świeckim, neutralnym w sprawach religii i przekonań. Akcentując neutralność, nadaje świeckości państwa treść podobną do nadawanej przez państwo demokratyczno-liberalne. Zrywa tym samym z socjalistyczną wersją świeckości państwa, łączącą

się z zaangażowaniem jego organów i instytucji w popieranie i krzewienie światopoglądu materialistycznego.

Świeckość państwa uzyskała charakter prawny. Wynikają z niej określone konsekwencje dla zakresu i form działania aparatu państwowego w sprawach religijno-światopoglądowych. Obejmuje ona zwykle: 1) awyznaniowość państwa, 2) niekompetencje państwa do regulowania spraw natury religijnej, 3) zakaz subwencjonowania przez państwo działalności religijnej, 4) neutralność państwa w sprawach religijno-światopoglądowych.

Awyznaniowy charakter państwa oznacza przede wszystkim odrzucenie istnienia religii panującej i więzów organizacyjnych łączących instytucje państwowe z wyznaniowymi. Państwo nie wyznaje wiary a działalność jego organów nie łączy się z obrzędami religijnymi. Wewnątrz i na zewnątrz budynków państwowych nie są umieszczane znaki i symbole religijne. Funkcje państwowe nie są wykonywane przez Kościoły i związki wyznaniowe, a zadania religijne przez organy i instytucje państwowe.

Państwo świeckie uznaje swą niekompetencję do regulowania spraw natury religijnej (dogmaty, doktryna, kult, liturgia, organizacja, kształcenie duchownych) i wyrażania opinii czy ocen w kwestiach wiary czy poglądów filozoficznych. Nie istnieje ustawodawstwo państwowe dotyczące spraw wewnętrznych Kościołów i związków wyznaniowych. Od decyzji państwa nie może zależeć tworzenie i istnienie wyznań. Państwo świeckie nie ingeruje w sprawy wewnętrzne Kościołów i związków wyznaniowych, nie rozstrzyga sporów powstałych na tle religijno-wyznaniowym ani nie wykonuje decyzji władz kościelnych. Jest natomiast kompetentne do rozpatrywania spraw regulowanych przez prawo państwowe a dotyczących osób duchownych lub zakonnych bądź Kościołów i związków wyznaniowych. Gdy wewnątrz Kościołów i związków wyznaniowych naruszane jest prawo państwowe czy prawa i wolności jednostki, organy państwowe nie mogą uchylić się od interwencji, uzasadniając to swoją niekompetencją. Skuteczność nakazów i zakazów prawa kościelnego w państwowym porządku prawnym zależy od ich uznania przez prawo państwowe. Państwo świeckie nie interesuje się wyznaniem i przekonaniem w sprawach religijnych swoich obywateli. Nie stawia w urzędowych formularzach pytań dotyczących wyznania, gwarantując obywatelom prawo do milczenia.

Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania przewiduje generalny zakaz dotowania i subwencjonowania Kościołów i związków wyznaniowych, wskazując w ten sposób jedną z cech państwa świeckiego. Dopuszcza jednak wyjątki od tej zasady. Muszą mieć one podstawę w przepisach ustawowych. Interpretacja tego zakazu ogranicza jego zakres do działalności czysto religijnej. Nie jest nim obejmowana działalność charytatywna, społeczna czy oświatowo-wychowawcza prowadzona przez Kościoły i związki wyznaniowe. Nie dotyczyć też będzie ten zakaz subwencjonowania ochrony

zabytków architektury i sztuki sakralnej, które ustawa uznaje za dziedzictwo kultury narodowej.

Przyjęcie przez ustawę o gwarancjach wolności sumienia i wyznania zasady neutralności religijno-światopoglądowej państwa nastąpiło po długich dyskusjach w zespole redakcyjnym. Oznaczała zerwanie z dotychczas lansowanym oficjalnie poglądem o światopoglądowym zaangażowaniu państwa socjalistycznego, w popieranie i krzewienie filozofii materialistycznej. Zasada ta zabezpiecza, w sposób chyba najpełniejszy, realizację funkcji gwarancyjnych wobec uprawnień wynikających z wolności sumienia i wyznania i swobody wypełniania funkcji religijnych przez Kościoły i związki wyznaniowe. Stanowi podstawową przesłankę pełnego równouprawnienia obywateli.

Neutralność oznacza bezstronność państwa wobec wszelkich przekonań w sprawach religijnych. Państwo powstrzymuje się od prowadzenia jakiegokolwiek indoktrynacji swoich obywateli. Uznaje pluralizm religijno-światopoglądowy społeczeństwa i gwarantuje mu swobodę wymiany poglądów na tematy religijne i światopoglądowe. Stwarza warunki umożliwiające obywatelom swobodny wybór religii czy światopoglądu. Z neutralności wyprowadzany jest obowiązek państwa absolutnej równości wobec prawa wszystkich opinii i opcji religijnych i światopoglądowych. Neutralność państwa rozciąga się na wszystkich funkcjonariuszy państwowych przy wykonywaniu funkcji urzędowych. Przy wydawaniu decyzji czy przy rozstrzyganiu sporów nie mogą się kierować własnymi sympatiami czy przekonaniem religijnymi lub światopoglądowymi. Spoczywa na nich obowiązek bezstronnego postępowania wobec zróżnicowanych pod względem wyznaniowym obywateli.

Neutralność państwa świeckiego rozciąga się również na szkoły państwowe. Ustawy wyznaniowe jedynie częściowo konkretyzują tę zasadę. Odrzucona została formalnie zasada światopoglądowego zaangażowania państwa w dziedzinie oświaty i wychowania, przez nowelizację art. 1 ustawy o rozwoju systemu oświaty i wychowania z 1961 r. Złamany został monopol nauczania państwowego przez umożliwienie Kościołom i związkom wyznaniowym tworzenia wszystkich typów szkół. Nastąpiło zrównanie praw nauczycieli i uczniów tych szkół z prawami nauczycieli i uczniów szkół państwowych. Otwartą pozostaje kwestia rozumienia neutralności nauczania, przy uwzględnieniu uprawnień nauczyciela i ucznia wynikających z wolności sumienia i wyznania. Dyskusyjną pozostaje też sprawa wprowadzenia religii do szkół państwowych jako przedmiotu fakultatywnego.

Neutralność państwa świeckiego oznacza, że jego organy i instytucje nie kierują się w swej działalności określoną doktryną religijną czy filozoficzną. Nie jest to bynajmniej równoznaczne z neutralnością tego państwa wobec systemu wartości moralnych aprobowanych przez społeczeństwo. Państwo tworząc prawo opiera się na określonych wartościach. W państwie wyznaniowym jest to system moralny religii panującej. W państwie świeckim system ten tworzą wartości moralne wspólne dla obywateli wyznających różne

religie i światopoglądy. Państwo świeckie winno stworzyć warunki, aby wartości te mogły być prezentowane w życiu publicznym i w konsekwencji znaleźć swój wyraz w procesie demokratycznie tworzonego ustawodawstwa.

W państwie świeckim sfery działania organów państwowych i kościelnych pozostają wyodrębnione i oddzielone. Ta odrębność organizacyjna i niezależność funkcjonalna ma swoje uzasadnienie, gdy chodzi o sferę religijną i państwową. Istnieją jednak obszary życia społecznego czy narodowego, które interesują zarówno państwo, jak i Kościoły lub związki wyznaniowe. Współpraca w tych dziedzinach nie tylko nie powinna być wykluczona, jak było dotychczas, ale przeciwnie staje się nakazem politycznego i społeczno-rozsądku. Ustawy wyznaniowe biorą to pod uwagę i nakładają na państwo obowiązek współdziałania z Kościołami i związkami wyznaniowymi w zachowaniu pokoju, kształtowaniu korzystnych warunków rozwoju kraju oraz zwalczaniu patologii społecznych, a także w ochronie, konserwacji, udostępnianiu i upowszechnianiu zabytków architektury, sztuki i literatury religijnej. Katalog tych dziedzin nie ma charakteru zamkniętego. Ustawy wyznaniowe przewidują dla realizacji wskazanych celów możliwości powołania wspólnych instytucji.

VI. UWAGI KOŃCOWE

Ustawy wyznaniowe z 17 maja 1989 r. tworzą nowy model stosunków państwo – Kościół. Odrzucają zróżnicowany przedmiotowo katalog ograniczeń indywidualnej i zbiorowej wolności sumienia i wyznania. Przyjmują wolnościową wykładnię funkcji religijnych wypełnianych przez Kościoły i związki wyznaniowe. Wprowadzają nowe gwarancje wolności sumienia i wyznania, włączając do nich także Trybunał Konstytucyjny. Stwarzają dla działalności gospodarczej Kościołów i związków wyznaniowych, związanych z realizacją funkcji religijnych, korzystniejsze od ogólnie obowiązujących rozwiązania prawne. Naprawiają niesprawiedliwości natury majątkowej, wyrządzone w przeszłości Kościołowi katolickiemu. Uznają autonomię i samorząd Kościołów i związków wyznaniowych. Nadają zasadzie rozdziału Kościoła i państwa nową treść, akcentując neutralność religijno-swiatopoglądową państwa.

Nowe rozwiązania modelowe opracowane były w państwie i dla państwa realnego, a właściwie totalitarnego socjalizmu. Miały bronić i chronić interesy religijne jednostki i Kościołów oraz związków wyznaniowych przed państwem, które w przeszłości prowadziło walkę z religią i dalekie było od spełniania funkcji gwaranta wolności sumienia i wyznania. Państwo to, decy-

dując się na ich wydanie, pragnęło przejść od konfrontacji z religią i Kościołami do nawiązania z nimi dialogu i porozumienia. Realizowane natomiast będą w państwie o innym systemie ustrojowym i politycznym. Czas pokaże czy te rozwiązania i w jakim stopniu zdadzą egzamin w nowych warunkach politycznych.