

JAROSŁAW SZYMANEK

INTERPRETACJA PRZEPISÓW WYZNANIOWYCH W KONSTYTUCJI

Mówiąc o postanowieniach konstytucji odnoszących się do problematyki wyznaniowej, tak samo zresztą jak i wszystkich innych postanowieniach, nie można dokonywać czysto literalnej wykładni przepisów ustawy zasadniczej. Przy takim założeniu dokonujemy bowiem nazbyt radykalnej symplifikacji i *de facto* banalizacji zagadnienia interpretacji norm konstytucyjnych, normy te zaś są normami szczególnymi, bo i konstytucja jest ustawą szczególną, ustawą zasadniczą¹. Jako ustawa zasadnicza odznacza się ona, po pierwsze, szczególną formą, po drugie, szczególną treścią i, po trzecie wreszcie, szczególną mocą prawną². Jeśli chodzi o formę konstytucji, to składa się na nią z jednej strony specyficzny tryb uchwalania, z drugiej zaś tryb zmieniania postanowień ustawy zasadniczej. Dzięki temu konstytucja odznacza się szczególną odpornością na wszelkie ewentualne propozycje czy choćby tylko sugestie jej doraźnych, dyktowanych jedynie koniunkturalnymi przesłankami zmian i modyfikacji. Wyjątkowy, bo szczególnie reżim ingerowania w tekst konstytucji, pociągający za sobą mniej lub dalej idącą zmianę jej treści, jest wobec tego swoistą kłapą bezpieczeństwa, której podstawowy *telos* wyznacza chęć zagwarantowania konstytucji przynajmniej minimalnej stabilności i trwałości, co *per se* jest niebagatelnym czynnikiem, wpływa-

¹ Por. M. Kruk, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza w państwie*, w: *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 14 n.

² Por. S. Bożyk, *Konstytucja*, Białystok 1999, s. 17 n.

jącym na postrzeganie konstytucji jako aktu przede wszystkim prawnego, a dopiero w następnej kolejności politycznego czy tym bardziej ideologicznego³. Jak każdy bowiem akt prawny, zwłaszcza w demokratycznym państwie prawnym, konstytucja powinna odznaczać się pewną konieczną stabilnością, zapewniającą jej temporalną odporność na wszelkie, nieograniczone zmiany, włącznie – jeśli nie przede wszystkim – ze zmianą całkowitą, oznaczającą zastąpienie jednego aktu prawnego drugim⁴. Stabilność i trwałość konstytucji (a także każdego innego aktu normatywnego) jest więc wartością samą w sobie, będąc zarazem jednym z kryteriów oceny jakości konstytucji i prawa w ogóle⁵. Oczywiście stabilność konstytucji, zapewniająca jej temporalne bezpieczeństwo, nie może powodować, że konstytucja stanie się aktem zupełnie nieadekwatnym do rzeczywistości prawnej, społecznej i – *last but not least* – politycznej. Ustawa zasadnicza bowiem, aby stanowiła *lex* w pełnym tego słowa znaczeniu, musi być aktem „odpowiadającym chwili”, tzn. aktem pragmatycznym, prakseologicznym i użytecznym, co *a priori* oznacza również, że zamienialnym, dostosowywanym do odpowiedniego kontekstu sytuacyjnego, w jakim przychodzi mu funkcjonować.

Z kolei na szczególną treść konstytucji składają się tzw. materie konstytucyjne, czyli obszary regulacyjne, które każdorazowo wymagają inkorporacji do tekstu ustawy zasadniczej. Katalog takich spraw obejmuje przede wszystkim: zdefiniowanie podmiotu władzy państwowej, wyliczenie zasad naczelnych, określenie zasadniczej struktury aparatu państwowego oraz wyliczenie podstawowych praw i wolności jednostki⁶. W tym ostatnim obszarze, bardzo przecież pojemnym, znajduje się również wskazanie najważniejszych postanowień

³ Szerzej na ten temat zob. L. Garlicki, *Normatywna wartość ustawy zasadniczej*, w: *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 9 n.

⁴ Szerzej na temat typów zmiany konstytucji zob. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 86 n.

⁵ Por. A. Łopatka, *Kryteria jakości prawa*, w: *Jakość prawa*, Warszawa 1996, s. 28 n.

⁶ Powyższy katalog materii konstytucyjnych nie jest zamknięty, jednak zawiera on elementy powszechnie uznawane za bezsprzeczne. Por. E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s. 34.

z zakresu problematyki konfesyjnej, w szczególności zaś wolności sumienia i wyznania w jej obydwu wymiarach, a zatem zbiorowym i indywidualnym⁷.

Przyjęcie istnienia materii konstytucyjnych oznacza, że każda konstytucja, aby była konstytucją w pełnym tego słowa znaczeniu, a więc konstytucją kompleksową, musi regulować kwestie kwalifikowane jako materie konstytucyjne, w przeciwnym bowiem razie konstytucja będzie miała charakter cząstkowy, epizodyczny, nie spełniającej wymogu konstytucji pełnej, w sposób kompleksowy regulującej najistotniejsze elementy ładu społeczno-politycznego. Uznanie przy tym za element materii konstytucyjnej kwestii wyznaniowych, bez precyzowania szczegółowego ich zakresu, stwarza już na samym początku, a zatem *prima facie* jedną z przesłanek nie tyle może interpretacji, ile oceny regulacji konstytucyjnej. Pominiecie zagadnień konfesyjnych (wszystkich, ale już nie jakichkolwiek⁸) w tekście konstytucji oznacza bowiem, że konstytucja ma charakter jedynie fragmentaryczny⁹, a co zatem idzie, także i tymczasowy, ograniczony – przynajmniej w założeniu – do czasu przyjęcia właściwej, a więc pełnej ustawy zasadniczej¹⁰. W sferze stosunków wyznaniowych przenosi to płaszczyznę jurydyzacji tych stosunków na poziom regulacji podkonstytucyjnej, co samo w sobie

⁷ Problematyka wyznaniowa nie jest z reguły uznawana wprost jako materia konstytucyjna, jednak należy uznać, że mieści się ona w obrębie szerszej kategorii, mianowicie praw i wolności jednostki, które są uznawane jako materia obligatoryjnie wymagająca swego pomieszczenia w tekście konstytucji. Zob. R. M. Małajny, *Konstytucjonalizm a przedmiotowy zakres konstytucji*, w: *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 96 n.

⁸ Najważniejszą kwestią w obrębie problematyki wyznaniowej jest z pewnością zagwarantowanie indywidualnej wolności sumienia i wyznania. Przepisy instytucjonalne, a więc przepisy określające stosunki państwa ze związkami wyznaniowymi, mają już tutaj znaczenie wtórne, a co ważniejsze, muszą być zawsze koherentne względem postanowień z zakresu indywidualnej wolności sumienia i wyznania.

⁹ Por. J. Szymanek, *Konstytucyjna regulacja stosunków państwo–kościół (ujęcie komparatystyczne)*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 4, s. 22 n.

¹⁰ Szerzej na temat tymczasowych aktów konstytucyjnych zob. T. Mołdawa, *Konstytucja i tymczasowe akty konstytucyjne*, w: *Między polityką a historią. Księga pamiątkowa na sześćdziesięciopięciolate profesora Zygmunta Hemerlinga*, red. M. Nadolski, Warszawa 1995, s. 285 n.

jest już tendencją niewłaściwą, a w niektórych przypadkach nawet niebezpieczną, bo sprzyjającą instrumentalizacji przepisów wyznaniowych. W najlepszym razie wyłącznie pozakonstytucyjne ujęcie zagadnień wyznaniowych, a zatem bez jakichkolwiek konstytucyjnych dyrektyw w tym zakresie, grozi niestabilnością praktyki wyznaniowej i jej przynajmniej potencjalną labilnością oraz oczywistością w tych warunkach temporalnością. Ocena kompleksowości regulacji konstytucyjnej, bez wnikania w zagadnienia szczegółowe, jest więc pierwszym krokiem przy interpretacji wyznaniowych postanowień ustawy zasadniczej. Jeśli bowiem konstytucja reguluje, przynajmniej *in principio*, problematykę konfesyjną, to jest konstytucją *par excellence*, konstytucją pełną, a zatem konstytucją, której interpretacja będzie miała decydujące znaczenie dla jej właściwej aplikacji w obrocie prawnym. Jest tak, gdyż to właśnie problematyka konfesyjna – czy, jeszcze szerzej, światopoglądowa – jako ta problematyka, która stanowi swoisty podzbiór w obszarze materii z zakresu wolności i praw człowieka, jest najczęściej pozostawiana poza obrębem regulacji w przypadku konstytucji częściowych, a więc i temporalnych. W przypadku zaś właściwych, czyli pełnych i kompleksowych ustaw zasadniczych zagadnienia z obszaru wolności i praw człowieka są już zawsze przedmiotem konstytucyjnego unormowania, chociaż oczywiście nie zawsze i nie wszędzie z jednakowym, tj. wyczerpującym stopniem szczegółowości. Niemniej samo pomieszczenie w akcie rangi konstytucyjnej kwestii wyznaniowych jako elementu znacznie szerszej charakterystyki statusu prawnego jednostki w państwie, na czele z fundamentalną zasadą wolności sumienia i wyznania, jest swoistym indykatorem kompleksowości konstytucji jako ustawy zasadniczej. Konstytucja będzie wobec tego aktem pełnym, całościowym, a więc i *a priori* nieepizodycznym czy też nieincydentalnym wówczas, gdy obok szeregu postanowień z zakresu organizacji aparatu państwowego zawrze choćby wąską lub ograniczoną do minimum charakterystykę problematyki konfesyjnej, w tym określenie wolności sumienia i wyznania oraz wskazanie instytucjonalnych założeń stosunków państwowo-kościelnych. Pewna zresztą ogólność, czy nawet ogólnikowość, w regulacji tych zagadnień jest wskazana, a ponadto

wynika z pragmatyki konstytucji jako ustawy zasadniczej¹¹. Konstytucyjne założenia, przynajmniej rudymenatnych kwestii konfesyjnych, będą bowiem detalizowane w aktach prawnych niższej rangi, a co za tym idzie, będą ekstrapolowały na pozakonstytucyjny, *ergo* szczegółowy sposób regulacji wyznaniowej¹².

Objęcie gorsetem konstytucyjnej regulacji najważniejszych elementów (składników) problematyki wyznaniowej zmniejsza zatem niebezpieczeństwo niewłaściwej, niezależnie od tego, czy maksymalistycznej, czy też minimalistycznej, praktyki wykładniczej w odniesieniu do aktów niższej rangi. Rygor konstytucyjności ogranicza zarówno samą dowolność transponowania norm konstytucyjnych na niższy poziom aktów prawotwórczych, jak i ich niewłaściwej, dokonywanej *contra*, a w najlepszym razie *praeter legem* interpretacji. W zakresie praktyki stosowania norm kluczową rolę odgrywa właśnie interpretacja normatywnych wskazań ustawy zasadniczej, która szczególnie w obszarze konfesyjnym odznacza się bardzo często niekonsekwencją, fluktuacją, w skrajnych warunkach nawet niewłaściwą, a wręcz sprzeczną z literą ustawy zasadniczej detalizacją¹³. W znakomitej większości przypadków ta nieprawidłowa aplikacja, dokonywana *in plus* lub *in minus* względem konstytucyjnych wskazań polityki wyznaniowej, ma swoje źródło w interpretacji konsty-

¹¹ Konstytucja z założenia nie jest przecież kodeksem, nie reguluje w sposób sztywny i wyczerpujący wszystkich zagadnień, które podejmuje. Będąc ustawą zasadniczą, konstytucja normuje sprawy najważniejsze, przesadzając kierunek ich prawnej reglamentacji, nadając im ogólny kształt, konkretyzowany na niższych piętach procedury prawotwórczej. Konstytucja stwarza w ten sposób pewien margines swobody w detalizowaniu swoich postanowień, co potwierdza tylko wagę jej prawidłowej interpretacji.

¹² Szerzej na temat wielopoziomowego systemu źródeł prawa wyznaniowego zob.: P. Stanisławski, *Źródła prawa wyznaniowego*, w: *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego*, red. A. Mezglewski, Lublin 2004, s. 303 n.; K. Warchałowski, *Źródła obowiązującego w Polsce prawa wyznaniowego*, w: J. Krukowski, K. Warchałowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2000, s. 39 n.

¹³ Jest to zjawisko charakterystyczne zwłaszcza w Polsce. Szerzej na ten temat zob. J. Szymanek, *Regulacja stosunków państwo–kościół w polskich aktach konstytucyjnych XX wieku*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3, s. 27 n.

tucji, która wiele razy podporządkowana jest pozaprawnym determinantom¹⁴.

Wielka waga, jaką ma właściwa, a więc wierna z konstytucją interpretacja norm wyznaniowych (i nie tylko zresztą), wynika z faktu, że normy te *per se ipse* nie nadają się najczęściej do bezpośredniej egzekucji i wymagają swojego rozwinięcia w postanowieniach aktów niższego rzędu, w tym zwłaszcza ustawowych. Niemniej na skutek zagwarantowania pewnego konfesyjnego *minimum minimorum* w konstytucji, jego podkonstytucyjna detalizacja nie jest już nigdy swobodna i musi być przeprowadzona zgodnie z linią przewodnią konstytucji, w czym przejawia się trzecia, najważniejsza cecha definicyjna konstytucji, mianowicie jej szczególna moc prawna¹⁵. Moc ta – w porównaniu z wszystkimi innymi źródłami prawa stanowionego – jest najwyższa, co oznacza, że jakikolwiek akt wadliwy pod względem konstytucyjnym nie może (nie powinien) wywoływać jakichkolwiek skutków prawnych¹⁶. W ten sposób z najwyższą mocą konstytucji koresponduje znacznie szersza od samej ustawy zasadniczej idea konstytucjonalizmu, której naczelną zasadą jest protekcja praw fundamentalnych, zabezpieczająca przed jakimkolwiek nadużyciem prawa¹⁷. Powiązanie szczególnej (najwyższej) mocy prawnej konstytucji z ideą konstytucjonalizmu, gwarantującą respektowanie praw zasadniczych, w szczególności zaś ich wierne wprowadzanie do obie-

¹⁴ Widać to szczególnie w przypadku państw socjalistycznych, kiedy to interpretacja konstytucyjnych unormowań problematyki wyznaniowej czy, szerzej, światopoglądowej podporządkowana była podstawowym założeniom marksizmu-leninizmu. Por.: J. Osuchowski, *Państwo a kościół w konstytucjonalizmie socjalistycznym*, Warszawa 1983, s. 12 n.; J. Osuchowski, *Zagadnienie rozdziału kościoła od państwa w Polsce Ludowej. Teoria i rzeczywistość*, w: *Studia z dziejów polskiej myśli politycznej*, red. K. Przybyś, Warszawa 1994, s. 9 n.; M. T. Staszewski, *Polityka wyznaniowa europejskich państw socjalistycznych*, w: *Polityka wyznaniowa. Tło – warunki – realizacja*, red. W. Mysłek, M. T. Staszewski, Warszawa 1975, s. 80 n.

¹⁵ Por. M. Kruk, *Konstytucja jako ustawa*, s. 23, 24.

¹⁶ Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 53 n.

¹⁷ Szerzej na ten temat zob.: A. Pułło, *Idea konstytucjonalizmu w systemie zasad prawa konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5, s. 9 n.; A. Pułło, *Zasada konstytucjonalizmu (prolegomena)*, w: *Przeobrażenia w współczesnym prawie konstytucyjnym*, red. K. Działocha, Wrocław 1995, s. 59 n.

gu prawnego *via* akty podkonstytucyjne, ma ścisły związek przede wszystkim z rozległym obszarem praw i swobód jednostki¹⁸. Konstytucjonalizm i tkwiąca w nim inherentnie idea konstytucji jako *lex fundamentalis* jest przede wszystkim ukierunkowany na ochronę praw i swobód jednostki¹⁹. Stąd m.in. status prawny jednostki jest dzisiaj bez żadnych zastrzeżeń uznawany za materię konstytucyjną, koniecznie zawarowywaną (aczkolwiek bez określenia stopnia jej szczególności) w ustawie zasadniczej²⁰. Przy czym tylko *prima facie* brak jakichkolwiek ram przedmiotowych sposobu inkorporowania tej materii do ustawy zasadniczej mógłby powodować uczynienie tych praw fikcyjnymi czy np. źle albo niewłaściwie introdukowanymi do realnego obrotu prawnego. Takim zabezpieczeniem jest bowiem nie tyle stworzenie ram, których np. ustrojodawca zawsze i wszędzie musi przestrzegać, konstytucjonalizując sferę praw jednostki, ile właśnie zasada konstytucjonalizmu, na czele z priorytetem konstytucji w całym hierarchicznie skonstruowanym systemie źródeł prawa. W efekcie jej zastosowania norma, która naruszałaby normatywne wskazania ustawy zasadniczej, byłaby derogowana, gdyż jako niezgodna z wzorcem unormowania danej kwestii (w tym przypadku praw i wolności jednostki) musiałaby ustąpić przed hierarchicznie wyższą od niej normą konstytucyjną. Pokazuje to najlepiej, jak ważną rzeczą jest prawidłowa interpretacja normy konstytucyjnej. W większości przypadków przed niekonstytucyjnością realizowaną bądź to w praktyce prawodawczej (poprzez uchwalenie niekonstytucyjnej ustawy lub wydanie innego aktu prawnego naruszającego ustawę zasadniczą), bądź to orzeczniczej (poprzez wydawanie orzeczeń i decyzji administracyjnych na podstawie wadliwych uregulowań podkonstytucyjnych) chroni właściwa, dokonywana zgodnie z „duchem konsty-

¹⁸ Trzeba przecież pamiętać, że sama idea konstytucji jako ustawy zasadniczej była nierozzerwalnie związana z ochroną i promocją praw człowieka.

¹⁹ Por. A. Jamróz, *Demokracja konstytucyjna. Kilka konsekwencji dla systemu prawa*, w: *Konstytucja Federalna Szwajcarskiej Konfederacji z 1999 r. i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, red. Z. Czeszejko-Sochacki, Białystok 2001, s. 17 n.

²⁰ Por. M. Grzybowski, *Zakres przedmiotowy regulacji konstytucyjnej w klasycznych i historycznych konstytucjach pisanych*, w: *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 40 n.

tucji” interpretacja jej postanowień. W znakomitej większości przypadków to przecież interpretacja odpowiedniej zasady, normy czy idei konstytucyjnej warunkuje kształt jej skonkretyzowania na poziomie ustawowym i podustawowym. Rola formalnych²¹ mechanizmów weryfikujących poprawność, w tym zwłaszcza konstytucyjność prawa, jest więc wyraźnie wtórna wobec prawidłowej, a więc przede wszystkim wiernej interpretacji unormowań ustawy zasadniczej.

Prawa i wolności człowieka, jakie konstytucja ma statuować, chronić i respektować, dowodzą nie tylko samej relewantności procesów interpretacyjnych, ale również i tego, że to właśnie ten obszar konstytucyjnej materii wymaga szczególnej ostrożności i dbałości. Będąc aktem wyrażającym ideę praw człowieka, ustawa zasadnicza musi być tak skonstruowana, tak interpretowana i wreszcie tak wprowadzana w życie, aby prawa i wolności jednostki w jak najlepszym i jak najwyższym stopniu ucieleśnić i urealnić²². W tym sensie można powiedzieć, że konstytucja pełni rolę wtórną, a nawet służebną wobec praw fundamentalnych człowieka, na czele z jego prawem do wolności, równości i poszanowania godności. W tym punkcie widać, jak ważna, zwłaszcza przy wyraźnej tendencji do złej, a w każdym razie niewłaściwej interpretacji, jest interpretacja obszaru postanowień ustawy zasadniczej związanego z materią konfesyjną. Dziedzina wyznaniowa jest wszak substratem tej materii konstytucyjnej, którą katalogujemy jako status prawny jednostki. Dlatego też warunkiem *sine qua non*, a jednocześnie podstawą wszelkich regulacji konfesyjnych musi być konstytucyjne określenie sytuacji wyznaniowej jednostki²³. Normy określające rudymenty zasad odnoszących się do sfery wyznaniowej czy, jeszcze lepiej, światopoglądowej dotyczą

²¹ Chodzi tu przede wszystkim o cały system sądowej ochrony konstytucyjności prawa na czele z sądami (trybunałami) konstytucyjnymi, które dzisiaj są podstawową gwarancją instytucjonalną szczególnej (najwyższej) mocy prawnej konstytucji.

²² Widać to najlepiej w tych wszystkich koncepcjach doktrynalnych, które opierały się na koncepcji umowy społecznej, w swoim założeniu zawiązywanej właśnie po to, aby zapewnić jednostce niezbędne minimum praw i swobód.

²³ Stąd też w definiowaniu prawa wyznaniowego akcentuje się przede wszystkim właśnie to, że prawo to stanowi kompleks norm „określających sytuację jednostki ze względu na jej wyznanie”. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1999, s. 14.

przecież głównie jednostki jako takiej. Dlatego to ona powinna stanowić zawsze punkt centralny konstytucyjnej charakterystyki również w zakresie stosunków konfesyjnych, gdyż każdy model tych stosunków powinien być zawsze funkcją konfesyjnego zdefiniowania statusu jednostki. W konsekwencji np. prawa kościołów i innych związków wyznaniowych, w tym zwłaszcza państwowo-kościelne relacje instytucjonalne, mają charakter wtórny względem tych postanowień ustawy zasadniczej, które regulują światopoglądowe położenie jednostki²⁴. Rozległa dziedzina spraw wyznaniowych, jaka poddawana jest konstytucjonalizacji, obejmuje więc na samym początku jednostkę i jest związana z poręczeniem jej (lub nie – *casus* państwa wyznaniowego) wolności sumienia i wyznania. Wolność ta, będąc jedną z naczelných wolności człowieka²⁵, jest – w przypadku konstytucyjnej regulacji spraw wyznaniowych – zawsze kategorią podstawową, będącą swoistym oparciem dla innych, w tym również instytucjonalnych przepisów ustawy zasadniczej, stąd też właściwe wydaje się wyodrębnienie jej dwóch wymiarów czy aspektów. Pierwszym będzie indywidualny wymiar wolności sumienia i wyznania, będący tradycyjnym sposobem skonceptualizowania tej wolności względem pojedynczej jednostki, drugim zaś wolność sumienia i wyznania w ujęciu kolektywnym (zbiorowym), zawierająca się w określeniu położenia prawnego związków wyznaniowych oraz określeniu ich relacji instytucjonalnych z państwem²⁶. Z takiego wybitnie projednostko-

²⁴ Por. J. Osuchowski, *Religia i konstytucja*, w: *Państwo. Demokracja. Samorząd. Księga pamiątkowa na sześćdziesięciolecie Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, Warszawa 1999, s. 91.

²⁵ Szerzej na ten temat zob.: K. Pylik, *Wolność sumienia i wyznania w Rzeczypospolitej Polskiej (założenia filozoficzno-prawne)*, w: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 435 n.; A. Łopatka, *Wolność sumienia i wyznania*, w: *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław 1991, s. 407 n.; M. Winiarczyk-Kossakowska, *Wolność sumienia i religii*, „*Studia Prawnicze*” 2001, nr 1, s. 23 n.; H. Świątkowski, *Wolność sumienia i kultu. Jedna z podstaw państwa współczesnego*, w: *Wolność sumienia. Szkice i polemiki*, red. M. T. Staszewski, Warszawa 1973, s. 9 n.; A. Łopatka, *Prawo do wolności myśli, sumienia i religii*, Warszawa 1995, s. 7 n.

²⁶ Por. J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 2000, s. 256 n.

wego (w znaczeniu praw i swobód jednostki) potraktowania sfery regulacji konstytucyjnej spraw wyznaniowych wynika niezbieżnie, jak ważnym czynnikiem w konkretyzowaniu regulacji konstytucyjnych ma interpretacja wyznaniowych przepisów ustawy zasadniczej. Podobnie jak interpretacja innych postanowień konstytucji, także więc interpretacja materii konfesyjnej powinna się dokonywać przez pryzmat praw człowieka i w duchu tych praw. Dookreślenie w ustawach oraz innych aktach prawnych sfery stosunków konfesyjnych jest bowiem zawsze dookreśleniem i ukonkretnieniem rudymen tarnej wolności każdego człowieka, jaką jest wolność sumienia i wyznania²⁷. Wydaje się w związku z tym, że już w punkcie wyjścia interpretacji tego obszaru materii konstytucyjnej powinien obowiązywać nakaz projednostkowego i proindywidualistycznego odkodowywania postanowień konstytucji, aby zagwarantowana w niej wolność sumienia i wyznania mogła być w jak najpełniejszy sposób zrealizowana. Naczelną dyrektywą interpretacyjną powinna być więc tutaj swoiście pojmowana klauzula „życzliwości” czy też „przychylności”. W dodatku – jak się wydaje – przepisy wyznaniowe, jako tkwiące w obszernej kategorii praw i swobód człowieka, są też przepisami bezpośrednio stosowanymi²⁸, co oznacza, że przy braku ich przetransponowania na niższy poziom prawotwórstwa należy stosować je w takiej formie i w takiej postaci, w jakiej zostały wyartykułowane w przepisie konstytucyjnym, co znowu ogranicza niebezpieczeństwo dowolności interpretacji i możliwej przecież niekonstytucyjnej wykładni konstytucji. Przede wszystkim chroni to zasadę konstytucjonalizmu, nie pozwalając, po pierwsze, aby normy konstytucyjne zostały sprzecznie wyegzekwowane w prawie niższego rzędu i, po drugie, aby były one w ogóle wyegzekwowane, nawet wówczas, gdy brak jest ustawowego

²⁷ Por. A. Łopátka, *Jednostka. Jej prawa człowieka*, Warszawa 2002, s. 114 n.

²⁸ W doktrynie prawa konstytucyjnego zauważa się bowiem, że prawa i wolności człowieka jako najważniejsze obszary regulacji konstytucyjnej powinny być stosowane bezpośrednio, bo tylko to stwarza rzeczywistość i pełną rękojmię ich realności oraz szanse właściwej aplikacji w obrocie prawnym. Szerzej na ten temat zob. A. Łabno-Jabłońska, *Zasada bezpośredniego obowiązywania konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Analiza prawnoporównawcza*, w: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 64 n.

przełożenia norm konstytucyjnych. W tym drugim bowiem przypadku niemożliwość bezpośredniego zastosowania normy konstytucyjnej nie pozwalałaby na jej stosowanie w realnym obrocie prawnym, czyniąc ją fikcyjną i na swój sposób bezprzedmiotową²⁹. Reguła, pozwalająca na zastosowanie normy konstytucyjnej (szczególnie, jeśli norma ta obejmuje katalog praw jednostki), kiedy nie jest ona przetransformowana na odpowiednią normę podkonstytucyjną, potwierdza tylko wyjątkowy status praw i wolności człowieka, które zawsze winny być realizowane w sposób gwarantujący ich pełną, maksymalną ochronę. Potwierdza też służebną względem praw jednostki rolę konstytucji, której *raison d'être* stanowi zawsze zabezpieczenie człowieka przed wszelką omnipotencją, arbitralnością czy też dyskrejonalnością państwa³⁰. Przy takim postrzeganiu konstytucji i roli konstytucji rzeczą oczywistą jest, że interpretacja konstytucji, włącznie z uznaniem możliwości jej bezpośredniego stosowania, nakazującego w dodatku jej przychylność względem praw jednostki, *ergo* jej konfesyjnego zdefiniowania, jest przede wszystkim kwestią aksjologii nie tylko samej konstytucji, ale także prawa w ogóle³¹. Należy przy tym zdawać sobie sprawę, że życzliwość względem zasady bezpośredniego stosowania konstytucji oraz życzliwość w jej odkodowywaniu (konieczna, jeśli prawa jednostki chce się maksymalnie respektować), będąca przejawem wartościowania zasad i norm konstytucyjnych, stanowi także formę wprowadzania, przynajmniej w jakiejś postaci, prawa naturalnego, a w każdym razie jego podstawowych elementów czy składników³². Nawet jednak kiedy *implicite* lub *explicite* refutu-

²⁹ Notabene pokazuje to, że zasada konstytucjonalizmu ma dwa wymiary. Pierwszym jest uznanie konstytucji za prawo najwyższego rzędu, drugim zaś zasada maksymalnego egzekwowania norm konstytucyjnych, oznaczająca, że nawet kiedy normy konstytucji nie znajdują swojego przełożenia w normach niższego rzędu, to i tak – pod warunkiem oczywiście, że jest to możliwe – powinny być stosowane.

³⁰ Por. P. Tuleja, *Stosowanie konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane zagadnienia)*, Kraków 2003, s. 63 n.

³¹ Por. P. Tuleja, *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997, s. 15 n.

³² Por.: G. L. Seidler, *Kilka uwag o prawie natury*, w: *Powrót do prawa ponadustawowego*, red. M. Szyszkowska, Warszawa 1999, s. 13 n.; M. Szyszkowska, *Teorie prawa natury XX wieku w Polsce*, Warszawa 1982, s. 35 n.

je się prawo naturalne jako przesłankę życzliwej interpelacji konstytucji, to i tak w momencie jej zastosowania uznaje się, że interpretacja ta jest zawsze kwestią określonego kwantum wartości, które jednak jest bardzo rozmaicie – czasami wręcz diametralnie odmiennie – rozumiane, katalogowane i oceniane³³. Wartości, jakie uznaje się, w sposób mniej lub bardziej dorozumiany, w procesie interpretowania konstytucji, zwłaszcza kiedy interpretacja ta dokonywana jest w duchu przychylności względem praw i wolności człowieka, zawsze przecież za kategorię centralną uznają zasadę godności osoby ludzkiej. Zasada ta, jako *sui generis* norma norm³⁴, musi stanowić podstawę wszelkiej wykładni ustawy zasadniczej, szczególnie zaś tych jej fragmentów, które wprost lub pośrednio dotyczą sfery prawnego położenia jednostki. Z tego punktu widzenia zasada godności jest punktem odniesienia oceny każdej innej normy konstytucyjnej (i podkonstytucyjnej), której przedmiotem jest regulacja praw człowieka, a zatem także i normy z dziedziny konfesyjnej. Przyjęcie takiego założenia w punkcie wyjścia odrzuca tezę agnostycyzmu konstytucyjnego, wprowadzając na jego miejsce tezę o podstawowej roli praw fundamentalnych jednostki, które muszą być w pełni respektowane, stanowiąc fundament nowoczesnego państwa demokratycznego, prawnego i – *last but not least* – pluralistycznego. W ten sposób nawet kiedy odrzuca się możliwość implementowania prawa naturalnego, uznaje się priorytet w porządku prawnym praw fundamentalnych jednostki, względem których ustąpić muszą wszystkie inne normy i podług których należy oceniać konstytucyjność, legalność i prakseologiczną użyteczność wszystkich innych norm³⁵. W efekcie nawet przy stanowczym odrzuceniu prawa naturalnego

³³ Por. J. Nowacki, *Nieostrość systemu prawa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 31(1983), s. 7 n. Szerzej na ten temat zob. O. Weinberger, *Wartość, wartościowanie i doświadczenie wartości w argumentacji prawniczej*, „Studia Prawnicze” 1985, nr 3/4.

³⁴ Szerzej na ten temat zob.: J. Krukowski, *Godność człowieka podstawą konstytucyjnego katalogu praw i wolności jednostki*, w: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 38 n.; F. Mazurek, *Godność człowieka a prawa człowieka*, „Roczniki Nauk Społecznych” 1980, nr 8, s. 30 n.; R. Sobański, *Normatywność godności człowieka*, w: *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne*, Warszawa 2003, s. 19 n. *Godność człowieka jako kategoria prawna*, red. K. Comlak, Wrocław 2001.

jako imperatywu interpretacyjnego ustawy zasadniczej wprowadza się koncepcję tzw. neutralności moralnej prawa, przy czym wbrew nazwie koncepcja ta nie jest bynajmniej neutralna czy moralnie obojętna, gdyż za najwyższą wartość uznaje wolność i prawa jednostki³⁶. Jej zastosowanie jest przede wszystkim pomocne w interpretacji norm prawnych w duchu wolnościowym, co z jednej strony stanowi warunek konieczny pełnej realizacji praw i wolności człowieka, z drugiej zaś zapewnia jednostce maksimum wolności³⁷. Oczywiście samo powołanie się na prawa i wolności człowieka, pośród których znajduje się również prawo do wolności sumienia i wyznania, nie może być jedyną przesłanką w interpretacji ustawy zasadniczej, ani tym bardziej nie może być przesłanką w ocenie funkcjonalności konstytucji, a *via* konstytucji także i całego systemu źródeł prawa³⁸. Takie podejście uznać należy za nazbyt redukcjonistyczne, zwłaszcza że opiera się ono wyłącznie na jednej cesze definicyjnej konstytucji, jaką jest szczególnie obszar regulacji, określane mianem materii konstytucyjnej.

Konstytucja jako ustawa zasadnicza odznacza się jednak nie tylko tym, że jest aktem o szczególnej formie, szczególnej mocy prawnej, i szczególnie, co do najważniejszych założeń z góry wyznaczonym zakresem regulacyjnym. Cechą osobliwą konstytucji jest również i to, że jak rzadko który akt prawny odznacza się ona płynnością czy też elastycznością. Charakterystyczna dla konstytucji jest bowiem pewna, konieczna zresztą, ogólnikowość i lapidarność jej uregulowań. Wynika to nie tylko z tego, że konstytucja jest aktem fundującym cały porządek prawny państwa, a zatem siłą konieczności aktem, który przedmiotem swojej regulacji obejmuje bardzo wiele zagadnień i dziedzin życia, ale także – a nawet przede wszystkim z tego – że konstytucja, przynajmniej w swoim założeniu, jest aktem czy raczej ma być aktem o względnej odporności temporalnej³⁹. Progra-

³⁵ Por. W. Höfling, *Znaczenie podstawowych praw dla argumentacji prawniczej, w: Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona*, red. B. Banaszak, Wrocław 1993, s. 46 n.

³⁶ Por. W. Sadurski, *Neutralność moralna prawa (przyczynek do teorii państwa liberalnego)*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 7, s. 28 n.

³⁷ Por. P. Tulaja, *Normatywna treść*, s. 19.

³⁸ Por. M. Piechowiak, *W sprawie funkcjonalności lub dysfunkcjonalności konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, nr 2, s. 129 n.

mowana długowieczność ustawy zasadniczej nie sprzyja zaś, z oczywistych względów, nazbyt szczegółowej, kazuistycznej reglamentacji jej poszczególnych postanowień. Wynika z tego, że pewna ogólnikowość sformułowań, oczywiście nie posunięta nazbyt daleko, jest w przypadku konstytucji rzeczą oczywistą, a nawet w pewien sposób pożądaną, bo sprzyjającą swoistemu dopasowaniu konstytucji do zmienionego kontekstu sytuacyjnego jej stosowania. Elastyczność konstytucji, przejawiająca się pojemnością jej poszczególnych sformułowań, umożliwia wszak stosowanie konstytucji przez stosunkowo długi czas, bez potrzeby jej ciągłego modyfikowania i dopasowywania do „wymogu chwili”. Wartością niebagatelną konstytucji jest przecież jej swoiście pojmowana tradycyjność, a więc to, że jest ona aktem odpornym na zmiany prawa i zmiany w prawie. Świadczą o tym najlepiej przykłady najstarszych konstytucji wciąż obowiązujących, w przypadku których wartością *per se* jest właśnie ich „historyczność” i długowieczność⁴⁰. Wszystkie te „stare” konstytucje są konstytucjami odznaczającymi się ogólnikowością, jeśli wręcz nielakonicznością swoich sformułowań. To ona w większości przypadków jest czynnikiem pozwalającym na tak długie ich stosowanie. Lakoniczność unormowań ustawy zasadniczej nie krępuje możliwości ich każdorazowego zastosowania, pozwalając w sposób giętki dostosować daną normę do czynników kontekstualnych. W tym miejscu znaczenie podstawowe dla właściwej, odpowiadającej warunkom miejsca i czasu, aplikacji każdej normy konstytucyjnej będzie miała oczywiście jej interpretacja. Ogólnikowe konstytucje z założenia mają być przecież niemalże permanentnie interpretowane i w ten sposób akomodowane do każdorazowych potrzeb ich stosowania w obiegu prawnym⁴¹. Takie konstytucje często nazywane są konstytucjami otwartymi, gdyż są one otwarte dla wszelkich zabiegów wykładniczych, które umożliwią ich stosowanie, zabezpieczając jednocześnie

³⁹ Por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne*, s. 101 n.

⁴⁰ Dla przykładu, oczywiście obok konstytucji USA, wskazać można i inne jeszcze podobne przykłady, np. konstytucje Norwegii, Belgii czy chociażby Holandii.

⁴¹ Por. J. Baszkiewicz, *O kilku dylematach konstytucyjnych w świetle historii*, w: *Konstytucja RP. Oczekiwania i nadzieje*, red. T. Bodio, W. Jakubowski, Warszawa 1997, s. 43 n.

ich stabilność, poprzez wyeliminowanie potrzeby zmiany, która wprost, a więc *expressis verbis* dostosowywałaby normę konstytucyjną do warunków jej zastosowania. Interpretacja konstytucji jest w tych wszystkich przypadkach warunkiem niezbędnym prawidłowego wprowadzenia danej normy, zasady czy wartości do realnego obiegu prawnego. Dotyczy to również sfery unormowań wyznaniowych, które tak jak i inne postanowienia otwartej konstytucji są bardzo pojemne, a o ich definitywnej i konkretnej treści decydują zawsze interpretacje, przekładane najczęściej na język norm podkonstytucyjnych. Sztandarowym wręcz przykładem może być tu nadzwyczaj oszczędna w treści norma I Poprawki do konstytucji USA, wprowadzająca klauzulę *an establishment of religion* oraz klauzulę *free exercise of religion*. Obie te klauzule, nadzwyczaj rozciągliwe i odznaczające się wyjątkowo dużą skalą rozpiętości znaczeniowej, w ostateczny sposób zadecydowały o wersji rozdziału kościoła od państwa *made in America* dopiero w wyniku ich stosownych interpretacji, dokonywanych przede wszystkim przez Sąd Najwyższy⁴². Obie te klauzule i ich proces wykładni wskazują również, *toutes proportions gardeés*, jak silny jest związek między materią wyznaniową a materią dotyczącą praw człowieka. W procesie interpretacji obu klauzul konfesyjnych zawsze wszak wskazywano na ich bezpośrednie rzutowanie na sferę praw i wolności obywatelskich, co przejawiało się m.in. w tym, że interpretacja ta była dokonywana przede wszystkim przez pryzmat tych praw i wolności⁴³.

Interpretacja ustawy zasadniczej jest jednak zabiegiem niezbędnym również w przypadku tych konstytucji, które z większym stopniem precyzji określają rudymenty ładu wyznaniowego. Sama przecież rozległość materii konstytucyjnej z jednej strony, z drugiej zaś potrzeba kondensacji unormowań konstytucyjnych nakazuje wstrzeмиęźliwość ustawodawcy w regulowaniu wszystkiego z dużym stopniem dokładności i szczegółowości. Ekonomia i pragmatyka kon-

⁴² Por. R. M. Małajny, *Konstytucyjna zasada rozdziału kościoła od państwa i jej ewolucja w USA*, w: *Konstytucja USA 1787-1987. Historia i współczesność*, red. J. Wróblewski, Warszawa 1987, s. 289.

⁴³ Por. R. M. Małajny, *Amerykańska wersja instytucji rozdziału kościoła od państwa*, „*Studia Prawnicze*” 1984, nr 1/2, s. 123.

stytucyjna stwarzają tu już *ab initio* pewne ograniczenia dla ustrojodawcy, stawiając przed nim wymóg lapidarności tworzonych przez niego sformułowań⁴⁴. Ta sama lapidarność nie oznacza jednak braku precyzji przyjętych rozwiązań ustrojowych. Norma konstytucyjna z tej tylko racji, że ma być pojemną i ogólną, nie może być normą relatywną, zezwalającą na praktycznie dowolną jej interpretację. Normy konstytucyjne w swojej prostocie i zwięzłości muszą stwarzać pewien szkielet interpretacyjny, wskazując zarazem jednoznacznie kierunek jej wykładni. Unormowania konstytucyjne, w tym także te o charakterze konfesyjnym (zarówno zbiorowym, jak i indywidualnym), są konstruowane na podstawie pewnych wzorców czy skrótów myślowych, posługując się swoistymi słowami – kluczami⁴⁵, milcząc zakładając, że znaczenie tych pojęć jest albo oczywiste, albo utrwalone, w miarę jednolicie rozumiane w prawie, tak iż nie wymaga tworzenia ich szczegółowych charakterystyk ani tym bardziej legalnych definicji⁴⁶. Linia interpretacyjna, przynajmniej z grubsza, jest więc w przypadku wszystkich postanowień konstytucyjnych założona *a priori*. Odpowiednia stylistyka sformułowań, sposób wyartykułowania, forma zapisu słownego, wszystko to w zamyśle projektodawcy konstytucji wyznacza kierunek interpretacji, pozostawiając margines swobody jedynie w zakresie detalizacji, ale już nie rozstrzygnięcia kwestii zasadniczych. Nie oznacza to oczywiście, że zawarte w konstytucji sformułowania są bezdyskusyjne, że w procesie interpretacji nie można różnie „rozkładać akcentów”, zakładając tym samym mniej lub bardziej ekstensywną, mniej lub bardziej punitywistyczną wykładnię poszczególnych sformułowań. Interpretacja przepisów konstytucyjnych winna być przy tym zgodna z regułami wykładniczymi, obejmując m.in. wykładnię gramatyczną, funkcjonalną, celowościową czy np. historyczną⁴⁷.

⁴⁴ Co więcej, czasami owa lapidarność jest traktowana jako przejaw „poprawności legislacyjnej konstytucji”.

⁴⁵ W przypadku regulacji wyznaniowych będą to przykładowo: „wolność sumienia i wyznania”, „wolność religijna”, „rozdział kościoła od państwa”, „neutralność światopoglądowa państwa”, „równouprawnienie związków wyznaniowych” itp.

⁴⁶ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 51.

Niemniej sama czysta egzegeza norm to stanowczo za mało, aby prawidłowo odczytać właściwy sens norm konstytucyjnych, w tym także – jeśli nie przede wszystkim – norm regulujących materię konfesijną. Analiza na poziomie brzmienia konkretnego przepisu, aczkolwiek zawsze konieczna, jest zaledwie jednym z elementów albo raczej poziomów właściwego odkodowywania postanowień ustawy zasadniczej. Obok niej, a właściwie wraz z nią musi bowiem zostać przeprowadzona analiza na poziomie aksjologii i ideologii konstytucji oraz, to kolejny z poziomów egzegezy, na poziomie funkcji, jakie konstytucji zakłada (przypisuje) jej twórca. Interpretacja każdego aktu prawnego, a więc także i konstytucji jest więc zawsze zabiegiem złożonym, obejmującym wiele kolejnych stadiów i poziomów interpretacyjnych, wzajemnie się warunkujących i uzupełniających. Wydobycie z całokształtu materiału konstytucyjnego, w drodze odpowiednich zabiegów intelektualnych, konkretnych norm prawnych i wynikających z nich dyrektyw zachowania się jest więc zawsze czynnością skomplikowaną, na którą składa się bardzo wiele poziomów czy aspektów interpretacyjnych i wiele technik interpretacyjnych⁴⁸.

Norma prawa wyrażona *in extenso* w przepisie prawnym nie może być więc zasadniczą ani tym bardziej jedyną przesłanką jej interpretacji. Czysta norma, nawet rozłożona na czynniki pierwsze przez analizę logiczną, gramatyczną, funkcjonalną, celowościową czy historyczną, nie zawsze przynosi zadowalający rezultat jej wykładni. Nie zawsze też odpowiada na pytanie o różną możliwość aplikacji tej samej normy w różnych systemach prawnych, fundowanych przez różne konstytucje. Widać to zwłaszcza na tle zasady rozdziału kościoła i państwa, która to zasada, mimo że dość powszechnie wprowadzana do tekstów konstytucji (choć za pośrednictwem różnych form⁴⁹), jest różnie odczytywana przez poszczególnych ustawodaw-

⁴⁷ Szerzej na ten temat zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002.

⁴⁸ Por.: M. Zieliński, *Algorytm interpretacji przepisów prawnych*, w: *Eufonia i logos*, red. J. Pogonowski, Poznań 1995, s. 663 n.; L. Nowak, *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawnoznawstwa*, Warszawa 1973.

⁴⁹ Szerzej na ten temat zob. J. Szymanek, *Konstytucyjna regulacja*, s. 22 n.

ców, niosąc ze sobą różne konsekwencje, a w rezultacie różne modele relacji państwa ze związkami wyznaniowymi⁵⁰.

Odczytanie samej, powiedzielibyśmy „nagiej” normy, jest bowiem zawsze zabiegiem końcowym w procesie interpretacji postanowień konstytucji, w tym też postanowień odnoszących się do problematyki wyznaniowej czy, nawet szerzej, światopoglądowej. Co więcej, może ono prowadzić do zupełnego niezrozumienia sensu konstytucyjnych postanowień, nie mówiąc już o tym, że nie odróżnia tego, co dla realnego obrotu prawnego jest sprawą kluczową, mianowicie tzw. *constitution in book* i *constitution in action*. Te dwie konstytucje bardzo często różnią się od siebie, niekiedy nawet diametralnie, co raz jeszcze pokazuje, jak ważną sprawą jest interpretacja konstytucji, przekładająca się w następnej kolejności na praktykę jej stosowania. Ta sama dystynkcja (na *constitution in book* i *constitution in action*) pokazuje również, że dla właściwego odkodowania postanowień konstytucyjnych znaczenie ma nie tylko przepis, w którym jakaś norma jest wyartykułowana, ale również całe „otoczenie” tej normy, czyli kontekst konstytucyjny.

Wydaje się, że zwłaszcza normy z zakresu stosunków wyznaniowych, w tym przede wszystkim te traktujące o instytucjonalnych relacjach państwo–kościół, potwierdzają, że choć przepis może pozostać niezmieniony, to jego aplikacja może odbywać się w bardzo różnym trybie, determinowanym sposobem każdorazowego zinterpretowania tej normy. Sposób ten może być bowiem bardziej lub mniej przychylny w zależności od opcji interpretatora konstytucji. Znakomitym tego potwierdzeniem jest norma art. 82 Konstytucji PRL zakładająca rozdział państwa i kościoła. Norma ta, choć obowiązywała w polskim porządku prawnym formalnie aż do 1997 r., była różnie interpretowana, a co za tym idzie i różnie stosowana⁵¹. Mimo więc nieprzerwanej obowiązywalności normy konstytucyjnej, przewidującej oddzielenie pań-

⁵⁰ Por.: H. Misztal, *Systemy relacji państwo–kościół*, w: *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego*, red. A. Mezglewski, Lublin 2004, s. 43 n.; J. Krukowski, *Kościół i państwo*, s. 43 n.; J. Krukowski, *Systemy relacji między państwem a kościołem*, w: J. Krukowski, K. Warchałowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2000, s. 27 n.; M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, s. 79 n.; A. Czohara, *Stosunki państwo–kościół. Belgia, Francja, Hiszpania, Włochy*, Warszawa 1994.

stwa i kościoła, relacje między państwem a kościołem nie były wcale niezmiennie. Inaczej przecież wyglądały stosunki wyznaniowe w latach 50., kiedy mieliśmy do czynienia z państwem *par excellence* totalitarnym, inaczej w „odwilży” lat 70., kiedy mieliśmy lekką postać autorytaryzmu, jeszcze inaczej na początku lat 80., kiedy to system autorytarny podejmował próby swoistej „reaktywacji”, inaczej zaś w końcu dekady lat 80., kiedy bankructwo idei państwa socjalistycznego okazało się już nieuchronne i kiedy widoczne było wyraźnie rozmiękczenie systemu autorytarnego⁵². Wreszcie inaczej relacje państwa z kościołem wyglądały w latach 90.⁵³, a więc w okresie, w którym art. 82 wciąż zachował swoją aktualność, ale był już zupełnie inaczej, odmiennie, bo na nowo interpretowany⁵⁴, a praktyka wyznaniowa często w ogóle kwestionowała sens konstytucyjnej klauzuli, wprowadzającej rozdział państwa i kościoła⁵⁵. Wszystko to potwierdza, że choć norma prawna może pozostawać niezmienniona, to jej aplikacja, dyktowana przede wszystkim odpowiednim kierunkiem interpretacji, może nadawać jej normie zupełnie inną postać w realnym obrocie prawnym.

Niewątpliwa mobilność stosunków wyznaniowych w okresie Polski Ludowej⁵⁶ potwierdza tylko, że w procesie wykładni norm konstytucyjnych poziom brzemienia przepisu, poziom jego werbalnego wyrażenia czy wysłowienia nie ma nigdy charakteru rozstrzygającego

⁵¹ Por. J. Brożniak, *Konstytucyjne dylematy regulacji stosunków wyznaniowych we współczesnej Polsce*, Warszawa 1996, s. 41 n.

⁵² Na temat realiów politycznych stosunków państwa do kościoła w różnych okresach Polski Ludowej szerzej zob.: J. Osuchowski, *Państwo a Kościół rzymskokatolicki w Polsce w latach 1944-1948*, Warszawa 1981; S. Markiewicz, *Państwo a Kościół w Polsce Ludowej*, Warszawa 1981; A. Dudek, *Państwo i kościół w Polsce 1945-1970*, Kraków 1995; A. Anusz, A. Anusz, *Samotnie wśród wiernych. Kościół wobec przemian politycznych (1944-1994)*, Warszawa 1994.

⁵³ Por. M. T. Staszewski, *Kościół w ładzie ustrojowym Polski*, w: *Problemy socjologii konstytucji*, red. D. Waniek, Warszawa 1991, s. 80 n.

⁵⁴ Por. J. Brożniak, *Konstytucyjne dylematy*, s. 41.

⁵⁵ Por.: M. Winiarczyk-Kossakowska, *Państwowe prawo wyznaniowe w praktyce administracyjnej*, Warszawa 1999, s. 23 n.; B. Górowska, *Wolność sumienia i religii w realiach polskich*, w: A. Czohara, B. Górowska, M. Nadolski, J. Osuchowski, *Dylematy wolności sumienia i wyznania w państwach współczesnych*, Warszawa 1996, s. 65 n.

⁵⁶ Por. J. Szymanek, *Regulacje stosunków państwo–kościół*, s. 36 n.

dla interpretacji i późniejszej egzekucji danego przepisu. Znaczenie podstawowe mają tutaj dwa wyższe, bardziej abstrakcyjne poziomy analizy tekstu konstytucyjnego, tj. poziom aksjologii konstytucji oraz poziom funkcji, jakie konstytucji się przypisuje i jakie z konstytucją się wiążą.

Aspekt aksjologii (w tym też ideologii) konstytucji jest, zwłaszcza dla oceny przepisów stosunków państwowo-kościelnych, rudymen-tarny⁵⁷. To od ideologicznych założeń ustawy zasadniczej i od war-stwy wartości, jakie konstytucja ta wyraża i preferuje, zależy cały późniejszy proces egzekucji konstytucji i późniejszego jej stosowania. Żadna konstytucja nie jest bowiem ideologicznie indyferentna, żadna nie jest konstytucją wypraną z jakichkolwiek idei i doktryny prawno-politycznej, żadna też nie jest konstytucją, która dystansowałaby się od rozmaitego rodzaju koncepcji doktrynalnych, ideologicznych i wreszcie politycznych⁵⁸. Ot chociażby odwołanie się do koncepcji liberalnych, związanych z ideą praw człowieka, sprzyjać będzie pro-jednostkowej, życzliwej czy też przychylniej interpretacji postanowień konstytucji, szczególnie w obszarze związanym z prawami jednostki, a zatem także i w obszarze wyznaniowym (światopoglądowym). Wówczas nawet niedookreślone przepisy konstytucji trzeba będzie odczytywać w taki sposób, by obszar wolności (np. sumienia i wyzna-nia) maksymalnie rozszerzyć, bo taka jest koncepcja liberalnego pań-stwa, respektującego pluralizm poglądów i światopoglądów oraz za-kładającego takie zasady jak legalizm, równość, demokracja czy par-tycypacja. I przeciwnie, wszelkie nawiązywania do koncepcji autory-tarnych i kolektywistycznych będą przeciwstawiały się proindy-widualistycznym metodom interpretacji konstytucji. W rezultacie to poziom ideologii i aksjologii konstytucji ekstrapoluje na wszystkie

⁵⁷ Dotyczy to zresztą nie tylko przepisów wyznaniowych, ale wszystkich przepi-sów ustawy zasadniczej. Por.: P. Winczorek, *Aksjologiczne podstawy nowej konstytu-cji*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 12, s. 3 n.; P. Winczorek, *Nowa Konstytucja Rzeczy-pospolitej Polskiej. Problem aksjologii*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4, s. 9 n.; A. Grześkowiak, *Aksjologia projektu Konstytucji RP*, w: *Ocena projektu Konstytucji RP*, red. J. Krukowski, Lublin 1996, s. 13 n.

⁵⁸ Por. W. Zakrzewski, *Konstytucja a doktryny polityczne*, w: *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971, s. 273 n.

inne aspekty czy też poziomy interpretacji konstytucji. Nie da się też od tego poziomu uciec czy wyeliminować, gdyż każda konstytucja, mniej lub bardziej, ale jednak zawsze odwołuje się do minimalnego kwantum wartości i mniej lub bardziej opiera się na założeniach filozoficznych, ideologicznych i – *last but not least* – politycznych⁵⁹. Te dwa podstawowe, wręcz paradygmatyczne ujęcia ideologii i aksjologii konstytucji wyrażają więc najogólniej dwie idee konstytucji jako ustawy zasadniczej, tj. ideę konstytucji państwa i ideę konstytucji społeczeństwa. Ta pierwsza nawiązuje do kolektywistycznej wizji państwa i społeczeństwa, państwa stojącego ponad jednostką, państwa będącego celem samym w sobie. Alternatywny model, model konstytucji społeczeństwa jest zaś wizją konstytucji przede wszystkim jednostkowej, indywidualistycznej, zakładającej służebną rolę konstytucji względem jednostki i konstytuowanej przez nią grupy społecznej (rodziny, stowarzyszenia, związku zawodowego czy wyznaniowego, partii, narodu). W uproszczeniu można powiedzieć, że te dwa przeciwstawne ujęcia właściwe są dwóm podstawowym koncepcjom ładu konstytucyjnego czy, szerzej, ustrojowego, tj. koncepcji demokratycznej (konstytucja społeczeństwa) i koncepcji autokratycznej (konstytucja państwa)⁶⁰. Ta pierwsza odwołuje się do wolności człowieka jako źródła wszystkich postanowień konstytucyjnych, zakładając w tym względzie jedynie pomocniczą rolę konstytucji jako aktu ukierunkowanego na realizację praw i wolności pojedynczej jednostki. Zasadami tak pojmowanej wizji demokracji (tj. konstytucji społeczeństwa) są m.in.: suwerenność narodu, podział władz, pluralizm polityczny i szersza jeszcze od niego idea społeczeństwa obywatelskiego, partycypacja polityczna obywateli i wreszcie stojąca u szczytu tych zasad zasada godności człowieka, jego równości i wolności. Wizja natomiast państwa autokratycznego (zwerbalizowana w tzw. konstytucji państwa) zakłada podporządkowanie wszelkich celów państwa i celów prawa, w tym także konstytucji, efektywności władzy jako dobra najwyższego, któremu podporządkowane są wszystkie inne dobra, wartości, normy i zasady, włącznie z zasadą

⁵⁹ Por. Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993.

⁶⁰ Por. W. Osiatyński, *Twoja konstytucja*, Warszawa 1997, s. 38 n.

wolności jednostki. W tym przypadku więc wartości kolektywne, tj. grupa, społeczeństwo, naród i wreszcie państwo, będą zawsze miały priorytet, co oznacza, że indywidualistyczne rozwiązania konstytucyjne (a tym bardziej podkonstytucyjne) będą miały charakter drugo- czy nawet trzecioplanowy, a co za tym idzie, w razie ewentualnej kolizji z wartościami naczelnymi (kolektywnymi) będą musiały ustąpić.

Oczywiście, przyjęcie odpowiedniej opcji ideologicznej patrzenia na konstytucję bezpośrednio rzutuje na sposób jej interpretacji. Norma szczegółowa, niezależnie od formy jej wyartykułowania, pełni tu rolę wyraźnie wtórną względem ideologicznej (politycznej) wizji konstytucji. Jej np. literalna czy funkcjonalna wykładnia zawsze będzie ustępowała miejsca ideologicznej wykładni konstytucji, która w założeniu będzie miała zawsze pierwszeństwo, oznaczające m.in., że wszystkie postanowienia konstytucji będą musiały być interpretowane w taki sposób, aby jak najpełniej zrealizować ideologiczne (doktrynalne) cele nakreślone przez ustawę konstytucyjną⁶¹.

Priorytet ideologiczno-aksjologicznej warstwy konstytucji w ocenie jej wszelkiego rodzaju rozwiązań widać bardzo wyraźnie właśnie na przykładzie konstytucji z 1952 r. Była to typowa konstytucja państwa, a zatem konstytucja zakładająca pełną dyskrejonalność państwa względem własnego obywatela⁶². Jest rzeczą oczywistą, że dyskrejonalność taka musiała się objawiać szczególnie mocno w zakresie relacji państwo–obywatel, co ze zrozumiałych względów musiało się odbijać również i na sferze konfesyjnej, w tym na instytu-

⁶¹ Nie trzeba przy tym dodawać, że powodować to będzie dewaluację samej konstytucji jako ustawy zasadniczej.

⁶² Priorytet państwa, a w tym wtórność praw i swobód obywatelskich, był zresztą wprost podkreślany przez doktrynę prawa konstytucyjnego tamtego okresu. Stąd m.in. brało się powszechnie akceptowane przekonanie, że prawa i wolności człowieka stanowią funkcję obowiązków, jakie jednostka musi spełniać względem państwa. Dopiero zatem właściwa, z punktu widzenia ideologii państwa, realizacja obowiązków przez jednostkę mogła spowodować przyznanie jednostce określonych praw. Wyraźny wtórny charakter praw człowieka był także dostrzegany już w samej systematyce konstytucji, która sferę wolności człowieka regulowała w odległym rozdziale siódmym, znajdującym się za rozdziałami określającymi ustrój i strukturę aparatu państwowego, co po raz kolejny pokazuje, że tamta konstytucja była konstytucją państwa, a nie społeczeństwa.

cjonalnych stosunkach państwo–kościół. Potwierdza to chociażby przyjęcie zasady jednostronnej regulacji statusu prawnego związków wyznaniowych⁶³. Wykluczenie konsensualnego mechanizmu porozumienia państwa i władz danego związku wyznaniowego w zakresie określenia prawnego położenia tego związku wyraźnie przecież pokazuje subordynację związku konfesyjnego, a *via* związku również i jego członków względem państwa, które w sposób w pełni arbitralny reguluje jego sytuację prawną. Oczywiście w przypadku państwa autorytarnej koncepcja jedynie doktrynalna była dodatkowo potwierdzana i wzmacniana praktyką stosowania danej normy, wyraźnie wskazującą podrzędny charakter związków konfesyjnych (a więc i obywateli) względem państwa⁶⁴. Z kolei obecnie obowiązująca konstytucja, z 2 kwietnia 1997 r., jest już w pełnym tego słowa znaczeniu konstytucją społeczeństwa, co widać chociażby w katalogu jej zasad naczelnych⁶⁵ (na czele z zasadą godności osoby ludzkiej⁶⁶) oraz rozwiązań proceduralnych, zakładających m.in. stosowanie na szeroką skalę instytucji demokracji bezpośredniej, zachęcającej jednostkę do politycznej aktywności, będącej przecież cechą państwa demokratycznego, a więc państwa opowiadającego się za podmiotową, a nie przedmiotową koncepcją obywatela⁶⁷. Widać z tego najlepiej,

⁶³ Przy czym oczywiście nie jest to jedyny przejaw przewagi polityki nad prawem czy wręcz ideologii nad prawem, jaką można było zaobserwować na gruncie Konstytucji PRL. Już sam fakt, że niemalże do końca istnienia PRL (bo do 1989 r.) normy konstytucyjne nie były zrealizowane poprzez ich przełożenie na język ustaw, wskazuje na ograniczoną rolę prawa w regulowaniu problematyki konfesyjnej w tamtym okresie.

⁶⁴ Szerzej na ten temat zob. J. Dziobek-Romański, *Uznawanie związków religijnych w Polsce (1944-1989) narzędziem dyskryminacyjnej polityki władz*, Lublin 2004, s. 85 n.

⁶⁵ Por. Z. Witkowski, *Wybrane zasady naczelne ustroju politycznego i gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. R. Mojak, Lublin 2000, s. 49 n.

⁶⁶ Por. K. Complak, *O prawidłowe pojmowanie godności osoby ludzkiej w porządku RP*, w: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 63 n.

⁶⁷ Aktywność obywatelska jest cechą wyłącznie państwa demokratycznego. W przeciwieństwie do ustrojów niedemokratycznych demokracja wymaga od obywatela jego politycznego zaangażowania. Szerzej na ten temat zob.: T. Moldawa, *Aktywność polityczna obywateli w systemie demokratycznym*, w: *Przestrzeń polityki i spraw*

że to właśnie model państwa, za jakim konstytucja optuje i jaki realizuje, jest podstawową dyrektywą w interpretacji norm ustawy zasadniczej. Wszystkie szczegółowe rozwiązania (ideowe, organizacyjne czy proceduralne) są wobec tego zawsze interpretowane przez pryzmat tego modelu, co zresztą odpowiada prakseologicznemu założeniu tworzenia na bazie konstytucji odpowiedniego ustroju społeczno-politycznego. Konstytucja w tym zakresie pełni bowiem rolę twórczą, kreatywną, będąc podstawą, czyli konstytucją właśnie określonego porządku, w tym także porządku wyznaniowego⁶⁸.

Drugi poziom interpretacji konstytucji to poziom funkcji konstytucji. Otóż każda konstytucja z tej racji, że jest ustawą szczególną, bo ustawą zasadniczą, spełnia szereg funkcji⁶⁹, przy czym przez funkcję należy rozumieć zadania, jakie konstytucji się przypisuje *a priori* lub jakie pełni ona w rzeczywistości oraz ogół skutków prawnych, społecznych i politycznych, jakie wynikają z faktu istnienia, a zwłaszcza obowiązywania danej konstytucji *hic et nunc*. Najważniejszą i chronologicznie pierwszą spośród wszystkich funkcji jest oczywiście funkcja jurydyczna: konstytucja to przecież *lex fundamentali*, podstawowy regulator stosunków prawnych w państwie, czyli *tout court* norma norm. Konstytucja, by mogła należycie spełnić wszystkie inne funkcje, musi najpierw realizować w możliwie pełny sposób funkcję jurydyczną czy normatywną, ma być budulcem formułowania określonego rodzaju wzorców postępowania, ma być po prostu prawem. Konstytucja jest przecież prawem, jest ustawą, w dodatku ustawą zasadniczą. Mimo jej całej specyfiki winno się zatem wobec niej stawiać takie same wymagania, jakie stawia się innym aktom prawnym, przede wszystkim zaś zadanie tworzenia wiążących wzorców zachowań, jakie kreują normy prawne właściwe każdemu aktowi normatywnemu⁷⁰. Pamiętać jednak trzeba, że konstytucjonalizm peerelow-

wyznaniowych. *Szkice dedykowane Profesorowi Januszowi Osuchowskiemu z okazji 75-lecia urodzin*, red. B. Górowska, Warszawa 2004, s. 155 n.

⁶⁸ Szerzej na ten temat zob.: W. J. Wołpiuk, *Ogólna charakterystyka państwa w konstytucji, jego istota, cele, funkcje i forma*, w: *Założenia systemu politycznego PRL*, red. W. Sokolewicz, „Studia Konstytucyjne” 1989, t. 2, s. 232 n.

⁶⁹ Por. A. Bałaban, *Funkcje konstytucji*, w: *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzcіński, Warszawa 1997, s. 7 n.

ski nie traktował konstytucji jako aktu typowo normatywnego⁷¹, stąd też i funkcja normatywna nie miała aż tak wielkiego znaczenia, co *per se* dyskredytowało samą konstytucję jako ustawę zasadniczą, a pośrednio zakładało też wyraźny priorytet polityki nad prawem⁷². Konstytucja PRL była traktowana nie jako zbiór norm prawnych, na które może się powołać każdy w toku jej egzekucji. Była przede wszystkim aktem ideologicznym, mobilizacyjnym, który w swojej warstwie normatywnej jest kierowany przede wszystkim do ustawodawcy, który dopiero później miał detalizować postanowienia konstytucyjne, w momencie wykonywania przez siebie funkcji ustawodawczej, czyli w momencie stanowienia ustaw⁷³. Stąd m.in. brała się zasada, że obywatel, czy związek wyznaniowy, nie mógł się powołać na przepis konstytucyjny, bo nie on był *de facto* adresatem tego przepisu. Adresatem był ustawodawca zwykły, który realizując tzw. pozytywny obowiązek ustawodawcy, miał konkretyzować przepisy konstytucji, nadając im postać norm ustawowych. Norma konstytucyjna, jaka by ona nie była, zwłaszcza zaś norma adresowana do obywatela i jego struktur organizacyjnych, a zatem także i do związków wyznaniowych, nie miała wobec tego bezpośredniego oddziaływania w obrocie prawnym. Tak długo, jak długo nie została ona przełożona na język normy ustawowej, pozostawała więc w zasadzie quasi-normą, bo nie można było jej wprost zastosować. Warto tu wskazać, że nie przypadkiem właśnie w odniesieniu do normy regulującej stosunki państwowo-kościelne uznaje się, że była ona zrealizowana dopiero w 1989 r. wraz z przyjęciem tzw. pakietu ustaw wyznaniowych, wcześniej bowiem ustawodawca zwykły nie wykonał konstytucyjnego nakazu ustawowego określenia relacji prawnych między państwem a kościołem w drodze ustawy⁷⁴.

⁷⁰ Por. L. Garlicki, *Normatywna wartość*, s. 9 n.

⁷¹ Por. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *O aspekcie normatywnym ustawy zasadniczej PRL*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 7, s. 27 n.

⁷² Szeroko na ten temat zob. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967.

⁷³ Szerzej na ten temat zob. J. Trzeciński, *Funkcja prawna konstytucji socjalistycznej*, Wrocław 1978.

Odmawianie konstytucji jej najważniejszej funkcji, czyli funkcji normatywnej, powodowało, że konstytucję traktowano w kategoriach czysto politycznych i ideologicznych jako pewien apel programowy skierowany do ustawodawcy, aby ten w toku wykonywanej przez siebie działalności prawotwórczej realizował jak najlepiej wskazania programowe i ideologiczne zawarte w konstytucji. Dlatego też konstytucja ta tak wielki nacisk kładła na dynamiczną funkcję ustawy zasadniczej, wskazując program ustrojowy o bardzo mocnym zabarwieniu ideologicznym⁷⁵. Hasła państwa demokracji ludowej, państwa urzeczywistniającego sojusz robotniczo-chłopski, państwa likwidującego klasy społeczne żyjące z wyzysku robotników i chłopów czy wreszcie państwa zabezpieczającego władzę i wolność przed siłami wrogimi ludowi, to wszystko były hasła na wskroś polityczne, co powodowało, że konstytucja miał być aktem przede wszystkim prawnym, była aktem wybitnie politycznym, ideologicznym, akcentującym progresywne zadania konstytucji, związane z socjalistyczną przebudową kraju⁷⁶. Widać z tego najlepiej, że konstytucja z 1952 r. w samym swoim założeniu miała być apelem adresowanym do parlamentu, aby ten rozwijał normy konstytucyjne w duchu ideologii zaprogramowanej w ustawie zasadniczej. W efekcie ustawa, która pozwalała zaaplikować konkretną normę konstytucyjną w obrocie prawnym, była, po pierwsze, czysto normatywnym przełożeniem konstytucyjnych dyrektyw, po drugie i dla doktryny tamtego okresu najważniejsze, wskazań programowych i ideologicznych zawartych w konstytucji, które w swoim całokształcie miały przynieść jakościową zmianę społeczną w kierunku zbudowania społeczeństwa socja-

⁷⁴ Por.: M. Pietrzak, *Przełom w ustawodawstwie wyznaniowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, nr 1; M. Pietrzak, *Model stosunków państwo–kościół w świetle ustaw wyznaniowych z 17 V 1989*, w: *Kościół i prawo*, t. 12, Lublin 1994, s. 9 n.; J. Osuchowski, *Nowe ustawodawstwo w sprawach wyznaniowych*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 10, s. 26 n.

⁷⁵ Por. W. Sokolewicz, *Spoleczeństwo – państwo – konstytucja*, w: *Państwo i konstytucja. Zbiór studiów*, red. W. Sokolewicz, Wrocław–Warszawa–Kraków 1989, s. 9 n.

⁷⁶ Tę funkcję konstytucji powszechnie akcentowano przy wszelkiego rodzaju analizach ustroju socjalistycznego. Szerzej na ten temat zob.: S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza*, s. 10 n.; Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Wstęp do nauki prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1974, s. 68 n.

listycznego. Z tego też powodu rzeczą oczywistą jest, że normy konstytucyjne, a także normy ustawowe, które rozwijały dyrektywy ustawy zasadniczej, musiały być interpretowane przede wszystkim z punktu widzenia założeń programowych, jakie zakładała konstytucja. Najpierw więc realizacja konkretnego celu politycznego, a dopiero potem jego „techniczna” forma, za jaką uznawano wypowiedź normodawcy, w tym też – jeśli nie przede wszystkim – konstytucyjnego⁷⁷.

Oczywiście nie jest tak, że funkcja dynamiczna konstytucji właściwa jest wyłącznie państwu socjalistycznemu (*vide* Konstytucja PRL), czy szerzej autorytarnemu, czy w ogóle niedemokratycznemu. Każda konstytucja jest konstytucją dynamiczną i każda realizuje jakieś cele, w tym także cele ideologiczne i aksjologiczne. Funkcja ideologiczna czy dynamiczna ustawy zasadniczej nie jest zatem czymś odosobnionym albo właściwym państwu o niedemokratycznym reżimie. Konstytucja amerykańska także przecież jest konstytucją ideologiczną, najstarsza europejska konstytucja norweska z 1814 r. również, gdzie mocno afirmowana jest zasada liberalizmu, a jednocześnie państwa prawnego. Bardzo mocno zideologizowaną konstytucją jest wreszcie konstytucja Portugalii z 1976 r. czy, choć tu już w mniejszym stopniu, konstytucje nowych państw powstałych po rozpadzie Jugosławii lub Związku Radzieckiego, lub w ogóle Europy Środkowo-Wschodniej⁷⁸. Widać z tego, że samo zawarcie w konstytucji wątków ideologicznych czy doktrynalnych jest niemożliwe do pominięcia. Tak jak nie ma konstytucji aksjologicznie neutralnej, tak też nie ma konstytucji politycznie czy ideologicznie indyferentnej. Trudno zresztą sobie wyobrazić taką wypraną z ideologii ustawę zasadniczą.

⁷⁷ Szerzej na ten temat zob. m.in.: *Konstytucyjny model tworzenia prawa w PRL*, red. K. Działocha, Wrocław 1981, s. 106 n.

⁷⁸ W Europie Środkowo-Wschodniej ideologią konstytucji jest, najogólniej rzecz ujmując, promowanie zasad konstytucjonalizmu zachodniego oraz zasad i instytucji właściwych demokratycznym rozwiązaniom ustrojowym. Szerzej na ten temat zob.: W. Sokolewicz, *Nowa rola konstytucji w postsocjalistycznych państwach Europy*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 10, s. 21 n.; T. Mołdawa, *Konstytucjonalizm państw Europy Środkowo-Wschodniej*, w: *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, red. T. Mołdawa, Warszawa 2003, s. 9 n.

Podstawowe przecież zasady współczesnego konstytucjonalizmu, takie jak zasada państwa prawnego, państwa pluralistycznego, promującego prawa człowieka czy też urzeczywistniającego w ustroju gospodarczym ideę gospodarki rynkowej, wiążą się z jakąś doktryną prawną czy polityczną, a co więcej, wszystkie też mają najczęściej wyraźną proveniencję polityczną⁷⁹. Trudno też w związku z tym wyobrazić sobie konstytucję, która nie promowałaby własnych wartości i zasad. Każda konstytucja realizuje – bo i musi realizować – funkcję dynamiczną, funkcję przekształcania ładu ustrojowego podług zasad i wartości, jakie ustanawia. Chodzi jednak o to, że funkcja dynamiczna, czy też prognostyczna, nie może być podstawową funkcją konstytucji, tą jest bowiem zawsze (a w każdym razie powinna być) funkcja prawna, funkcja jak najbardziej normatywna.

A więc każda konstytucja jest konstytucją dynamiczną, tak samo jak każda konstytucja jest konstytucją realizującą szereg innych jeszcze funkcji i zadań⁸⁰. Abraham Lincoln mówi, że konstytucja to religia obywatelska. Jest to bardzo silnie podkreślane szczególnie w Stanach Zjednoczonych, gdzie realizacja tej funkcji stanowi przejaw tzw. funkcji wychowawczej, która – może nie w takiej postaci jak w USA – jest jednak realizowana i przez inne ustawy zasadnicze, zwłaszcza przez konstytucje państw postautorytarnych (Hiszpania, Portugalia, kraje Europy Środkowo-Wschodniej), promujące idee demokracji, rządów prawa czy praw człowieka. Każda konstytucja pełni też funkcję ograniczającą, choć oczywiście jedna w większym stopniu, druga w mniejszym. Jako przykład znowu można podać przykład państw postautorytarnych, gdzie funkcja ograniczająca, związana z narzuceniem więzów władzy w jej relacjach z obywatelem, jest bardzo widoczna, wręcz pierwszoplanowa, stanowiąc rodzaj reakcji na wcześniejsze negatywne doświadczenia konstytucyjne. Każda konstytucja pełni też funkcję porządkową, ustanawiając jakąś postać ładu społeczno-politycznego, przeciwdziałając tym samym

⁷⁹ Por. Z. Maciąg, *Zasady i instytucje konstytucyjne we współczesnych państwach rozwiniętego konstytucjonalizmu*, w: *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 59 n.

⁸⁰ Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 74 n.

chaosowi i anarchii. Każda wreszcie konstytucja, i to jest najważniejsze, pełni funkcję normatywną, bo ma być ona aktem ze wszech miar normatywnym. Konstytucja, będąc normą norm, funduje przecież całą konstrukcję systemu prawnego, wieńcząc system hierarchicznie zbudowanego prawa.

Niemniej w PRL (i w innych państwach tzw. demokracji ludowej oraz państwach niedemokratycznych) konstytucja nie była aktem normatywnym, była natomiast aktem ideologicznym, swego rodzaju manifestem światopoglądowym, filozoficznym czy doktrynalnym ustawodawcy konstytucyjnego. Jest zresztą rzeczą charakterystyczną dla każdego systemu niedemokratycznego, że konstytucja, a nawet, szerzej, całe prawo, ma przede wszystkim wymiar ideologiczny, dynamiczny, projektujący jakąś tam wizję państwa i społeczeństwa. Ale pamiętać trzeba, że wizję taką ma przecież również i ustawodawca jak najbardziej demokratyczny, z tym jednak że w tym ostatnim przypadku wizja ta podporządkowana jest normatywnej funkcji konstytucji i całego prawa. Ta ostatnia funkcja, czyli funkcja prawna (normatywna, jurydyczna), też jest przecież, choć tylko pośrednio, związana z wszystkimi pozostałymi funkcjami, gdyż prawo to przecież jedynie technika społecznej inżynierii⁸¹.

Na koniec ostatni, trzeci, najbardziej szczegółowy poziom interpretacji konstytucji, czyli poziom odkodowania właściwego przepisu, wykładni jego brzmienia, a więc analizy jego „szaty słownej”. Poziom ten pozornie wydaje się być najprostsz. Chodzi w nim przecież tylko o interpretację gramatyczną (a w dalszej kolejności funkcjonalną, logiczną i celowościową) sposobu sformułowania konkretnej normy w odpowiednim przepisie lub grupie przepisów zawartych w ustawie zasadniczej. Interpretacja dokonywana wyłącznie na tym poziomie może jednak prowadzić często do nieporozumień, błędów i opacznego odczytania. Tu znowu przykładem może być stosowny przepis z klauzuli konfesyjnej Konstytucji PRL. Klauzula ta przewidywała takie normy szczegółowe jak: wolność sumienia i wyznania,

⁸¹ Por. A. Gryniuk, *Prawo jako forma techniki społecznej i jego funkcje*, w: *Prawo i ład społeczny. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, Warszawa 2000, s. 155 n.

równouprawnienie obywateli bez względu na wyznanie czy światopogląd, wreszcie oddzielenie kościoła od państwa, będące dziś uznaną i respektowaną zasadą przez znakomitą większość państw demokratycznych⁸². Poziom rozwiązań szczegółowych był zatem jak najbardziej poprawny, który, jeśliby pominąć poziom ideologii i aksjologii konstytucji oraz poziom funkcji, jakie konstytucja spełnia, można by było uznać za standardowy, a nawet demokratyczny, mieszczący się w pojemnym modelu państwa świeckiego⁸³. Taka analiza, dokonywana wyłącznie na podstawie brzmienia art. 82 konstytucji, byłaby jak najbardziej dopuszczalna. Łamie ją jednak interpretacja tego artykułu dokonana w szerszym tle, w całym kontekście, uwzględniającym poziom ideologiczno-aksjologiczny konstytucji oraz poziom funkcji, jakie konstytucja realizowała czy miała realizować. Dopiero więc interpretacja kontekstualna, przeprowadzona na wszystkich trzech poziomach wykładniczych, pozwala uznać błędność interpretacji gramatycznej. Potwierdza ją również dodatkowo praktyka tamtego okresu, która pokazuje najlepiej, że indyferentyzm światopoglądowy państwa należy potraktować jako indyferentyzm *à rebours*. Koncepcję rozdziału miała wszak zastąpić (i zastąpiła) koncepcja aktywnej ingerencji państwa w sprawy związków wyznaniowych, przy czym była to koncepcja wprost zakładana przez ustawodawcę i jego polityczną wizję ładu społecznego, politycznego, gospodarczego i wreszcie konfesyjnego⁸⁴.

W ten sposób wracamy do początku, czyli do poziomu aksjologii i ideologii ustawy zasadniczej, bez którego to poziomu nie jesteśmy w stanie prawidłowo odczytać normatywnych wskazań zawartych w jakiegokolwiek konstytucji. Cała dyskusja o konstytucji i o jej prze-

⁸² Por.: J. Krukowski, *Relacje między państwem i kościołem w konstytucjach współczesnych państw europejskich*, w: *Kościół i prawo*, t. 12, Lublin 1994, s. 28 n.; P. Leszczyński, *Zagadnienia wyznaniowe w konstytucji RP*, Warszawa 2001, s. 11 n.; J. Szymanek, *Konstytucyjna regulacja*, s. 34 n.

⁸³ Por. M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 123 n.

⁸⁴ Por. M. T. Staszewski, *Zasada rozdziału kościoła od państwa. Jej uwzględnienie w konstytucji*, w: *Założenia systemu politycznego PRL*, red. W. Sokolewicz, „Studia Konstytucyjne” 1989, t. 2, s. 217, 218.

pisach wyznaniowych (choć nie tylko, ale wyznaniowych w największym bodajże stopniu i zakresie) nie może więc tracić z pola widzenia tego, że jeśli jakaś konstytucja jest konstytucją państwa, a nie konstytucją społeczeństwa, to jej zwerbalizowane wypowiedzi normatywne zawsze będą ustępowały miejsca celom i założeniom programowym twórcy konstytucji. Jest tak zwłaszcza wtedy, kiedy – jak w przypadku Konstytucji PRL – funkcja normatywna jest dla ustawy zasadniczej zupełnie wtórna, a priorytetem staje się funkcja ideologiczna i programowa. Wówczas meritum treści normy prawnej, jej brzmienie, nie ma znaczenia, a w każdym razie nie ma znaczenia zasadniczego. Tzw. konstytucja państwa, w dodatku państwa mocno zaangażowanego ideologicznie i politycznie, jest wszak zawsze konstytucją która realizuje głównie dynamiczną funkcję konstytucji. Ustawa zasadnicza ma bowiem w takim przypadku projektować jakiś pożądany z określonego punktu widzenia ład konstytucyjny *in spe*, a norma szczegółowa ma tu znaczenie czysto pomocnicze i wyraźnie drugoplanowe.

Widać z tego, że normy szczegółowe konstytucji, w tym i normy wyznaniowe, nie są nigdy oderwane od szerszego kontekstu patrzenia na konstytucję czy w ogóle na prawo⁸⁵. Tych rozwiązań szczegółowych, które w założeniu są ukonkretnieniem jakichś idei ogólnych i celów wskazanych przez ustawodawcę, nie należy nigdy oceniać w sposób autonomiczny, samoistny. One bowiem, co widoczne jest zwłaszcza w przypadku konstytucjonalizmu niedemokratycznego, są bardzo silnie osadzone w celach konstytucji i w funkcjach konstytucji. Norma szczegółowa ma przecież konkretny cel do zrealizowania i dopiero przez pryzmat spojrzenia na ten cel i na funkcje konstytucji możemy ocenić realność konkretnego rozwiązania prawnego. Analiza normy konstytucyjnej musi być w związku z tym zawsze analizą ze wszech miar kompleksową, uwzględniającą zarówno samą dyrektywę danej normy prawnej, a zatem analizą brzmienia konkretnej normy, jak i analizę całego kontekstu owej normy, w tym kontekstu

⁸⁵ To z pewnością jest przyczyną zauważalnej labilności sfery stosunków wyznaniowych, co wynika z ich niemalże definicyjnej ideologizacji, postrzegania zawsze z określonego, wybitnie ideologicznego czy politycznego punktu widzenia.

ideologicznego i doktrynalnego, jak i kontekstu teleologicznego. Każda norma konstytucyjna osadzona jest przecież bardzo mocno w konkretnym, a zarazem dość szerokim *entourage constitutionnel*. I to właśnie owo środowisko konstytucyjne, a w jego ramach aksjologia, ideologia i swoiście pojmowana polityka konstytucji, rozstrzyga o znaczeniu każdej normy konstytucyjnej, a co za tym idzie – o jej aplikacji w rzeczywistym obrocie prawnym, przesądzającym o jej autentycznym, realnym znaczeniu.