

**Przegląd Religioznawczy 3(277)/2020**

The Religious Studies Review

ISSN: 1230-4379

e-ISSN: 2658-1531

www.journal.ptr.edu.pl

**JOLANTA ARCIMOWICZ**

Uniwersytet Warszawski

Instytut Stosowanych Nauk Społecznych

e-mail: jolanta.arcimowicz@uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-5776-5165

DOI: 10.34813/ptr3.2020.6

## **Dyskryminacja ze względu na religię w działalności polskiego ombudsmana – analiza socjologiczna**

Discrimination on the grounds of religion in the activities  
of the Polish ombudsman – sociological analysis

---

**Abstract.** When the Ombudsman Office (RPO) was established in 1987 and it was decreed to strengthen socialist rule of law and protect the rights and freedoms of citizens enshrined in the Constitution and other legal acts, Poland for years has been a part of international pacts guaranteeing civil rights including freedom of conscience and religion. The declarative nature of international obligations, as well as actual restrictions on citizens' rights, have effectively neutralized the activities of the Ombudsman appointed to monitor, disclose and prevent human rights violations. After 1989, when Poland, leaving the communist block, decided to join democratic states, the position of Ombudsman strengthened. His competences were expanded, the Office gained constitutional rank, and was able to carry out its mission more effectively in new political circumstances. This article is devoted to the Ombudsman's statements on matters of freedom of religion. Recapitulation of RPO activity in this area is important and current. The issue of the primacy of human rights and freedoms, including the religious freedoms of the individual marking the limit of state law, as in the early 1990s, is now the subject of political and ideological disputes - also about the ideological shape of the Ombudsman Office and the sense of its presence on the public scene.

**Keywords:** ombudsman, freedom of conscience and religion, discrimination based on religion, equal treatment.

Rzecznik Praw Obywatelskich, wzorowany na klasycznym szwedzkim modelu, pojawił się w Polsce dwa lata przed zmianą systemową, która zainicjowała wdrażanie demokratycznych reguł i instytucji. Powołanie RPO było precedensem w państwach komunistycznych (Filipowicz, Gebethner, 1987; Garlicki, 1989; Arcimowicz, 2003; Deryng, 2014). Ewa Łętowska, ombudsman I kadencji (1988–1992), objęła urząd w listopadzie 1987 roku, działalność zaś rozpoczęła w styczniu 1988 roku. Pierwsze wystąpienie w Sejmie, podsumowujące rok pracy, przygotowywała, gdy demokratyczna opozycja i elity władzy negocjowały przy okrągłym stole warunki pokojowej transformacji. Obowiązywała fasadowa Konstytucja z 1952 roku, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mogły być odrzucone przez Sejm większością głosów, a ratyfikowany w 1977 roku Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych nie gwarantował wnoszenia skargi indywidualnej (Polska jurysdykcję Komitetu Praw Człowieka uznała w 1991 roku, podpisując I protokół fakultatywny). Mimo ograniczonych możliwości prawnych i organizacyjnych (RPO zaczynał działalność bez siedziby i ze skromną liczbą personelu), urząd zdobył społeczną akceptację i niezależność, dzięki której stał się ważną instytucją kontroli (Arcimowicz, 2003). Głębokie przeobrażenia ustrojowe, kontynuowane w czasie II i III kadencji RPO (Tadeusz Zieliński 1992–1996 i Adam Zieliński 1996–2000), poszerzyły gwarancje swobód obywatelskich, ale też stworzyły nowe zagrożenia wynikające z reformowania państwa i konieczności naprawy „dawnego” prawa – często „na skróty” i z naruszeniem praw obywateli (Zieliński, 2008, s. 35). Pierwsza połowa lat 90. to także włączenie Polski w struktury Rady Europy i zatwierdzenie *Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* wraz z deklaracją o uznaniu jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (1993 r.). Był to również czas rozpoczęcia rozmów akcesyjnych, zwieńczonych przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej (2004 r.).

Dynamiczny proces europeizacji polskiego prawa i wdrażanie unijnych standardów w administracji publicznej objął IV, V i VI kadencję RPO (Andrzej Zoll 2000–2006, Janusz Kochanowski 2006–2010, Irena Lipowicz 2010–2015). Ważną datą dla zachodzących wówczas zmian był 1 grudnia 2009 roku, kiedy weszła w życie *Karta praw podstawowych* wzmacniająca gwarancje praw i wolności obywateli UE. Monocentryczny system prawny, determinujący działania ombudsmanów w początkach transformacji, ewoluował w wielopoziomowy i multicentryczny model instytucjonalny, uwzględniający w ochronie praw jednostki stanowiska różnych ośrodków – krajowych, europejskich i międzynarodowych tworzących, stosujących i interpretujących prawo (Łętowska, 2005). We wrześniu 2020 roku skończyła się VII kadencja RPO, której od początku towarzyszyły kontrowersje i próby usunięcia Adama Bodnara z funkcji Rzecznika (Koźmiński, 2017). Zmniejszono budżet urzędu, powołano rządowego Pełnomocnika ds. Praw Człowieka dublującego kompetencje RPO, posłowie prawicy ostentacyjnie opuszczali salę sejmową, gdy ombudsman składał roczne sprawozdanie. Podobnie też jak na początku lat 90., w parlamencie padały pytania, czy instytucja, będąca spuścizną reżimu komunistycznego, jest w państwie demokratycznym w ogóle potrzebna. Rzecznikowi zarzucano, że wykracza poza ustawowe kompetencje, że reprezentuje tylko część społeczeństwa,

a podejmując sprawy stosuje „kryterium lewacko-obyczajowe”<sup>1</sup>. W parlamentarnych „walkach” o kształt ideologiczny urzędu RPO znajdują odbicie konflikty polityczne i światopoglądowe, które dzielą Polaków od początku transformacji. Wśród głównych osi podziałów, trzy są wymieniane jako dominujące: „solidarni” *versus* „czerwoni” (historyczny antagonizm między tymi, którzy popierali PRL, a tymi, którzy z nim walczyli), „liberalni” *versus* „socjalni” (spór między zwolennikami wolności ekonomicznej a obrońcami państwa socjalnego), „moderniści” *versus* „tradycjoniści” (antagonizm między tymi, którzy opowiadają się za autonomią jednostki i równością wszystkich wobec prawa, są za pluralizmem, tolerancją i obroną praw mniejszości, a tymi, dla których nadrzędną wartością jest podporządkowanie się normom i zasadom wynikającym z przynależności do podstawowych wspólnot: Rodziny, Narodu, Kościoła) (Reykowski. 2006, ss. 159–160). Apologetów i krytyków urząd RPO miał w każdej z wymienionych grup, ale w sprawach dotyczących wolności sumienia i wyznania, różnice w ocenie działań ombudsmana, zarówno w parlamencie jak i w opinii publicznej, były widoczne najsilniej między „modernistami” i „tradycjonalistami”.

Wolność sumienia i religii to podstawowe prawo człowieka, rozumiane jako przysługująca każdemu wolność, obejmująca kształtowanie myśli i przekonań w sprawach religijnych i moralnych, możliwość swobodnego wyboru światopoglądu, swobodę samookreślenia się, przyjęcia dowolnej koncepcji świata bądź systemu wartości. Łączy się z posiadaniem i uzewnętrznianiem poglądów w sprawach religijnych, a także ich uzewnętrznianiem indywidualnie lub wspólnie z innymi (Sobczak, Gołda-Sobczak, 2012, ss. 29–30). Uzewnętrznianie przekonań religijnych może się wyrażać w uprawianiu kultu, modlitwach, praktykach religijnych bądź w nauczaniu. Wolność sumienia i wyznania została zapisana w dokumentach międzynarodowych stanowiących fundament praw człowieka: *Powszechnej deklaracji praw człowieka* z 1948 r. (art. 18), *Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych* z 1966 r. (art. 18, 19, 20, 24, 26 i 27), *Międzynarodowym pakcie praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych* z 1966 r. (art. 13), *Konwencji o prawach dziecka* z 1989 r. (art. 2), *Akcie końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie* z 1975 r. (Zasada VII), *Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* uchwalonej w 1950 roku (art. 9), *Karcie praw podstawowych UE* przyjętej w 2000 r., która zawiera także prawo do odmowy działania sprzecznego z własnym sumieniem (art. 10). W Konstytucji RP z 1997 roku wolność sumienia i religii jest ujęta w art. 53 – potwierdzającym, że przysługuje każdej osobie (wymiar indywidualny). Odnoszą się do niej także art. 25 dotyczący sytuacji prawnej kościołów i związków wyznaniowych, określający Rzeczpospolitą jako państwo neutralne światopoglądowo (wymiar instytucjonalny)<sup>2</sup>, oraz art. 48 traktujący o prawie rodziców do wychowywania dzieci w zgodzie z własnymi przekonaniami. Gwarantem wolności sumienia i religii jest również konstytucyjna zasada równości wobec prawa i równego trak-

<sup>1</sup> Wystąpienie posłanki K. Pawłowicz (Prawo i Sprawiedliwość), Posiedzenie Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, 11 września 2019 r.

<sup>2</sup> W 1999 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że wolność religii obejmuje wszystkie religie i przynależność do wszystkich związków wyznaniowych, nie jest ograniczona do uczestnictwa we wspólnotach wyznaniowych tworzących formalnie wyodrębnioną strukturę organizacyjną i zarejestrowanych w stosownych rejestrach prowadzonych przez władzę publiczną. (Dz. U. z 1999 r., nr 20 poz. 182).

towania przez władze publiczne, w tym zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32)<sup>3</sup>. Doprecyzowanie prawnej definicji dyskryminacji pojawiło się w ustawie o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (2010 r.), która wskazała na jej bezpośredni i pośredni charakter. Dyskryminacja bezpośrednia to sytuacja, w której osoba fizyczna ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną jest traktowana mniej korzystnie niż jest, była lub byłaby traktowana inna osoba w porównywalnej sytuacji. Dyskryminacja pośrednia zaś to sytuacja, w której dana osoba ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w wyniku pozornie neutralnego postanowienia, zastosowanego kryterium czy podjętego działania znalazła się w szczególnie niekorzystnej sytuacji, chyba że postanowienie, kryterium lub działanie było obiektywnie uzasadnione ze względu na zgodny z prawem cel, który ma być osiągnięty, a środki służące osiągnięciu tego celu były właściwe i konieczne (art. 3 pkt. 1 i 2)<sup>4</sup>. Z dyskryminacją mamy także do czynienia w przypadku niepożądanego zachowania związanego z religią lub wyznaniem, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności osoby i stworzenie onieśmiałającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery<sup>5</sup>. Ustawa z 2010 roku powierzyła realizację zadań związanych z zasadą równego traktowania (rozumianej jako brak jakichkolwiek zachowań stanowiących nierówne traktowanie) – Rzecznikowi Praw Obywatelskich i Pełnomocnikowi Rządu ds. Równego Traktowania.

Rozważania podjęte w niniejszym artykule są poświęcone działaniom Rzecznika w sprawach dotyczących wolności wyznania, w tym dyskryminacji ze względu na religię. Nie jest to problematyka wyróżniająca się pod względem liczby skarg kierowanych do urzędu, nie dominuje też w wystąpieniach RPO. Ma natomiast szeroki i silny rezonans społeczny, polityczny i medialny, przez co bywa postrzegana jako główny obszar aktywności urzędu. Instytucja ombudsmana pojawiała się w Polsce u schyłku reżimu komunistycznego, który usunął religię z przestrzeni publicznej, dyskryminował osoby wierzące, prześladował je i represjonował. Transformacja systemowa miała przywrócić to, co w PRL było ograniczane bądź odrzucane, a więc wolności polityczne, wolność wypowiedzi, swobody religijne czy wolny rynek. Gdy po 1989 roku obecność Kościoła i religii w życiu publicznym stały się faktem (religia powróciła do szkół, w sali posiedzeń Sejmu zawieszono krzyż, a duchowni Kościoła rzymskokatolickiego zaczęli uczestniczyć w państwowych, świeckich uroczysto-

<sup>3</sup> Normy konstytucyjne wspiera prawo karne penalizujące przestępstwa przeciwko wolności sumienia i religii (art. 194, 195, 196, traktujące o dyskryminacji wyznaniowej, złośliwym przeszkadzaniu publicznemu wykonywaniu aktów religijnych, obrażaniu uczuć religijnych innych osób. *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny*. Wśród dokumentów regulujących kwestie wolności sumienia i wyznania są także dwie ustawy z 1989 r. O gwarancjach sumienia i wolności wyznania, która zapewnia obywatelom wszystkich wyznań i osobom niewierzącym równość praw w życiu państwowym, politycznym, gospodarczym, społecznym i kulturalnym (Dz.U. z 2005 r., nr 231, poz. 1965, ze zm.) oraz O stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2013 r., poz. 1169 ze zm.)

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. 2010, nr 254, poz. 1700).

<sup>5</sup> RPO jako organ ds. równego traktowania <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-jako-organ-ds-rownego-traktowania> (dostęp: 20.02.2020)

ściach), niemal każde wystąpienie Rzecznika w sprawach religii bądź Kościoła było dyskutowane i komentowane – na ogół albo jako antypolskie, antyklerykalne, godzące w narodowo-katolickie państwo, podważające chrześcijaństwo będące częścią tożsamości narodowej itp. (głosy „tradycjonalistów”), albo jako broniące państwa prawa, neutralności światopoglądowej i praw człowieka, wspierające demokrację liberalną i prawa mniejszości itp. („moderniści”). Do analizy treści wystąpień i spraw podejmowanych przez RPO w związku z wolnością wyznania, zostały wykorzystane coroczne sprawozdania składane w Sejmie w latach 1989–2019, podsumowujące działalność urzędu i informujące o stanie przestrzegania praw i wolności obywateli w państwie.

## **Wolność religii – mechanizmy i metody działań Rzecznika Praw Obywatelskich**

W ponad 30-letniej działalności Rzecznika sprawy dotyczące wolności wyznania, w tym kwestia dyskryminacji ze względu na religię, były obecne od początku. Problematyka wystąpień RPO obejmuje kilka wątków tematycznych, które konsumują i zarazem ilustrują przedmiot skarg i działań urzędu od 1988 roku. Pierwszy temat, związany z katechezą w szkole, ma długą i burzliwą historię, która dokumentuje interwencje Rzecznika, a także towarzyszące im spory polityczne i światopoglądowe. Przegląd działań RPO otwiera skierowanie przez ombudsmana I kadencji w 1990 roku wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (TK) w sprawie dwóch instrukcji ministra edukacji przywracających naukę religii w szkołach publicznych<sup>6</sup>. Rzecznik uzasadniał, że naruszają one zasadę świeckości i religijnej neutralności nauczania w szkołach, zasadę równego traktowania wszystkich kościołów i związków wyznaniowych, prawo do milczenia w sprawach wiary oraz zasadę demokratycznego państwa prawnego poprzez zastosowanie aktu instrukcji w przypadku regulacji przewidzianych wyłącznie dla ustaw. Wniosek został oddalony przez Trybunał w styczniu 1991 roku, ale spór o wystąpienie RPO eskalował. Posłowie prawicy podczas debaty sejmowej zarzucali Ewie Łętowskiej obronę komunistycznych ustaw, zwalczanie Kościoła, ingerowanie w prawo do wychowania dzieci zgodnie z wiarą rodziców i nieliczenie się z oczekiwaniami większości społeczeństwa domagającego się powrotu religii do szkół:

Społeczeństwo polskie z wielkim oburzeniem przyjęło fakt zaskarżenia przez panią instrukcji MEN do Trybunału Konstytucyjnego, zarzuciła pani tej instrukcji, że jest niezgodna z ustawą z 1961 r. o systemie oświaty i wychowania. (...) Dlaczego nie zaskarżyła pani ustaw gospodarczych wprowadzonych przez poprzednie, komunistyczne rządy sprzecznych z wieloma aktami prawnymi? Tych rzecznik nie

---

<sup>6</sup> Nauczanie religii zostało usunięte ze szkół w 1961 roku. Sejm uchwalił wówczas ustawę o rozwoju systemu oświaty i wychowania, w której zadekretowano, że szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze są instytucjami świeckimi. W 1990 r. Rzecznik zaskarżył instrukcję Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 sierpnia 1990 r. dotyczącą powrotu nauczania religii do szkoły w roku szkolnym 1990/91 oraz instrukcję z dnia 24 sierpnia 1990 r. dotyczącą powrotu nauczania religii do szkoły w roku szkolnym 1990/91, określającą zasady współdziałania z Kościołami i Związkami Wyznaniowymi poza Kościołem rzymskokatolickim.

zaskarżył, ale tylko te, które są sprzeczne z jego poglądami na świat i niezgodne z lewicową opcją<sup>7</sup>.

Z podobną krytyką spotkało się wystąpienia ombudsmana II kadencji, który w 1992 roku zaskarżył do Trybunału rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej (MEN) o warunkach i sposobie organizacji nauki religii w szkołach publicznych. Rzecznik tłumaczył, że wniosek nie podważa obecności lekcji religii w szkołach, ale sposób jej organizowania, który narusza obowiązujące ustawy (o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego oraz o systemie oświaty), faworyzuje religię katolicką i dyskryminuje wyznania mniejszościowe, osoby niewierzące, agnostyków (Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich ..., 1993, s. 37). Problem prawny podniesiony przez Rzecznika, zmienił się w spór polityczny i światopoglądowy. Przedstawiciele ugrupowań prawicowych oskarżali RPO o wrogość wobec Kościoła, zarzucali mu socjalistyczną nostalgię, lewicowy populizm i obronę stalinowskiej konstytucji (Praktyka Rzecznika Praw Obywatelskich..., 1992, s. 41). Nie zwracano uwagi na wyjaśnienia, że wystąpienie było zasadne, a Trybunał uznał pięć z ośmiu zarzutów. Posłowie prawicy domagali się ograniczenia kompetencji urzędu, w tym odebrania RPO prawa składania wniosków do TK o kontrolę konstytucyjności norm prawnych:

Nie należy nikogo przekonywać, że tak szerokie kompetencje rzecznika były w PRL jedynie pewną fasadą. Celem, mało skutecznie realizowanym, było dokumentowanie demokratycznego charakteru socjalistycznego państwa i prawa. (...) Do 1989 r. urząd rzecznika korzystał z tych uprawnień wybiórczo. Paradoksalnie proces ten uległ raptownie odwróceniu, kiedy instytucje takie jak Sejm, Senat, a także pan prezydent, Trybunał Konstytucyjny zaczęły wypełniać obowiązki, do których zostały powołane. (...) Uważamy, że trzeba odciążyć rzecznika od konieczności powielania obowiązków, które właściwie spełniają inne instytucje. (...) ZChN wniesie w niedługim czasie projekt nowelizacji ustawy o RPO w tym zakresie<sup>8</sup>.

Temat nauczania religii wielokrotnie powracał w wystąpieniach ombudsmanów. Nie były to sprawy tak spektakularne i nagłośnione przez media jak powrót katechezy do szkół, ale żywo dyskutowane w społeczeństwie i ważne dla obywateli. Dotyczyły m.in. zamieszczania na świadectwie szkolnym ocen z religii (wystąpienia do Ministra Edukacji Narodowej w 1994, 1996, 1997), wliczania do średniej ocen z obowiązkowych zajęć lekcyjnych ocen z religii lub etyki (MEN w 2005, 2007), jakości kształcenia katechetycznego (wystąpienie do MEN w 1994, 1997), wynagrodzeń księży katechetów za lekcje religii (pismo do MEN z 1994 r. o nagannej praktyce niewynagradzania księży katechetów za prowadzenie lekcji religii) czy nauczania w szkołach etyki, którą wprowadzono w 1992 roku jako przedmiot alternatywny w stosunku do religii. Należy dodać, że sposób organizacji lekcji etyki był przez RPO monitorowany i krytykowany. Tadeusz Zieliński w 1994 roku informował o fikcyjności alternatywny religia–etyka w systemie edukacji:

<sup>7</sup> Wystąpienie posła M. Jurka (Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe). Stenogram z 6 posiedzenia Sejmu w dniu 24 stycznia 1992 r., s. 162.

<sup>8</sup> Wystąpienie posła M. Siwca (ZChN). Stenogram z 44 posiedzenia Sejmu I kadencji w dniu 26 maja 1993 r., s. 28.

Otrzymuję sygnały, że młodzież i rodzice nie mają żadnego wyboru, bowiem etyka jako przedmiot alternatywny z reguły praktycznie nie istnieje (...). Jeśli takie problemy istnieją w Warszawie, to można sobie wyobrazić, jak przedstawia się ten problem w małych miastach i na wsi. Stawia to pod znakiem zapytania zabezpieczenie przed nietolerancją, o którym była mowa w orzeczeniu TK. Kreska na świadectwie w szkole, która nie prowadzi zajęć z etyki, jest przymusowym ujawnieniem stosunku ucznia do religii, a więc naruszeniem przez szkołę obywatelskiego prawa do milczenia w sprawach religii i przekonań (Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich..., 1995, s. 141).

Brak realnej możliwości uczęszczania uczniów na lekcje etyki był sygnalizowany także w kolejnych latach (wystąpienie RPO do MEN 2006, 2007, 2009, 2010, 2011). Ombudsmeni powoływali się na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Grzelak przeciwko Polsce*, który stwierdził, że ograniczenie dostępu do lekcji etyki w polskich szkołach jest naruszeniem zasady wolności wyznania i zakazu dyskryminacji (Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2010 ..., 2011, s. 183). Wskazywali też na opieszałość polskich władz w realizacji zaleceń Trybunału i dyskryminowanie – w państwie neutralnym światopoglądowo – osób niewierzących. W skargach do RPO podnoszono także problem barier w dostępie do lekcji religii dla uczniów należących do innych kościołów i związków wyznaniowych niż Kościół rzymskokatolicki. Adam Zieliński w sprawozdaniu z 2008 roku informował o łamaniu konstytucyjnej zasady wolności sumienia i wyznania w przypadku osób (uczniów) należących do mniejszości wyznaniowych:

Z listów skierowanych do Rzecznika wynika, że nałożony na szkoły lub organy prowadzące szkołę obowiązek organizowania lekcji religii dla uczniów należących do innych kościołów i związków wyznaniowych niż Kościół rzymskokatolicki nie zawsze jest realizowany (...) Uczniowie ci, nie mając możliwości brania udziału w lekcjach szkolnych swojej religii, nie chcą, ze zrozumiałych powodów, uczestniczyć w lekcjach religii katolickiej. Zmuszanie ich do tego byłoby naruszeniem konstytucyjnej zasady wolności sumienia i religii. Lekcje etyki byłyby dla wspomnianej grupy uczniów tylko niesatysfakcjonującym rozwiązaniem zastępczym (Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2007..., 2008, s. 303).

Mimo wprowadzanych zmian prawnych i organizacyjnych<sup>9</sup>, problem dostępności lekcji religii dla uczniów wyznań mniejszościowych i lekcji etyki nie został rozwiązany. Badania przeprowadzone na zlecenie Biura RPO w 2014 roku pokazały, że choć sytuacja poprawiła się w ostatnich latach, to dyskryminacja ze względu na religię w systemie edukacji szkolnej jest wciąż obecna (np. około 87% szkół w ogóle nie ma lekcji religii dla uczniów wyznań mniejszościowych, a prawie 90% nie ma zajęć z etyki)<sup>10</sup>. W przypadku mniejszości wyznaniowych i organizacji lekcji religii, wśród praktyk dyskryminacyjnych Rzecznik wymieniał m.in.: brak skutecznych działań ze strony szkół i władz gminnych umożliwiających włączenie lekcji religii mniejszościowych do systemu oświaty; nieuwzględnianie oceny z religii mniejszości

<sup>9</sup> Przykładowo rozporządzenie ministra edukacji z 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach.

<sup>10</sup> Badania ankietowe przeprowadzono wśród dyrektorów 1000 szkół publicznych wylosowanych z bazy MEN, przedstawicieli mniejszościowych kościołów i związków wyznaniowych (96 ankiet) oraz osób, które zabiegały o lekcje religii mniejszościowej i lekcje etyki (55 ankiet) (Dostępność lekcji religii wyznań mniejszościowych..., 2015, 5).

wyznaniowych na świadectwie szkolnym; brak wynagrodzenia dla nauczycieli religii i wyznań mniejszościowych prowadzących zajęcia w ramach systemu oświaty; utrudnianie organizacji lekcji religii mniejszości wyznaniowych dla dzieci w jednym wieku i presja na łączenie klas; żądanie deklaracji o odmowie uczestnictwa w lekcjach religii w obecności innych rodziców lub uczniów (Dostępność lekcji religii wyznań mniejszościowych..., 2015, s. 49).

Z kolei jako praktyki dyskryminujące w dostępie do lekcji etyki, RPO wskazał m.in.: negatywną reakcję na zgłoszenie chęci udziału w lekcjach etyki przez rodziców, młodzież i dzieci, np. lekceważenie zgłoszenia albo przyjęcie zgłoszenia i brak dalszej reakcji; presja na udział dziecka w lekcji religii i błędne informowanie o obowiązku uczestnictwa w tych lekcjach; odmowa organizacji lekcji etyki ze względu na małą liczbę chętnych, brak nauczyciela, brak funduszy itp.; organizowanie lekcji etyki w godzinach i w placówkach utrudniających udział w nich, np. poza standardowymi godzinami lekcyjnymi, w placówkach międzyszkolnych oddalonych od miejsca zamieszkania ucznia; nieinformowanie o możliwości wyboru etyki, niewpisywanie lekcji etyki do planu zajęć szkolnych (Dostępność lekcji religii wyznań mniejszościowych..., 2015, s. 50). Minister edukacji, w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika, przyznał, że problem istnieje i ma znamiona dyskryminacji; zapowiedział zmianę przepisów w kolejnej nowelizacji ustawy o prawie oświatowym.

Sprawa związana z obecnością religii w szkole, w której RPO zabrał niedawno głos, dotyczyła projektu MEN umożliwiającego pełnienie funkcji wychowawcy przez katechetę, także przez księdza (luty 2018 r.). Ombudsman w piśmie do MEN stwierdził, że przyjęcie takiego rozwiązania może ograniczać swobodę wyboru lekcji religii przez uczniów i rodziców, a także wzmocnić i tak już dominującą pozycję Kościoła w procesie edukacyjnym:

Udział w nauce religii jest wyrazem indywidualnej wolności sumienia i wyznania, gdyż lekcje religii stanowią niewątpliwie formę formacji religijnej, a nie jedynie źródło przekazywanej przez nauczyciela wiedzy. Według RPO możliwość pełnienia przez nauczycieli religii funkcji wychowawcy w praktyce może doprowadzić do umocnienia już istniejącej dominacji faktycznej Kościoła Katolickiego, będącego najliczniejszym pod względem liczby wyznawców związkiem wyznaniowym w Polsce. Religia dominująca uzyska bowiem jeszcze lepszą pozycję oficjalną w procesie edukacyjnym i zyska dodatkowo na znaczeniu w codziennym życiu społeczności szkolnej (Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich..., 2019, s. 191)<sup>11</sup>.

Kończąc wątek religii i etyki w szkołach, trudno pominąć działania RPO, które nie były widoczne w mediach i debatach sejmowych, ale oddają istotę codziennej praktyki urzędu, rolę mediacyjną RPO w różnych lokalnych, międzyludzkich konfliktach – także związanych z religią, i nieco odczarowują kreowany w parlamencie obraz ombudsmiana zwalczającego religię i Kościół katolicki. Przykładowo w 1992 r. RPO na prośbę mieszkańców wsi w województwie bielsko-podlaskim podjął sprawę opłaty jakiejś domagał się miejscowy proboszcz za dojazd do szkoły na lekcje religii, bądź konieczność przywożenia dzieci na zajęcia prywatnymi samochodami rodziców. Mediacja RPO mię-

<sup>11</sup> W kwietniu 2018 r. Minister Edukacji Narodowej podjął decyzję o rezygnacji z dalszych prac legislacyjnych nad projektem rozporządzenia, które było przedstawione do konsultacji społecznych.



dzy mieszkańcami i proboszczem zakończyła konflikt, a Sekretarz Episkopatu Polski w piśmie do Rzecznika potwierdził, że domaganie się przez katechetów opłat, było bezzasadne (RPOAJ2421/92/1). Czy inna skarga, kiedy do RPO zwrócił się dyrektor szkoły podstawowej z prośbą o pomoc w rozwiązaniu konfliktu, jaki powstał między nim a proboszczem w związku z zakwestionowaniem przez dyrektora kwalifikacji katechety.

W wyniku konfliktu dzieci pozbawione zostały możliwości nauki religii w szkole, ponieważ proboszcz odmówił zmiany katechety, jak również prowadzenia przez siebie lekcji religii. Jedynym wyjściem stało się w tej sytuacji uciążliwe dojeżdżanie przez dzieci do innej szkoły na lekcje religii.

Rzecznik zwrócił się także do władz kościelnych z prośbą o pomoc w rozwiązaniu konfliktu. Sprawa, po mediacji RPO, została ostatecznie zakończona tak, że zatrudniono nowego katechetę (RPO/135649/93/1).

Druga grupa spraw dotyczy dyskryminacji ze względu na religię w miejscu pracy. O problemie informował Rzecznik już w 1988 r. Skargi do urzędu pisały wtedy osoby wierzące – nauczyciele, urzędnicy, policjanci, żołnierze – szykanowane, zastraszane, zwalniane z pracy lub służby za uzewnętrznianie przekonań religijnych, np. „uznawanie Kościoła za jedyny autorytet moralny” czy „nieustabilizowaną postawę światopoglądową” (Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich..., 1989, s. 14). Ewa Łętowska zwracała uwagę, że liczba wniosków nie odzwierciedla rzeczywistej skali problemu i „na pewno istnieją sytuacje, gdzie tylko trudności dowodowe stanęły na przeszkodzie ujawnienia innych podobnych przykładów” (Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich..., 1989, s. 14). W skargach pisano też o problemie (nie)obecności symboli religijnych (krzyż) w miejscu pracy, np. w 1988 r. ombudsman wystąpił do ministra edukacji w sprawie nieudzielenia pomocy przez władze oświatowe dyrektorze szkoły, która „stanęła wobec otwartego konfliktu światopoglądowego związanego z wojną o krzyż – część nauczycieli domagała się zawieszenia krzyża w salach lekcyjnych. Spór, po interwencji RPO udało się zażegnąć” (RP0/18713/88/VIII). Podobna sytuacja miała miejsce w 1990 r., gdy Rzecznik mediował między wyznawcami prawosławia i katolicyzmu. Konflikt rozpoczął się od zawieszenia symboli religijnych jednej religii w klasach, do których uczęszczali uczniowie różnej wiary – „pomoc RPO spowodowała, że zawieszono symbole tolerując się” (RPO/72372/90/I). O sporach związanych z obecnością krzyża w miejscu pracy informował także Adam Zieliński w połowie lat 90., np. w 1996 r. do RPO zwrócił się kierownik prywatnego zakładu pracy, w którym powstały kontrowersje w związku z obecnością krzyża:

Część pracowników umieściła przy swych stanowiskach pracy krzyże wywodząc swoje prawo z zasady wolności sumienia i wyznania, inni byli zdecydowanie przeciwni tej praktyce i twierdzili, że wbrew swej woli, są w miejscu pracy przymuszani do przebywania w otoczeniu symboliki religijnej, od której to miejsce, jako przeznaczone do pracy, powinno być wolne (Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich ..., 1997, s. 61).

Sprawozdanie z 1997 r. jest ostatnim, w którym sygnalizowano wpływ tego typu skarg. Nie oznacza to, że problem obecności symboli religijnych w przestrzeni

publicznej zniknął (np. sprawa krzyża zawieszono go październikową nocą 1997 r. w Sejmie, nadal budzi silne emocje, zwłaszcza wśród polityków). Dyskryminacji ze względu na religię dotyczyły także sprawy związane z obchodzeniem świąt zgodnie ze swoim kalendarzem religijnym przez mniejszości wyznaniowe (sprawozdanie RPO 1996, 1998). Skargi do Rzecznika pisali wierni kościoła grekokatolickiego i prawosławnego przekonani, że nie mają formalnych podstaw do ubiegania się o zwolnienie od pracy lub nauki w celu obchodzenia świąt przypadających w dni niebędące ustawowo wolnymi od pracy. Na problem dyskryminacji z powodów przekonania religijnych wskazał też Rzecznik w sprawozdaniu z 2018 r., przytaczając wyniki badań zleconych przez Biuro RPO na temat zasady równego traktowania ze względu na wyznaczenie w zatrudnieniu (Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich..., 1989, s. 14). Badania potwierdziły występowanie różnych form dyskryminacji np. na etapie zatrudniania czy awansu, na które są narażeni przede wszystkim przedstawiciele mniejszości religijnych (muzułmanie, wyznawcy judaizmu, prawosławni). Pracodawcy, jak wynika z raportu, często obawiają się, że zatrudnienie osób o wyznaniu odmiennym niż religia dominująca, spowoduje konflikty między pracownikami, zdeorganizuje bądź utrudni pracę.

Temat „wojny o krzyż” w szkołach, zakładach pracy, urzędach czy szpitalach, wpisuje się w szerszy kontekst wystąpień RPO związanych z obecnością symboli religijnych w miejscach publicznych i uroczystościach państwowych. Autorami skarg były zarówno osoby, którym brak symboli religijnych (krzyża) w przestrzeni publicznej przeszkadzał, jak przeciwnicy ich obecności i udziału dochowanych w urzędowych lub państwowych, świeckich uroczystościach. Przykładowo w 1996 roku do RPO z prośbą o interwencję zwróciła osoba kwestionująca praktykę tzw. święcenia obiektów publicznych otwieranych po remontach i przy nowych inwestycjach:

Zdaniem autora listu praktyka ta stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady rozdziału kościoła od państwa. Rzecznik, po zapoznaniu się z pismem, przekazał kopię (zachowując tajemnicę personaliów autora) do Kancelarii Prezydenta RP oraz do Gabinetu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. (Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Tadeusza Zielińskiego ..., 1996, s. 62).

Nieco inny charakter, ale też związany z religią i ceremoniałem państwowym miały skargi na naruszenie zasady wolności sumienia i wyznania w wojsku. Przykładowo Rada Starszych Wspólnoty Chrześcijańskiej „Pojednanie” kwestionowała wprowadzenie kultu maryjnego w wojsku (zawieranie Marii całego Wojska Polskiego) i święcenie sztandarów przez biskupów katolickich, wskazując, że jest to pogwałcenie konstytucyjnej zasady rozdziału kościołów od państwa i wolności wyznania (RPO/164988/94/1). Podnoszono też problem obchodów świąt państwowych i wojskowych, które zgodnie z obowiązującym ceremoniałem wojskowym może poprzedzać odprawienie uroczystego nabożeństwa. Autorzy skarg podkreślali, że wymusza to udział w uroczystościach (wojskowa asysta honorowa, oficjalna delegacja wojskowa) żołnierzy innych wyznań niż rzymskokatolickie i niewierzących. Zdaniem wnioskodawców stanowi to naruszenie konstytucyjnej zasady świeckości państwa oraz zasady wolności sumienia i religii. Minister obrony w odpowiedzi na wystąpienie RPO

zapewnił, że udział w uroczystości jest dobrowolny zarówno dla kadry, jak i żołnierzy, a przypadki opisywane przez ombudsmana „wskazują jedynie na brak dobrej woli nielicznych dowódców i są sporadyczne, nie mogą stanowić zagrożenia dla swobód wyznaniowych w wojsku” (Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Tadeusza Zielińskiego..., 1997, s. 49). W sprawozdaniach RPO jest też informacja o apelach, petycjach do Rzecznika w sprawie konkordatu, których autorzy domagali się anulowania umowy.

Trzeci wątek jest związany z dostępnością opieki religijnej w różnych placówkach (zakłady karne, areszty śledcze, domy pomocy społecznej, ośrodki wychowawcze, szpitale, hospicja), którą gwarantuje m.in. ustawa z 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Informacja o prowadzonym pod tym kątem monitoringu, widnieje w większości sprawozdań. W przypadku placówek penitencjarnych powtarza się adnotacja, że

realizowana od 1990 r. bez ograniczeń stała współpraca wszystkich jednostek więzieniowych z przedstawicielami różnych kościołów lub innych związków wyznaniowych pozwala stwierdzić, iż polski system penitencjarny wypełnia zalecenia zawarte w dokumentach międzynarodowych i prawie krajowym (Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Andrzeja Zolla..., 2003, s. 3).

Na problemem dostępności do opieki religijnej w hospicjach wskazywali natomiast przedstawiciele „Caritas Polska”, informując Rzecznika o braku przepisu odnoszącego się do posług duszpasterskich w tych placówkach (Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2013..., 2014, s. 78). Sporadycznie wpływały skargi na opłacanie z budżetu służby zdrowia posług religijnych świadczonych przez księży i ich obecności w szpitalach. W jednej z odpowiedzi RPO czytamy:

Rzecznik nie podzielił zastrzeżeń obywateli. Wskazał na humanitarny aspekt sprawy, w szczególności okoliczność, że chory (często pozostający w niebezpieczeństwie śmierci) ma potrzebę uczestniczenia w mszy świętej czy skorzystania z możliwości spowiedzi, co wymaga należytego uszanowania oraz odpowiedniego sposobu ich wykonywania (RPO/106211/92/1).

Ostatnia grupa spraw dotyczy klauzuli sumienia, która pozwala jednostce postępować zgodnie z własnym sumieniem w przypadku niemożliwego do pogodzenia konfliktu wyznawanych wartości z obowiązującym prawem (Paprzycki, 2015, s. 64). Przegląd wystąpień RPO pokazuje, że historia w pewnym sensie zatoczyła koło, co nie jest w tym przypadku stwierdzeniem optymistycznym. Ombudsmanowi VII kadencji zarzuca się antypolskość, zwalczanie Kościoła, lewicowe (lewackie) poglądy, ochronę mniejszości (LGBT), a prawo do sprzeciwu sumienia jest jednym z powodów toczącego się obecnie sporu (RPO kolejny raz kwestionuje prawo do sprzeciwu sumienia, 2017). Sprawy związane z klauzulą sumienia były podejmowane przez Rzecznika w związku z dwoma problemami – zastępczej służby wojskowej i odmowy udzielenia różnego rodzaju świadczeń z powołaniem się na klauzulę sumienia. Pierwszy wątek, dotyczący tzw. objectorów, a więc osób odmawiających służby wojskowej z powodu przekonań – także religijnych, był obecny w sprawozdaniach ombudsmana z końca lat 80. i początku lat 90. XX w. W 1988 roku Ewa

Łętowska informowała o konieczności zmian w ustawie o powszechnym obowiązku obrony PRL, wprowadzających służbę zastępczą dla zwracających się o to poborowych. Autorzy skarg do Rzecznika jako główny powód odmowy służby wojskowej wskazywali przekonania religijne i wyznawanie zasad moralnych wynikających z przynależności do Kościoła rzymskokatolickiego. O determinacji poborowych, odmawiających służby wojskowej lub domagających się służby zastępczej, świadczy fakt podtrzymania żądań nawet w warunkach grożących im postępowań sądowych czy zapadających wyroków (np. słynna sprawa Romana Gałuszki skazanego w 1992 roku na 1,5 roku więzienia za odmowę służby wojskowej, w obronę którego włączyła się m.in. Amnesty International. Gałuszko powoływał się na wiarę katolicką i dekalog (V przykazanie); notabene ombudsman nie interweniował w tej sprawie – nie było wniosku od zainteresowanego, a RPO nie podjął działań z urzędu). Rzecznik wystąpił natomiast do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z postulatem, by w skład komisji poborowych szczebla rejonowego wchodziła osoba posiadająca wykształcenie teologiczne, zdolna do rozpoznawania zasadności argumentacji wypływającej z przesłanek religijnych lub moralnych (Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich..., 1993, s. 108). Z kolei kwestia odmowy udzielenia różnego rodzaju świadczeń z powołaniem się na klauzulę sumienia pojawiła się wraz z zaskarżeniem przez Rzecznika w 1992 roku do Trybunału Konstytucyjnego Kodeks Etyki Lekarskiej (KET). Dokument był przyjęty w grudniu 1991 roku przez Nadzwyczajny II Krajowy Zjazd Lekarzy. Jedną z norm Kodeksu budząca kontrowersje, stanowiła, że „Dla wypełnienia swoich zadań lekarz powinien zachować swobodę działań zawodowych, zgodnie ze swoim sumieniem i współczesną wiedzą medyczną”. Klauzula sumienia była dyskutowana w mediach głównie w kontekście możliwości odmowy przez lekarza wykonania aborcji w sytuacji, kiedy prawo na to zezwalało – obowiązywały wtedy liberalne przepisy dopuszczające aborcję także z przyczyn społecznych. Rzecznik wskazywał w swoim wystąpieniu na kolizję norm kodeksowych z obowiązującym ustawodawstwem. W dyskusji nad sprawozdaniem RPO, a był to czas sejmowych prac nad ustawą o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, uchwalonej 7 stycznia 1993 roku i zaostrzającej przepisy dopuszczające aborcję – połowie prawicy oskarżali RPO o obronę niezłomego, nieludzkiego komunistycznego prawa, zarzucali mu uproszczony pozytywizm prawniczy i negowanie istnienia prawa naturalnego, domagali się także odwołania Tadeusza Zielińskiego z urzędu:

Kto postawił przed Rzecznikiem Praw Obywatelskich takie zadanie, by się dołączył do głośnego bloku liberalno-kosmopolitycznego, który jakby postawił sobie za cel rujnowanie tego wszystkiego, o czym w 1989 r. mówił Ojciec Święty – Wywodzę się z narodu, który ostał się tylko dzięki swojej kulturze, której korzenie zawsze, jakby na wieczność, tkwiły i tkwią w tradycji chrześcijańskiej<sup>12</sup>.

Klauzulę sumienia ostatecznie wprowadziła ustawa z 1996 roku o zawodzie lekarza i lekarza dentyści, która przyznała lekarzom ograniczone prawo do odmowy leczenia, tj. możliwość odmowy wykonywania świadczeń zdrowotnych, gdy są one

<sup>12</sup> Wystąpienie posła P. Walerycha (Akcja Polska). Stenogram z 44 posiedzenia Sejmu I kadencji w dniu 26 maja 1993 r., s. 32.

niezgodne z sumieniem lekarza – jego przekonaniem, światopoglądem czy religią. Sprawa klauzuli sumienia powracała w wystąpieniach ombudsmenów w kolejnych latach (RPO 2014, 2016, 2017, 2018). Przykładowo w 2016 roku w piśmie do ministra zdrowia Rzecznik podkreślał, że państwo ma obowiązek organizacji udzielania świadczeń zdrowotnych w taki sposób, by klauzula sumienia nie ograniczała pacjentkom korzystania ze świadczeń, do których są uprawnione, w tym decyzji o kontynuowaniu ciąży, gdy stanowi zagrożenie życia lub zdrowia kobiety. Rzecznik prosił o informację na temat działań podejmowanych w placówkach medycznych w celu zagwarantowania dostępu do zabiegu legalnego przerwania ciąży. Z kolei w 2017 roku RPO wystąpił do ministra zdrowia w związku ze skargami na odmowę sprzedaży środków antykoncepcyjnych przez farmaceutów powołujących się na klauzulę sumienia. Rzecznik wskazywał, że takie praktyki są sprzeczne z obowiązującym prawem (także prawem farmaceutycznym) i orzeczeniami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich..., 2019, s. 193). Kwestionowanie przez RPO realizacji prawa do sprzeciwu sumienia, obrona praw osób LGBT, obrona niezależności sądownictwa, Trybunału Konstytucyjnego, Konstytucji i praworządności, były w debacie sejmowej nad sprawozdaniem w 2019 roku krytykowane przez posłów prawicy. Informacja o zagrożeniach dla praw człowieka w Polsce została natomiast podsumowana stwierdzeniem, że widocznie są dwie Polski: opresyjna, naruszająca prawa człowieka, w której żyje Rzecznik, i otwarta, praworządna, w której żyje większość obywateli. Zdaniem posłów prawicy prawa obywateli – jeśli w ogóle są łamane, to przede wszystkim są to prawa osób wierzących:

Czytając raport RPO, mam przeczucie, że żyjemy – pan rzecznik i ja – w dwóch różnych państwach. Kraj RPO jest opanowany przez bezprawie, narastające zagrożenia dla praw człowieka i obywatela. Moja Polska natomiast jest krajem, w którym żyją wolni i odpowiedzialni ludzie. Ich głos jest słyszany, wolny i swobodnie wypowiedzany (...) Warto poprosić pana rzecznika, aby doprecyzował, jakie działania podjął w zakresie ochrony praw osób wierzących, obrażanych i dyskryminowanych ze względu na wiarę. Bo w raporcie jest tego niewiele, a to, co jest, to nie ma sensu tego cytować<sup>13</sup>.

## Zakończenie

O „dwóch Polskach” piszą publicyści, politolodzy i socjologowie, którzy analizując przemiany po 1989 roku, opisują Polskę europejską i zaściankową (Legutko, 2005), nowoczesną, otwartą i tradycyjną (Śpiewak, 2003), wskazują na wygranych i przegranych polskiej transformacji (Jarosz, 2005), a także trwałość podziału na stronę postkomunistyczną i postsolidarnościową (Grabowska, 2006, s. 170; Grabowska, Cześniak, 2017, ss. 29–32). Podział ten potwierdzają dane socjologiczne. Przykładowo po 30 latach od obalenia komunizmu nadal prawie połowa Polaków ocenia PRL pozytywnie jako okres odbudowy i rozwoju kraju (48%), a nieco więcej niż

<sup>13</sup> Poseł D. Milewski (Prawo i Sprawiedliwość), dyskusja nad sprawozdaniem RPO, 12 września 2019 r. (Poseł PiS do Rzecznika Praw Obywatelskich..., 2019).

połowa (55%) twierdzi, że była to „okupacja”, zbliżony rozkład odpowiedzi występuje też przy ocenie wprowadzenia w 1981 roku stanu wojennego (Domański, 2018, s. 3). Wizja „dwóch Polsk”, czy dwóch różnych społeczeństw (plemion), bywa także przez badaczy krytykowana za schematyczność i zbytnią ogólnikowość, która nie oddaje istoty rzeczywistych podziałów społecznych i różnic (Reykowski, 2013, s. 39). Metaforę „dwóch Polsk” może jednak wykorzystać jako swoiste motto podsumowania działań Rzecznika dotyczących wolności wyznania i dyskryminacji ze względu na religię. Uzasadnione wydaje się spojrzenie na tę dychotomię z perspektywy praktyki urzędu Rzecznika, oczekiwań społecznych związanych z rolą RPO na scenie publicznej, a także politycznych i ideologicznych podziałów przy ocenie działań urzędu. Ewa Łętowska wielokrotnie podkreślała, że skargi kierowane do RPO nie są odzwierciedleniem społeczeństwa, a do ombudsmana piszą głównie „ludzie nieszczęśliwi lub domagający się czegoś. Jest to więc odbicie ludzkich frustracji i oczekiwań, obraz wskazujący przede wszystkim na zjawiska patologiczne” (Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich..., 1991, s. 14). Prawdopodobnie większość Polaków (szczęśliwie) nie ma powodu, by niepokoić Rzecznika, choć może swoje żądania, apele czy petycje kierują do innych instytucji? Analiza wystąpień RPO pokazuje natomiast frustrację, niezadowolenie i dramaty tych osób, grup, które z powodu swoich przekonań bądź religii – często innej niż religia większościowa, czują się i *de facto* są w Polsce dyskryminowane przez obowiązujące prawo, przyjęte wzory zachowań czy praktykę instytucji. Widoczny wśród piszących skargi podział na tych, którym religia i symbole religijne w przestrzeni publicznej nie przeszkadzają – nawet domagają się ich obecności, oraz tych, którzy występują w obronie państwa neutralnego światopoglądowo, to odzwierciedlenie jednego z wielu konfliktów ideologicznych dzielących społeczeństwo od początku transformacji. Poza sporem o rolę i miejsce religii w życiu publicznym, są to także kwestie dotyczące zakresu praw obywateli (np. prawo do aborcji, do antykoncepcji, prawa kobiet), walka z przestępczością i traktowanie przestępców, w tym stosunek do kary śmierci, ocena PRL czy stosunek do innych narodowości, grup etnicznych, mniejszości (Reykowski, 2013, s. 19). Tadeusz Zieliński deklarując swoją wizję urzędu, dodawał, że ombudsman nie jest biurem skarg i zażaleń ani ścianą płaczu, ale instytucją powołaną do dbania o przestrzeganie prawa w państwie. Analiza pism, wystąpień i praktyki RPO pokazuje, że metafora „dwie Polski” dobrze oddaje swoistą „schizofrenię” prawną, w której funkcjonował urząd od końca lat 80. Standardem w przypadku ombudsmatów I i II kadencji była obrona praw obywateli na podstawie „dawnego” prawa, którego nowa władza jeszcze nie uchyliła (*vide* wprowadzenie religii do szkół). Legalizm prawny Rzecznika, a więc działanie na podstawie i w granicach prawa, był wielokrotnie powodem zarzutów, że wspiera złe, nieludzkie, komunistyczne ustawodawstwo. Argumentów RPO, że demokratyczne państwo prawne musi opierać się na zasadzie ciągłości prawa, tzn. że ustawy uchwalone przez poprzedniego prawodawcę, obowiązują dopóki nie zostaną przez aktualnego prawodawcę zastąpione nowymi, władza nie zawsze słuchała, skoncentrowana na koniecznych reformach całych gałęzi prawa i pilnych pracach legislacyjnych (Zieliński, 2008, s. 35). Niekompatybilność porządków prawnych była też widoczna, gdy Rzecznik powoływał się

na normy prawa międzynarodowego (pakty, konwencje o ochronie prawa człowieka), obowiązujące wprawdzie Polskę, ale których władza nie traktowała poważnie i nie przestrzegała. Rozbieżność między standardami międzynarodowymi w dziedzinie praw człowieka a prawem krajowym i praktyką, uwydatniała przepaść między dwoma systemami prawnoinstytucjonalnymi, które miały być komplementarne. Przypomina to obecną sytuację i interwencje ombudsmana VII kadencji, gdy prawo unijne, będące częścią wewnętrznego porządku prawnego, jest przez władze traktowane instrumentalnie (obchodzone, reinterpretowane) i wykorzystywane do osiągnięcia doraźnych celów czy interesów politycznych. Dualizm jest także widoczny w oczekiwaniach związanych obecnością RPO na scenie publicznej. Ewa Łętowska wielokrotnie podkreślała, że skarżący często obsadzają Rzecznika w dwóch rolach: interwencyjnej, a więc urzędu podejmującego działanie w każdej sprawie obywatela, nawet jeśli jest nierzecznikowska (RPO jako adwokat indywidualnego interesu obywatela), albo artykułacyjnej, tj. ombudsmana, do którego kieruje się wszystkie możliwe apele, protesty, wyrażając swoje niezadowolenie w różnych sprawach (RPO jako lobbysta interesów grupowych) (Łętowska, 2008, s. 21). W debatach sejmowych również widoczny jest podział związany z wizją i modelowymi rozwiązaniami funkcjonowania urzędu. Posłowie prawicy najchętniej widzą RPO w roli strażnika spraw obywateli – ombudsmana, działającego jak biuro skarg i wniosków na podstawie reguł kpa. Ich zdaniem możliwość składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego jest przez urząd źle wykorzystywana i dlatego RPO niepotrzebna. W wersji skrajnej – narodowo-chrześcijańskiej, wariant strażnika praw obywateli jest uzupełniany postulatem reprezentowania przez Rzecznika większości obywateli, a „większość” definiowana jest jako ludzie wierzący, katolicy. Obronę praw człowieka przez RPO przedstawia się jako wspieranie fałszywej ideologii, konkurencyjnej, a nawet przeciwnej chrześcijaństwu (Łętowska, 2008, s. 20). Drugi model urzędu, wspierany przez partie postkomunistyczne i postsolidarnościowe o orientacji liberalno-demokratycznej, jest najbliższy roli, jaką konsekwentnie realizowali Rzecznicy, tj. niezależnej, apolitycznej instytucji, stojącej na straży praw i wolności wszystkich obywateli, kontrolującej władzę i monitorującej przestrzeganie prawa – także pod kątem zgodności z międzynarodowymi standardami. Ewa Łętowska zwracała uwagę, że ombudsman rozumiejący sytuację i lubiany przez rząd, a więc nieprzysparzający władzy kłopotów, będzie zaprzeczeniem własnej idei:

Każdy Rzecznik Praw Obywatelskich (ombudsman), jeśli chce dobrze wykonywać swe zadania, musi przede wszystkim sprzeciwiać się władzy (głównie rządowi i ministrom, ale wcale i nie tylko!) i to tak mocno i głośno, jak to tylko możliwe, czasami przegrywa, czasami wygrywa – jak to w życiu. Ale ombudsman „rozumiejący sytuację” i lubiany przez rząd byłby po prostu – proszę mi darować – zaprzeczeniem własnego sensu. (Łętowska, 1992, s. 4).

Parlamentarne spory między „tradycjonalistami” i „modernistami” o kształt urzędu i rolę Rzecznika na scenie publicznej, przybrały w przypadku nauki religii w szkołach dość nieoczekiwany obrót. Na początku lat 90. temat nauki religii był powszechnie komentowany i dyskutowany, a wysokie społeczne poparcie dla takiego rozwiązania, na które chętnie powoływali się posłowie prawicy, dokumentowały

sondaże opinii publicznej. Przykładowo w listopadzie 1990 roku – jak wynika z badań CBOS – 70% respondentów deklarowało aprobatę dla szkolnej katechezy dzieci i młodzieży, nieco mniej niż jedna trzecia (27%) było jej przeciwna, a 3% ankietowanych udzieliło odpowiedzi „trudno powiedzieć” (CBOS, 1990, s. 2). Badania realizowane przez CBOS w kolejnych latach (1995–2013) również potwierdzały, że zdecydowana większość społeczeństwa aprobuje lekcje religii w szkole (82%), obecność krzyży i symboli religijnych w miejscach publicznych (88%) czy udział księży lub biskupów w uroczystościach państwowych (80%) (CBOS, 2013, s. 4). Obecnie temat katechezy w szkole również budzi emocje, ale zwolenników przeniesienia religii do sal parafialnych jest więcej niż orędowników jej pozostawienia w szkole – co istotne, oczekują tego nie tylko osoby niewierzące, ale także katolicy. W badaniu „Jaka jest Polska” na pytanie „religia na plebaniach czy w szkole?” – dwie trzecie społeczeństwa zadeklarowało się po stronie usunięcia katechezy ze szkół (Domański, 2018, s. 10). „Doświadczenia polskie uczą – pisał Tadeusz Zieliński – że w okresie napięć ustrojowych, społecznych ombudsman może stać się obiektem gwałtownych ataków, zwłaszcza gdy deklaruje apolityczność i legalizm w obronie obywateli, przeciw którym zwracają się nowe siły polityczne” (Zieliński, 2008, s. 39). Słowa Rzecznika były gorzką refleksją po politycznych atakach na urząd i osobę ombudsmana w związku z zaskarżeniem Kodeksu etyki lekarskiej i przepisów wprowadzających religię do szkół. Trudno było przewidzieć, jak bardzo okażą się prorocze w przypadku VII kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich atakowanego za apolityczność i niezależność w obronie praw człowieka.

## Literatura

- Arcimowicz, J. (2003). *Rzecznik Praw Obywatelskich – aktor sceny publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo TRIO.
- Deryng, A. (2014). *Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*. Warszawa: Wyd. Wolters Kluwer SA
- Domański, H. (2018). *Jaka jest Polska. Raport z badania*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Filipowicz, A., Gebethner, S. (1987). Koncepcje rzecznika praw obywatelskich w świetle dyskusji publicznych. *Państwo i Prawo*, nr 3, ss. 9–22.
- Garlicki, L. (red.). (1989). *Rzecznik Praw Obywatelskich*. Warszawa: Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych.
- Grabowska, M. (2006). Polskie podziały polityczne. W: P. Kosiewski (red.), *Jaka Polska? Czyja Polska? Diagnozy i dyskusje* (ss. 169–181). Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Grabowska, M., Cześniak, M. (2017). Popękane społeczeństwo polskie jako pole badawcze – dane, fakty, mity. *Przegląd Socjologiczny*. LXVI (3), ss. 9–43.
- Jarosz, M. (red.). (2005). *Wygrani i przegrani polskiej transformacji*. Warszawa: Wyd. ISP PAN Oficyna Naukowa.
- Jarosz, M. (red.). (2015). *Polska europejska czy narodowa*. Warszawa: Wyd. ISP PAN Oficyna Naukowa.
- Kosiewski, P. (red.). (2006). *Jaka Polska? Czyja Polska? Diagnozy i dyskusje*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.



- Koźmiński, P. (2017). Narodowcy chcą odwołać Rzecznika Praw Obywatelskich. Czy PiS poprze zamach na Adama Bodnara? *Gazeta Wyborcza*, 14 września (dostęp: 20. 02. 2020).
- Legutko, R. (2005). *Raj przywrócony*. Kraków: Ośrodek Myśli Państwowej.
- Łętowska, E. (1992). *Jak zaczynał Rzecznik Praw Obywatelskich. Felietony 1988–1991*. Łódź: Master.
- Łętowska, E. (2005). Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje. *Państwo i Prawo*, nr 4, ss. 3–10.
- Łętowska, E. (2008). Dwadzieścia lat później. W: M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce* (ss. 19-34). Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Paprzycki, R. (2015). *Prawna ochrona wolności sumienia i wyznania*. Warszawa: Wyd. C.H. Beck.
- Reykowski, J. (2006). Osie polskich konfliktów ideologicznych. W: P. Kosiewski (red.), *Jaka Polska? Czyja Polska? Diagnozy i dyskusje* (ss. 159–169). Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Poseł PiS do Rzecznika Praw Obywatelskich: Żyjemy w dwóch różnych państwach, (2019), TVP Info 13.09.2019. <https://www.tvp.info/44376920/posel-pis-do-rzecznika-praw-obywatelskich-zyjemy-w-dwoch-roznych-panstwach> (dostęp: 20.02.2020).
- Reykowski, J. (2013). Różnice mentalności jako źródła ideologicznych konfliktów. *Nauka*, nr 3, ss. 17–43.
- RPO kolejny raz kwestionuje prawo do sprzeciwu sumienia, (2017). *Rzeczpospolita*, 6 października. <https://www.rp.pl/Zdrowie/310069955-RPO-kolejny-raz-kwestionuje-prawo-do-sprzeciwu-sumienia.html> (dostęp: 20.02.2020).
- Sobczak, J. Gołda-Sobczak, M. (2012). Wolność sumienia i wyznania jako prawo człowieka, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Lublin-Polonia. Vol. XIX*, ss. 27–65.
- Śpiewak, P. (2003.08.31). Dwie Polski. *Wprost*, nr 35.
- Zieliński, T. (2008). Ombudsman – możliwości i granice skutecznego działania. W: M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce* (ss. 35–51). Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.

## Sprawozdania Rzecznika Praw Obywatelskich

- Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich 1.XII.1988–30.XI.1989, (1989). Warszawa.
- Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 1.XII.1990–19.XI.1991, (1991). Warszawa.
- Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 20.XI.1991–12.II.1993, (1993). *Biuletyn RPO*, nr 16, Warszawa.
- Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 13.II.1994–12.II.1995, (1995). *Biuletyn RPO*, nr 25, Warszawa.
- Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Tadeusza Zielińskiego za okres od 13.II.1995–12.II.1996 (z uzupełnieniem do 22.III.1996), (1996). *Biuletyn RPO*, nr 29, Warszawa.
- Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Tadeusza Zielińskiego za okres 8.V.1996–7.V.1997, (1997), „Biuletyn RPO”, Nr. 33, Warszawa.
- Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Andrzeja Zolla za 2002 r., (2003). Warszawa.
- Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2007 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, (2008). *Biuletyn RPO*, nr 63, Warszawa.
- Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2010 r. oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, (2011). *Biuletyn RPO*, nr 1, Warszawa.

Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2013 r. oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, (2014). *Biuletyn RPO, nr 1*, Warszawa.  
Informacja o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2017 r. oraz o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, (2018). *Biuletyn RPO, nr 1*, Warszawa.  
Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela w 2018 r., (2019). *Biuletyn RPO, nr 1*, Warszawa.

### Raporty RPO

Praktyka Rzecznika Praw Obywatelskich II kadencji w sprawach dotyczących stosunków pomiędzy jednostką, Kościołem a państwem, (1992). *Biuletyn RPO, nr 15*, Warszawa.  
Dostępność lekcji religii wyznań mniejszościowych i lekcji etyki w ramach systemu edukacji szkolnej analiza i zalecenia, (2015). *Biuletyn RPO, nr 6*, Warszawa.

### Komunikaty z badań CBOS

CBOS, (1990). *Opinie na temat nauczania religii katolickiej w szkołach publicznych*. Warszawa.  
CBOS, (2013). *Religia i Kościół w przestrzeni publicznej*. opr. M. Grabowska. Warszawa.