

PAWEŁ BORECKI

Uniwersytet Warszawski

Wydział Prawa i Administracji / Zakład Prawa Wyznaniowego

e-mail: pawelborecki@op.pl

ORCID: 0000-0002-1921-8291

DOI: 10.34813/ptr4.2021.6

Zasada niezależności państwa i związków wyznaniowych

The principle of independence of the state
and religious associations

Abstract. The principle of independence of the state and religious associations is one of the main normative directives of religious relations in contemporary Poland. It has ideological roots not only in Catholic social teaching, but also in the liberal doctrine. The juridization of this principle is especially a reaction to the reality of absolutist, authoritarian or totalitarian regimes that essentially limit the freedom of religious communities. Since the end of the 20th century, the principle of independence of the state and the church has found a permanent place in the constitutionalism of a number of European secular (non-religious) states and some Latin American states. It is often accompanied by the principle of the autonomy of the state and/or religious associations and their cooperation. The principle of independence of the state and religious associations has a rich content and produces concrete political consequences. In a narrow sense, it means the internal self-government of the above-mentioned entities. In broad terms, the following aspects can be distinguished: organizational, normative, functional and ideological-symbolic. The principle in question means, in particular, that the state does not interfere in religious matters. It is incompetent in this respect. On the other hand, religious associations do not institutionally enter the sphere of public rule. The principle of independence is a guarantee of the freedom of conscience and of conscience and religion. It serves to shape a democratic socio-political system. It does not exclude the cooperation of the state and religious associations.

Keywords: independence of state and church, sovereignty, constitution, catholic social teaching, religious freedom

Wprowadzenie

Zasada niezależności państwa i związków wyznaniowych jest jedną z pierwszoplanowych, normatywnych dyrektyw stosunków wyznaniowych we współczesnej Polsce. Jest ona także obecna w systemach prawnych wielu innych państw, stając się nierzadko nawet przedmiotem konstytucjonalizacji. Klauzula o niezależności państwa i/od związków wyznaniowych (Kościoła) stanowi sposób prawnej artykulacji idei odrębności i rozdziału (oddzielenia) wymienionych podmiotów. Z tego względu wspomniana zasada zasługuje na szczegółową analizę w zakresie swojej genezy, treści oraz sposobu implementacji w systemach prawnych poszczególnych państw. Zasada niezależności została także przyjęta w nauce społecznej Kościoła katolickiego, największej wspólnoty religijnej współczesnego świata, jako jedna z reguł jej relacji ze wspólnotą polityczną (państwem). Na rzecz analizy tytułowej zasady przemawiają zatem względy społeczno-politycznego realizmu.

Zasada niezależności państwa i Kościoła (związków wyznaniowych) nieczęsto, zwłaszcza w ostatnich latach, występuje w dyskursie publicznym w Polsce. Można to tłumaczyć m.in. odchodzeniem w stosunkach wyznaniowych od idei rozdziału państwa i Kościoła, sukcesywnym ustanawianiem kolejnych elementów państwa wyznaniowego oraz słabą znajomością klauzul wyznaniowych rodzimego systemu prawnego przez elity życia publicznego. Znacznie częściej ma miejsce odwołanie do formuły wzajemnej autonomii państwa i Kościoła. Jest to formuła zasługująca na krytykę, przede wszystkim jako degradująca państwo – państwo, którego zasadniczym przymiotem powinna być suwerenność, a nie autonomia w relacjach z jedną z korporacji działających na jego terytorium (Małajny, 2013, s. 200–201).

W refleksji naukowej nad zasadami stosunków wyznaniowych w Polsce przeważa optyka konfesyjna, wyrastająca z założeń katolickiej nauki społecznej. Zasada niezależności państwa i Kościoła (związków wyznaniowych) analizowana jest zwłaszcza w kontekście zasad: autonomii państwa i Kościoła oraz współdziałania (współpracy) rzeczonych podmiotów dla dobra człowieka i dobra wspólnego (Krukowski, 2000, s. 105–137, 284–286; Stanisławski, 2020, s. 105–139). Analiza zasady niezależności rzadko jest pogłębiona (Góralski, 2003, s. 131–133). Autorzy zwykle koncentrują się na zasadzie autonomii państwa i Kościoła (Sobczyk, 2014, s. 1–7) oraz akcentują dyrektywę współdziałania (współpracy) tych podmiotów (Krukowski, 2014, s. 19–32; Sobczyk,

2015, s. 187–204). W efekcie zasada niezależności państwa i związków wyznaniowych traci swą jednoznaczność normatywną, ulega swoistemu rozmyciu, w efekcie czego zanika jej sens. Tymczasem zasadę tę należy uznać za swego rodzaju normę pierwotną odniesień między państwem a związkami wyznaniowymi (Kościołem) we współczesnej Polsce.

Zasadny jest więc postulat bardziej dogłębnej, naukowej analizy zasady niezależności państwa i związków wyznaniowych (Kościoła). Owa analiza powinna być dokonana także z pozycji laickich.

Źródła zasady niezależności państwa i związków wyznaniowych

Jako doktrynalne źródła zasady niezależności państwa i związków wyznaniowych należy wskazać z jednej strony ideę suwerenności państwowej zakorzenioną m.in. w pozytywizmie prawniczym i doktrynie państwa prawnego, z drugiej zaś – doktrynę wolności i praw człowieka, a przede wszystkim kolektywną wolność praktykowania religii oraz wolność zrzeszania się. Wolności te mają korzenie w przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka. Współcześnie w Europie przyjmuje się, że tworzenie autonomicznych (niezależnych i samorządnych) względem państwa wspólnot religijnych to jeden z warunków funkcjonowania pluralistycznego społeczeństwa demokratycznego (Garlicki, 2010, s. 577–578; Nowicki, 2010, s. 567, 571). Urzeczywistnienie tytułowej zasady wymaga zatem samoograniczenia prerogatyw państwa, a zarazem limitacji aspiracji związków wyznaniowych. Rzeczywistość społeczno-polityczna dowodzi, iż nie jest to stan dany raz na zawsze. Utrzymanie go wymaga stałej czujności zarówno świeckich elit politycznych, jak i liderów konfesyjnych. Niezależność państwa oraz niezależność związków wyznaniowych ma charakter immanentny – nie pochodzi z wzajemnego nadania (Sobański, 1994, s. 177–178). Trzeba też przyznać, że zasada niezależności państwa i związków wyznaniowych wciąż nie jest zasadą ustrojową powszechnie przyjmowaną we współczesnym świecie.

Rzeczony stan to rezultat wielowiekowej ewolucji stosunków między państwem a religią (związkami wyznaniowymi). W początkach tych przemian istniała jedność państwa i oficjalnego wyznania, wobec którego państwo pełniło funkcje organizacyjne. Zarazem pokusie związków z państwem, a w konsekwencji jego konfesyjnej instrumentalizacji, nie zdołała oprzeć się żadna ze światowych religii. Zasada niezależności państwa i związków wyznaniowych zaczęła kształtować się dopiero pod koniec XVIII wieku. Jej konstytucyjne podstawy zostały sformułowane w I poprawce do amerykańskiej konstytucji

z 1789 r. (ratyfikowanej w 1791 r.) (Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki, 1787). Uznała ona zwłaszcza Kongres federalny, czy szerzej rząd federalny, za niekompetentny do ustanowienia jakiegokolwiek religii jako oficjalnej ani do zakazu wyznawania jakiegokolwiek religii (Małajny, 1992, s. 114–115). W następnym stuleciu idea niezależności państwa i związków wyznaniowych znalazła odzwierciedlenie w idealistycznym hasle „Wolny Kościół w wolnym państwie” (Pietrzak, 2013, s. 86). Można zaryzykować stwierdzenie, że jurydykacja, a w szczególności konstytucjonalizacja, zasady niezależności państwa i związków wyznaniowych (Kościół) to rezultat trudnych doświadczeń opresyjnych państw wyznaniowych, zapewniających konfesji oficjalnej sprzeczny ze standardami demokratycznymi wpływ na władzę państwową, a zarazem efekt doświadczeń absolutystycznych, autorytarnych, wreszcie totalitarnych reżimów, dążących do sprawowania nadzoru nad życiem społecznym, także w jego aspekcie religijnym. Dwudziestowieczne totalitaryzmy (fasyzm, nazizm i komunizm), które – mimo formalnej jurydykacji zasady rozdziału Kościoła od państwa – ingerowały nawet w wewnętrzną sferę działalności wspólnot religijnych¹, zapewne przyczyniły się do konstytucjonalizacji zasady niezależności państwa i Kościoła w takim czy innym ujęciu, w ustawach zasadniczych wielu państw europejskich, zwłaszcza środkowej i południowej części Starego Kontynentu.

Obecność zasady niezależności państwa i Kościoła (najczęściej wraz z zasadami autonomii i współdziałania/współpracy tych podmiotów) w systemach prawnych niektórych współczesnych państw, przede wszystkim tych historycznie i społecznie związanych z katolicyzmem, należy tłumaczyć oddziaływaniem katolickiej nauki społecznej. Kościół katolicki podczas Soboru Watykańskiego II w Konstytucji duszpasterskiej o Kościele w świecie współczesnym (par. 76) przyznał bowiem, że „Wspólnota polityczna i Kościół są w swoich dziedzinach od siebie niezależne i autonomiczne. Obydwie jednak wspólnoty, choć z różnego tytułu służą powołaniu jednostkowemu i społecznemu tych samych ludzi. Tym skuteczniej będą wykonywać tę służbę dla dobra wszystkich, im lepiej będą rozwijać między sobą zdrową współpracę, uwzględniając także okoliczności miejsca i czasu” (Groblicki i Florkowski, 1967, s. 604–605). Sobór uznał także niekompetencję Kościoła w zakresie

¹ Władze w państwach totalitarnych m.in. wpływały na obsadę stanowisk kierowniczych w związkach wyznaniowych, powodowały ich wewnętrzne podziały, np. według kryteriów narodowościowych, zmuszały do unifikacji, wpływały na kształcenie i formację duchowieństwa, likwidowały zakony, uzależniały związki wyznaniowe od państwa finansowo, konfiskując („nacionalizując”) majątek, zwłaszcza ten nieruchomy, a nawet przeznaczony na cele kultowe, oferując zarazem finansowanie wspólnot religijnych i ich duchowieństwa ze środków państwowych; nawet państwo starało się wpływać na treść przekazu duszpasterskiego do wiernych.

władztwa publicznego, stwierdzając w Dekrecie o działalności misyjnej Kościoła (par. 12): „Kościół w żadnym przypadku nie chce się wtrącać w rządy ziemskiego państwa. Nie żąda dla siebie innej prerogatywy prócz tej, aby z pomocą Bożą mógł służyć ludziom miłością i wiernym posługiwaniem” (Groblicki i Florkowski, 1967, s. 448). Można zatem przyjąć, że Vaticanum II uznał odrębność państwa i Kościoła (Sobczyk, 2005, s. 195–196), zwłaszcza w wymiarze funkcjonalnym, czyli zaaprobował nieantagonistyczny rozdział tych podmiotów².

Treść zasady niezależności państwa i związków wyznaniowych

Pojęcie niezależności związków wyznaniowych i państwa ma bogatą treść. Przymiotnik „niezależny” semantycznie oznacza przede wszystkim: niepodporządkowany komuś, czemuś, rozporządzający sobą, decydujący o sobie; samodzielny, niezawisły, niepodległy, wolny, usamodzielniony, ale także: niebędący wyznaczonym, zdeterminowanym przez coś, powiązany z czymś (Dubisz, 2008, s. 990).

W ścisłym, prawnym rozumieniu analizowanego pojęcia oznacza ono samorządność, samoorganizację wspomnianych podmiotów, ich zdolność do samodzielnego prowadzenia własnych spraw bez arbitralnej ingerencji drugiej strony (Pietrzak, 2013, s. 271–272).

Niezależność państwa i Kościoła w szerokim ujęciu³ pozwala na wyodrębnienie przynajmniej czterech jej aspektów: organizacyjnego, normatywnego

² Stanowisko Soboru Watykańskiego II w sprawie relacji między państwem (wspólnotą polityczną) a Kościołem nie jest całkiem nowe. Jego odległych źródeł można doszukiwać się m.in. w stanowisku papieża Galezego I sformułowanym w liście skierowanym w 494 r. do cesarza Anastazego I (Sobański, 1996, s. 18–20). Galezy I wystąpił przeciwko polityce podporządkowywania władzy religijnej przez władzę państwową. Główne jego tezy to: rozróżnienie dwóch najwyższych władz rządzących życiem społecznym: duchowej (papież) i doczesnej (cesarz); zależność władzy doczesnej od duchowej w sprawach natury duchowej, a także zależność władzy duchowej od doczesnej w sprawach doczesnych; rozróżnienie kompetencji cesarza co do spraw ziemskich i papieża co do spraw duchowych; zakaz koncentracji obu władz w tym samym podmiocie. Takie stanowisko Kościoła przyjęli kanoniści na czele z Gracjanem, a później także Tomasz z Akwinu (Krukowski, 2013, s. 31–33).

³ Szerokie ujęcie zasady niezależności związków wyznaniowych od państwa w zakresie wykonywania zawiera art. 11 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1153). Szczegółowe w aspekcie podmiotowym gwarancje niezależności, rozumianej przede wszystkim jako samorządność, właściwych kościołów i innych związków wyznaniowych wyrażone zostały w indywidualnych ustawach wyznaniowych z lat 1989–1997. Nie zostały one sformułowane w sposób jednolity.

(prawnego), funkcjonalnego oraz ideowo-symbolicznego (Mezglewski, Misztal i Stanisław, 2011, s. 81–83). Zasadniczą przesłanką niezależności państwa i związków wyznaniowych jest odrębność organizacyjna (strukturalna) tych podmiotów. Nie może być mowy o niezależności tam, gdzie był lub jest monizm instytucjonalny. Dla prezentowanych rozważań adekwatna jest wąska, instytucjonalno-hierarchiczna wykładnia pojęcia państwa, odpowiednio – związku wyznaniowego. Państwo zatem to system organów władz publicznych, owa „piramida urzędów”. Natomiast związek wyznaniowy (Kościół) to w takim ujęciu jednolita zhierarchizowana organizacja, złożona z duchowieństwa, na czele z jednoosobowym lub kolegialnym kierownictwem, pełniąca funkcję pośredniczącą między *sacrum* a masami wiernych (Znamierowski, 1999, s. 279). Respektując organizacyjną niezależność wspólnot religijnych, państwo nie tworzy wyznań, nie posługuje się instrumentem ich uznania. Każdej wspólnocie religijnej powinna być zapewniona możliwość prawnego istnienia. Państwo powstrzymuje się zarówno przed unifikacją związków wyznaniowych, jak i przed tworzeniem w nich podziałów. Aparat państwowy i wyznaniowy powinny być rozdzielone. Państwo nie wpływa w takim czy innym trybie na obsadę stanowisk kierowniczych we wspólnotach konfesyjnych. Nie wymaga ślubowania (przysięgi) lojalności ze strony duchowieństwa czy zwierzchników wyznań. Poza sferą zainteresowań państwa jest proces przygotowania do wstąpienia do stanu duchownego lub zakonnego, w tym tzw. formacja czy kształcenie osób duchownych. Niezależność związków wyznaniowych od państwa nie oznacza jednak, że podmioty te oraz osoby duchowne są objęte prawnym czy ekonomicznym immunitetem. Organy państwowe nie mogą zasłaniać się zasadą niezależności, gdy wewnątrz wspólnot religijnych naruszane jest powszechnie obowiązujące prawo. Związki wyznaniowe objęte są także powszechnym w państwie systemem podatkowym.

Zasada niezależności instytucjonalnej wymaga jednak korekty ze względu na konieczność zapewnienia posługi religijnej w zamkniętych instytucjach publicznych, np. siłach zbrojnych, skoszarowanych jednostkach policji czy zakładach penitencjarnych. Kapelani w tego rodzaju instytucjach nie powinni mieć jednak statusu funkcjonariuszy publicznych. Stanowi to bowiem, z uwagi na obowiązek subordynacji służbowej, zagrożenie dla wolności sumienia i wyznania pracowników czy penitencjariuszy tych placówek. Za wystarczające należy uznać zatrudnienie duszpasterzy na zasadach przewidzianych dla pracowników cywilnych.

Analogiczne gwarancje nie występują w indywidualnym ustawodawstwie wyznaniowym odpowiednio z lat: 1928 i 1936. Nie należy zarazem ulegać stereotypowi, że najdalej idące gwarancje niezależności we wszystkich sferach aktywności uzyskał Kościół katolicki.

Konsekwencją odrębności organizacyjnej powinien być rozdział personalny między państwem a Kościołem. Oznacza to, że osoby duchowne nie powinny być piastunami organów władzy publicznej ani na szczeblu centralnym, ani lokalnym. Optymalne byłoby takie rozwiązanie, że ograniczenia w tym zakresie będą ustanawiane na mocy prawa wewnętrznego odpowiednich związków wyznaniowych (Kościołów) (Kodeks Prawa Kanonicznego, 1984, Kan. 285 § 3). Redukowanie praw politycznych, zwłaszcza praw wyborczych, osób duchownych przez prawodawcę należy ocenić jako sprzeczne z zasadą równości obywateli wobec prawa oraz demokratycznym charakterem państwa. Tego rodzaju restrykcje były charakterystyczne dla państw komunistycznych i to tylko w pierwszym okresie funkcjonowania nowych reżimów. Niezależność organizacyjna państwa i Kościoła nie wymaga zastrzeżenia obsady stanowisk państwowych wyłącznie dla wyznawców światopoglądu niefideistycznego. Osoby sprawujące władzę publiczną powinny jednak w tym czasie powstrzymać się od ponadprzeciętnych form aktywności korporacyjnej we wspólnotach religijnych. W przeciwnym razie narażają się na konflikt lojalności i podejrzenia, że pełniąc obowiązki nie kierują się interesem publicznym, lecz dyspozycjami odpowiednich władz konfesyjnych.

W wymiarze normatywnym niezależność państwa i Kościoła oznacza ich prawo do samodzielnego tworzenia własnego systemu prawnego i rządzenia się⁴. Podstawą tego jest założenie, że w państwie istnieje pluralizm systemów normatywnych. Zarówno system prawa państwowego, jak i system prawa kościelnego są w stosunku do siebie odrębne i co do zasady wzajemnie nieskuteczne. Normy prawa kościelnego mogą wywierać skutki w państwowym porządku prawnym na podstawie przyzwolenia państwa wyrażonego w ustawie lub umowie międzynarodowej (np. w konkordacie) (Mezglewski i in., 2011, s. 64–65). Państwo nie uczestniczy w tworzeniu prawa kościelnego, nie promulguje go ani nie sankcjonuje. Kościół nie może natomiast odmówić mocy obowiązującej prawu państwowemu z racji kolizji jego norm z normami o charakterze religijnym. Zgodnie z zasadą niezależności państwa i związków wyznaniowych, gremia decyzyjne (władze) wspólnot religijnych powinny powstrzymać się od formułowania wiążących dyrektyw co do konkretnych aktów normatywnych prawa państwowego. Związki wyznaniowe organizacyjnie nie uczestniczą w tworzeniu tego prawa, np. urzeczywistniając tzw. ludową inicjatywę ustawodawczą. Jeśli państwo i Kościół mają być niezależne w normatywnym aspekcie tego pojęcia, to szczególnie w pluralistycznym społeczeństwie powszechnie obowiązujące prawo państwowe nie powinno być instrumentem urzeczywistniania ekskluzywnych norm etycznych o proveniencji konfesyjnej.

⁴ Owa cecha związków wyznaniowych w państwie określana jest mianem autonomii.

W przypadku nieusuwalnej sprzeczności między prawem państwowym a prawem wewnętrznym związku wyznaniowego pierwszeństwo należy przyznać prawu państwowemu zgodnie z zasadą suwerenności państwa.

Funkcjonalna niezależność państwa i związków wyznaniowych oznacza rozdział ich kompetencji. Oba podmioty mają bowiem odmienne zadania i dysponują zasadniczo różnymi środkami ich realizacji. Państwo nie spełnia funkcji religijnych. Nie afirmuje określonego światopoglądu religijnego (ani żadnego innego). Nie organizuje kultu. Jest to wyłączna domena związków wyznaniowych. Władze publiczne nie propagują wiary religijnej. Urzędnicy publiczni powinni urzeczywistniać zasadę bezstronności i powstrzymać się od wszelkich form prozelityzmu. Państwo nie pełni roli „ramienia świeckiego” Kościoła. Za normami religijnymi nie stoi przymus państwowy. Z kolei Kościół nie jest ideologiczną przybudówką państwa służącą żyrowaniu wątpliwych decyzji władz (Zieliński, 2020, s. 122–126). Organy państwowe (np. sądy i trybunały) nie rozpatrują odwołań od decyzji władz związków wyznaniowych. Ze środków publicznych nie jest co do zasady finansowana działalność kultowo-religijna i propagandowa wspólnot konfesyjnych. Wzrost lub spadek aktywności religijnej obywateli nie powinien być rezultatem działań państwa. Z drugiej strony związki wyznaniowe instytucjonalnie, tzn. poprzez swoje gremia decyzyjne, nie uczestniczą w sprawowaniu władztwa publicznego, czyli nie biorą udziału w rządzeniu państwem (Góralski i Pieńdyk, 2000, s. 22). Dotyczy to przede wszystkim tworzenia powszechnie obowiązującego prawa. Lobbying w procesie prawotwórczym to w zwyczajnych warunkach nie powinna być domena aktywności związków wyznaniowych. Nie można natomiast odmówić wspólnotom religijnym w ramach ich funkcji nauczycielskiej prawa do oceny działań władz państwowych, w tym obowiązującego prawa, przez pryzmat własnej doktryny religijno-moralnej. W ten sposób mogą one pośrednio wpływać na proces sprawowania władzy publicznej, kształtując świadomość swoich wiernych, realizujących prawa wyborcze czy uczestniczących w pracach decyzyjnych organów państwowych, w szczególności w prawotwórstwie. Wydaje się jednak, że naruszeniem zasady niezależności państwa od Kościoła jest formułowanie bezpośrednich zaleceń dla wiernych, jaką konkretną osobę czy partię poprzeć w wyborach. Kwestią dyskusyjną w kontekście funkcjonalnej niezależności państwa i związków wyznaniowych jest nauczanie religii w szkolnictwie publicznym. Należy podkreślić, że analizowana zasada wymaga zapewnienia przez państwo swobody tworzenia szkół przez związki wyznaniowe, w tym szkół kształcących osoby duchowne. Nauczanie religii w szkołach państwowych powinno być zapewnione na zasadach pełnej dobrowolności i pluralizmu konfesyjnego. Możliwości w tym zakresie powinny mieć wszystkie oficjalnie działające

wspólnoty religijne, a nie tylko największe lub najstarsze z nich. Należy przy tym odróżnić sytuację, gdy państwo organizuje lekcje religii w szkołach publicznych, zwłaszcza w pełni je finansując, od sytuacji, gdy jedynie umożliwia prowadzenie zajęć z religii na terenie placówek oświatowych poza dniem szkolnym.

Niezależne od związków wyznaniowych państwo demokratyczne jest nie tylko awyznaniowe, ale także – ujmując rzecz szerzej – aideologiczne. Nie jest doktrynalnie skrupowane żadną konfesją czy ideologią. W konsekwencji oficjalny ceremoniał z udziałem władz państwowych powinien mieć charakter świecki; ma odwoływać się do elementów uniwersalnych – ogólnonarodowych. Przedstawiciele organów władzy publicznej mają prawo urzeczywistniać swoją wolność praktykowania religii czy światopoglądu, powinni jednak dokonać swobodnego samoograniczenia, tzn. powstrzymać się od ostentacyjnych, publicznych praktyk religijnych, dokonywanych „w majestacie” swoich urzędów. Tego rodzaju zachowania podważają bowiem zaufanie obywateli do państwa, wiarę w bezstronność organów władz publicznych. Wyrażnie natomiast sugerują postronnym, że władza jest zdeterminowana przez określone wyznanie, ulega wpływom danego związku wyznaniowego. Zupełnie nie do pogodzenia z ideą niezależności państwa od związków wyznaniowych jest dokonywanie aktów religijnych przez przedstawicieli organów władzy publicznej podczas czynności urzędowych. Niezależne państwo w siedzibach organów władz publicznych rezygnuje z symboli mających jednoznacznie religijny charakter. Posługiwanie się nimi przez państwo świadczy o braku jego samodzielności ideowej. Wskazuje także na propagowanie przez władze publiczne określonej doktryny religijnej, czyli w istocie pełnienie funkcji zastępczej, służebnej wobec związku wyznaniowego (Kościoła) będącego jej nośnikiem. Elementy religijne należy jednak zaaprobować, jeżeli ich wymowa konfesyjna nie jest pierwszoplanowa, gdy stanowią one przejaw historycznego bądź kulturowego dorobku narodowego lub lokalnego.

Reasumując, wypada stwierdzić, że zasada niezależności związków wyznaniowych i państwa w szerokim ujęciu odpowiada w istotnej mierze koncepcji rozdziału tych podmiotów.

Niezależność związków wyznaniowych i państwa nie jest absolutna. Każdy z tych podmiotów jest niezawisły w swoim zakresie. W przypadku wspólnot konfesyjnych oznacza to ich wolność w sprawach religijnych i odpowiednio – niekompetencję państwa w tej dziedzinie. Państwo ma zarazem wyłączność w zakresie sprawowania władztwa publicznego. Związki wyznaniowe instytucjonalnie nie powinny ingerować w sprawowanie władzy publicznej. Charakter państwa i związków wyznaniowych jest zasadniczo odmienny. Państwo ma charakter przymusowy. Swoją jurysdykcją obejmuje co do zasady wszystkie

osoby znajdujące się (działające) na jego terytorium. Związki wyznaniowe mają natomiast charakter dobrowolny. Uznanie kompetencji ich organów cechuje swoboda. Stanowi to przejaw realizacji wolności sumienia i wyznania (religii).

Władza państwowa nie jest jednak onnipotentna. Zasada niezależności państwa i związków wyznaniowych, skutkująca ograniczeniem prerogatyw państwa, pozostaje w opozycji do ewentualnych tendencji absolutystycznych, autorytarnych czy totalizujących po stronie państwa. Sprzyja ona zatem kształtowaniu się ustroju demokratycznego, zakładającego pluralizm form ludzkiej samoorganizacji. W państwie demokratycznym najważniejszą granicą niezależności i swobody jego władz są wolności i prawa człowieka i obywatela, w tym wolność sumienia i wyznania (religii). W przypadku kolizji między zasadą niezależności państwa i związków wyznaniowych a wspomnianą swobodą należy uznać pierwszeństwo wolności w sprawach religijnych. Zasada niezależności stanowi bowiem jej kompleksową gwarancję i nie powinna niweczyć wartości, wobec której pełni rolę niejako służebną. Także w demokratycznym państwie może podlegać limitowaniu niezależność związków wyznaniowych. Ponieważ stanowi ona przejaw wolności uzewnętrzniania religii w wymiarze kolektywnym, jej ograniczenia powinny odpowiadać powszechnie przyjętym standardom w państwach demokratycznych, respektujących wolności i prawa człowieka. W Europie owe standardy określa przede wszystkim Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284). W myśl art. 9 ust. 2 tego aktu wolność uzewnętrzniania religii (i przekonań) może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę, czyli akt woli powszechnej, nie zaś na podstawie arbitralnych decyzji władz państwowych, i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym, czyli opartym na pluralizmie, z uwagi na interesy bezpieczeństwa publicznego, ochronę porządku publicznego, zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Zasadne wydaje się także zastrzeżenie, że ograniczenia niezależności wspólnot religijnych nie powinny naruszać istoty tego aspektu wolności praktykowania religii, czyli np. skutkować likwidacją związku wyznaniowego, wasalizacją względem państwa czy swego rodzaju etatyzacją.

Niezależność państwa i związków wyznaniowych nie oznacza ich wzajemnej izolacji. Ewentualna ignorancja jednej ze stron, jak wskazują doświadczenia historyczne, także powojennej Polski, jest szkodliwa i świadczy o braku realizmu w życiu społeczno-politycznym. Prowadzi niejednokrotnie do eskalacji konfliktów, a nawet otwartej wrogości. Ostatecznie, poza przypadkami skrajnych systemów totalitarnych, obie strony zmuszone są uznać swoje istnienie, a nawet podjąć jakąś formę dialogu. Czasy negocjowania Kościoła przez państwo bezpowrotnie minęły. Nie przeczy zasadzie niezależności państwa i związków

wyznaniowych działanie różnego rodzaju komisji czy zespołów wspólnych, skupiających przedstawicieli władz państwowych, oraz gremiów kierowniczych wspólnot religijnych. Działalność tego rodzaju ciał nie powinna jednak naruszać kompetencji organów państwowych i kościelnych (ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1347, art. 4; ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1726, art. 1726; ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1153, art. 16 ust. 2).

Istnieją dziedziny będące przedmiotem zainteresowania zarówno państwa, jak i związków konfesyjnych, np. sprawy małżeństwa i rodziny, edukacja dzieci i młodzieży, ochrona zabytków, działalność charytatywna. Niewątpliwie w takiej sytuacji przewagę ma państwo. Dysponuje ono większym zasobem środków materialnych niż wspólnoty religijne; posiada wykwalifikowane służby, a w ostateczności może sięgnąć po przymus administracyjny. Zasada niezależności państwa i związków wyznaniowych nie wyklucza ich współpracy. Jeśli chodzi jednak o respektowanie zasady niezależności, wątpliwości budzi prawny, a zwłaszcza konstytucyjny wymóg współdziałania (współpracy) państwa i związków wyznaniowych. Bardziej właściwa jest normatywna możliwość takiej kooperacji. Jest to tym bardziej zasadne, gdy cele współdziałania (współpracy) zostały wskazane bardzo ogólnie, jak: „dobro wspólne” czy „dobro człowieka” (Borecki, 2019, s. 38–39). Obowiązek współdziałania państwa i Kościoła w imię tak sformułowanych celów grozi naruszeniem funkcjonalnej niezależności obu podmiotów (Szymanek, 2005, s. 87). Państwo może tą drogą próbować przerzucać na związki wyznaniowe swoje zadania w zakresie zaspokajania potrzeb zbiorowych, zaś związki wyznaniowe mogą w sposób wątpliwy sięgać do środków publicznych, a wręcz wkraczać w sferę polityki państwa. Rodzi się pytanie, kto i w jakim trybie miałby określać konkretne cele owego współdziałania, rozstrzygać spory z tym związane? Wydaje się, że ostateczny głos powinien należeć do państwa.

Podsumowanie

Zasada niezależności związków wyznaniowych (Kościół) i od państwa historycznie wywodzi się z katolickiej nauki społecznej, ale sięga także korzeniami doktryny liberalizmu. Współcześnie zasada ta znalazła, jak się wydaje, trwały wyraz zwłaszcza w konstytucjonalizmie europejskich państw świeckich (awyznaniowych). Jest ona jednym z zasadniczych elementów systemu rozdziału

państwa i związków wyznaniowych (Kościoła). Nie wyczerpuje jednak założeń tej instytucji ustrojowej. Formuła niezależności może natomiast zastępować sformułowanie o rozdziale (oddzieleniu) Kościoła i/od państwa. Przez to może sprzyjać praktycznemu ustanowieniu tzw. przyjaznej, inaczej skoordynowanej, separacji rzeczonych podmiotów.

Tytułowa zasada niesie ze sobą konkretne treści polityczne. Stanowi zabezpieczenie przed nadaniem państwu charakteru totalitarnego. Wyklucza bowiem m.in. kompetencję państwa w sprawach religijnych, sprzyja kształtowaniu się demokratycznego, pluralistycznego ustroju społeczno-politycznego w danym kraju, stanowi gwarancję szeregu wolności na czele z wolnością kolektywnego praktykowania religii. Praktyka stosunków wyznaniowych w poszczególnych krajach wskazuje, że sama zasada niezależności państwa i związków wyznaniowych w przypadku jej formalnej jurydykacji domaga się sprecyzowania, jeśli nie w samej konstytucji, to w ustawodawstwie bądź w traktatach międzynarodowych (np. konkordatach).

Literatura

- Bolivia (Plurinational State of)'s Constitution of 2009. https://www.constituteproject.org/constitution/Bolivia_2009.pdf [dostęp: 12.08.2021].
- Borecki P. (2019). Dobro wspólne jako determinanta relacji między państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi we współczesnej Polsce. *Przegląd Prawa Wyznaniowego*, 2, 23–42.
- Borecki P. (2020). Zasada niezależności i autonomii Kościoła i państwa w pracach nad Konstytucją RP z 1997 r. W: P. Sobczyk, P. Steczkowski (red.). *Człowiek, państwo, Kościół. Księga jubileuszowa dedykowana księdzu profesorowi Arturowi Mezglewskiemu* (s. 81–94). Lublin: Academicon.
- Dubisz S. (red.) (2008). *Uniwersalny słownik języka polskiego PWN* (t. 2: K–Ó). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Garlicki L. (red.) (2010). *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* (t. I: Komentarz do artykułów 1–18). Warszawa: C.H. Beck.
- Góralski W. (2003). *Wstęp do prawa wyznaniowego*. Płock: Płocki Instytut Wydawniczy.
- Góralski W., Pieńdyk A. (2000). *Zasada niezależności i autonomii państwa i Kościoła w konkordacie polskim z 1993 roku*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego.
- Groblicki J., Florkowski E. (red.) (1967). *Sobór Watykański II. Konstytucje, dekrety, deklaracje. Tekst polski*. Poznań: Pallottinum.
- Karta Podstawowych Praw i Wolności (1992). <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/czechy-b.html> [dostęp: 12.08.2021].
- Kodeks Prawa Kanonicznego (1984). Poznań: Pallottinum.

- Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. Dz. U. z 1998 r., Nr 51, poz. 318.
- Konstytucja Belgii. Tekst jednolity z 14 lutego 1994 roku. <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/belgia.html> [dostęp: 12.08.2021].
- Konstytucja Gruzji z 24 sierpnia 1995 r. http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/01/Gruzja_pol_010715.pdf [dostęp: 12.08.2021].
- Konstytucja Japonii z dnia 3 listopada 1946 r. <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/Japonia2014.pdf> [dostęp: 12.08.2021].
- Konstytucja Republiki Albanii uchwalona w dniu 21 października z 1998 r. <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/albania98.html> [dostęp: 12.08.2021].
- Konstytucja Republiki Litewskiej przyjęta przez obywateli Republiki Litewskiej w referendum przeprowadzonym w dniu 25 października 1992 r. http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/01/Litwa_pol_010711.pdf [dostęp: 12.08.2021].
- Konstytucja Republiki Mołdawii z dnia 29 lipca 1994 r. https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2017/06/Moldawia_pol_01014.pdf [dostęp: 12.08.2021].
- Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r. http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Portugalia_pol_010116.pdf [dostęp: 12.08.2021].
- Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r. <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/slowacja.html> [dostęp: 12.08.2021].
- Konstytucja Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r. <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wlochy.html> [dostęp: 12.08.2021].
- Konstytucja Rumunii z dnia 21 listopada 1991 r. <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/rumunia.html> [dostęp: 12.08.2021].
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki uchwalona 17 września 1787 r. <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/usa.html> [dostęp: 13.08.2021].
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284.
- Krukowski J. (2000). *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*. Lublin: RW KUL.
- Krukowski J. (2013). *Kościelne prawo publiczne. Prawo konkordatowe*. Lublin: TN KUL.
- Krukowski J. (2014). Konstytucyjna zasada współdziałania między państwem a Kościołem dla dobra człowieka i dobra wspólnego. W: W. Uruszczak, K. Krzysztofek, M. Miś (red.). *Kościół i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu* (s. 19–32). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Małajny R.M. (1992). „Mur separacji” – państwo a kościół w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Małajny R.M. (red.) (2013). *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*. Warszawa: C.H. Beck.
- Mezglewski A., Misztal H., Stanisław P. (2011). *Prawo wyznaniowe*. Warszawa: C.H. Beck.
- Nowicki M.A. (2010). *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Paraguay's Constitution of 1992 with Amendments through 2011. https://www.constituteproject.org/constitution/Paraguay_2011.pdf [dostęp: 10.08.2021].

- Peru's Constitution of 1993 with Amendments through 2009. https://www.constituteproject.org/constitution/Peru_2009.pdf?lang=en [dostęp: 12.08.2021].
- Pietrzak M. (1999). *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*. Warszawa: Liber.
- Pietrzak M. (2013). *Prawo wyznaniowe*. Warszawa: LexisNexis.
- Sobański R. (1994). Autonomiczność i niezależność Kościoła i państwa. *Przegląd Powszechny*, 9, 177–188.
- Sobański R. (1996). Niezależność i autonomia Kościoła i państwa podstawową przesłanką konkordatu. *Ateneum Kapłańskie*, 127(1), 16–27.
- Sobczyk P. (2005). *Kościół a wspólnoty polityczne*. Warszawa: Santiago.
- Sobczyk P. (2013). *Konstytucyjna zasada konsensualnego określania stosunków między Rzeczypospolitą Polską a Kościołem katolickim*. Warszawa: Aspra.
- Sobczyk P. (2014). Autonomia związków wyznaniowych. W: A. Mezglewski (red.). *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć* (s. 1–7). Warszawa: C.H. Beck.
- Sobczyk P. (2015). Konstytucyjne podstawy współdziałania państwa i Kościoła na rzecz ochrony i opieki nad małżeństwem i rodziną. W: J. Krukowski, M. Sitarz, H. Stawniak (red.). *Katolickie zasady relacji państwo–Kościół a prawo polskie* (s. 187–204). Lublin: TN KUL.
- Stanisz P. (2020). Autonomia i niezależność oraz współdziałanie w relacjach między państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi jako fundamenty instytucjonalnego prawa wyznaniowego w Rzeczypospolitej Polskiej. W: P. Ryguła (red.). *Relacje państwo – Kościół w Europie. Studium prawa obowiązującego w Polsce i w Hiszpanii* (s. 105–139). Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego.
- Szymanek J. (2005). Stosunki wyznaniowe we współczesnej Polsce (elementy prawa i praktyki). W: C. Janik (red.). *Polska w Unii Europejskiej a stosunki wyznaniowe* (s. 59–107). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Torfs R. (2007). Państwo i kościół w Belgii. W: G. Robbers (red.). *Państwo i kościół w krajach Unii Europejskiej* (s. 31–49). Przeł. J. Łopatowska-Rynkowska. Wrocław: Kolonia Limited.
- Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r. http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy_pol_010711.pdf [dostęp: 12.08.2021].
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. Nr 29, poz. 155) w brzmieniu z dnia 26 maja 2017 r. t.j. Dz. U. poz. 1153.
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. t.j. Dz. U. 2019, poz. 1347.
- Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1726.
- Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009. https://www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009.pdf [dostęp: 12.08.2021].
- Zieliński T.J. (2020). *Rozdział Kościoła i państwa. Krótkie uzasadnienie*. Warszawa: Semper.
- Znamierowski C. (1999). *Szkoła prawa. Rozważania o państwie*. Warszawa: Oficyna Naukowa.