

# STUDIA POLITOLOGICZNE

VOL. 24

---

INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH UNIwersYTETU WARSZAWSKIEGO

# **POLITICAL SCIENCE STUDIES**

## **PROBLEMS OF DENOMINATIONAL POLICY**

edited by Jarosław Szymanek and Jacek Zaleśny

**WARSAW 2012**

**VOL. 24**

**UNIVERSITY OF WARSAW • INSTITUTE OF POLITICAL SCIENCE**

# STUDIA POLITOLOGICZNE

## PROBLEMY POLITYKI WYZNANIOWEJ

pod redakcją Jarosława Szymanka i Jacka Zaleśnego

WARSZAWA 2012

VOL. 24

INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH UNIwersYTETU WARSZAWSKIEGO

**Rada Naukowa** Stanisław Filipowicz (Uniwersytet Warszawski)  
Ks. Helmut Juros (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego)  
Rubén Torres Kumbria (Universidad Nacional de Educación a Distancia)  
Gerd Meyer (Eberhard Karls Universität Tübingen)  
Szewach Weiss (University of Haifa)

**Redaktorzy** Administracja publiczna: Grzegorz Rydlewski (Uniwersytet Warszawski)  
**tematyczni** Badania wschodnie: Tadeusz Bodio (Uniwersytet Warszawski)  
**Studiów** Bezpieczeństwo: Andrzej Misiuk (Uniwersytet Warszawski)  
**Politologicznych** Historia polityczna: Wojciech Jakubowski (Uniwersytet Warszawski)  
Integracja europejska: Konstanty A. Wojtaszczyk (Uniwersytet Warszawski)  
Myśl polityczna: Tomasz Żyro (Uniwersytet Warszawski)  
Parlamentaryzm współczesny: Tadeusz Mołdawa (Uniwersytet Warszawski)  
Polityki sektorowe: Agnieszka Rothert (Uniwersytet Warszawski)  
Psychologia i socjologia polityki: Jan Garlicki (Uniwersytet Warszawski)  
Ruchy społeczne: Grażyna Ulicka (Uniwersytet Warszawski)  
Systemy polityczne: Zbigniew Kiełmiński (Uniwersytet Warszawski)  
Teoria polityki: Mirosław Karwat (Uniwersytet Warszawski)

**Recenzenci** Prof. dr hab. Krzysztof Warchałowski (UKSW)  
Prof. Szewach Weiss (University of Haifa)

**Komitet** Stanisław Sulowski (redaktor naczelny)  
**Redakcyjny** Włodzimierz Ulicki (członek)  
Jacek Zaleśny (sekretarz)

**Redaktorzy językowi:** Eva Allen, Halina Maczunder, Ewa Rydlewska, Izabela Kraśnicka-Wilk

**Redaktor techniczny:** Ewa Grabowska

**Redaktor statystyczny:** dr Viera Gafrikova

Czasopismo recenzowane przez recenzentów zewnętrznych.

Wersja pierwotna czasopisma: papierowa.

© Copyright by Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego,  
Warszawa 2012

ISBN 978-83-7151-073-1

ISSN 1640-8888

Nakład 600 egz.



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:  
Dom Wydawniczy ELIPSA,  
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa  
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85  
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

## Spis treści

Wspomnienie o Profesorze Janie Błuszkowskim ( <b>Jan Garlicki</b> ) . . . . .	11
Wprowadzenie . . . . .	19
STUDIA I ANALIZY	
<b>Jarosław Szymanek</b>	
Konstytucjonalizacja rozdziału państwa i kościoła: uwagi prawnoporównawcze . . . . .	23
<b>Tadeusz J. Zieliński</b>	
Systemy prawnej ochrony wolności religijnej o zasięgu międzynarodowym . . . . .	79
<b>Artur Biłgorajski</b>	
Wolność słowa vs. wolność religijna. Wybrane zagadnienia. . . . .	95
<b>Dobrochna Minich</b>	
Światopogląd konstytucyjny jako granica prawa i jego wykładni (aspekt filozoficzno-metodologiczny) . . . . .	121
<b>Marta Osuchowska</b>	
Pierwsze polskie konkordaty (do czasów rozbiorów) . . . . .	143
<b>Małgorzata Winiarczyk-Kossakowska</b>	
Konstytucyjna regulacja problematyki wyznaniowej w Polsce Ludowej . . . . .	161
<b>Paweł Leszczyński</b>	
Ku nowej perspektywicznej regulacji umownej stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską (w związku z analizą dotychczasowych relacji bilateralnych) . . . . .	179
<b>Danuta Waniek</b>	
Spory światopoglądowe okresu transformacji . . . . .	217
<b>Paweł Sobczyk</b>	
Proceduralna niekonstytucyjność nowelizacji ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. . . . .	235
<b>Marcin Olszówka</b>	
Kilka uwag o (nie)równouprawnieniu związków religijnych (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego) . . . . .	247

<b>Elżbieta Pałka-Szyszlak</b>	
Stosunki wyznaniowe w Czechach i na Słowacji w perspektywie porównawczej . . . . .	266
<b>Monika Giżyńska</b>	
Model relacji państwo – kościół w Republice Łotewskiej . . . . .	289
<b>Katarzyna Maćkowska</b>	
Stosunki między kościołami a władzą świecką w wybranych koloniach angielskich w Ameryce Północnej w XVII wieku. . . . .	300
<b>Leszek Nowak</b>	
Kłopotliwy sprzymierzeniec. Konserwatyzm amerykański i religia. . . . .	324

\* \* \*

<b>Renata Mieñkowska-Norkiene</b>	
Konflikty w rządzeniu ponadnarodowym – studium przypadku Unii Europejskiej . . . . .	348
<b>Rafał Willa</b>	
Polityka spójności Unii Europejskiej w Polsce w latach 2004–2006 – próba oceny i wnioski na przyszłość. . . . .	368
<b>Joanna Juchniewicz, Olga Łachacz</b>	
Status deputowanego do belgijskiego parlamentu . . . . .	388
<b>Natalia Konarzewska</b>	
Rola nacjonalizmu w azersko-ormiańskim sporze wokół Górskiego Karabachu. . . . .	407

## RECENZJE

Jolanta Itrich-Drabarek, <i>Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim</i> , (Aniela Dylus) . . . . .	433
Marcin Pryciak, <i>Służba cywilna w państwie</i> , (Kamil Mrocza) . . . . .	437
Iwona Jakubowska-Branicka (red.), <i>O tolerancji we współczesnej demokracji liberalnej</i> , (Maria Urban) . . . . .	442
Andrzej Wierzbicki, <i>Rosja. Etniczność i polityka</i> , (Magdalena Karolak) . . . . .	444
Jörg Monar (ed.), <i>The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom Security and Justice</i> , (Bartosz Skłodowski) . . . . .	449
Autorzy . . . . .	452

## Contents

In the Memory of Professor Jan Błuszkowski ( <b>Jan Garlicki</b> ) . . . . .	11
Introduction . . . . .	19
STUDIES AND ANALYSES	
<b>Jarosław Szymanek</b>	
Constitutionalisation of separation of church and state: a comparative legal remarks . . . . .	23
<b>Tadeusz J. Zieliński</b>	
Systems of legal protection of religious freedom in the international scope . . . . .	79
<b>Artur Biłgorajski</b>	
Freedom of speech versus religious liberty. Selected issues . . . . .	95
<b>Dobrochna Minich</b>	
Constitutionalism as the limit of law and its interpretation (philosophical and methodological aspects) . . . . .	121
<b>Marta Osuchowska</b>	
The first Polish concordats (by the time of partitions). . . . .	143
<b>Małgorzata Winiarczyk-Kossakowska</b>	
Constitutional regulations of religious life in the Polish People's Republic. . . . .	161
<b>Paweł Leszczyński</b>	
Towards a new prospective contractual regulation of relations between the Polish Republic and the Holy See (in conjunction with the analysis of the existing bilateral relations). . . . .	179
<b>Danuta Waniek</b>	
Debate over basic state and the church constitutional values between 1989–1997, with consideration of political practice in Republic of Poland. . . . .	217
<b>Paweł Sobczyk</b>	
The formal unconstitutionality of the Act on the Relation of the State to the Catholic Church amendment . . . . .	235

<b>Marcin Olszówka</b>	
Some remarks about (in)equal rights between religious organizations (against jurisprudence of the Constitutional Tribunal) . . . . .	247
<b>Elżbieta Pałka-Szyszlak</b>	
Religious relations in Czech Republic as well as in Slovakia in comparative perspective . . . . .	266
<b>Monika Giżyńska</b>	
Model of State and Church Relationship in Republic of Latvia .	289
<b>Katarzyna Maćkowska</b>	
Relations between churches and civil government in the selected English colonies of North America in the 17th century . . . . .	300
<b>Leszek Nowak</b>	
Troublesome Ally. American Conservatism and Religion . . . . .	324

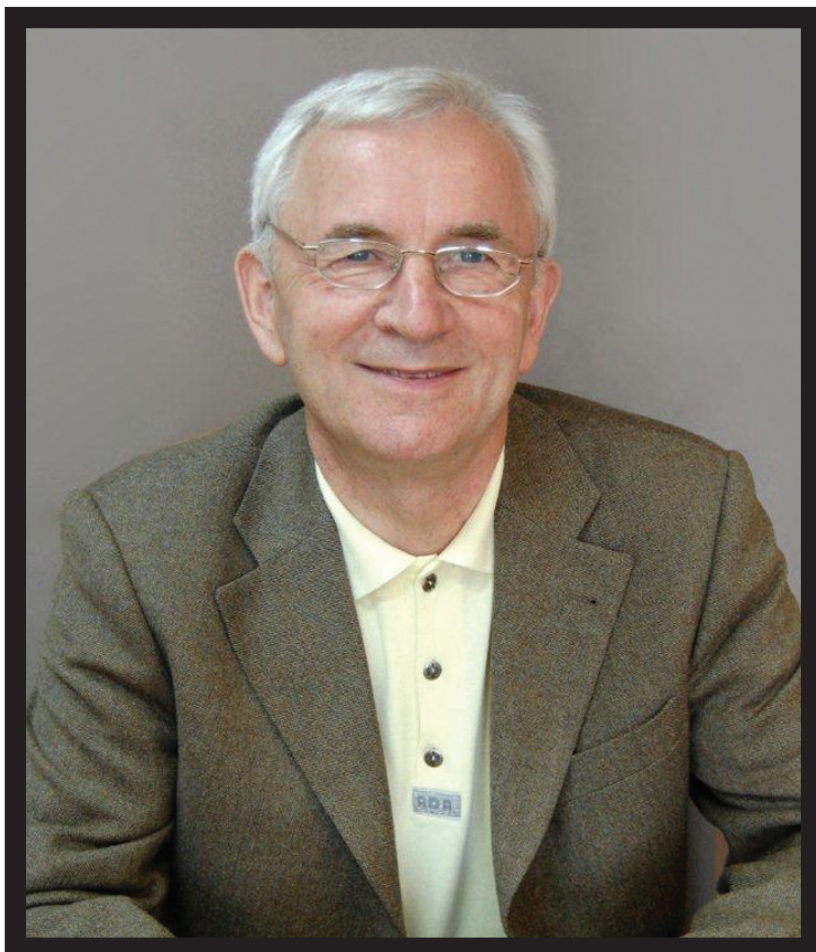
\* \* \*

<b>Renata Mieńkowska-Norkiene</b>	
Conflicts in transnational governance – case study: European Union . . . . .	348
<b>Rafał Willa</b>	
The European Union cohesion policy in Poland in 2004–2006 – an evaluation attempt and conclusions for the future . . . . .	368
<b>Joanna Juchniewicz, Olga Łachacz</b>	
Status of members of Belgian parliament . . . . .	388
<b>Natalia Konarzewska</b>	
Role of nationalism in the Nagorno-Karabakh conflict . . . . .	407

## REVIEWS

Jolanta Itrich-Drabarek, <i>Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim</i> , (Anna Dylus) . . . . .	433
Marcin Pryciak, <i>Służba cywilna w państwie</i> , (Kamil Mroczyński) . . . . .	437
Iwona Jakubowska-Branicka (red.), <i>O tolerancji we współczesnej demokracji liberalnej</i> , (Maria Urban) . . . . .	442
Andrzej Wierzbicki, <i>Rosja. Etniczność i polityka</i> , (Magdalena Karolak) . . . . .	444
Jörg Monar (ed.), <i>The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom Security and Justice</i> , (Bartosz Skłodowski) . . . . .	449
Authors . . . . .	452





**Żegnamy**  
**Profesora Jana Błuszkowskiego**  
**(1940–2011)**  
**długoletniego pracownika**  
**Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego,**  
**zastępcę redaktora naczelnego**  
**„Studiów Politologicznych”**



## Wspomnienie o Profesorze Janie Błuszkowskim (1940–2011)

„*Verba volant, scripta manent*”...

Odszedł od nas Człowiek Uniwersytetu – profesor Jan Błuszkowski, uczeń wybitnych socjologów – Marii Ossowskiej, Zygmunta Baumana i Włodzimierza Wesołowskiego. Od początku swej drogi naukowej oraz zawodowej związany był z Uniwersytetem Warszawskim, kształcąc kolejne pokolenia socjologów i politologów. Naszą powinnością jest pamiętanie o takich osobowościach, o ludziach, którzy na to zapracowali swym życiem. Profesor Jan Błuszkowski w pełni na to wyróżnienie zasłużył jako wnikliwy badacz życia społecznego i politycznego oraz życzliwy i wymagający nauczyciel.

Urodził się na Kujawach, w Torzewie, 13.10.1940 r. W latach 1944–1945 razem z rodzicami był deportowany do pracy przymusowej w III Rzeszy. Po powrocie do domu skończył szkołę podstawową (1947–1954), potem liceum ogólnokształcące w Lubrańcu (1954–1958), a w okresie 1959–1961 – Studium Nauczycielskie w Bydgoszczy, kierunek: historia. W latach 1961–1966 studiował socjologię na Wydziale Filozoficznym Uniwersytetu Warszawskiego. W 1966 roku obronił pracę magisterską na temat: *Czas wolny studentów pracujących zawodowo* napisaną pod kierunkiem naukowym profesora Zygmunta Baumana i uzyskał dyplom magistra socjologii.

Po ukończeniu studiów rozpoczął pracę naukowo-dydaktyczną w Katedrze Socjologii Ogólnej Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego jako asystent stażysta. Następnie, w latach 1967–1971 odbył studia doktoranckie. W tym okresie zainteresowania naukowe i badawcze Jana Błuszkowskiego koncentrowały się na zagadnieniach z zakresu socjologii młodzieży. Prowadził badania młodzieży studenckiej i zajmował się

socjologiczną problematyką szkolnictwa wyższego. Współpracował wtedy także z badaczami z Międzyuczelnianego Zakładu Badań nad Szkolnictwem Wyższym kierowanego przez profesora Jana Szczepańskiego. Nawiązując do bogatego dorobku polskiej socjologii w zakresie biograficznej metody badania życia społecznego, zainicjował ogłoszony przez ten Zakład, Radę Naczelną Zrzeszenia Studentów Polskich i redakcję tygodnika „Polityka” konkurs na wypowiedzi autobiograficzne studentów pracujących zawodowo. Wybrane wypowiedzi wraz z omówieniem dokonane wspólnie z dr. Z. Grzelakiem i red. M. Iłowieckim, zostały opublikowane w książce *Studiuje i pracuje zawodowo* (Warszawa 1969) z przedmową Jana Szczepańskiego.

Jednocześnie w latach 1966–1972 prowadził systematyczne obserwacje i analizy środowiska studenckiego w ramach kierowanego przez siebie Zespołu Badań Socjologicznych, który działał przy Radzie Naczelnej ZSP. Badania te dotyczyły między innymi problematyki postaw i orientacji aksjologicznych studentów, ich aktywności naukowej, stosunku do studiów, wzorów karier zawodowych, oczekiwań związanych ze studiami, efektywności studiów, prognostycznej wartości ocen egzaminacyjnych oraz warunków startu zawodowego absolwentów szkół wyższych. Badania miały głównie charakter ilościowy i wymagały wiedzy socjologicznej połączonej z umiejętnościami statystycznymi, między innymi w zakresie doboru prób badawczych, konstrukcji wskaźników empirycznych oraz znajomości metod analizy i interpretacji danych empirycznych. Efektem działalności badawczej były liczne raporty, opracowania i artykuły publikowane w miesięczniku „Życie Szkoły Wyższej”, a także w pracach zbiorowych Międzyuczelnianego Zakładu Badań nad Szkolnictwem Wyższym.

Na podstawie badań własnych Jan Błuszkowski przygotował w latach 1969–1971 rozprawę doktorską pt. *Osobowość społeczna studentów. Studium nad aktywnością i aspiracjami studiującej młodzieży*. Promotorem dysertacji był profesor Włodzimierz Wesołowski, a została ona obroniona w 1971 r., w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego.

W ramach badań problematyki młodzieży akademickiej po uzyskaniu stopnia doktora nauk humanistycznych Jan Błuszkowski sporządził bibliografię prac poświęconych zagadnieniom szkół wyższych i środowiska studenckiego, zawierającą ponad 4000 pozycji z lat 1960–1970. Opracowanie to pt. *Publikacje o środowisku studenckim. Bibliografia za lata 1960–1970*, z przedmową Jana Szczepańskiego, ukazało się w 1973 roku. Podsumowaniem dotychczasowych zainteresowań socjologią młodzieży był tekst o charakterze teoretycznym *Dwie perspektywy badań nad mło-*

dzieżą (ukazał się w pracy zbiorowej *Pokolenia. Kultura. Polityka*, Warszawa 1999). W artykule tym Autor analizował różne podejścia do badania młodzieży traktowanej jako *pokolenie* lub w kategorii *subkultury*. Poza specyfiką tych odmiennych, choć niesprzecznych wobec siebie perspektyw badawczych w tekście przedstawione zostały cywilizacyjne uwarunkowania roli młodzieży i wpływ tej kategorii społecznej na zmiany.

Po uzyskaniu stopnia naukowego doktora nauk humanistycznych Jan Błuszkowski w latach 1971–1975 kontynuował swoją pracę naukową, badawczą i dydaktyczną w Zakładzie Socjologii Ogólnej Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Pracował tam najpierw na stanowisku starszego asystenta, a następnie adiunkta. W tym okresie zajmował się problematyką z zakresu socjologii wielkich struktur społecznych. Badania z tego zakresu prowadził w dwóch kierunkach. Pierwszy dotyczył zagadnień egalitaryzmu społecznego, a konkretnie równości w oświacie. Problematyka ta stanowiła część szerszego tematu dotyczącego nierówności w Polsce, opracowywanego przez zespół, którym kierował profesor Jan Malanowski. W wyniku prac w tym zespole zostały opublikowane (napisane wspólnie z Marianem Anaszem): artykuł *Teoretyczne problemy egalitaryzmu w oświacie* w „Studiach Socjologicznych” (1974, nr 3) oraz raport *Procesy egalitaryzacji społeczeństwa polskiego w dziedzinie wykształcenia*, a także bibliografia z tego zakresu za lata 1918–1976. Drugi kierunek badań wiązał się z udziałem w pracach zespołu Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, kierowanego przez Włodzimierza Wesołowskiego, a zajmującego się przemianami struktury społecznej w Polsce. Efektem prac było między innymi napisane przez Jana Błuszkowskiego wspólnie z dr. Wacławem Makarczykiem studium socjologiczne, opublikowane pt. *Przemiany warstwy pracowników umysłowych*, w: pr. zb. *Kształt struktury społecznej. Studia do syntezy* (Ossolineum, 1978).

Od 1975 r. dr Jan Błuszkowski pracował w Instytucie Nauk Politycznych Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW. Prowadził szereg wykładów, które wzbudzały zainteresowanie studentów. Były to między innymi zajęcia z takich przedmiotów, jak: socjologia ogólna, socjologia, socjologia wielkich struktur czy antropologia kultury. Jego praca naukowa i badawcza dotyczyła przede wszystkim trzech obszarów. Po pierwsze – socjologii wielkich struktur. Po drugie – przemian świadomości społecznej w trakcie transformacji systemu politycznego. Po trzecie – stereotypów narodowych.

Kontynuacja badań z zakresu socjologii wielkich struktur społecznych zaowocowała książką *Struktura społeczna* (Warszawa 1996), w której przedstawił podstawowe założenia, pojęcia i twierdzenia teorii struktury

społecznej oraz opisał jej historyczne typy. Publikacja ta popularyzowała problematykę struktury społecznej i wykorzystywana była szeroko w dydaktyce. Socjologia wielkich struktur społecznych była też tematem konwersatoriów prowadzonych przez Niego w INP. Od roku 1996 wielokrotnie przygotowywał i uaktualniał rozdział na temat struktury społecznej do kolejnych wydań podręczników szkolnych WSiP *Wiedza o społeczeństwie*. Opracował także rozdziały o społeczeństwie, jednostce w społeczeństwie i strukturze społecznej do kolejnych edycji podręcznika *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*.

Ważnym nurtem zainteresowań badawczych Jana Błuszkowskiego były socjologiczne i politologiczne problemy przemian świadomości społeczeństwa polskiego w warunkach transformacji systemowej. Na płaszczyźnie teoretycznej sporządził typologię postaw wobec zmian ustrojowych. W wyniku połączenia kryterium stosunku do reform politycznych i gospodarczych z kryterium stosunku do obecności kapitału zagranicznego w Polsce wyróżnił następujące typy postaw: otwartą postawę reformatorską i otwartą postawę antyreformatorską oraz etnocentryczną postawę reformatorską i etnocentryczną postawę antyreformatorską. Typologię tę przybliżył badaczom w artykule *Postawy wobec transformacji ustrojowej – zróżnicowanie pokoleniowe* („Studia Politologiczne”, 1998, nr 3). We współpracy z Państwową Agencją Inwestycji Zagranicznych i Fundacją Friedricha Eberta (wspólnie z piszącym to wspomnienie) podjął badania cykliczne – przeprowadzone w latach 1993, 1995, 1996, 1997, 2000, 2002 – na temat opinii inwestorów zagranicznych o społecznych i ekonomicznych warunkach działalności w Polsce, a także postaw społeczeństwa polskiego wobec reform gospodarczych, politycznych i obecności kapitału zagranicznego w Polsce.

Swoje zainteresowanie kwestią dystansu społecznego Polaków wobec innych narodów realizował prowadząc badania empiryczne stereotypów narodowych. Studium zagadnienia badał w wymiarach: mikrospołecznym, makrospołecznym i partycypacyjnym. Podjął także udaną próbę adaptacji do polskich warunków skali Bogardusa służącej do pomiaru tego dystansu. Badania stereotypów przeprowadził dwukrotnie – w roku 1998 i 1999 – na reprezentatywnych próbach dorosłej ludności Polski. Analizę i interpretację wyników tych badań, mającą na celu określenie stopnia otwartości postaw Polaków wobec innych narodów, zamieścił w rozprawie habilitacyjnej *Stereotypy narodowe w świadomości Polaków. Studium socjologiczno-politologiczne* (Warszawa 2003). Rozprawa ta ma charakter interdyscyplinarnego studium o przesądach wobec innych, łączącego rozważania teoretyczne z badaniami empirycznymi stereotypów narodowych. Na jej

podstawie Rada Naukowa Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego nadała Mu stopień naukowy doktora habilitowanego nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce.

Zmierzając do wypełnienia, choćby częściowo, pewnej luki, która pojawiła się w zakresie wiedzy naukowej i badań empirycznych dotyczących kształtowania się i roli stereotypów w sferze polityki, podjął próbę rekonstrukcji stereotypów polityków państw sąsiadujących z Polską, a opracowanie zawierające wyniki własnych badań na ten temat pt. *Stereotypy elit politycznych* zamieścił w czasopiśmie „Rocznik Nauk Politycznych” (2005, nr 8). Kolejne studium poświęcone charakterowi i przemianom tożsamości zbiorowej Polaków w dobie transformacji to *Stereotypy a tożsamość narodowa* (Warszawa 2005). Pokrewnej tym rozważaniom problematyce narodu dotyczy również artykuł *Naród w sensie etnicznym i politycznym* („Społeczeństwo i Polityka”, 2005, nr 3–4), gdzie przedstawił dwa modele integracji narodowej – model kulturowy i model państwowy. Jan Błuszkowski zapoczątkował też serię opracowań na temat stereotypów poszczególnych narodów zrekonstruowanych na podstawie badań empirycznych i dyskursu publicznego w Polsce. Pierwszy tekst z tej serii dotyczy stereotypu Żydów. Stanowi on część pracy zbiorowej pod redakcją G. Meyera, W. Łukowskiego i S. Sulowskiego *Kultura polityczna Polski i Niemiec: wybrane problemy*, przygotowanej w języku polskim i niemieckim (Warszawa 2007).

W roku 2006 Jan Błuszkowski został profesorem nadzwyczajnym UW, a od roku 2005 do końca życia pełnił funkcję wicedyrektora Instytutu Nauk Politycznych do spraw badań naukowych. Uczestniczył w pracach administracyjnych Instytutu i Wydziału, czynnie przyczyniając się do wysokiej pozycji uczelni.

Profesor Jan Błuszkowski w swojej ponad czterdziestoletniej działalności dydaktycznej wykształcił rzeszę studentów socjologii i politologii, był promotorem ponad kilkudziesięciu prac magisterskich, 6 rozpraw doktorskich, nie wspominając o rutynowych pracach w Komisjach Rekrutacyjnych, recenzowaniu rozpraw doktorskich oraz habilitacyjnych i pracach Komitetu Głównego Olimpiady Wiedzy o Polsce i Świecie Współczesnym.

Jan Błuszkowski jest również autorem eseju z zakresu filozofii politycznej *Polityka jako cnota*, w którym zaprezentował poglądy starożytnych filozofów greckich na temat aksjologicznych podstaw polityki – *Metafory polityki 3*, pod red. B. Kaczmarka (Warszawa 2005). Ponadto inicjował i redagował wiele istotnych publikacji, w tym np. *Dylematy polskiej trans-*

formacji (Warszawa 2007 i 2008) oraz *Dilemmas of Polish transformation* (2010), gdzie znajduje się Jego szkic *Dylemat jako kategoria analizy procesu transformacji społecznej*.

Biorąc udział w pracach „Studiów Politologicznych” zredagował między innymi interesujący numer zatytułowany *Rozumienia polityki* (2009, t. 14). Pod jego współredakcją ukazały się liczne tomy tego pisma: *Polska transformacja. Stan i perspektywy* (tom 10), *Oblicza polityki* (tom 13), *Wyjaśnianie polityki* (tom 17), *Mechanizmy sprawowania władzy* (tom 18) oraz *Wybory prezydenckie 2010* (tom 19). Był również członkiem rady programowej „Athenaeum”.

W ostatnich latach prowadził wykłady monograficzne z antropologii kultury *Główne nurty kultury polskiej i światowej XX i XXI wieku*. Jego cotygodniowe spotkania z młodzieżą na pierwszym roku studiów politologicznych oraz ze studentami zaocznymi zapoznawały nowoprzyjętych słuchaczy z problematyką i różnymi nurtami teoretycznymi nauk społecznych; była to także mozolna praca podczas prowadzenia tematów prac magisterskich i doktorskich. Posługiwał się ładną polszczyzną, ujmował słuchaczy i wzbudzał zainteresowanie przedmiotem. Był wymagający, ale też otwarcie przekazywał studentom oraz współpracownikom tajniki swego warsztatu pisarskiego, uczył nowoczesnych metod badawczych, bo praca z młodzieżą dawała Mu dużo osobistej satysfakcji. Rozmowy z Profesorem były ważne intelektualnie i życiowo dla studentów oraz młodszych współpracowników. Za to Go ceniono i szanowano.

Za zasługi w dziedzinie dydaktyki i za pracę twórczą prof. Jan Błuszkowski otrzymał wiele wyróżnień; najbliższe były Mu jednak te związane z Uczelnią, jak np. Nagrody Rektora UW za osiągnięcia dydaktyczne i organizacyjne (1999, 2001, 2005, 2007, 2010), Nagrody Dziekana za znaczące osiągnięcia w działalności organizacyjno-dydaktycznej (2008, 2009, 2011) czy Nagroda indywidualna Rektora UW za wyróżniającą się habilitację (2004).

Profesor Jan Błuszkowski działał w różnych środowiskach – naukowym, nauczycielskim, politycznym, badań marketingowych. Potrafił umiejętnie łączyć działalność naukową i dydaktyczną z pracą w towarzystwach naukowych, doradztwem MEN w sprawie matur i podręczników szkolnych oraz prowadzeniem badań socjologicznych i marketingowych. Był członkiem-założycielem Polskiego Towarzystwa Badaczy Rynku i Opinii (PTBRiO) i brał wielokrotnie udział w Kongresach Badaczy Rynku i Opinii. Został także członkiem Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych (PTNP).



*„Był nie tylko pierwszym w naszym życiu szefem, ale również nauczycielem – napisały Beata Dąbrowska i Maria Gerszewska, zdobywające pod kierunkiem Jana Błuszkowskiego doświadczenie badawcze w Centrum Badań Marketingowych Indicator – To pod jego okiem zdobywałyśmy szlify badawcze. Praca z nim nigdy nie była nudna – potrafił zaskoczyć podejściem do problemu i doradzić. Czuł się odpowiedzialny za pracę całego zespołu. Każdy raport musiał przejść jego korektę merytoryczną i edytorską. Cierpliwie czytał strona po stronie. Był wymagający, ale również ciepły i ludzki. Dzięki niemu zrozumialiśmy, że w życiu nie trzeba dokonywać radykalnych wyborów i z powodzeniem można łączyć działalność w świecie nauki i biznesu. Krótko mówiąc – dał nam niezłą szkołę życia, za co zawsze będziemy mu wdzięczni”* („Newsletter PTBRiO”, 2011, nr 85).

Profesor Jan Błuszkowski do końca swego twórczego życia, mimo nieuleczalnej choroby która go zaskoczyła, każdy dzień poświęcał pracy naukowej – przyjął obrony prac magisterskich, pisał recenzje prac naukowych i podręczników szkolnych oraz przygotował do druku współautorską książkę (napisaną wspólnie z dr Danielem Miderem) pt. *Demokracja późnej nowoczesności*, w której nawiązał między innymi do twórczości naukowej swojego nauczyciela, profesora socjologii Zygmunta Baumana.

*Jan Garlicki*



## Wprowadzenie

Stosunki wyznaniowe, obejmujące w sumie bardzo wiele, bardzo rozmaitych elementów, m.in. indywidualną wolność sumienia i wyznania, instytucjonalne relacje między państwem a związkami konfesyjnymi czy wreszcie znacznie szerszy i pojemniejszy projekt światopoglądowego zaangażowania się państwa podług wzorca państwa wyznaniowego, neutralnego albo ideokratycznego to z pewnością stały punkt w refleksji nad państwem i polityką *tout court*. Od zawsze przecież państwo zajmowało jakieś stanowisko względem kwestii wyznaniowych, przy czym zawsze, a w każdym razie prawie zawsze, stanowisko to wywoływało polityczne reperkusje. Przyjęcie albo modelu państwa wyznaniowego, w którym *sacrum* i *profanum* stykają się ze sobą zgodnie ze starą ideą sojuszu tronu z ołtarzem, albo alternatywnego modelu państwa świeckiego, w którym istnieje wyraźna linia demarkacyjna między państwem a kościołem wywołuje – ze zrozumiałych powodów – spory i polemiki.

Nośność kwestii konfesyjnych ma przy tym, jak się zdaje, kilka przyczyn. Pierwszą jest występująca od niemal zawsze wyjątkowo duża polityzacja kościoła i religii w ogóle. Drugą jest widoczna gołym okiem alternatywność pewnych ujęć modelowych, które promują krańcowo odmiennie rozwiązania (*vide* państwo laickie i państwo wyznaniowe). Trzecią jest ogólna waga czynnika religijnego, postrzeganego jako niezwykle relewantny faktor polityczny, współwyznaczający tożsamość tak człowieka, jak i grup społecznych, w których on funkcjonuje. To ostatnie może mieć bardzo różne przyczyny, np. historyczną rolę religii czy określonego kościoła, socjologiczną dominację jednej grupy wyznaniowej albo – w wariacie krańcowo odmiennym – wyjątkowo duży pluralizm religijny. Czwartą przyczyną nośności, a zarazem delikatności materii wyznaniowej, jest jej pewnego rodzaju „pograniczny” charakter. Chodzi o to, że problemy, które ostatecznie w jakimś przynajmniej stopniu definiują koncepcję ładu konfesyjnego nie są wcale metodologicznie jednoznaczne. Mieszają się tutaj elementy *stricte* religijne z elementami filozoficznymi, prawnymi,

światopoglądowymi, moralnymi, etycznymi czy w końcu – *last but not least* – politycznymi. Wreszcie ostatnim, piątym powodem wyjątkowo dużej wrażliwości materii wyznaniowej jest jej rozbitcie na różne podmioty, tj. jednostkę (indywidualna wolność religijna) i kolektyw (wolność realizowana w ramach związków wyznaniowych). Wszystko to sprawia, że trudno jest też mówić o jednym schemacie w myśleniu o sprawach, w jakimś przynajmniej sensie dotyczących kwestii wyznaniowych. Przyjęcie perspektywy jednostki nie musi bowiem oznaczać aprobaty tych samych pomysłów i koncepcji w odniesieniu do kolektywu i *vice versa*.

Dodatkowo wielość koncepcji filozoficznych, światopoglądowych i politycznych nakłada się na rozmaite ich warianty w zależności od tego czy na problematykę religijną patrzymy przez pryzmat praw jednostki, czy też przez pryzmat kościołów i innych związków wyznaniowych czy też może przez pryzmat ogólnych prawideł bądź to politycznych, bądź też prawnych. Każde z tych ujęć może przecież przynosić inne rozwiązania i generować inne poglądy. Co więcej, częstokroć – w imię osiągnięcia zadowalającego wszystkich kompromisu – przyjmuje się ostatecznie koncepcje kompilujące różne warianty modelowe, często wręcz eklektyczne, co tym bardziej wywołuje dyskusje, prowadząc niekiedy do jeszcze bardziej ostrych sporów politycznych, argumentowanych brakiem jednej, koherentnej wizji stosunków wyznaniowych, a co za tym idzie zadawaniem się rozwiązaniami połowicznymi, nadmiernie heterogenicznymi, często postrzeganymi jako nazbyt ambiwalentne. Na to wszystko nakłada się jeszcze praktyka, która nie tylko weryfikuje przyjęte rozwiązania, ale także falsyfikuje niektóre z nich, co z kolei wywołuje protesty i presję na respektowanie przyjętych zasad i reguł, a w skrajnych przypadkach doprowadzając w ogóle do podważania rudymenarnych założeń ładu konfesyjnego w państwie, co ponownie otwiera dyskusję nad dobrze znanymi już tematami. Wielokrotnie mamy też do czynienia z sytuacjami podważania czy innego rodzaju kwestionowania ustalonych reguł światopoglądowych, uznawanych bądź to za nadmiernie restrykcyjne, bądź też za zbyt rozrzedzone, pozbawione kośćca aksjologicznego czy wręcz religijnego. Innym jeszcze razem uznaje się, że to właśnie praktyka, niezależnie od tego w którym kierunku idzie, i czy potwierdza politycznie, a często i prawnie określoną koncepcję ładu światopoglądowego czy też jej przeczy, jest ostatecznym, ale też i najważniejszym sprawdzianem przyjętych rozstrzygnięć, ponieważ stosunki wyznaniowe są zawsze „żywe” i nie można ich zamknąć w prostych, abstrakcyjnych schematach.

Nie trzeba przy tym specjalnie udowadniać, że stosunki wyznaniowe wpisane są, i to bardzo mocno, w polityczne spory i polemiki. Sporność

kwestii konfesyjnych, z jednej strony, z drugiej ich niekwestionowana doniosłość sprawiają, że są one zawsze postrzegane jako niemalże z definicji polityczne. Potwierdza to również historia, która zawsze mieszała ze sobą *sacrum* i *profanum*, czyniąc jedno narzędziem drugiego, a w konsekwencji wywołując efekt swoistego współistnienia. We wszelkiego rodzaju dyskusjach o państwie i o polityce nie da się więc uniknąć tematów wyznaniowych; są one elementarnym czynnikiem dyskursu publicznego, w którym różne racje i kontrracje mają swoje miejsce, a ostatecznie przyjęte rozstrzygnięcia są z reguły wypadkową rozmaitych ujęć, stanowiąc najczęściej jakąś postać kompromisu politycznego. Doświadczenie przy tym uczy, że sam ten kompromis bywa przedmiotem niejednolitej oceny, co kwestie wyznaniowe czyni *perpetuum mobile* wszelkich politycznych rozważań.

Ta sama polityczna natura kwestii wyznaniowych czy – szerzej rzecz ujmując – światopoglądowych – sprawia, że są one często nazywane po prostu polityką wyznaniową. O ile przy tym pojęcie polityki wyznaniowej jeszcze jakiś czas temu było często używane, a niekiedy wręcz nadużywane, o tyle obecnie jest ono raczej skrętnie omijane i traktowane jako co najmniej niewłaściwe czy też niestosowne. Można nawet powiedzieć, że w pewnym momencie nabrało ono pejoratywnego wydźwięku, a to przede wszystkim stąd, że „polityka wyznaniowa” była jedną z polityk realizowanych w ustroju państwa socjalistycznego. Kres państwowości socjalistycznej miał więc, *ipso facto*, położyć kres polityki wyznaniowej, z definicji ocenianej negatywnie, a przede wszystkim postrzeganej jako polityka wroga kościołowi i w ogóle zjawisku religii i religijności. Tymczasem polityka wyznaniowa nie zawiera w sobie żadnego negatywnego wydźwięku czy innego źle ocenianego, krytycznego znaczenia. Jest po prostu jedną z polityk jaką państwo, niezależnie od formacji i czasu historycznego w jakim istnieje, realizuje określając swój stosunek do danego zagadnienia i podejmując stosowne do tego rozstrzygnięcia. Rozstrzygnięcia te właśnie dlatego, że są przeprowadzone przez państwo mają charakter polityczny. Jeśli więc dotyczą one rozległej dziedziny wyznaniowej, a ta nigdy dla państwa nie była przecież obojętna, są polityką wyznaniową niezależnie od tego, jaką polityczną linię prezentują.

Jarosław Szymanek  
Jacek Zaleśny



Jarosław Szymanek

## Konstytucjonalizacja rozdziału państwa i kościoła: uwagi prawnoporównawcze

SŁOWA KLUCZOWE:

stosunki państwo – kościół; rozdział państwa i kościoła; konstytucja;  
modele rozdziału państwa i kościoła; państwo świeckie

STUDIA I ANALIZY

Idea *separationis ecclesiae et status* zaczęła się kształtować w momencie pojawienia się chrześcijaństwa. Wcześniejsze systemy religijne zakładały bowiem – jak wiadomo – monizm religijno-polityczny, utożsamiający to, co państwowe z tym, co konfesyjne. Dla wszystkich antycznych form państwowości połączenie *sacrum* i *profanum* było, po pierwsze, rzeczą jak najbardziej oczywistą i naturalną, po drugie – i chyba najważniejszą – było koniecznym elementem swoście rozumianej inżynierii społecznej, narzędziem uprawiania polityki, a przede wszystkim relevantnym czynnikiem państwowotwórczym. Monarcha i kapłan, a często także bóg (bogowie) i król stanowili jedność. W efekcie, to co państwowe było zarazem tym co kościelne i *vice versa*<sup>1</sup>. W tak uporządkowanym świecie jedność polityczno-religijna była ideą *constans*. Swoście rozumianym pandemicznym modelem *universum*, sposobem postrzegania świata i ludzi, a zwłaszcza techniką organizacji państwa w jego najwcześniejszej, prymarnej postaci. Nie należy wszak zapominać, że symbioza państwa i kościoła była pomyślana przede wszystkim jako optymalna, bo efektywna metoda konsolidacji państwa, budowania wszystkich jego struktur, zarówno instytucjonalnych, jak i społecznych. W konsekwencji także

<sup>1</sup> Por. J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Gdańsk 1998, s. 9 i n.

religia w zdecydowanej większości przypadków była niczym innym, jak tylko substratem o wiele szerszej ideologii państwowej, co często powodowało jej *stricte* instrumentalne traktowanie jako wygodnej, a zwłaszcza skutecznej, formy integracji i organizacji państwa<sup>2</sup>. Tak silne zespolenie pierwiastka religijnego z państwowym (celowo nie powinno się tu chyba używać określenia świeckim) powodowało, że linia demarkacyjna pomiędzy religijną sferą aktywności społeczno-państwowej a jej wymiarem pozareligijnym w zasadzie nie przebiegała. Oczywiście, należy pamiętać, że sam fenomen religii (tzw. religii przedchrześcijańskich) był raczej pomyślany jako fenomen w żadnym razie nie samoistny i nie autoteliczny, ale jako element o wiele bardziej złożonego i skomplikowanego mechanizmu, jakim było właśnie państwo, co najlepiej zdają się potwierdzać te przykłady, w których religia (pojmowana jako system wierzeń i praktyk religijnych) była swoistym produktem filozofii czy ideologii państwowej, celowo pomyślanym jako w gruncie rzeczy produkt wtórny wobec samego państwa i mający względem niego wybitnie służebną, subsydiarną i utilitarną postać. Nawet jednak i w tych przypadkach, kiedy państwo było formą chronologicznie powstałą i ukształtowaną później niż religia, to przykłady zaadoptowania religii i jej późniejszej udanej aplikacji na gruncie ideologii państwowej, znowu stosowane w celach wybitnie instrumentalnych, służących przede wszystkim konsolidacji państwa, wskazują, że religia nie była nigdy traktowana w świecie antycznym jako byt odrębny czy samodzielny od państwa, a raczej współtworzący i współokreślający państwo. Synergia państwa i kościoła była wobec tego, w modelu państwa i społeczeństwa doby starożytnej, naturalnym stanem rzeczy, stanem do tego stopnia spetryfikowanym i proliferowanym, że w zasadzie nie do pomyślenia była jakakolwiek koncepcja, a tym bardziej udana aplikacja koncepcji zakładającej oddzielenie tego, co święte i wieczne od tego, co temporalne i doczesne<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Problem wzajemnych związków państwa, prawa, religii i kościoła jest zresztą o wiele szerszy i stale, w dodatku niemal od zawsze był przedmiotem zainteresowania prawa czy nawet szerzej, wszelkiego rodzaju nauk społecznych. Szerzej na ten temat zob. A. Kość, *Relacja prawa, państwa i religii w ogólnej teorii państwa*, [w:] A. Dębiński, W. Bar, P. Stanisław (red.), *Divina et Humana. Księga jubileuszowa w 65. Rocznicę urodzin księdza profesora Henryka Misztala*, Lublin 2001, s. 89 i n.

<sup>3</sup> Stan ten przetrwał stosunkowo długo, stąd też, powiedzmy od razu na początku, brały się wszystkie trudności z lansowaniem trendów przewidujących rozdział państwa i kościoła. Dla sposobu myślenia zarówno o państwie, jak i o kościele koncepcja oddzielenia była najzwyczajniej niedorzeczna. Por. W. Góralski, *Wstęp do prawa wyznaniowego*, Płock 2003, s. 9 i n.



Postulat rozdzielenia obu sfer, a co za tym idzie i zaznaczenia wyraźnej odrębności aktywności religijnej od aktywności *stricte* państwowej, a więc uwolnionej od jakiejkolwiek konotacji religijnej, sformułowało dopiero chrześcijaństwo<sup>4</sup>. Jako system filozoficzno-religijny proklamowało ono na wskroś nowatorską ideę dualizmu religijno-państwowego, przeciwstawiającego społeczeństwu świeckiemu społeczność religijną z odrębnymi cechami i władzami<sup>5</sup>. Przesłanką owej idei, na podstawie której miano zorganizować zupełnie nową koncepcją państwa i religii, z odmiennymi, bynajmniej nie współzależnymi właściwościami, organami i celami było ewangeliczne stwierdzenie, postulujące oddanie tego, co cesarskie cesarzowi, a tego co boskie Bogu. Warto jednak wskazać, że z punktu widzenia religii chrześcijańskiej biblijny postulat i późniejsze próby jego praktycznej realizacji w warunkach Cesarstwa Rzymskiego były przede wszystkim formą instytucjonalizacji, a następnie konsolidacji samego chrześcijaństwa, które wobec politeizmu właściwego dla ustroju cesarstwa było religią, po pierwsze, jawnie opozycyjną, po drugie, szalenie niebezpieczną. Opozycyjną dlatego, że kwestionowało boską naturę cesarza, czyniąc go co najwyżej bożym namiestnikiem na ziemi, ale w żadnym razie nie bogiem, czy też inaczej określoną osobą posiadającą atrybuty boskości. Niebezpieczną zaś dlatego, że monoteizm chrześcijański jawił się jako element wyraźnie dysfunkcyjny z punktu widzenia spistości i sprawności funkcjonowania samego państwa rzymskiego. Politeizm przecież, właściwy dla większości religii antycznych, był pomyślany jako relewantny element unifikacji i integracji poszczególnych nacji w ramach jednego organizmu państwowego. Udana absorpcja kolejnych bogów i dopisywanie ich do panteonu licznych bóstw była wszak w pierwszym rzędzie pomyślana jako forma skutecznego jednoczenia coraz to nowych ludów i terytoriów włączanych w strukturę rozrastającego się stale państwa. W tym właśnie uwidacznia się najlepiej *stricte* państwowy charakter religii i to, że była ona traktowana zarówno jako ideologia, jak i swoista technika czy też inżynieria rządzenia państwem. Pluralizm bogów czy bóstw, tak łatwo przyswajanych i dopisywanych do listy obowiązujących postaci posiadających ponadnaturalną, wyjątkową charyzmę był przecież niczym innym jak odbiciem pluralizmu społeczeństw konstytuujących państwo. Poza tym, był rękojmią trwałości i integralności państwa, gdyż jako narzędzie inkluzji poszczególnych grup i środowisk pozbawiał je

---

<sup>4</sup> Por. H. Misztal, *Systemy relacji państwo – kościół*, [w:] H. Misztal (red.), *Prawo wyznaniowe*, Lublin 2003, s. 37.

<sup>5</sup> Por. J. Lecler, *Historia tolerancji w wieku reformacji*, Warszawa 1974, t. I, s. 57.

jednego z głównych czynników mogących doprowadzić do ewentualnego sprzeciwu i wystąpienia przeciwko samemu państwu, co mogłoby z kolei zagrozić jego istnieniu. Z tego widać najlepiej, że chrześcijaństwo głosiło tezy jawnie antypaństwowe, będąc – używając dzisiejszych określeń – klasyczną wręcz formacją antysystemową, ponieważ raz: uderzało w boskość osoby cesarza, a *via* cesarza w samo państwo; dwa: obalało podstawowy dogmat ideologii państwowej; trzy: potencjalnie przynajmniej dezintegrowało społeczność, co w konsekwencji swoich zdarzeń i skutków mogło doprowadzić do politycznego bankructwa państwa. Oczywiście taki antysystemowy charakter chrześcijaństwa właściwy był dla antycznej koncepcji państwa, zakładającej prymitywny mechanizm budowania i późniejszej konsolidacji organizmu państwowego w oparciu o jego dotychczasowe struktury czy też raczej substraty społeczno-polityczno-religijne. Mozaika wielu społeczności, kulturowych, ekonomicznych i społecznych zróżnicowań i w końcu konfesyjnych podziałów i odmienności musiała być w jakiś sposób zespolona, a później – co równie ważne – utrzymywana. Spoiwem, mającym uniwersalne zastosowanie, były właśnie pluralistyczne religie, tworzące *en bloc* magmę różnorodnych poglądów, wierzeń i rytuałów, które wszystkich włączały w ramy społeczności państwowej, nikogo zarazem nie pozostawiając z boku, czy tym bardziej poza nawiasem organizacji państwowo-religijnej. Ekspulsja jakiegokolwiek grupy konfesyjnej była wszak tym czynnikiem, który w konsekwencji mógł doprowadzić do uruchomienia powolnego, acz sukcesywnego procesu rozmontowywania państwa, stosunkowo łatwo przeniesionego na kolejną grupę (mniejszość) religijną.

Chrześcijaństwo ze swoim ideowym monoteizmem, a zarazem z abnegacją wszystkich innych bogów i bóstw (stosownie do wskazania, że „nie będziesz miał cudzych bogów poza mną”), dodatkowo podkreślające, iż „królestwo moje nie jest z tego świata” (co jawnie podkopywało pozycję cesarza), burzyło antyczną koncepcję państwa, a w konsekwencji – co było zresztą do przewidzenia – stało się (bo i musiało się stać) religią dyskryminowaną, uznaną za element destrukcyjny, szkodliwy i koniec końców antypaństwowy. Prześladowania chrześcijańskich grup konfesyjnych były więc powodowane nie jakimś sprzeciwem wobec chrześcijaństwa jako takiego, ale uznaniem za niebezpieczną ideologię chrześcijańskiej godzącej w zasadzie we wszystkie pryncypia ładu społeczno-politycznego<sup>6</sup>. Uznanie zresztą chrześcijaństwa za element szkodliwy i niebezpieczny nastąpiło nie od razu, ale dopiero *ex post*, po tym, jak

<sup>6</sup> Por. J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 2000, s. 18, 19.

nie udało się religii chrześcijańskiej dopisać do listy akceptowanych konfesji, istniejących paralelnie obok siebie i reprezentujących poszczególne nacje i grupy społeczne. Sprzeciw wobec umieszczenia chrześcijańskiego boga w panteonie szeregu pozostałych bogów i bóstw, przy jednoczesnym jawnym sprzeciwie chrześcijan wobec możliwości uznania innych bogów świata antycznego<sup>7</sup> (w tym także cesarza posiadającego atrybut boskości) spowodował w konsekwencji antychrześcijańską reakcję. Reakcja ta była przy tym pomyślana nie jako zwalczanie chrześcijaństwa i chrześcijan *tout court*, ale jako obrona cesarstwa przed prądami destrukcyjnymi, prądami, które w razie braku kontroli mogą się okazać niebezpieczne, bo kwestionujące to wszystko, na czym oparta była państwowość świata antyku.

Chrześcijaństwo, z różnych zresztą powodów, mimo zakazów, dyskryminacji i różnego rodzaju penalizacji okazało się być jednak religią popularną, rozszerzającą bardzo szybko swój zasięg i wpływy. Z początkowo małej grupy wyznawców przekształciło się w liczną rzeszę osób, które przyjmując dogmat chrześcijańskiego, jedynego boga, refutowały polityczno-religijne *status quo*. Musiało to spowodować reinterpretację stosunku starożytnego państwa do fenomenu chrześcijaństwa. Coraz bardziej popularne i liczne chrześcijaństwo nie mogło pozostawać dłużej na cenzurowanym, stąd np. edykt mediolański, dopuszczający wolność wyznań, był formą akceptacji właśnie religii chrześcijańskiej, która od tego momentu przestała być traktowana jako religia zakazana czy niedozwolona. Ustanowienie w edyktie z 313 roku tolerancji, oznaczającej również i dla chrześcijan swobodę głoszenia wiary oraz organizowania kultu, zrównało chrześcijaństwo z innymi, cały czas licznymi przecież konfesjami pogańskimi. W pewnym momencie jednak dotychczasowe, antyczne religie straciły na swoim znaczeniu, a wobec ciągłego rozprzestrzeniania się idei chrześcijańskich, stały się po prostu nieatrakcyjne jako narzędzie utrzymania spójności i integralności państwa. Stąd prosta już była droga do dyskredytacji wcześniejszych religii politeistycznych i uznania chrześcijaństwa za oficjalną religię państwa. Tylko bowiem chrześcijaństwo, będące coraz bardziej atrakcyjne, dawało gwarancję

---

<sup>7</sup> Pamiętać však trzeba, że „otwartość” religijna Cesarstwa nie była bynajmniej jednokierunkowa. Zaadoptowanie jednej religii i jej boga lub bogów, było sprzęgnięte z koniecznością zaaprobowania przez ową, nową, dodawaną religią, religii i bogów już obecnych i uznanych. Oczywiście najważniejszym zestawem bogów byli bogowie rzymscy, a z czasem stał się nim po prostu rzymski cesarz, którego należało respektować i czcić jak osobą boską, w czym właśnie przejawiał się najlepiej element połączenia tego, co państwowe z tym, co kościelne. W efekcie wyznawcy adaptowanej religii byli zobligowani przyjąć równocześnie religię Cesarstwa ze wszystkimi jej elementami składowymi.

utrzymania państwa jako takiego. Tutaj znowu okazuje się, że nawet w epoce chrześcijańskiej religia cały czas była postrzegana przede wszystkim jako istotny instrument konsolidacji władzy państwowej, a wręcz składnik (i to najważniejszy) filozofii czy ideologii państwowej. Edykt cesarza Konstantyna czyniący chrześcijaństwo religią państwową dowodnie wskazuje, że państwo nadal nie umiało istnieć poza kościołem, że religia nadal była kluczowym elementem w skomplikowanej technice rządzenia, że bez religii (jakiegokolwiek) trudno było budować struktury państwa, zarówno te, *sensu stricto* polityczne, jak i gospodarcze, kulturowe, społeczne czy nawet psychologiczne. Pamiętać jednak trzeba, że relacja państwa i kościoła (religii) była współzależna. Owszem, państwo zyskiwało wiele adaptując religię jako oficjalną ideologię państwa, ale beneficjentem sojuszu tronu z ołtarzem był również i kościół, który w postaci państwa zyskiwał wielkiego i możnego mecenasa. Dzięki protektoratowi państwa religia, po pierwsze, znajdowało się pod szczególną ochroną, co m.in. likwidowało (często w jak najbardziej dosłownym tego słowa znaczeniu) problem apostatów i heretyków, po drugie, uzyskiwała dogodną tubę, za sprawą której sama religia, jak i jej dogmaty stawały się dużo bardziej rezonansowe. W efekcie symbioza państwa i kościoła (w tym także i chrześcijańskiego) przynosiła korzyści obu stronom, co pokazuje, że *iumctim* między państwem a religią było stanem stałym, niezależnym ani od postaci i formy państwa ani od kształtu religii. Chrześcijaństwo, choć głosiło koncepcję dualizmu, szybko wszak wdrożyło się w mechanizm funkcjonowania państwa, w którym *sacrum* i *profanum* wzajemnie się na siebie nakładały i dopełniały. Tym sposobem biblijny postulat separacji musiał pozostać jedynie teorią. Państwo wykorzystało wszak religię chrześcijańską dla zapewnienia jedności społeczeństwa, co w konsekwencji musiało doprowadzić do uzależnienia organizacji kościelnej od władzy państwowej<sup>8</sup>. Preponderancja państwa nad kościołem była jednak, przynajmniej do pewnego momentu, wygodna i dla kościoła. Jego celem, zwłaszcza w fazie początkowego wzrostu, było wszak okrzepnięcie strukturalno-organizacyjne oraz proliferacja idei chrześcijaństwa, co szybko i w miarę skutecznie można było osiągnąć przy użyciu *brachium seculare*.

Również w dobie średniowiecza myśl o zastosowaniu się do ewangelicznego wskazania oddania tego, co boskie Bogu, a cesarskie cesarzowi pozostawała fantasmagorią. Nad wiekami średnimi górowała bowiem idea jednego państwa chrześcijańskiego, którego królem jest Chrystus,

<sup>8</sup> Por. M. Pietrzak, *Historia kształtowania się rozdziału kościoła i państwa*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1976, nr 1, s. 97.

a organami władza duchowa i świecka jednocześnie. Wzajemny układ stosunków między rządem duchownym a rządem świeckim, między rządem dusz z jednej, a rządem ciał, z drugiej strony, fascynował co prawda myśl polityczną średniowiecza<sup>9</sup>, ale nie stał się pryncypium układania realnych, rzeczywistych stosunków społeczno-polityczno-religijnych. Praktyka państwa średniowiecznego cały czas pozostawała wszak w modelu państwa doby antyku, zakładającego ściśle powiązanie tego, co państwowe z tym, co religijne. Jedynym co było rozważane i dyskutowane to to, czy w szerokim systemie powiązania kościoła winien być podporządkowany państwu, czy też może kościół winien zostać zwierzchnikiem państwa. Inny sposób ułożenia wzajemnych relacji, podług znanej reguły *tertium non datur*, był w zasadzie nie możliwy do pomyślenia. W efekcie państwo i kościół tworzyły wspólny organizm (nieprzypadkowo zresztą pojawiło się wówczas określanie ciała politycznego, oznaczającego integralność, a zarazem obligatoryjność wszystkich jego elementów<sup>10</sup>) choć pojawiały się już, formułowane *explicite*, opinie oraz mniej lub bardziej dopracowane teorie wskazujące na niedostatki systemu powiązania i to zarówno dla państwa (Marsyliusz z Padwy), jak i samego kościoła (słynna koncepcja autonomii papieża Galezego).

Przełomu w zakresie ścisłego połączenia *ecclesiae et status* nie przyniosła również, o czym często się zapomina, i reformacja. Ferment reformacji spowodował jednak pojawienie się na mapie konfesyjnej Europy pluralizmu religijnego co prędzej czy później musiało doprowadzić i do wolności religijnej i do rozdziału państwa i kościoła<sup>11</sup>. Wojny religijne, będące najpierwszą i najbardziej bezpośrednią konsekwencją epizodu reformacji ustanowiły w końcu ograniczoną zasadę wolności wyznania, podług znanej zasady *cuius regio eius religio*, wolność ta – jak wynika to wprost z samej formuły pokoju augsburskiego – nie przeniosła się jednak na rozdział państwa i kościoła. Państwa powstałe bądź na nowo sformowane

---

<sup>9</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Baszkiewicz, *Myśl polityczna wieków średnich*, Poznań 1998, s. 37 i n.

<sup>10</sup> Por. S. Filipowicz, *Historia myśli polityczno-prawnej*, Gdańsk 2001, s. 106.

<sup>11</sup> Nie należy wszak zapominać, że kształtowanie się systemu rozdziału państwa i kościoła było silnie sprzęgnięte z kształtowaniem się idei tolerancji, a później wolności religijnej. Tak naprawdę bowiem rozdział państwa i kościoła mógł być wprowadzony dopiero wówczas, kiedy ustanowiono indywidualną wolność religijną. W efekcie nie dziwi, że rozdział państwa i kościoła nastąpił chronologicznie później aniżeli zinstytucjonalizowanie wolności religijnej (wolności sumienia i wyznania). Szerzej na ten temat K. Warchałowski, *Rozwój idei wolności religijnej od początków chrześcijaństwa do czasów nowożytnych*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2005, t. VIII, s. 143 i n.

w wyniku reformacji i następujących po niej wojnach o podłożu religijnym w dalszym ciągu były więc klasycznymi państwami wyznaniowymi, zgodnie z regułą czyja władza tego i religia<sup>12</sup>. Twory postreformacyjne znowu więc uznały religię i kościół za istotny element inżynierii państwowej, a zwłaszcza niebagatelny czynnik konsolidacji państwa i *sui generis* gwarancję jego trwałości i stabilności. Również i angielski epizod reformacji, zakończony powstaniem anglikanizmu, nie przyczynił się do aplikacji państwa oddzielnego o kościół, potwierdzając tylko ciągle instrumentalne wykorzystywanie połączonych ze sobą sfer *sacrum i profanum*.

Zmianę w zakresie pojmowania wzajemnych relacji państwa i kościoła przyniosły dopiero eksperymenty ustrojowe amerykańskich kolonii, które – jak wiadomo – doprowadziły w końcu do powstania Stanów Zjednoczonych<sup>13</sup>. Trzeba jednak pamiętać, że od samego początku lansowania, a później implementacji, rozdziału państwa i kościoła nie był on traktowany *per se ipse*, nie uznawano wszak, że oddzielenie tego, co cesarskie od tego, co boskie jest celem samym w sobie. Rozdział, co najlepiej wyrażają poglądy Roger'a Williams'a<sup>14</sup>, był bowiem funkcją aplikacji wolności religijnej. Uznawano bowiem, słusznie zresztą, że najważniejszą ideą budowania społeczeństwa, szczególnie na gruncie amerykańskim, jest zabezpieczenie jego pluralizmu, politycznego, społecznego, narodowościowego, kulturowego i w końcu – *last but not least* – wyznaniowego. I jest to oczywiste, gdyż magma społeczna, jaką byli mieszkańcy amerykańskich kolonii, mogła się utrzymać, a docelowo stworzyć stabilną i trwałą społeczność państwową, jedynie w momencie zachowania jej poszczególnych substratów, tworzących mozaikę różnitości, w tym również religijnych. Okazuje się więc ponownie, że układ relacji między państwem a kościołem miał, z punktu widzenia interesów państwa, przede wszystkim instrumentalne znaczenie i był funkcją zależności społeczno-

<sup>12</sup> Twórcy reformacji, zarówno M. Luter, jak i J. Kalwin, w podnoszonych przez siebie postulatach nowej organizacji państwa i kościoła nie odchodzili przecież ani o krok od idei ścisłego powiązania państwa z kościołem. Wręcz przeciwnie, uważali oni, że państwo winno być bardzo silnie połączone z nową religią. Por. K. Grzybowski, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1967, s. 267 i n.

<sup>13</sup> Symboliczna jest tutaj deklaracja praw Wirginii z 1776 roku, która w paragrafie 16 postanawiała wprost, iż „religię, czyli powinności wobec naszego Stwórcy, i sposób ich spełniania, może nakazywać wyłącznie rozum i przekonanie, nie zaś siła czy przemoc; dlatego wszyscy ludzie mają równe prawo do swobodnego wyznawania religii zgodnie z nakazami sumienia”. Por. P. Sarnecki (opr.), *Najstarsze konstytucje*, Warszawa 1997, s. 13.

<sup>14</sup> Szerzej temat na ten temat zob. T.J. Zieliński, *Roger Williams: Twórca nowoczesnych stosunków państwo – kościół*, Warszawa 1997.

-politycznych. W efekcie tak, jak dla okresów wcześniejszych połączenie państwa i kościoła było istotnym czynnikiem państwowotwórczym, tak tutaj czynnikiem takim było z kolei oddzielenie obu podmiotów. Podziały wyznaniowe, w sytuacji heterogenicznych społeczeństw, mogły wszak działać jedynie dysfunkcjonalnie i odśrodkowo, co utrudniało budowanie i późniejszą konsolidację państwa<sup>15</sup>. Ten element wskazuje również, że choć bezpośrednim skutkiem reformacji wcale nie było lansowanie idei rozdziału państwa i kościoła, to wygenerowany przez ferment reformacyjny pluralizm wyznaniowy w konsekwencji swoich zdarzeń i skutków właśnie do rozdziału doprowadził. Stosunek państwa do kościoła, i to było elementem *constans* swoistej ideologii czy filozofii państwa, był wszak zawsze wyznaczany interesami państwa i tym czy jego społecznemu i politycznemu umocnieniu sprzyjać będzie ewentualne połączenie czy też może rozdzielenie państwa i kościoła. Stąd też w dobie monolitycznych, jednolitych pod względem konfesyjnym społeczeństw synergia państwa i kościoła mogła przynosić podstawowy profit w postaci okrzepnięcia struktur państwowych, w sytuacji jednak, kiedy zaczął funkcjonować pluralizm postaw religijnych, kontynuowanie systemu powiązania stawało się nie tylko układem anachronicznym, ale przede wszystkim niebezpiecznym, bo zagrażającym integralności instytucjonalnej, społecznej i politycznej państwa. Relacja państwa do kościoła (czy nawet szerzej religii) była zatem przez bardzo długi czas funkcją różnorodnych interesów państwa, którego *raison d'être* było najpierw budowanie, potem utrzymanie, a na końcu umacnianie wszystkich struktur wyznaczających *en bloc* jego przestrzeń (społecznych, politycznych, ekonomicznych *etc.*). Dopiero więc, kiedy religia i wynikające z niej podziały stała się elementem zagrażającym integralności i spójności państwa uznano, że najlepszym sposobem odniesienia się państwa do kościoła jest oddzielenie obu podmiotów, w taki sposób, aby różnorodności konfesyjne nie powodowały niepotrzebnych spięć i konfliktów. Oczywiście rodziło to konieczność poszukiwania innych elementów spajających, pozbawionych już jednak pierwiastka religijnego, które mimo programowego, a wynikającego z pragmatyki sekularyzmu, nader często (*vide* koncepcja religii obywatelskiej w USA<sup>16</sup> czy też kult Istoty Najwyższej w porewolucyjnej Fran-

---

<sup>15</sup> Por. R.M. Małajny, „Mur separacji”: państwo a kościół w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Katowice 1992, s. 23 i n.

<sup>16</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Krukowski, *Religia obywatelska w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, [w:] R. Tokarczyk, K. Motyka (red.), *Ze sztandarem prawa przez świat. Księga dedykowana Profesorowi Wienczysławowi Józefowi Wagnerowi von Igelgrund z okazji 85-lecia urodzin*, Kraków 2002, s. 121 i n.

cji<sup>17</sup>) nie rezygnowały całkowicie z konotacji religijnej, nadprzyrodzonej i metafizycznej, wprowadzając jakąś zmutowaną, sparafrazowaną postać religii czy parareligii. Okazuje się więc że mitologia, zarówno starożytna, chrześcijańska czy nawet w pełnym tego słowa znaczeniu świecka, pozbawiona teologicznych odniesień – jaka narodziła się w zracjonalizowanym Wieku Świata – była szalenie relevantnym czynnikiem państwowym, stąd nie powinien dziwić fakt, że istniało bardzo silne zespolenie sfery *sacrum* i *profanum*, tyle tylko, że w skomplikowanych dziejach rozwoju państwa różną konotację przyznawano *sacrum* raz wybitnie teologiczną, innym razem bardziej symboliczną, a jeszcze innym razem wybitnie utilitarną czy wręcz instrumentalną (*casus* mitologii rewolucyjnej Francji)<sup>18</sup>.

Oddzielenie państwa i kościoła na gruncie USA – podobnie jak wcześniejsze systemy powiązania – miało więc *stricte* pragmatyczny charakter, będąc nierozzerwalną częścią swoiście pojmowanej *American way of life*<sup>19</sup>. Na początku też nie było ustanowione *eo nomine*, a jedynie zakodowane było *implicite* w szerszej formule poręczającej wolność sumienia i wyznania, *notabene* też nie wyartykułowanej wprost. Konstytucyjna formuła gwarantująca wolność religijną była bowiem stosunkowo lakoniczna i sprowadzała się do stwierdzenia, wedle którego obsada stanowisk publicznych nie mogła być uzależniona od wyznania<sup>20</sup>. W rezultacie konstytucja amerykańska w swoim pierwotnym kształcie ustanawiała nie tyle wolność sumienia i wyznania, co jej konkretną, ściśle określoną gwarancję, co z kolei – *a contrario* – kazało zaakceptować respektowanie zasady wolności

<sup>17</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Baszkiewicz, *Nowy człowiek, nowy naród, nowy świat. Mitologia i rzeczywistość rewolucji francuskiej*, Warszawa 1993, s. 142 i n.

<sup>18</sup> Tak naprawdę chodziło bowiem o element, z jednej strony, instrumentalnej inżynierii władzy, umożliwiającej budowanie państwa, z drugiej zaś o element legitymizacji tej władzy, co w swoim skutku zwrotnym również przekładało się na jej późniejszą konsolidację. Potrzeba swoiście rozumianej sakralizacji władzy, bez wnikania w charakter owej sakry, jest bowiem wpisana w samą logikę władzy, a zatem i logikę państwa. Szerzej na ten temat zob. J. Baszkiewicz, *Władza*, Wrocław 1999, s. 11 i n.

<sup>19</sup> Por. R.M. Małajny, *A amerykańska wersja instytucji rozdziału kościoła od państwa*, „Studia Prawnicze” 1984, nr 1/2, s. 123.

<sup>20</sup> Przy czy, jak się wydaje, specyfika tego przepisu wynikała ze sprzecznych koncepcji w zakresie wolności religijnej w ogóle i tego, czy należy ją w konstytucji federalnej instytucjonalizować, a jeżeli tak, to w jaki sposób, tj. poręczający wolność czy może – co również postulowano, choć o wiele rzadziej – wprowadzający typowo konfesyjną postać państwa. Jak się bowiem wskazuje od samego początku, najpierw w koloniach, a potem na szczeblu federacji, stosunki konfesyjne kształtowały się pod wpływem dwóch, przeciwstawnych tendencji, tj. z jednej strony zapewnienia wolności religijnej, z drugiej zaś dążenia do wyłączności określonego wyznania. Por. W. Sokolewicz, *Wolność wyznania*, [w:] L. Pastusiak (red.), *Prawa człowieka w Stanach Zjednoczonych*, Warszawa 1985, s. 233.



religijnej. Wolność ta była jednak skonstytucjonalizowana mocno pośrednio, co – zwłaszcza w tak dalece spluralizowanej pod względem konfesyjnym społeczności – nie było rozwiązaniem najlepszym, zabezpieczającym w realny sposób wolność sumienia i wyznania, a za jej pośrednictwem homeostazę społeczną<sup>21</sup>. Dlatego już pierwsza poprawka do konstytucji amerykańskiej urealniła wolność religijną poprzez jej wyraźne potwierdzenie oraz wprowadzenie obok wolności religijnej zasady rozdziału państwa i kościoła. To pokazuje po raz kolejny, że rozdział państwa i kościoła nie ma nigdy jedynie charakteru *per se* i powinien być traktowany przede wszystkim jako rękojmia indywidualnej wolności sumienia i wyznania<sup>22</sup>. Pośród bowiem szeregu gwarancji poszanowania wolności sumienia i wyznania na pierwszym miejscu należy wymienić właśnie oddzielnie sfery działania państwa od sfery zarezerwowanej dla związków konfesyjnej, przy czym jest to oczywiście gwarancja wyjściowa i rudymenarna, ale w żadnym razie nie wyłączna, a tym bardziej wystarczająca<sup>23</sup>. Jednak bez aplikacji systemu rozdziału wolność sumienia i wyznania jest w zasadzie nie do pomyślenia, gdyż model powiązania eliminuje w punkcie wyjścia możliwość samoidentyfikacji i samorealizacji konfesyjnej. Potwierdza to doskonale *casus* pierwszej poprawki, która w pierwszym rządzie była pomyślana i traktowana jako *sui generis* dopowiedzenie i uszczegółowienie ogólnej zasady wolności religijnej, którą można było co prawda wyinferować z tekstu konstytucji, ale nie była ona – jak wiadomo – przewidziana wprost.

Brzmienie pierwszej poprawki do konstytucji USA instytucjonalizuje w negatywny sposób rozdział państwa i kościoła. Negatywny charakter treści przepisu oznacza w tym przypadku, że ustrojodawca wskazał postulowany przez siebie stan rzeczy poprzez ustanowienie zakazu, nie zaś dyspozycji pozwalającej lub w inny, pozytywny sposób, określającej stan *de lege lata*<sup>24</sup>. Można się oczywiście zastanowić, skąd wziął się pomysł ubrania zasady erygującej system rozdziału w negatywną formułę słowną. Wydaje się, że odpowiedź leży w wyraźnie opozycyjnym charakterze systemu rozdziału „jako takiego” wobec wcześniejszego, pandemicznego

---

<sup>21</sup> Choć z drugiej strony było przejawem swoicie pojmowanego kompromisu w dziedzinie ułożenia stosunków wyznaniowych. Szerzej na ten temat zob. R.M. Małajny, *Państwo a kościół w amerykańskich doktrynach politycznych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1979, t. XI, s. 204 i n.

<sup>22</sup> Por. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1999, s. 107.

<sup>23</sup> Por. J. Osuchowski, *Stosunki wyznaniowe w Polsce na tle transformacji ustrojowej*, Warszawa 1996, s. 49 i n.

<sup>24</sup> Por. J. Szymanek, *Konstytucyjna regulacja stosunków państwo – kościół (ujęcie komparatystyczne)*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 4, s. 35.

wzorca państwa wyznaniowego. Najczęściej bowiem – w ujęciu historycznym – system powiązania był ustanowiony poprzez wskazanie funkcjonowania kościoła państwowego, względnie oficjalnego albo – w innej wersji – religii państwowej, oficjalnej lub w inny jeszcze sposób uprzywilejowanej<sup>25</sup>. Zanegowanie tego uniwersalnego wzorca *iunctim* pomiędzy państwem i kościołem odbyło się wobec powyższego w sposób najprostszy z możliwych, czyli poprzez ustanowienie jednoznacznego zakazu istnienia kościoła państwowego lub – w wersji bardziej socjologicznej – religii państwowej. Nowy przepis ustrojowy był bowiem pomyślany od początku jako opozycja względem dotychczasowego układu relacji na linii państwo – kościół. W tym właśnie zawiera się *clou* negatywnej klauzuli wprowadzającej system *separationis ecclesiae et status*.

Pierwsza poprawka zakłada jednak negatywny sposób instytucjonalizacji systemu rozdziału w sposób mocno specyficzny. Nie mamy tutaj bowiem do czynienia z prostym wskazaniem braku istnienia religii państwowej czy oficjalnej, ale ze sformułowaniem w myśl którego „Kongres nie będzie stanowił żadnych ustaw traktujących jakieś wyznanie lub religię państwową”<sup>26</sup>. W zgodnej opinii doktryny i judykatury wskazany przepis zawiera klauzulę *no establishment of religion* będącą najpełniejszym konstytucyjnym określeniem systemu rozdziału<sup>27</sup>. Zasada ta, co jasne, przewiduje brak kościoła państwowego, stanowiąc ewidentne potwierdzenie woli aplikacji systemu rozdziału, jednak w dość specyficznej formule „okrężnej”. Dyspozycja przepisu zawartego w treści pierwszej poprawki jest bowiem w pierwszym rzędzie wyraźnie adresowana do ustawodawcy, czyli Kongresu, który realizując władzę stanowienia prawa musi powstrzymać się od ewentualnego ustanowienia prawa, które czyniłoby jakąś religię względnie kościół w jakikolwiek sposób uprzywilejowanym. *Signum specificis* amerykańskiego sposobu ustanowienia rozdziału jest zatem wyraźne określenie adresata klauzuli negatywnej, którego jednak należy rozumieć znacznie szerzej niż tylko sam Kongres. Wszystkie bowiem podmioty zaangażowane w proces prawotwórczy zobowiązane są respektować zasadę *no establishment of religion* i w odpowiedni sposób reagować w razie jej ewentualnego naruszenia. W efekcie obowiązkiem wszystkich organów, zarówno stanowych, jak i federalnych, zarówno prawotwórczych, jak i innych nie mających kompetencji legislacyjnych *sensu stricto*, jest wstrzeżność prawnotwórcza, oznaczająca takie postępowanie w zakresie sta-

<sup>25</sup> Por. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe...*, s. 65.

<sup>26</sup> *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, tłum. i wstęp A. Pułło, Warszawa 2002, s. 55.

<sup>27</sup> Szerzej na ten temat zob. R.M. Małajny, „Mur separacji”..., s. 206 i n.

nowienia, jak i stosowania prawa, które odpowiadać będzie wymogowi *no establishment of religion*<sup>28</sup>. Można oczywiście postawić pytanie, dlaczego w takiej właśnie formule amerykański ustrojodawca zdecydował się ustanowić system rozdziału, a nie np. w drodze jednoznacznego postanowienia zakazującego istnienia kościoła państwowego lub religii państwowej. Wydaje się, że podać można co najmniej dwie, komplementarne względem siebie, odpowiedzi. Pierwszą jest szersza konstrukcja przepisów zamieszczonych w pierwszej poprawce, które obok zasady *no establishment of religion* zakładają również drugą, uzupełniającą zasadę, mianowicie *free exercise of religion*, sprowadzającą się do „zakazu ograniczania swobody wykonywania praktyk religijnych”<sup>29</sup>. Swoją drogą pokazuje to najlepiej, że dla amerykańskiego prawodawcy idea rozdziału jest niczym innym jak tylko konkretyzacją, a zarazem gwarancją indywidualnej wolności sumienia i wyznania. Oczywiście nie samo występowanie obok siebie obu klauzul (tj. *no establishment of religion* i *free exercise of religion*) uzasadnia w dostateczny sposób taki, wysoce specyficzny przecież, mechanizm zinstytucjonalizowania rozdziału państwa i kościoła, podobnie zresztą jak i wolności sumienia i wyznania, którego największą osobliwością jest ukierunkowanie owej zasady wyraźnie do Kongresu czy nawet szerszej organów publicznych. Argumentem na rzecz ustanowienia obu zasad, podług specyficznego wzorca, zgodnie z którym to Kongres nie może ustanowić żadnych praw, które naruszałoby obie wspomniane zasady jest traktowanie pierwszej poprawki jako elementu znacznie szerszej konstrukcji *Billof Rights*<sup>30</sup>. W efekcie pierwsza poprawka, analogicznie jak pozostałe dziewięć, jest pomyślana jako zabezpieczenie indywidualnych praw jednostki, a te, skoro są potraktowane jednoznacznie jako prawa, wymagają odpowiednich działań ze strony organów państwowych<sup>31</sup>. W przypadku obu klauzul wyznaniowych z pierwszej poprawki działania te muszą się sprowadzać do swoiście rozumianej powściągliwości legisla-

---

<sup>28</sup> Szalenie istotną rolę w tym względzie odgrywa więc nie tylko Kongres, ale i np. Sąd Najwyższy. Szerzej na ten temat, na wybranym tylko przykładzie, zob. T.J. Zieliński, *Państwo wobec religii w szkole publicznej według orzecznictwa Sądu Najwyższego USA*, Warszawa 2007.

<sup>29</sup> Por. J. Krukowski, *Kościół i państwo...*, s. 44.

<sup>30</sup> Szerzej na ten temat zob. W.J. Wagner, *Prawa ludzkie w Stanach Zjednoczonych*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Ochrona praw człowieka w świecie*, Bydgoszcz–Poznań 2000, s. 305 i n.

<sup>31</sup> W teorii praw człowieka podkreśla się bowiem bardzo wyraźnie, że prawa, w przeciwieństwie do wolności, wymagają zawsze pewnych zachowań (działań) organów państwowych (publicznych), które najczęściej przybierają postać odpowiednich decyzji legislacyjnych.

cyjnej Kongresu, który nie może ustanowić ani kościoła państwowego, ani żadnej innej regulacji, która ograniczałaby swobodę wykonywania praktyk religijnych. Druga odpowiedź o powód dość osobliwego przecież wyartykułowania zasady *no establishment of religion* odwołuje się do określonej koncepcji konstytucji, jaka była właściwa dla okresu powstawania amerykańskiej konstytucji i późniejszego dopisania do niej *Bill of Rights*. Jest nią mianowicie traktowanie konstytucji jako aktu adresowanego przede wszystkim właśnie do organów władzy państwowej. Nie należy wszak zapominać, że idea, zgodnie z którą konstytucja jest adresowana bezpośrednio do obywatela jest ideą stosunkowo świeżej daty. U początków epoki nowożytnego konstytucjonalizmu, którego punktem startu jest nieprzypadkowo właśnie amerykańska ustawa zasadnicza, zupełnie inaczej postrzegano zarówno adresata konstytucji, jak i jej rolę jako regulatora stosunków prawno-społecznych. Otóż konstytucja była traktowana jako ogólna rama dla działań prawodawcy zwykłego, który zobligowany był nadać konstytucji pełen walor egzekwowlności poprzez wydanie wszystkich ustaw, niezbędnych dla uczynienia realnymi postanowień zawartych w ustawie zasadniczej. W rezultacie konstytucja była swoistym planem prac prawodawczych. Oznacza to, że jej postanowienia musiały być przełożone na język ustawy zwykłej po to, by każdy mógł być beneficjentem, a zarazem docelowym (ostatecznym) adresatem zadeklarowanych obowiązków, uprawnień i przywilejów. W tak założonym mechanizmie wykonywania postanowień konstytucyjnych ustawodawca zwykły miał zarówno obowiązki pozytywne, czyli takie które sprowadzały się do obowiązku wydania określonych ustaw, jak i obowiązki negatywne, których istota zawierała się w nakazie powściągliwości legislacyjnej, wykluczającej albo w ogóle ingerencję prawodawcy w pewną dziedzinę spraw, albo określony z góry kierunek owej ingerencji. Brzmienie pierwszej poprawki, w jej obydwu formułach, nadaje jej zatem typowy, jeśli wręcz nie podręcznikowy charakter ustanowienia negatywnego obowiązku ustawodawcy zwykłego, realizowanego poprzez powstrzymanie się od wydania ustawy (czy szerzej prawa), które wprowadzałoby kościół państwowy bądź w inny sposób limitowałoby wolność religijną, np. poprzez ograniczenie swobody kultu. Stąd właśnie bierze się osobliwość wypowiedzi konstytucyjnej zawartej w pierwszej poprawce, której istotą jest ustanowienie rozdziału między państwem a kościołem.

Trzeba przy tym pamiętać, że rozdział państwa i kościoła *made in America*, choć zawarty *explicite* w pierwszej poprawce, nie był automatycznie wprowadzony do ustawodawstwa poszczególnych stanów. Przez długi czas uznawano bowiem moc prawną pierwszej poprawki wyłącznie

na poziomie federacji i nie akceptowano jej zdolności regulacyjnej na szczeblu części składowych federacji<sup>32</sup>. *Notabene* taką, zawężoną zdolność regulacyjną pierwszej poprawki, wyprowadzono m.in. z podmiotowego ukierunkowania jej treści. Uznawano wszak, że skoro adresatem pierwszej poprawki jest Kongres to odnosi się ona jedynie do tych wszystkich spraw, które znajdują się w gestii Kongresu, *ergo* objęte są ustawodawstwem federalnym. *A contrario* uznawano zatem, że nie obejmują one dziedzin pozostających domeną regulacji stanowej. W efekcie „mur separacji”, jaki ustanowiła pierwsza poprawka<sup>33</sup>, miał obejmować jedynie poziom związku i nie musiał być ekstrapolowany na poziom poszczególnych stanów, co z kolei oznaczało, że mogą one zakładać również i inny model relacji państwowo-kościelnych. W konsekwencji, ustanowienie pierwszej poprawki nie pociągnęło za sobą zmian w konstytucjach stanowych, które w wielu przypadkach zachowały przepisy uznające określoną religię za panującą, względnie w innej formie naruszały zasadę wolności sumienia i wyznania, np. poprzez zawarcie postanowień dyskryminujących obywatele określonych wyznań bądź niewierzących w zakresie praw politycznych<sup>34</sup>. Trzeba bowiem pamiętać, że choć rozdział państwa i kościoła (czy nawet szerzej wolność religijna) był w najdojrzalszej postaci wymysłem amerykańskich kolonii i szeroko pojmowanej amerykańskiej myśli politycznej<sup>35</sup>, to jednak wcale nie był, przynajmniej na początku, rozwiązaniem uniwersalnym. Prototypem szeroko zakrojonej i zinstytucjonalizowanej wolności religijnej, w jej obydwu wymiarach, tj. indywidualnym, jak i kolektywnym, oznaczającym instytucjonalny rozdział państwa i kościoła, była kolonia Rhode Island. To jej statut organiczny zakładał przecież rozdzielenie *imperium* władzy świeckiej i duchownej, wymagając jednocześnie poszanowania wolności religijnej<sup>36</sup>. Z Rhode Island idea rozdzielenia promieniowała z czasem i na inne kolonie (np. Virginie), ale nie stała się bynajmniej toposem w zakresie określenia ustroju politycznego wszystkich kolonii, które przez długi czas pozostawały wierne wcześniejszym rozwiązaniom, przewidującym ścisłe połączenie państwa i kościoła<sup>37</sup>. Dlatego nawet po wprowadzeniu pierwszej poprawki zakaz

---

<sup>32</sup> Por. R.M. Małajny, „Mur separacji”..., s. 144 i n.

<sup>33</sup> A taki właśnie, metaforyczny sens pierwszej poprawki został dość szybko odczytany i, co ważne, uznany. Por. R.M. Małajny, *Amerykańska wersja...*, s. 129, 130.

<sup>34</sup> Por. M. Pietrzak, *Historia kształtowania się...*, s. 99.

<sup>35</sup> Szerzej na ten temat zob. S. Filipowicz, *Ameryka: alfabet nadziei*, Warszawa 1991, s. 163 i n.

<sup>36</sup> Por. J. Krukowski, *Kościół i państwo...*, s. 44.

<sup>37</sup> Szerzej na ten temat zob. R.M. Małajny, *Instytucja kościoła państwowego w angielskich koloniach Ameryki Północnej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1981, t. XVI.

ustanawiania kościoła państwowego lub religii państwowej nie był traktowany jako zobowiązanie adresowane także i do legislatur stanowych. Stąd na szczeblu stanowym istniał pluralizm modeli odniesienia się państwa do kościoła, dopuszczający zarówno model powiązania, jak i oddzielenia *sacrum* i *profanum*. Przysłowiową kropkę nad „i” postawił dopiero przepis czternastej poprawki z 1868 roku, który uznawał za nieważne te spośród postanowień konstytucji stanowych, które kolidowały z konstytucją federalną, a które regulowały obszerną dziedzinę swobód obywatelskich. Choć więc postanowienia czternastej poprawki wprost nie odnosiły się do zasady rozdziału państwa i kościoła, jako obligatoryjnego zobowiązania, które winien respektować również i prawodawca stanowy, to z racji wolnościowego charakteru zasady rozdziału (zwłaszcza w koniunkcji z zasadą indywidualnej wolności religijnej tak mocno przecież zaznaczonej w treści pierwszej poprawki) będącego *sui generis* konsekwencją, a zarazem detalizacją zasady wolności sumienia i wyznania jasnym było, że swoim zakresem regulacyjnym czternasta poprawka obejmuje również nakaz uspołnienia ustawodawstwa stanowego co do niemożności wprowadzenia kościoła oficjalnego bądź w innej postaci uprzywilejowanego<sup>38</sup>.

Pełne urzeczywistnienie zasady rozdziału państwa i kościoła okazało się więc nad wyraz trudne i powolne także i w amerykańskich warunkach ustrojowych, mimo że to właśnie w konstytucji USA po raz pierwszy skonstytucjonalizowano samą ideę rozdziału jako alternatywę dla dominującego wcześniej modelu powiązania. Pierwsza znana w konstytucji werbalizacja zasady rozdziału, na co trzeba koniecznie zwrócić uwagę, nie posługuje się jednak ani pojęciem rozdziału, ani żadnym innym pojęciem synonimicznym. Zakaz ustanawiania prawa, które statuowałoby kościół państwowy lub religię panującą, jako klasyczna negatywna wersja instytucjonalizacji systemu oddzielenia państwa i kościoła, dystansuje się od jednoznacznego nazwania wprowadzonego przez siebie systemu mianem rozdziału, względnie oddzielenia<sup>39</sup>. Niemniej z treści pierwszej poprawki jasno wynika intencja ustrojodawcy, jaką było postawienie *wall of separation* między tym, co państwowe a tym, co kościelne<sup>40</sup>. Jak słusznie się zauważa, istotą tak założonego rozdziału „jest zakaz ustanawiania takich praw, które by świadczyły pomoc jednej religii lub wszystkim, albo preferowały jedną religię nad innymi, lub wpływały na osobę, aby ta

<sup>38</sup> Należy jednak wspomnieć, że ostatecznie dopiero po roku 1930 orzecznictwo sądowe uznało w pełni moc obowiązującą pierwszej poprawki w stosunku do ustawodawstwa na poziomie stanów.

<sup>39</sup> Co *notabene* jest elementem charakterystycznym dla klauzul negatywnych.

<sup>40</sup> Por. A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisław, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2006, s. 19.

przynależała bądź nie przynależała do określonego wyznania”<sup>41</sup>. System rozdziału zdystansował więc zarówno aspiracje państwa do ewentualnego wpływania na związki konfesyjne, jak i aspiracje organizacji religijnych co do możliwej ingerencji w domenę władzy państwowej, co *summa summarum* w możliwie najlepszy sposób zapewniało poszanowanie wolności sumienia i wyznania. Jednocześnie przykład amerykańskiego „muru separacji” pokazuje doskonale, że rozdział aplikowany na gruncie ustroju politycznego wcale nie musi oznaczać wyrugowania wartości religijnych ze sfery życia publicznego, a tym bardziej agnostycyzmu czy wręcz – jak nieraz się wskazuje – nihilizmu aksjologicznego państwa. Radykalna sekularyzacja nie jest w związku z tym prostym następstwem respektowania zasady rozdziału państwa i kościoła, o czym *notabene* zaświadczać najlepiej przykłady państw Europy Zachodniej. Również bowiem w warunkach restrykcyjnego i konsekwentnego oddzielenia sfery *sacrum* i *profanum* duch *sacrum* może być obecny w przestrzeni *polis*, a religia może stać się istotnym składnikiem *civility*<sup>42</sup>.

Rozdział państwa i kościoła zaproponowany na gruncie amerykańskim przedostał się z czasem także i do Europy. Nie była to jednak ani prosta i wierna recepcja „muru separacji”, ani też jakaś kalka szerszych idei laickich powstałych w dobie formowania państwowości amerykańskiej, które w ostateczności swoich zdarzeń i skutków doprowadziły do wytworzenia wysoce przecież specyficznej wersji rozdziału *made in USA*<sup>43</sup>. Owszem, idee takie były obecne i żywo dyskutowane nie były jednak, wbrew pozorom, bezpośrednio importowane. *Background* amerykański okazał się być na tyle osobliwy i endemiczny, że w zasadzie nieprzenoszalny, choć samo *clou* idei rozdziału było i bardzo dobrze rozpoznawalne i, a może nawet przede wszystkim, niesłychanie atrakcyjne. Nie znaczy to jednak, że rozdział w wydaniu europejskim kształtował się w zupełnym oderwaniu od jego amerykańskiego odpowiednika. Wspólnym mianownikiem pomiędzy europejskimi treściami przewidującymi oddzielenie państwa i kościoła a ich odpowiednikami amerykańskimi były wszak koncepcje Oświecenia zakładające m.in. emancypację rozumu, włożenie wszystkiego w żelazną klatkę racjonalności, naukowe zdiagnozowanie rzeczywistości i w końcu refutację tego wszystkiego, co wiązało się z fantasmagorią mitu, mnie-

---

<sup>41</sup> Tamże.

<sup>42</sup> Szerzej na ten temat zob. T. Żyro, *Ideologia americana. U źródeł przekonań politycznych*, Warszawa 2002, s. 195 i n.

<sup>43</sup> Szerzej na ten temat zob. R.M. Małajny, *Doktryna wolności religijnej „Ojców Konstytucji” USA*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1982, nr 2.

mania, przeczucia i wiary<sup>44</sup>. Zakwestionowanie przez wysoce zrationalizowany, uporządkowany, schematyczny i poddany naukowej pedanterii Wiek Świąteł *idoli* dawnego świata musiało objąć także to, co wiązało się ze sferą szeroko rozumianej religii. Stąd też religia, a w jej ramach również i ściśle powiązanie jej z państwem, stała się przedmiotem kontestacji oświeceniowych filozofów próbujących na nowo określić ideały politycznego logosu. W nowej wersji państwa nie było, bo i nie mogło być, miejsca na religię, przynajmniej w tak silnie zaakcentowanej postaci jaką proponowały państwa wyznaniowe, zakładające zespolenie, a niekiedy wręcz istne pomieszanie tego co państwowe z tym, co konfesyjne. Trzeba jednak pamiętać, że abnegacja sfery *sacrum*, a co za tym idzie postulat jej abolicji z przestrzeni *polis* nie była powodowana jedynie prostą substytucją nieracjonalnych, w tym także i religijnych idei, pomysłów i wszelkiego typu guseł ideami na wskroś racjonalnymi, odrzucającymi wszystko to, co wymyka się dyscyplinie rozumu. Wycofanie konfesyjnych konotacji państwa tylko częściowo można uznać za efekt oświeceniowej symboliki iluminacji. Tak naprawdę bowiem zasadniczą determinantą odrzucenia koncepcji powiązania, jak i w ogóle szerszej obecności religii w strukturach państwa, była zbudowana na fundamencie ideologii Oświecenia afirmacja praw jednostki i liberalna doktryna stosunku państwa do obywatela. Oczywiście ekspresja praw jednostki nie miała bynajmniej charakteru nieoczekiwanego. Zbudowana wszak była na solidnych podstawach humanistycznego Renesansu, które Wiek Świąteł twórczo rozwinął i sprecyzował. Punktem kulminacyjnym było tu z pewnością przeobrażenie sposobu myślenia z teocentrycznego na antropocentryczny. To ono doprowadziło do kryzysu światopoglądu opartego na wierze i związanych z tym dotychczasowych autorytetów, co w dalszych swoich skutkach spowodowało spojrzenie na sprawy religijne przede wszystkim z pozycji człowieka, jego rozumu i praw naturalnych, które bynajmniej nie musiały mieć zawsze i wszędzie uzasadnienia w istocie boskiej<sup>45</sup>. Zasługą prądów ideowych Oświecenia – które ostatecznie przyniosły laicyzację – była więc przede wszystkim zmiana przedmiotu zainteresowania refleksji polityczno-społecznej i to, że w jej centrum postawiono człowieka i jego stosunek do *universum*, w tym również Boga, a nie Boga

<sup>44</sup> Szerzej na temat koncepcji oświeceniowego rozumu zob. S. Filipowicz, *Demokracja. O władzy iluzji w królestwie rozumu*, Warszawa 2007.

<sup>45</sup> Por. J. Osuchowski, *Prawno-teoretyczne problemy ochrony wolności sumienia i wyznania*, [w:] A. Czohara, B. Górowska, M. Nadolski, J. Osuchowski, *Dylematy wolności sumienia i wyznania w państwach współczesnych*, Warszawa 1996, s. 23.



jako takiego<sup>46</sup>. W konsekwencji rozdział państwa i kościoła, który z czasem stał się rozwiązaniem, jeśli już nie aplikowanym to przynajmniej preferowanym, nie miał z założenia charakteru samoistnego czy tym bardziej wyłącznego, lecz był postrzegany jako ciąg dalszy wolności sumienia i wyznania. Dla liberalnych haseł Oświecenia to wszak wolność religijna (wolność sumienia i wyznania) była elementem najważniejszym, gdyż decydującym o autentycznej zdolności jednostki do samorealizacji<sup>47</sup>, z kolei jej pełne urzeczywistnienie, a następnie zagwarantowanie, mogło się dokonać jedynie w warunkach oddzielania państwa i organizacji konfesyjnych. W tym miejscu widać pewną różnicę w klimacie, jaki wygenerował ostatecznie koncepcję rozdziału w Europie i w Ameryce. Owszem, i tu i tu uzasadnieniem była konieczność zagwarantowania indywidualnej wolności religijnej, którą tamowała – z oczywistych powodów – filozofia państwa wyznaniowego, zakładającego połączenie sfery kościelnej z państwową. O ile jednak w Ameryce wolność religijna była uzasadniana *stricte* pragmatycznie, jako swoiste narzędzie zapewnienia społecznej homeostazy w warunkach heterogenicznego społeczeństwa<sup>48</sup>, o tyle w Europie argumentem przemawiającym na rzecz wolności była ogólna koncepcja praw człowieka i uznanie jednostki za najważniejszy podmiot wszelkich praw i wolności. Choć więc wspólna dla obu kontynentów była idea, mianowicie konieczność zapewniania wolności religijnej, to różne były jej inspiracje i konotacje. W jednym przypadku (Ameryka) bardziej pragmatyczne i utylitarne, w drugim (Europa) bardziej idealistyczne i filozoficzne, wynikające – najogólniej rzecz ujmując – z *par excellence* humanistycznego klimatu epoki<sup>49</sup>.

Nie jest jednak tak, że francuscy *Philosophes*, a wśród nich Montesquieu, Diderot, Voltaire, Holbach, Condorcet czy Rousseau spowodowali od razu zasadnicze przewartościowanie poglądów na naturę politycznego świata, w tym także na stosunki państwo – kościół. Owszem idee przez nich lansowane, w tym także tak radykalnie świeckie, jak choćby koncepcje Voltaire'a, spotykały się z zainteresowaniem, czasami wręcz akceptacją, a nawet chęcią transplantacji, najczęściej nie do końca zresztą przemyśla-

---

<sup>46</sup> Por. J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*, Warszawa 1981, t. I, s. 91 i n.

<sup>47</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Winiarczyk-Kossakowska, *Wolność sumienia i religii*, „Studia Prawnicze” 2001, nr 1, s. 23 i n.

<sup>48</sup> Por. W. Sokolewicz, *Wolność wyznania...*, s. 204 i n. Jeden z autorów pisze wprost, że „myśl amerykańskich Ojców Założycieli była bezpośrednią reakcją na pilne i doraźne potrzeby praktyczne” – M. Król, *Historia myśli politycznej. Od Machiavellego po czasy współczesne*, Gdańsk 1998, s. 97.

<sup>49</sup> Por. S. Filipowicz, *Historia myśli...*, s. 220 i n.

nej na realny grunt stosunków społeczno-politycznych, jednak w zasadniczej swojej części pozostawały co najwyżej atrakcyjną, a w każdym razie ciekawą filozofią, pewnym mocno abstrakcyjnym projektem, który ze zrozumiałych powodów budzi zainteresowanie, ale może niekoniecznie chęć jego natychmiastowej, rzeczywistej aranżacji. Aby zaproponowane w dobie wielkiej intelektualnej iluminacji, jaka była udziałem Oświecenia, prądy i pomysły mogły się przekształcić w polityczny konkret musiało najpierw dojść do zakwestionowania podstaw ustrojowych *ancien régime*. Afirmacja ogólnych koncepcji liberalnych, głoszących postulaty jednostkowej wolności, samoekspresji i samorealizacji zetknęła się wszak z twardymi realiami świata, który kwestionował to wszystko, co niósł ze sobą humanistyczny, racjonalistyczny ale też i mocno idealistyczny Wiek Świateł. Stąd też udana aplikacja ideałów oświeconego rozumu mogła zastać przeprowadzona dopiero w momencie dorzucenia otaczających realiów. Te zaś, były mocno związane i z religią i kościołem, w myśl znanego powiedzenia o „sojuszu tronu z ołtarzem”. Sojusz ten, tak jak i wszystko inne, co miało jakiegokolwiek koneksje z *ancien régime*, skutecznie obaliła Wielka Rewolucja Francuska, i to ona właśnie – na gruncie europejskim – symbolizuje początek kształtowania się nowego, separatystycznego modelu relacji państwowo-kościelnych<sup>50</sup>. W miarę swojej radykalizacji rewolucja coraz wyraźniej wyrażała intencję rozpoczęcia wszystkiego od nowa, stworzenia nowego politycznego logosu, otworzenia nowej epoki w dziejach<sup>51</sup>. Wznoszone w dobie fermentu rewolucyjnego szczytne hasła wolności, równości i braterstwa miały za zadanie *constitutio libertatis*, ustanowienie powszechnej wolności i ogólnego szczęścia, które zastąpią despotyczne rządy i wszystkich ich jawnych bądź ukrytych popleczników<sup>52</sup>. Rewolucja francuska – co należy podkreślić – nie była przy tym *ab initio* antyreligijna. Rewolucjoniści nie zamierzali wszak walczyć z religią, ani tym bardziej wyrugować jej z państwa czy ze społeczeństwa. Na początku religia, a w zasadzie wolność religijna, miała zostać jedynie potwierdzona, co wyrażały znakomicie postanowienia Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, będącej istnym manifestem oświeceniowego humanizmu<sup>53</sup>. U samego początku rewolucyjna gilotyna zniszczyć miała więc tylko to, co wiązało się z *ancien régime*, co je symbolizowało bądź

<sup>50</sup> Por. H. Misztal, *Systemy relacji...*, s. 45.

<sup>51</sup> Por. M. Król, *Historia myśli politycznej...*, s. 69.

<sup>52</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Baszkiewicz, *Wolność. Równość. Własność. Rewolucje burżuazyjne*, Warszawa 1981, s. 76 i n.

<sup>53</sup> Por. J. Baszkiewicz, *Prawa człowieka i obywatela: deklaracja i gwarancje (w dwóchsetlecie Rewolucji Francuskiej)*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 7, s. 3 i n.

wspierało. Dlatego właśnie adwersarzem dyskursu rewolucji była nie tyle religia, co raczej kościół, który jawił się jako jedna z podpór znienawidzonej monarchii. Tym właśnie należy tłumaczyć różnicę w podejściu rewolucji do zagadnienia kościoła i religii. Stosunek do religii był raczej indyferentny, co zresztą było logicznym następstwem proklamowania wolności religijnej, a zatem także i swoistego *désintéressement* wobec zjawiska wiary i religijności, która znajdowała się przestrzeni *libertatis* jednostki. Kościół natomiast, a konkretnie Kościół katolicki, na skutek jego związków z monarchią, *notabene* jak najbardziej właściwych dla modelu państwa wyznaniowego, był postrzegany jako ostoja *ancien régime*, stąd musiał stać się wrogiem rewolucjonistów. Antykościelna retoryka (później też i konkretne działania) przywódców rewolucji była zatem swoistym rykoszetem, a nie *clou* rewolucyjnego fermentu<sup>54</sup>.

Redefinicja stosunków wyznaniowych, jaką przyniosła Rewolucja, objęła na początku uroczyste potwierdzenie wolności sumienia i wyznania, co *expressis verbis* przeprowadził art. 10 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela. Sformułowanie Deklaracji zostało odpowiednio powtórzone w pierwszej konstytucji Republiki z 1791 rok. Kolejna konstytucja przewidywała m.in. swobodę wykonywania praktyk religijnych, zaś Konwent Narodowy, powołując się na Deklarację Praw Człowieka i na konstytucję z 1791 roku, uchwalił w roku 1795 dekret o rozdziale kościoła od państwa<sup>55</sup>. Poza czysto pragmatycznym, wręcz instrumentalnym celem, jaki miał w swoich skutkach przynieść rozdział, a jakim była abolicja wszelkich struktur koegzystujących z obalonym reżimem, instytucjonalizacja rozdziału, dokonana w dodatku tak bardzo *eo nomine*, miała jeszcze jeden, ważny kontekst. Przeniosła ona bowiem wolność sumienia i wyznania z jednostki, na kolektyw. Od tego czasu wolność religijna przestała być traktowana jako tylko wolność indywidualna i stała się wolnością zbiorową, zabezpieczającą wszystkie religie przed omnipotencją państwa, z jednej strony, oraz preponderancją wybranej religii – z drugiej<sup>56</sup>. Inna sprawa, że w warunkach rewolucyjnego terroru, a zwłaszcza konsekwentnego eliminowania struktur tworzących dotychczasowe *status quo*, wolność religijna

---

<sup>54</sup> O czym często się zapomina twierdząc, że poglądy rewolucji ewoluowały z początkowo obojętnych, do jawnie wrogich i wobec religii i, a nawet przede wszystkim, wobec kościoła, szczególnie zaś Kościoła katolickiego. Por. H. Misztal, *Systemy relacji...*, s. 45.

<sup>55</sup> Por. J. Osuchowski, *Prawno-teoretyczne problemy...*, s. 24, 25.

<sup>56</sup> Ta swoista transpozycja rozumienia wolności religijnej, najpierw postrzeganej *stricte* indywidualnie, później zaś kolektywnie czy też instytucjonalnie, jest kolejnym punktem wspólnym amerykańskiego i europejskiego mechanizmu wprowadzenia modelu państwa świeckiego.

nie mogła być w pełni ani urzeczywistniona, ani zabezpieczona. Dlatego polityka władz rewolucyjnych niewiele miała wspólnego z wolnością religijną, w jej obu wymiarach czy aspektach, a represje względem Kościoła katolickiego – jako siły podtrzymującej obaloną monarchię – zaprzeczały ewidentnie szczytnym zasadom liberalnej wolności sumienia i wyznania, czyniąc w gruncie rzeczy relatywną całą koncepcję wolności religijnej<sup>57</sup>. W tym znaczeniu związki państwa z kościołem znowu okazały się być *stricte* instrumentalne. Kościół bowiem był albo siłą wspierającą państwo (*casus* państwa wyznaniowe) albo siłą wrogą państwu (*casus* rewolucyjna Francja) stąd relacja państwa do kościoła była, najogólniej mówiąc, funkcją interesów państwa i tego czy instytucje konfesyjne będą czynnikiem konsolidującym, czy wręcz przeciwnie, destrukcyjnym, rozsadzającym i działającym odśrodkowo. W przypadku Francji po roku 1789 uznano, że kościół był instytucją destabilizującą młody i wątły organizm państwowy i stąd właśnie wzięła się dyskryminująca, zwłaszcza względem Kościoła katolickiego, polityka władz. Widać tu najlepiej, że na swój sposób przywódcy rewolucji popadli w swoistą pułapkę. Kierując się hasłami Oświecenia ustanowili zasadę wolności sumienia i wyznania, chcąc przez to zrealizować szczytne postulaty liberalne, ale także rozluźnić sojusz tronu z ołtarzem. Sojusz ten okazał się jednak na tyle silny, że – zaprzeczając idei wolności religijnej – należało zastosować środki represyjne, stosowanie do słynnej maksymy „nie ma wolności dla wrogów wolności”. Tu właśnie kryje się sprzeczność zasad rewolucji i jej praktyki, która niejednokrotnie (*vide* stosunek do kościoła) kłóciła się z liberalną i humanistyczną aksjologią<sup>58</sup>. Niemniej epizod rewolucyjnej reakcji antykościelnej, a ściślej rzecz ujmując antykatolickiej, nie zaprzepaścił naczelnej zasady proklamowanej przez Rewolucję, tj. wolności sumienia i wyznania. Postanowienia Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela dotyczące wolności religijnej stały się przecież modelem dla rozwiązań przyjętych w wielu późniejszych konstytucjach państw europejskich<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Żywczyński, *Kościół i rewolucja francuska*, Warszawa 1951.

<sup>58</sup> Tu także kryje się odpowiedź na pytanie o ewolucję stanowiska rewolucji wobec kościoła. Na początku bowiem kościół i kwestie religijne znajdowały się na odległym planie w scenariuszu rewolucji i dopiero, kiedy okazało się, że instytucja Kościoła katolickiego jest na tyle zakorzeniona w strukturach *ancien régime*, że jest zupełnie niekompatybilna z nowym ustrojem, a co więcej działa względem niego destrukcyjnie podjęto względem niego restrykcyjne środki. Por. H. Łakomy, *Państwo a kościół we Francji. Historia i współczesność*, Kraków 1999, s. 8 i n.

<sup>59</sup> Por. A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe...*, s. 9.

Rozdział państwa i kościoła ustanowiony w roku 1795 przetrwał formalnie siedem lat, czyli do chwili podpisania konkordatu z 1801 roku<sup>60</sup>. Wprowadzony w warunkach ostrego kryzysu politycznego realizowany był w praktyce rządów Dyrektoriatu w stopniu niewielkim. Charakteryzował się przede wszystkim zakazem materialnego wspierania przez państwo związków wyznaniowych, dostarczania im lokali w celach wykonywania kultu i mieszkań dla duchownych. Organizacje konfesyjne poddane zostały prawu powszechnemu na ogólnych zasadach, co *per se* trudno było przecież traktować w kategoriach jakiegś dyskryminacji. Ustawodawstwo państwowe nie uznawało hierarchii żadnego kościoła. Duchownych traktowano jako zwykłych obywateli, pozbawiając ich w ten sposób wszystkich wcześniejszych przywilejów związanych z wykonywaniem funkcji religijnych. Działalność kultową związków wyznaniowych objęto szczegółowym nadzorem państwa. Odrzucono wszelkie formy przymuszania kogokolwiek do uczestniczenia bądź nie w praktykach religijnych oraz pokrywania wydatków związanych z utrzymaniem związków wyznaniowych.

Zakwestionowanie systemu rozdziału, w wersji przyjętej w 1795 roku, przez tzw. konkordat napoleoński oznaczało restytucję, przynajmniej *de lege lata*, systemu koegzystencji państwa i kościoła. Trzeba jednak przyznać, że tak jak rozdział z 1795 roku nie był realizowany konsekwentnie, tak też i system wygenerowany na podstawie konkordatu z 1801 roku nie miał swojej wiernej praktycznej aplikacji, tym bardziej, że społeczeństwo francuskie nabierało coraz większego dystansu do kwestii konfesyjnych w ogóle i podlegało sukcesywnemu procesowi laicyzacji. To znowu *notabene*, dowodzi najlepiej, że procesy desakralizacji przestrzeni publicznej nie są bynajmniej prostą funkcją modelu stosunków wyznaniowych i tego, czy odpowiadają one wzorcowi rozdziału czy też powiązania państwa i kościoła.

Ponowne, tym razem – jak się okazało – trwałe ustanowienie systemu rozdziału nastąpiło w roku 1905. Co ciekawe, system rozdziału został, podobnie jak w roku 1795, wprowadzony na poziomie podkonstytucyjnym, co tylko częściowo wynikało ze specyfiki porządku konstytucyjnego III Republiki, częściowo zaś mogło być odczytane jako forma marginalizacji problematyki konfesyjnej, wreszcie częściowo, za konsekwentne realizowanie poglądu, w myśl którego sprawy wyznaniowe znajdują się w orbicie życia *par excellence* prywatnego i nie mogą być przedmiotem publicznego zainteresowania, a tym bardziej uregulowania. Obie bowiem

---

<sup>60</sup> Por. M. Pietrzak, *Historia kształtowania się...*, s. 100.

próby ustanowienia rozdziału *à la française* odbyły się z pominięciem szczebla konstytucyjnego, co świadczy najlepiej o tym, że problematyka konfesyjna, szczególnie w jej wydaniu kolektywnym (instytucjonalnym), nie była traktowana jako materia konstytucyjna, czyli dziedzina podlegająca obligatoryjnie reglamentacji konstytucyjnej. W zestawianiu z rozwiązaniami stosowanymi już w innych państwach, nadawało to z pewnością regulacjom francuskim pewien rys specyficzny<sup>61</sup>. W myśl postanowień ustawy z 1905 roku o rozdziale kościoła od państwa Kościół katolicki pozbawiony został atrybutów kościoła oficjalnego, jakie przyznał mu konkordat z 1801 roku<sup>62</sup>. Kościoły pozbawiono generalnie osobowości prawnej i zostały uznane za stowarzyszenia prywatne ze wszystkimi konsekwencjami prawnymi tego faktu<sup>63</sup>. W konsekwencji państwo przestało traktować kościół (wszystkie kościoły) jako legalną instytucję prawną, a jedyną prawnie dopuszczalną formą działalności kościołów stały się prywatne stowarzyszenia kultu, które były powoływane na podstawie odrębnych regulacji wydawanych przez państwo. Ten wysoce specyficzny sposób dopuszczenia związków konfesyjnych do obrotu prawnego, którego *signum specificis* było pozbawienie ich osobowości publicznoprawnej, a zarazem poddanie ich regulacji państwowej, określonej *in gremio* dla wszystkich organizacji konfesyjnych jako podmiotów posiadających *sui generis* osobowość prawną zadecydował o określeniu systemu rozdziału *à la française* mianem negatywnego (wrogiego lub nieprzyjaznego) modelu oddzielenia<sup>64</sup>. Trzeba jednak zauważyć, że rozdział zaproponowany w ustawie z 1905 roku, był wręcz wzorcowym rozdziałem, konsekwentnie pojmującym oddzielenie sfery *sacrum* i *profanum*, a przede wszystkim mającym zagwarantować realność prawa do wolności sumienia i wyznania. Jego podstawowe rozwiązania obejmowały: po pierwsze, wolność sumienia oraz swobodę wyznawania każdej religii; po drugie, niesubwencjonowanie przez państwo żadnych wyznań; po trzecie, wolność działania wszystkich wyznań i ich równe traktowanie; po czwarte wreszcie, wzajemną nieingerencję władzy kościelnej w sferę polityki państwa, a państwa w domenę rezerwowaną dla kościołów<sup>65</sup>. Tą charakterystykę modelu francuskiego

<sup>61</sup> Choć oczywiście równie postrzegano problematykę konfesyjną, a co za tym idzie w rozmaity sposób ją konstytucjonalizowano. Szerzej na ten temat zob. R.M. Małajny, *Konstytucjonalizm a przedmiotowy zakres konstytucji*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997, s. 107 i n.

<sup>62</sup> Por. J. Krukowski, *Kościół i państwo...*, s. 50.

<sup>63</sup> Por. H. Misztal, *Systemy relacji...*, s. 45.

<sup>64</sup> Por. J. Krukowski, *Kościół i państwo...*, s. 48.

<sup>65</sup> Por. H. Łakomy, *Państwo a kościół...*, s. 59.

należy jeszcze – jak się wydaje – uzupełnić generalnym zakazem nauczania religii w szkołach publicznych<sup>66</sup>, co w maksymalny sposób oddziela wszelkie instytucje Republiki od związków i konotacji konfesyjnych, a co gwarantuje poszanowanie zasady laickości państwa<sup>67</sup>.

Francuski system rozdziału, funkcjonujący na podstawie ustawy z 1905 roku, jest dziś jednak mocno wyeksponowany także i na poziomie konstytucyjnym. Trzeba przy tym od razu powiedzieć, że regulacja konstytucyjna jest jednak nad wyraz lakoniczna, co wynika ze swoistej powściągliwości francuskiego ustrojodawcy i przekonania, że zasadnicze *meritum* regulacji winno być domeną unormowania ustawowego. Reżim konstytucyjny zawiera *de facto*, poza odwołaniem się do preambuły, a w niej z kolei do wolności sumienia i wyznania z Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, jeden przepis regulujący stosunki konfesyjne<sup>68</sup>. Jest nim oczywiście przepis art. 1, wedle którego Francja jest „republika świecką”. Jego uzupełnieniem jest zagwarantowana w tym samym przepisie „równość przed prawem wszystkich obywateli bez względu na... religię”. Unormowanie z art. 1 obowiązującej dziś konstytucji V Republiki, wzięte bezpośrednio z poprzedniej konstytucji pochodzącej z 1946 roku, jest klasycznym wręcz przepisem pozytywnym w zakresie instytucjonalizacji modelu rozdziału państwa i kościoła<sup>69</sup>. Jego pozytywny charakter bierze się stąd, iż ustawodawca konstytucyjny nie wprowadza jakiegś klauzuli zakazującej (np. istnienia kościoła państwowego, względnie religii oficjalnej) lecz określa model relacji państwowo-konfesyjnych poprzez ich pozytywne scharakteryzowanie, czyli określenie (nazwanie, zdefiniowanie) stanu istniejącego. Co więcej, francuska regulacja jest tym bardziej pozytywna, że przecież dystansuje się od jednoznacznego określenia modelu stosunków państwo – kościół mianem rozdziału czy oddzielenia, a wprowadza pojęcie laickości (świeckości) państwa. Choć więc rozdział instytucji państwowych i kościelnych jest *clou* państwa świeckiego to jednak, *expressis verbis*, nie jest on cechą deskrypcyjną francuskiej wersji rozdziału. W miejsce sformułowania o rozdziale czy oddzieleniu ustrojodawca francuski postanowił wstawić jak najbardziej

---

<sup>66</sup> Por. J. Krukowski, *Kościół i państwo...*, s. 51.

<sup>67</sup> Szerzej na ten temat zob. K. Orzeszyna, *Współczesne interpretacje francuskiej koncepcji państwa świeckiego*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2003, t. XIII, s. 219 i n.; K. Orzeszyna, *System relacji między państwem i kościołem we Francji*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2002, t. XII, s. 237 i n.

<sup>68</sup> Por. B. Basdevant-Gaudemet, *Państwo i kościół we Francji*, [w:] G. Robbers (red.), *Państwo i kościół w krajach Unii Europejskiej*, Wrocław 2007, s. 126.

<sup>69</sup> Por. J. Szymanek, *Konstytucyjna regulacja...*, s. 35.

pozytywne, a co więcej neutralne określenie laickości, chcąc w ten sposób wskazać, po pierwsze, że nie miał na celu jakiejś negatywnej reakcji, która mogłaby się kojarzyć z recydywą porewolucyjnej walki z kościołem, po drugie, że oddzielenie państwa i kościoła jest zaledwie jednym z elementów znacznie obszerniejszej koncepcji laickości<sup>70</sup>. Laickość (świeckość) państwa nie jest wszak równoznaczna z rozdziałem. Owszem, warunkiem *sine qua non* laickości jest oddzielenie struktur państwowych od konfesyjnych, ale jednocześnie w idei laickości zawiera się dużo więcej, dużo obszerniejszych treści znaczeniowych. Uznaje się np., że koniecznymi substratami laickości są m.in. neutralność światopoglądowa państwa, równouprawnienie związków wyznaniowych, autentyczne gwarancje indywidualnej wolności sumienia i wyznania, niekompetencja państwa do regulowania spraw natury religijnej, swoboda działalności kultowo-religijnej, niesubwencjonowanie, przez państwo kościołów i innych organizacji konfesyjnych, autonomia związków wyznaniowych<sup>71</sup>. W efekcie, jeśli uwzględni się sens pojęcia laickości, nie sprowadzony jedynie do ekwiwalentności samego tylko rozdziału, to okaże się, że konstrukcja państwa świeckiego jest o wiele bardziej złożona, finezyjna, a przede wszystkim zawierająca w sobie znacznie więcej treści znaczeniowych. Co więcej, elementy te nie muszą być nawet wysłowione *explicite*, tkwią bowiem w pojęciu laickości *implicite*. Dlatego m.in. lakoniczność sformułowania art. 1 konstytucji, ograniczającego się do prostego stwierdzenia, w myśl którego Francja jest republiką świecką jest tak bardzo pozytywna, i to nawet w co najmniej trzech znaczeniach. W pierwszym, sprowadza się tego, że nie posługuje się pojęciem o rozdziale czy oddzieleniu albo np. – jak w konstytucji USA – zakazie ustanawiania państwa wyznaniowego, zarówno w formule bardziej restrykcyjnej (kościół oficjalny), jak i mniej restrykcyjnej (religii oficjalnej)<sup>72</sup>. W drugim, oznacza, że autorytet ustawodawczy miał na myśli znacznie obszerniejszą charakterystykę stosunków konfesyjnych, którą spuentował pojęciem laickości, mając na myśli, całe *spectrum* problemów wyznaczających wzajemne relacje państwa i kościoła. W końcu w trzecim znaczeniu francuska *laïcité* nakłada na państwo szereg pozytywnych zobowiązań, bowiem to państwo musi

<sup>70</sup> Szerzej na ten temat zob. G. Haarscher, *Laickość. Kościół, państwo, religia*, Warszawa 2004, s. 11 i n.

<sup>71</sup> Por. M. Pietrzak, *Państwo laickie*, [w:] S. Zawadzki (red.), *Teoretyczne problemy państwa*, Warszawa 1990, s. 102 i n.

<sup>72</sup> W pierwszej wersji wyznaniowość ma bowiem bardziej charakter instytucjonalny, w drugim zaś socjologiczny. W obu jednak przypadkach mamy do czynienia z klasycznym modelem państwa wyznaniowego, zakładającego połączenia państwa (religii) i kościoła.



zapewnić warunki, aby każdy mógł w sposób nieskrępowany korzystać z wolności religijnej, w tym także wolności kultu, a zarazem – jeśli tylko jest osobą awyznaniową – aby nie podlegał presji środowisk i instytucji konfesyjnych<sup>73</sup>. Konstytucyjne pojęcie laickości, poza określeniem stanu relacji konfesyjnych *de lege lata*, rodzi więc wobec państwa także i różnego rodzaju zobowiązania, przewidując pewien minimalny przynajmniej aktywizm ze strony państwa, który to aktywizm wypełni treścią konstytucyjny postulat świeckości, a jednocześnie zagwarantuje jego pełną, stu procentową realizację.

W efekcie konstytucyjna deklaracja laickości definiuje bardzo wyraźnie państwowość francuską, a co więcej – poprzez wysunięcie zasady laickości na czoło postanowień ustawy zasadniczej – czyni z niej jedną z podstaw francuskiego porządku konstytucyjnego, która określa znacznie głębszy sens formuły państwowości francuskiej. Ma to bardzo duże znaczenie aksjologiczne. Świeckość konstytucyjna, podkreślając neutralność państwa, nakłada na nie obowiązek nieprzyjmowania żadnej pozycji w materii religijnej. Konfesyjnie świeckie państwo jest bowiem zupełnie niekompetentne. Oznacza to, że państwo nie może również przyjmować postawy antyreligijnej czy niezyczliwej względem religii i to nie tylko co do wyznania, ale także etyki, moralności czy w ogóle wychowania. Państwo przestaje być świeckie także wtedy, kiedy faworyzuje systematycznie sekularyzację społeczeństwa, gdyż traci wówczas neutralność. Świeckość bowiem dotyczy jedynie państwa, a nie społeczeństwa, które ma prawo do pełnej wolności religijnej<sup>74</sup>. Widać z tego najlepiej, że francuska *laïcité* to nie tylko „sucha” norma konstytucyjna kształtująca pewien ład wyznaniowy, ale to także, a może nawet przede wszystkim, pewne pryncypium szerszej koncepcji ładu politycznego *tout court*, które w bardzo wielu „punktach” czy też aspektach definiuje państwo i to nie tylko w relacjach *stricte* instytucjonalnych, ale również społeczno-politycznych i aksjologicznych, określających najważniejsze rudymenty państwowości francuskiej. W tym właśnie przejawia się jednocześnie relewantność zasady świeckości państwa, jak i jej oryginalność.

Dokonana przez francuskiego ustrojodawcę konstytucjonalizacja świeckości, swoją rozpiętością znaczeniową obejmująca także rozdział państwa i kościoła, nie jest jednak rozwiązaniem powszechnie przyjętym, przede wszystkim z uwagi na jej negatywne konotacje oraz wyraźną

---

<sup>73</sup> Por. B. Basdevant-Gaudemet, *Państwo i kościół...*, s. 126.

<sup>74</sup> Por. K. Orzeszyna, *Podstawy relacji między państwem a kościołami w konstytucjach państw członkowskich i traktatach Unii Europejskiej*, Lublin 2007, s. 101.

niechęć środowisk konfesyjnych<sup>75</sup>. Dlatego tylko sporadycznie można spotkać konstytucyjne sformułowania recypujące wprost wzorce francuskie, a co za tym idzie *expressis verbis* ustanawiające państwo laickie. Przykładem może tu być art. 14 ust. 1 konstytucji Federacji Rosyjskiej, który wyraźnie postanawia o tym, iż Federacja jest państwem świeckim, a dodatkowo, co jednak z racji pojemności formuły laickości należy uznać za konstytucyjne *superfluum*, zawiera postanowienie, w myśl którego „żadna religia nie może być uznana za państwową lub obowiązującą”. Poza Rosją do francuskiej koncepcji świeckości, i to – wydaje się – jeszcze silniej nawiązują niektóre państwa postradzieckiej Azji Centralnej, które zasadę świeckości ustanawiają w pierwszym artykule konstytucji, będącym zbiorczym określeniem najważniejszych cech charakteryzujących ustroj konstytucyjny, w czym właśnie przejawia się jeszcze mocniejsze nawiązanie do rozwiązań francuskich. Należy však pamiętać, że konstytucyjnie zdefiniowana francuska *laïcité* została ustanowiona nie w tzw. przepisie wyznaniowym, a więc w przepisie, którego *ratio essendi* stanowi określenie sytuacji prawnej jednostki i konstytuowanej przez niego wspólnoty z uwagi na sytuację wyznaniową, ale w przepisie szczególnym, będącym formą najbardziej ogólnej deskrypcji rudymentów ustrojowych danej państwowości. We Francji, podobnie zresztą jak i w państwach Azji Centralnej, pociąga to za sobą ponadto brak właściwego przepisu wyznaniowego, co można odebrać jako swoiste legislacyjne potwierdzenie *désintéressement* państwa w zakresie konfesyjnym czy nawet szerszej światopoglądowym. Podobnie jest np. w Kazachstanie, gdzie świeckość, obok demokratyzmu i państwa prawnego zastała uznana za pryncypium porządku konstytucyjnego (art. 1). Analogiczne zasady, tj. demokratyzmu, państwa prawnego i – *last but not least* – świeckości konstytuują również zręby porządku ustrojowego Turkmenistanu (art. 1). Zbliżony w treści jest również art. 1 konstytucji Tadżykistanu, który *expressis verbis* postanawia, że „Republika Tadżykistan jest państwem suwerennym, demokratycznym, prawnym, świeckim i unitarnym”<sup>76</sup>. Widać z tego, że konstytucje współczesnych państw Azji Centralnej w bardzo dużym stopniu odwołują się do zasady laickości, czyniąc z niej podstawę nie tylko ładu konfesyjnego, ale i całego ładu politycznego *tout court*. Dzięki temu laickość w tych państwach (tak samo jak we Francji) uzyskała status podstawowej zasady naczelnej, co każe zmienić optykę postrzegania samej laickości z zasady determinu-

<sup>75</sup> Por. J. Krukowski, *Państwo a kościoły i związki wyznaniowe w projekcie konstytucji RP*, [w:] J. Krukowski (red.), *Ocena projektu konstytucji RP*, Lublin 1996, s. 157.

<sup>76</sup> T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw Azji Centralnej*, Warszawa 2007, s. 319.

jącej wąsko tylko pojmowane stosunki wyznaniowe, na zasadę, wspólną z innymi „klasycznymi” zasadami prawa konstytucyjnego, przesądzającymi o politycznej, ideowej i aksjologicznej orientacji porządku ustrojowego „w ogóle”.

W efekcie w ustroju politycznym Francji i państw poradzieckiej Azji Centralnej, może w mniejszym stopniu w Rosji, laickość jest zasadą szczególną, przede wszystkim dlatego, że nie redukowana jedynie do rozdziału państwa i kościoła, ale obejmującą o wiele szersze *spectrum* spraw, takich chociażby jak: wolność sumienia i wyznania, pluralizm konfesyjny, ideowy i światopoglądowy, neutralność państwa, zakaz dyskryminacji z powodu przekonań religijnych, równouprawnienie związków wyznaniowych *etc*<sup>77</sup>. W tym właśnie, *notabene*, przejawia się wysoce specyficzna postać idei (koncepcji) państwa świeckiego (laickiego), którego konstytucyjna proklamacja ma zawsze z założenia dużo szersze znaczenie aniżeli tylko rozdział państwa i kościoła i wyraża, mówiąc najogólniej, postawę naturalności światopoglądowej państwa<sup>78</sup>. To jednak także, *toutes proportions gardées*, jest powodem swoistej endemiczności zasady laickości i tego, że pomimo swojej intelektualnej i jurydycznej atrakcyjności, a także – co ważne – kompatybilności z innymi elementarnymi substratami demokratycznego porządku konstytucyjnego zasada państwa laickiego znajduje się, jak dotąd, na antypodach stosowanych w praktyce rozwiązań ustrojowych. Być może powodem takiego stanu rzeczy jest na swój sposób staromodne i dość archaiczne już dziś przyzwyczajenie do „typowych” czy też „klasycznych” schematów w prawie konstytucyjnym, w którym idea konfesyjności miała zawsze swoje istotne miejsce. Od początku konstytucjonalizmu państwo zawsze wszak było, przynajmniej w jakimś stopniu, konfesyjne, a redukcja elementów konfesyjnych, następowało z reguły powoli, sukcesywnie, a często też i niekonsekwentnie<sup>79</sup>. Tymczasem koncepcja państwa świeckiego obala całkowicie dogmat konfesyjnego zdeklarowania państwa, nakazuje państwu niekompetencję i indyferencję religijną, wyznaniową i światopoglądową co *summa summarum* rodzi konieczność poszukiwania innych punktów oparcia dla całej aksjologii i swoiście rozumianej filozofii państwowej. Z drugiej

---

<sup>77</sup> Szerzej na temat możliwych sposobów interpretacji laickości zob. G. Haarscher, *Laickość...*, s. 5.

<sup>78</sup> Por. P. Borecki, *Państwo neutralne światopoglądowo: ujęcie komparatystyczne*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 5, s. 3 i n.

<sup>79</sup> Por. H. Świątkowski, *Wyznaniowe prawo państwowe*, Warszawa 1962, s. 9 i n. Szerzej na ten temat zob. H. Świątkowski, *Stosunek państwa do kościoła w różnych krajach*, Warszawa 1952.

strony zasada laickości stwarza, od razu powiedzmy raczej pozorne tylko, niebezpieczeństwo agnostycyzmu aksjologicznego. Często wszak krytycy laickości wskazują, że państwo nie może całkowicie porzucić wątków czy elementów konfesyjnych, gdyż to oznaczałoby eliminację całego szeregu relewantnych wartości, wobec których państwo nie może pozostać obojętne i które państwo winno respektować, szanować, a niekiedy wręcz chronić i promować<sup>80</sup>. W tego typu sposobie myślenia znowu jednak pobrzmiewa stara nuta powiązania wątków etatystycznych z eklezjalnymi i przekonanie o swoistym komplementarnym charakterze religii wobec państwa (albo nawet i *vice versa*). Ten schemat myślenia uzasadniał wszak różne postaci powiązania państwa z kościołem w przekonaniu, że oba podmioty (byty) znajdują się względem siebie zawsze w jakiejś relacji, związku czy stosunku. Tymczasem koncepcja państwa laickiego stoi wobec tych wszystkich pomysłów w jawnej opozycji. Zakłada, że cała sfera religii, wierzeń i światopoglądów jest chroniona zasadą indywidualnej wolności religijnej, wobec której państwo ma jedynie pełnić rolę „stróża nocnego”, ma nie przeszkadzać jednostce w dokonywaniu przez nią swobodnych wyborów konfesyjnych i w samorealizacji konfesyjnej. Postulat państwa laickiego nie jest jednak, wbrew niektórym przynajmniej opiniom, równoznaczny z relatywizmem moralnym, etyczny czy wyznaniowym. Nie oznacza także wyeliminowania wszelkich wartości i wyrzucenia ich poza nawias życia państwowego. Co najwyżej jedne wartości zastępuje innymi, uniwersalnymi, niesprzecznymi i w miarę niekontrowersyjnymi<sup>81</sup>, najbardziej chyba adekwatnymi do warunków współczesnych, spluralizowanych i zlaicyzowanych społeczeństw, by wskazać np. demokrację, poszanowanie praw człowieka, pluralizm polityczny i ideowy, godność osoby ludzkiej itp., itd.

W konsekwencji francuska, rosyjska i poradziecka – przewidziana w niektórych państwach Azji Centralnej – laickość wyczerpują listę przypadków, kiedy ustrojodawca zdecydował się kategorycznie ustanowić system rozdziału, zakładając jednak szerszą od niego wersję świeckości, która poza samym tylko oddzieleniem *sacrum* i *profanum* przewiduje szereg elementów wobec siebie komplementarnych, *en bloc* tworzących model demokratycznego, państwa laickiego<sup>82</sup>. Zawsze jednak jako podstawa i w sumie warunek *sine qua non* autentycznej świeckości państwa

<sup>80</sup> Por. J. Krukowski, *Konkordat polski. Znaczenie i realizacja*, Lublin 1999, s. 62, 63.

<sup>81</sup> Por. J. Szymanek, *Bezstronność czy neutralność światopoglądowa państwa (uwagi na tle art. 25 ust. 2 Konstytucji RP)*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 5, s. 47, 48.

<sup>82</sup> Por. M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 123 i n.

musi występować rozdzielenie sfery działania państwa i związków wyznaniowych. Dopiero bowiem aplikacja rozdziału może interferować na inne elementy państwa neutralnego, którego *telos* zawiera się w uwolnieniu instytucji państwowych od wszelkiego typu konotacji religijnych, po to, by w pierwszym rzędzie zagwarantować jednostce pełną, nieskrępowaną swobodę myśli, sumienia, religii lub przekonań.

Świeckość czy też inaczej laickość państwa, jako konstytucyjna norma zawierająca w sobie *implicite* rozdział państwa i kościoła, jest – jak to zostało wskazane wyżej – na swój sposób endemiczna przede wszystkim dlatego, że nadaje jej się, od razu powiedzmy mocno na wyrost, wyraźnie pejoratywną konotację znaczeniową. Potwierdza to zresztą utożsamianie świeckości z wrogim (nieprzyjaznym) sposobem instytucjonalizacji systemu oddzielenia państwa i kościoła<sup>83</sup>. Tymczasem świeckość jako sposób odniesienia się państwa do znaczenie obszerniejszej problematyki wyznaniowej jest, co najwyżej, radykalnym sposobem ułożenia relacji państwa ze związkami wyznaniowymi<sup>84</sup>, a w rzeczywistości konsekwentnym i kompleksowym zarazem modelem rozdziału państwa i kościoła. Koncepcja świeckości wskazuje bowiem bardzo dobrze, że rozdział nie pełni funkcji samoistnej, ale że jest zaledwie jedną z wielu komponent, które kreślą relacje konfesyjne, i że udana realizacja postulatu laickości oznacza tak naprawdę realizację wielu innych pomniejszych zasad właściwych dla demokratycznego państwa prawnego i jego cech strukturalnych, takich chociażby jak zasada pluralizmu światopoglądowego i swoistego *désintéressement* państwa wobec przekonań, postaw i opinii umieszczonych w różnym miejscu *continuum* religii, filozofii, doktryn politycznych *etc*<sup>85</sup>. O tym, że traktowanie modelu państwa świeckiego (laickiego) jako swoistego *enfant terrible* w mozaice możliwości odniesienia się państwa do złożonego zagadnienia religii i związków wyznaniowych jest dalece nieuprawnione i niesprawiedliwe świadczy też to, że w wielu konstytucjach zasada laickości tkwi tak naprawdę *tacite*, będąc – w warstwie słownej – substytuowaną przez enumeratywnie wskazane inne pomniejsze zasady relacji państwowo-kościelnych, które jednak wzięte razem kazałyby wyinferować z postanowień ustawy zasadniczej właśnie świecki sposób aksjologiczny, w tym przede wszystkim konfesyjnej samoidentyfikacji ustawodawcy konstytucyjnego<sup>86</sup>. Kwestia laickości jest bowiem kwestią

---

<sup>83</sup> Por. J. Krukowski, *Kościół i państwo...*, s. 48.

<sup>84</sup> Por. K. Orzeszyna, *Podstawy relacji między...*, s. 99 i n.

<sup>85</sup> Szerzej na ten temat zob. W. Janyga, *Wolność sumienia i wyznania wobec wyzwań pluralizmu religijnego*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 10, s. 82 i n.

<sup>86</sup> Por. J. Szymanek, *Konstytucyjna regulacja...*, s. 37 i n.

prawa<sup>87</sup>, stąd warunkiem koniecznym uznania państwa za laickie jest takie określenie światopoglądowego charakteru państwa, które bądź to wprost, bądź w drodze odpowiednich zabiegów wykładniczych<sup>88</sup>, pozwoli uznać że spełnia ono kryteria państwa laickiego, pośród których znajduje się oczywiście reguła oddzielania państwa i kościoła, ale zarazem reguła ta ma jedynie charakter wyjściowy, nie przesądzający jeszcze o autentycznie świeckiej postaci państwa. Stąd też, choć niektóre państwa nie określają siebie *expressis verbis* mianem laickich, to jednak spełniają kryteria państwa świeckiego i są w gruncie rzeczy państwami świeckimi, nawet jeśli dystansują się od jednoznacznego uznania zasady laickości jako podstawy swojego ustroju politycznego. Najbardziej specyficznym przypadkiem wydaje się tu być Holandia, która w swojej konstytucji nie poświęca w ogóle miejsc zasadom relacji instytucjonalnych, a jedyną formą konstytucyjnego odniesienia się do problematyki wyznaniowej czyni zagwarantowanie wszystkim „indywidualnie, jak też wspólnie z innymi, (...) swobodnego wyznawania swoich przekonań religijnych czy światopoglądowych”<sup>89</sup>. Wobec powyższego stosunki instytucjonalne państwa i kościoła ekstrapolowane są z przepisu indywidualnego, zabezpieczającego jednostkową wolność sumienia i wyznania. W konsekwencji wolność kolektywna, a zatem adresowana do organizacji religijnych, również zapewnia swobodne prawo funkcjonowania i wykonywania swoich zadań podług doktryny preferowanej przez dany związek wyznaniowy, co oznacza pełną wolność religijną realizowaną zarówno indywidualnie, jak i wspólnie z innymi, w tym także w ramach związku wyznaniowego. Dzięki temu ustrojodawca holenderski potwierdził, po pierwsze, że sytuacja prawna kościołów jest jedynie funkcją jednostkowej wolności sumienia i wyznania, po drugie zaś, że nie czuje się kompetentny w regulowaniu statusu prawnego kościołów i innych związków konfesyjnych, wyrażając w ten sposób najlepiej regułę neutralności, która uzupełniona wolnością sumienia i wyznania i przeniesionymi z niej równouprawnieniem organizacji religijnych oraz ich rozdziałem od państwa, statuuje w efekcie liberalne państwo świeckie. W konsekwencji rudymentami stosunków konfesyjnych w wydanie holenderskim jest wolność religii i wierzeń, oraz – wywiedziona z niej – zasada rozdziału państwa i kościoła, a także, wynikająca z całokształtu regulacji konfesyjnych, zasada neutralności świa-

<sup>87</sup> Por. M. Pietrzak, *Państwo laickie...*, s. 110.

<sup>88</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Szymanek, *Interpretacja przepisów wyznaniowych w konstytucji*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2006, t. IX, s. 101 i n.

<sup>89</sup> *Konstytucja Holandii*, tłum. i wstęp A. Głowacki, Warszawa 2003, s. 34.

topoglądowej państwa<sup>90</sup>. W ten sposób konstytucja Holandii nawiązuje również do koncepcji państwa świeckiego, choć jej rysem mocno specyficznym jest minimalizm regulacji konfesyjnej, która obejmuje jedynie poręczenie wolności sumienia i wyznania. Jak można sądzić jest to jednak zabieg świadomy, mający w możliwie dobitny sposób potwierdzić indyferencję konfesyjną państwa, a tym samym jego świeckość<sup>91</sup>. W efekcie można powiedzieć, że świeckość, jako zasada najpełniej pokazująca niezaangażowanie konfesyjne państwa, ze wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami, może być ustanowiona albo *explicite* (Francja, Rosja, Kazachstan, Turkmenistan) albo wynikać *implicite* (Holandia) z całości kształtu postanowień konstytucji, a zwłaszcza z jej aksjologii czy tzw. ducha. Zawsze jednak, musi mieć odpowiednią podstawę prawną, którą jest albo wprost zapisana zasada świeckości, albo – tak jak w Holandii – jej jakiś istotny substrat, który pozwala uznać świeckość za główny punkt światopoglądowej identyfikacji państwa<sup>92</sup>. W każdym przypadku elementami państwa świeckiego pozostają: wolność sumienia i wyznania, równouprawnienie związków wyznaniowych, niekompetencja państwa w sprawach konfesyjnych, swoboda działalności kultowo-religijnej, niezależność porządku państwowego i kościelnego i w końcu – *last but not least* – rozdział państwa i kościoła<sup>93</sup>.

Dla państwa świeckiego, rozumianego jako coś znaczenie więcej niż tylko prosty rozdział państwa i kościoła, najbardziej reprezentatywnymi przykładami są, z jednej strony, Francja ze swoją *laïcité* wyraźnie eksponowaną w art. 1 konstytucji, z drugiej natomiast, Holandia, która w warstwie słownej nie posługuje się pojęciem świeckości, a co więcej w ogóle nie podejmuje kwestii instytucjonalnych relacji państwowo-kościelnych. W tym drugim przypadku ignorancja przez ustawodawcę konstytucyjnego tematu relacji państwa ze związkami wyznaniowymi jest jednak sposobem potwierdzenia właśnie laickiego charakteru państwa, które nie interesuje się, zgodnie z poręczoną konstytucyjnie wolnością sumienia i wyznania, konfesyjnością zarówno jednostki, jak i kolektywu zorganizowanego w związek wyznaniowy, co przecież jest warunkiem koniecznym każdej postaci laickości<sup>94</sup>. Swoją drogą przykład Holandii wskazuje, że

---

<sup>90</sup> Por. K. Orzeszyna, *Podstawy relacji między...*, s. 108.

<sup>91</sup> Szerzej na ten temat zob. S.C. van Bijsterveld, *Państwo i kościół w Holandii*, [w:] *Państwo i kościół w krajach...*, s. 182 i n.

<sup>92</sup> W tym właśnie sensie świeckość państwa musi być prawnie reglamentowana. Por. M. Pietrzak, *Państwo laickie...*, s. 110.

<sup>93</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo...*, s. 133 i n.

<sup>94</sup> Por. S.C. van Bijsterveld, *Państwo i kościół w Holandii...*, s. 184.

w określeniu rzeczywistego mechanizmu stosunków wyznaniowych znaczenie ma przede wszystkim praktyka, a nie jedynie wysłowiona *à la lettre* reguła tych stosunków. Laickość choć musi mieć swoje, przynajmniej minimalne, podstawy jurydyczne jest wszak przede wszystkim praktycznym, a zatem realnym wzorem aplikacji wzajemnych stosunków państwa z kościołem, jak i szerszej światopoglądowej deklaracji państwa.

Na gruncie europejskim, jak to zostało już powiedziane, rozwiązanie francuskie, *explicite* definiujące państwo jako laickie, i częściowo nawiązujące do niego rozwiązanie rosyjskie, pozostaje jednak w mniejszości. Niemniej przykład francuski jest szczególnie ważny, gdyż proponuje obok negatywnego sposobu określenia rozdziału *made in America* wzorzec pozytywny, a zatem wzorzec określający, jak jest lub też jak być powinno, nie zaś jak nie jest, względnie jak nie powinno być. W konsekwencji Francja zaproponowała drugą, obok amerykańskiej, postać prawnej instytucjonalizacji rozdziału państwa i kościoła, choć od razu dodajmy, instytucjonalizacji o wiele szerszej i głębszej, gdyż zawierającej w sobie znacznie obszerniejsze treści znaczeniowe aniżeli sam tylko rozdział. Niemniej od tego czasu w prawie konstytucyjnym do zdefiniowania relacji państwa do kościoła, zawierającej się w szerokim modelu oddzielenia obu instytucji<sup>95</sup>, służą dwie zasadnicze formy, tj. forma negatywna, nawiązująca do konstrukcji pierwszej poprawki, oraz forma pozytywna, mająca swój pierwowzór we francuskiej *laïcité*. Obie przy tym formuły wzorcowe, tj. zarówno amerykańska, jak i francuska nie są recypowane i powtarzane wiernie. Obie bowiem, choć stały się paradygmatem konstytucyjnego umocowania systemu rozdziału, są wysoce specyficzne. Amerykańska dlatego, że nakłada negatywny obowiązek na ustawodawcę zwykłego, zakazując mu, zgodnie z klauzulą *no establishment of religion*, ustanawiania religii państwowej, z czego dopiero wyprowadzić można klasyczny zakaz negatywny, jakim jest zakaz istnienia kościoła państwowego<sup>96</sup>, względnie religii państwowej albo oficjalnej, co dzisiaj jest typowym negatywnym sposobem konstytucjonalizacji systemu rozdziału. Francuska zaś dlatego, że nie posługuje się wprost pojęciem oddzielenia państwa i kościoła, a system rozdziału zakłada *implicite* w szerszej i pojemniejszej formule

<sup>95</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Krukowski, K. Warchałowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2000, s. 27 i n.

<sup>96</sup> Warto jednak wskazać, że bardzo zbliżona do amerykańskiej jest australijska formuła konstytucyjna, wedle której „związek nie będzie wydawał żadnych ustaw o ustanowieniu jakiegokolwiek oficjalnej religii lub obowiązkowym przestrzeganiu jakichkolwiek obrzędów religijnych” – por. art. 116 Konstytucji Związku Australijskiego, a także sformułowanie konstytucji Meksyku z 1992 roku.



laickości. Tymczasem podstawowa dziś forma pozytywnego zadeklarowania rozdziału państwa i kościoła sprowadza się właśnie do stwierdzonego *expressis verbis* rozdziału (separacji)<sup>97</sup>.

W konsekwencji we współczesnym konstytucjonalizmie funkcjonują dwa sposoby zadekretowania rozdziału państwa i kościoła. Pierwszy, negatywny zakazujący istnienia kościoła państwowego, kościoła oficjalnego, panującego, względnie – w łagodniejszej, bo socjologicznej postaci – religii państwowej, oficjalnej bądź w inny jeszcze sposób uprzywilejowanej czy wyeksponowanej. To przy tym, czy nie ma kościoła państwowego czy może religii panującej (państwowej) choć co do zasady nie zmienia charakteru wprowadzonego rozdziału wskazuje na inne akcenty relewantne dla ustojodawcy. Jeśli bowiem, co *notabene* jest zjawiskiem najczęstszym, konstytucja deklaruje zakaz istnienia kościoła państwowego to potwierdza w ten sposób brak instytucjonalnych więzi państwa, rozumianego jako zespół organów wykonujących władzę państwową, z kościołem, czyli potwierdza to, co jest *clou* każdej regulacji, czyli to, że żaden związek konfesyjny nie jest eksponowany albo inaczej uprzywilejowany w porównaniu z innymi kościołami i związkami wyznaniowymi. Państwo i kościół są tutaj traktowane jako dwie struktury organizacyjne, czyli *tout court* instytucje, pomiędzy którymi nie dochodzi do żadnych powiązań, związków i relacji zależności czy współzależności. W sytuacji zaś, kiedy atrybutu państwowości lub oficjalności pozbawiona jest religia, to ustrojodawca wskazuje, że żaden system koncepcji, pomysłów i dogmatów religijnych i światopoglądowych nie ma priorytetu, nie jest traktowany w sposób szczególny, faworyzowany, że państwo – mówiąc inaczej – całkowicie dystansuje się od konotacji konfesyjnej, co oczywiście zawiera w sobie również rozdział *stricte* instytucjonalny.

Oczywiście, na marginesie uwag dotyczących statusu państwowego religii, a ściślej rzecz ujmując braku uznania religii za państwową, należy z całą mocą podkreślić, że nie oznacza to w żadnym razie jakiejś deprecjacji czy dewaluacji religii czy np. jej miejsca w społeczeństwie. Państwo, stosownie zresztą do założeń państwa neutralnego<sup>98</sup>, nie ocenia religii, nie uznaje dogmatów religijnych, prawd wiary *etc.*, ale także, co ważne, nie lekceważy zjawiska religijności jako takiego, nie ignoruje faktu, że jego obywatele – w większej czy mniejszej części – są wierzący. Państwo zakładające *separationis ecclesiae et status*, w formule nie uznającej oficjalnego, panującego czy państwowego charakteru żadnej religii, nadal

---

<sup>97</sup> Por. J. Szymanek, *Konstytucyjna regulacja...*, s. 35.

<sup>98</sup> Por. P. Borecki, *Państwo neutralne światopoglądowo...*, s. 7 i n.

więc zakłada rozłączność aparatu państwowego, z jednej, i konfesyjnego z drugiej strony, nie wnikając w ogóle w socjologiczny aspekt zjawiska religijności i tego, że obywatele państwa są też najczęściej członkami określonych wspólnot wyznaniowych. Fakt, że obywatele państwa są osobami wierzącymi i ewentualnie jak wierzącymi nie ma wobec tego najmniejszego znaczenia z punktu widzenia państwa i jego polityki, jest więc – mówiąc wprost – zupełnie indyferentny<sup>99</sup>. A to właśnie, niezależnie od sformułowań konstytucyjnych, jest naczelną ideą każdej postaci systemu rozdziału państwa i kościoła.

Konfesyjne postanowienia negatywne akcentują zakaz istnienia kościoła państwowego, panującego, oficjalnego, uprzywilejowanego, naczelnego lub w jeszcze inny sposób podkreślonego czy też zaznaczonego<sup>100</sup> na tle innych związków wyznaniowych, pozbawionych atrybutów oficjalności, a często również – zwłaszcza w ujęciu historycznym – znajdujących się poza regulacją prawną<sup>101</sup>. Początkowo, jak to zostało wskazane wyżej, przepis taki miał negatywną postać głównie dlatego, że był traktowany opozycyjnie względem wcześniejszego, pandemicznego wzorca państwa wyznaniowego, którego prawne regulacje wiązały określony kościół z religią. Stąd też historycznie ten tryb umocowania koncepcji rozdziału wykształcił się jako pierwszy<sup>102</sup>. Dziś jest on sposobem konstytucjonalizacji systemu rozdziału m.in. w Niemczech, Hiszpanii, Albanii, Estonii, Meksyku, Nikaragui, Urugwaju czy na Litwie, przy czym – w ujęciu czysto statystycznym – jest to już sposób znajdujący się w wyraźnej mniejszości. Wydaje się, że powodem tego jest dość mocne już ugruntowanie się systemu rozdziału i nikłe szanse recydywy systemu powiązania w jakiegokolwiek jego postaci czy formie, przynajmniej *de iure*. Nie zachodzi też, jak się wydaje, konieczność poszukiwania kompromisu

<sup>99</sup> Nie oznacza to zatem jakiegoś sztucznego podziału, swoistego wewnętrznego podziału wobec czy też dla jednostki, która postawiona miałaby być przed alternatywą wierności wobec kościoła czy może wierności wobec państwa. System rozdziału nie zakłada zatem jakiejś konfuzji, oznacza tylko, że na forum państwowym fakt religijności bądź niereligijności jednostki jest obojętny, gdyż państwo sferę znajdującą się w zasięgu religii całkowicie pozostawia związkom wyznaniowym, nie czując się kompetentne do jej oceniania, definiowania, a tym bardziej regulowania.

<sup>100</sup> Por. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe...*, s. 92.

<sup>101</sup> Przykładem mogą być tzw. związki prawnie nieuznane, jakie były znane znakomitej większości państw wyznaniowych. Ich konstrukcja oznaczała, że państwo posiadało kompetencję uznawania bądź nieuznawania związków wyznaniowych. Co pociągało za sobą tę konsekwencję, że tylko związki prawnie uznane były prawnie regulowane, natomiast związki prawnie nieuznane znajdowały się w ogóle poza prawem.

<sup>102</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Pietrzak, *Historia kształtowania się...*, s. 106 i n.

pomiędzy zwolennikami opcji konfesyjnej i laickiej, którego elementem była właśnie negatywna postać instytucjonalizacji rozdziału państwa i kościoła. Często bowiem elementem takiego kompromisu było właśnie dystansowanie się od wskazania *expressis verbis* rozdziału i poszukiwanie w jego miejsce formuły alternatywnej, mniej ostro i mniej jednoznacznie ustanawiającej rozdział<sup>103</sup>. W swoim założeniu miało to tonizować wrogi (przynajmniej w przekonaniu zwolenników opcji konfesyjnej) charakter wprowadzonego rozdziału, a przede wszystkim miało nie ustanawiać tak otwarcie modelu oddzielenia państwa i kościoła, ale raczej system *sui generis*, model pośredni, a w każdym razie model przyjaznej *separationis ecclesiae et status*. Dziś, jak się wydaje, historyczne powody wprowadzania systemu rozdziału za pomocą negatywnych formuł prawnych straciły już na znaczeniu, a i sama idea rozdziału jest powszechnie aprobowana, będąc w dodatku swego rodzaju toposem państwa demokratycznego, a w każdym razie jego istotną częścią składową. Dlatego też coraz częściej ustawodawca stara się *explicite* wyartykułować system rozdziału postanawiając wprost, że kościół i państwo tworzą struktury oddzielone od siebie.

Postanowienia mieszczące się we wzorcu negatywnym są w zasadzie wszystkie podobne. Tak np. ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec, utrzymująca w części wyznaniowej moc obowiązującą postanowień konstytucji Weimarskiej, proklamuje wyraźnie, że „nie ma żadnego kościoła państwowego”<sup>104</sup> (art. 137 ust. 1 konstytucji z 11 sierpnia 1919 roku utrzymany w mocy przez art. 140 ustawy zasadniczej z 1949 roku). Niemiecka formuła *Es besteht keine Staatskirche* jest co prawda niekiedy również i nieco inaczej tłumaczona, np. jako stwierdzenie, że „kościół państwowy nie istnieje”<sup>105</sup>, to jednak wydaje się, że bliższa oryginałowi, a co za tym idzie także i intencji prawodawcy, jest formuła potwierdzająca brak „żadnego kościoła państwowego” (*keine Staatskirche*). Nieobecność kościoła państwowego, czy w inny sposób uznanego za oficjalny, oznacza bezpośrednio wprowadzenie do niemieckiego porządku prawnego koncepcji rozdziału. Nie oznacza jednak importu wszystkich składników tworzących *en bloc* państwo świeckie, co najlepiej zdaje się potwierdzać tezę, że idea laickości, najlepiej wyrażona w konstytucji Francji, jest czymś znacznie większym i głębszym zarazem niż tylko sam, „techniczny” czy

---

<sup>103</sup> Por. M. Pietrzak, *Rozdział kościoła i państwa: modele i spór o ujęcie normatywne w nowej konstytucji*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 104 i n.

<sup>104</sup> *Konstytucja Niemiec*, oprac. S. Bożyk, Warszawa 1993, s. 140.

<sup>105</sup> *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec*, red. L. Janicki, Poznań 1997, s. 291.

może „organizacyjny” rozdział państwa i kościoła. Dlatego, jak się wskazuje, niemiecki układ relacji pomiędzy państwem a kościołem określa nie tyle koncepcja rozdziału absolutnego ile raczej „rozdziału ułomnego”<sup>106</sup>, a cały model niemiecki usytuowany jest „pośrodku pomiędzy kościołem państwowym a ścisłym rozdziałem kościoła od państwa”<sup>107</sup>. W konsekwencji niemiecki rozdział określa się mianem rozdziału łagodnego, skoordynowanego bądź przyjaznego, co sugerować ma, że wprowadzenie rozdziału nie pociągnęło za sobą radykalnej polityki laicyzacji i wyrzucania sfery konfesyjnej poza nawias życia państwowego czy publicznego<sup>108</sup>. Niemiecki przykład separacji skoordynowanej (przyjaznej, życzliwej albo łagodnej) dowodzi, że ustanowienie prostego rozdziału nie jest wcale równoznaczne z przeniesieniem idei *laïcité* ze wszystkimi jej prawnymi, politycznymi czy np. społecznymi skutkami. Choć więc obok rozdziału wyznacznikami niemieckiego modelu stosunków wyznaniowych są zasady neutralności, tolerancji i równości<sup>109</sup> to jednak trudno jest mówić na gruncie ustawodawstwa niemieckiego o wiernym imporcie zasady państwa świeckiego, o ile oczywiście samej tej zasady nie sprowadzi się do tego tylko, że „szanuje się wolność sumienia i wyznania w tym sensie, że państwo nie należy już do jakiejś jednej części społeczeństwa, ale do wszystkich (...) tak, że jednostka nie może być dyskryminowana z uwagi na ukierunkowanie swojego życia”<sup>110</sup>. Rozdział *à la Allemane* potwierdza więc, że rozdział państwa i kościoła jest zaledwie jednym z elementów prawnej regulacji problematyki konfesyjnej i bynajmniej nie wyczerpuje hipotez ułożenia relacji państwowo-kościelnych.

Obok Niemiec także i w Hiszpanii ustawodawca konstytucyjny posłużył się formułą negatywnej jurydyzacji systemu rozdziału. Odpowiedni artykuł konstytucji stanowi, iż „żadne wyznanie nie ma charakteru państwowego”<sup>111</sup> (art. 16 ust. 3 zd. 1). Ustrojodawca hiszpański nawiązał

<sup>106</sup> K. Orzeszyna, *Podstawy relacji między...*, s. 154.

<sup>107</sup> G. Robbers, *Państwo i kościół w Niemczech*, [w:] *Państwo i kościół w krajach...*, s. 279.

<sup>108</sup> Por. J. Krukowski, *Kościół i państwo...*, s. 53 i n.

<sup>109</sup> Por. K. Orzeszyna, *Podstawy relacji między...*, s. 154, 155. Szerzej na ten temat zob. J. Krukowski, *Konstytucyjne podstawy stosunków między państwem a kościołami w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] *Divina et Humana...*, s. 107 i n.

<sup>110</sup> G. Haarscher, *Laickość...*, s. 5.

<sup>111</sup> *Konstytucja Hiszpanii*, tłum. i wstęp T. Mołdawa, Warszawa 1993, s. 37. W oryginale jednak (*ninguna confesion tendra caracter estatal*) użyty jest czas przyszły; przepis ten brzmi zatem „żadne wyznanie nie będzie miało charakteru państwowego”, co jest ważne. Świadczy bowiem o tym, że do tej pory, tj. do momentu ustanowienia wskazanego przepisu istnieje wyznanie, które miało charakter państwowy, i że intencją ustrojodawcy było odcięcie się od przeszłych rozwiązań. Potwierdza to, że formuła negatywna była

więc do koncepcji bardziej socjologicznej, wiążąc nieobecność statusu uprzywilejowanego, tj. państwowego, publicznego czy oficjalnego nie z kościołem, czyli zewnętrzną, organizacyjną postacią wyznania (religii) lecz właśnie z religią (wyznaniem), co jednak w niczym nie zmienia faktu, że rozdział państwa i kościoła został w Hiszpanii zadekretowany bardzo wyraźnie i jednoznacznie<sup>112</sup>. Aplikacja, na gruncie obowiązującej konstytucji Hiszpanii, zasady oddzielenia sfery państwowej i eklezycznej choć czasami jest traktowana jako aprobata świeckiego modelu państwa<sup>113</sup>, znowu jednak nie może być równoznaczna ze świeckością państwa *tout court*. Świadczą o tym te wszystkie postanowienia konstytucji, które nadają klauzuli rozdziału życzliwy charakter, jak np. zasada uwzględniania przez władze publiczne przekonań religijnych społeczeństwa czy też zasada „współpracy z Kościołem katolickim i pozostałymi wyznaniami”. Jak się przy tym zaznacza, współpraca w systemie hiszpańskim – choć proklamowana *expressis verbis* w konstytucji – nie jest samoistną zasadą ustroju, lecz konsekwencją innych, pierwotnych względem niej zasad, którymi są podstawowe prawa jednostki do wolności i równości religijnej<sup>114</sup>. W rezultacie stanowi ona wyraz realizacji ustrojowego postulatu obowiązku władz publicznych kształtowania niezbędnych warunków do zapewnienia wolności i równości jednostek i grup, jak również usuwania przeszkód, które uniemożliwiałyby lub utrudniały pełną realizację tych wolności. Mając zatem „na względzie dobro tych samych ludzi, stosunki między stronami powinny być oparte nie na ignorowaniu siebie lecz na współpracy”<sup>115</sup>. Widać z tego, że choć jedną z zasad kształtujących „ustrój konfesyjny” jest zasada rozdziału państwa i kościoła, to jednak konstytucja Hiszpanii, podobnie jak niemiecka ustawa zasadnicza, nie recypuje w sposób ścisły, ani tym bardziej restrykcyjny zasady laickości. Jak się wydaje, przynajmniej częściowo, można to tłumaczyć właśnie negatywną postacią przepisu wprowadzającego system rozdziału i tym, że negatywny sposób instytucjonalizacji oddzielenia państwa i kościoła był

---

najczęściej stosowana w sytuacji, kiedy wcześniejszy model państwa wyznaniowego próbowano zastąpić modelem państwa zakładającego odrębność instytucji państwowych i kościelnych. Wskazanie jakościowej różnicy pomiędzy oboma modelami miało więc również istotne znaczenie dla przyjmowania negatywnych form ustanowienia systemu rozdziału.

<sup>112</sup> Por. A. Czohara, *Stosunki państwo – kościół: Belgia, Francja, Hiszpania, Włochy*, Warszawa 1994, s. 29, 30.

<sup>113</sup> Por. K. Orzeszyna, *Podstawy relacji między...*, s. 182.

<sup>114</sup> Por. A. Czohara, *Stosunki państwo – kościół...*, s. 35, 36.

<sup>115</sup> K. Orzeszyna, *Podstawy relacji między...*, s. 182.

podyktowany kompromisowością całej formuły konstytucyjnej definiującej stosunki wyznaniowe, a zwłaszcza oporem przeciw ustanowieniu systemu rozdziału *eo nomine*, za pomocą klauzuli pozytywnej. W ten sposób złagodzone oddzielenie państwa i kościoła, co musiało się przełożyć na swoistą „niedokończoną” czy może „niedoskonałą” formę przejęcia koncepcji państwa laickiego, spośród której w sposób wierny przejęto m.in. rozdział instytucji państwowych i konfesyjnych. Dlatego też, model relacji państwa do kościoła w warunkach hiszpańskich nie poddaje się prostej schematyzacji. Nie jest to bowiem model typowego, właściwego czy może wiernego rozdziału<sup>116</sup>, jeśli oczywiście założymy, że rozdział tożsamy jest ze świeckością państwa. Rozdział ten, choć jest wyartykułowany wprost i stanowi jedną z podstaw porządku ustrojowego współczesnej Hiszpanii, uzupełniają bowiem inne postanowienia ustawy zasadniczej, które osłabiają reżim rozdziału nadając mu wyraźnie złagodzoną postać. Poza tym trzeba pamiętać, że choć na poziomie konstytucyjnym rozdział nie jest i nie może być traktowany jako ekwiwalent laickości, m.in. za sprawą zasad na swój sposób konkurencyjnych, redukujących sztywny charakter rozdziału, to w praktyce legislacyjnej, a zwłaszcza w orzecznictwie sądowym uznaje się *par excellence* świecki charakter państwa hiszpańskiego, choć uznanie to wydaje się być uznaniem na wyrost<sup>117</sup>. Chcąc bowiem specyfikę hiszpańskiego rozdziału włożyć w jakieś ramy kwalifikacji czy typizacji można powiedzieć, że rozdział ten nabiera cech rozdziału typowo „instytucjonalnego”, na swój sposób technicznego, a zatem odnoszącego się jedynie do strony formalnoprawnej i funkcji organów państwa, bez przesądzania treści działania państwa<sup>118</sup>. Treść ta, również za sprawą wskazanych wprost zasad konstytucyjnych, nakazujących np. uwzględnianie czynnika religijnego, często – przynajmniej potencjalnie – może wydawać się niekompatybilna z właściwym czy też klasycznym rozdziałem. Ryzyko to – jak to już zostało powiedziane – minimalizuje jednak konsekwentnie orzecznictwo, nakazujące interpretować klauzulę hiszpańskiego rozdziału w kategoriach państwa świeckiego. Warto przy

<sup>116</sup> Por. I.C. Ibán, *Państwo i kościół w Hiszpanii*, [w:] *Państwo i kościół w krajach...*, s. 170.

<sup>117</sup> Jego zasadniczymi składnikami mają być: wolność religijna, neutralność światopoglądowa państwa, równość wszystkich wyznań wobec prawa i współdziałanie państwa i kościoła. Por. P. Ryguła, *Podstawowe pryncypia hiszpańskiego prawa wyznaniowego*, [w:] A. Mezglewski (red.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego*, Lublin 2004, s. 115 i n. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że Autor nie wymienił zasadniczej zasady państwa świeckiego, tj. właśnie rozdziału państwa i kościoła, która to zasada jest przecież *explicite* wysłowiona w art. 16 ust. 3 konstytucji.

<sup>118</sup> Por. A. Czohara, *Stosunki państwo – kościół...*, s. 70.

tym zaznaczyć, że taka pro-laicka wykładnia postanowień konstytucji ściśle wiąże się z indywidualistyczną koncepcją praw i wolności jednostki i tym, że swoistą normą norm w obrębie materii wyznaniowej jest wolność religijna zarówno jednostki, jak i grupy, którą państwo zobligowane jest w możliwe najlepszy (najpełniejszy) sposób zabezpieczać i realizować<sup>119</sup>. To swoją drogą pokazuje raz jeszcze ewidentne *iunctim* zasady rozdziału państwa i kościoła z prawami jednostki, w tym zwłaszcza z wolnością sumienia i wyznania, wobec której rozdział jest najlepszą gwarancją pośrednią.

Negatywną wersję instytucjonalizacji rozdziału państwa i kościoła przewidują również m.in. konstytucje Albanii, Estonii, Litwy, Rosji, Urugwaju, Nikaragui, Meksyku czy – przynajmniej w pewnym sensie – Brazylii. W Albanii np. konstytucja w art. 10 ust. 1 postanawia wprost, że „w Republice Albanii nie ma religii państwowej”<sup>120</sup>; z kolei w Estonii konstytucja wprost stanowi, że kościół państwowy nie istnieje”<sup>121</sup> (§ 40 ust. 2 zd. 2). Na Litwie zaś, zgodnie z dyspozycją art. 43 zd. 7 „nie istnieje religia państwowa”<sup>122</sup>. Rosja natomiast, spośród państw deklarujących w formie negatywnej rozdział państwa i kościoła, jest o tyle specyficzna, iż obok przepisu negatywnego, zawiera podstawowy, można powiedzieć nawet, że zrębowy przepis, *eo nomine* określający państwo mianem świeckiego. Obok jednak niego, jak gdyby w celu wzmocnienia świeckiego charakteru państwa, ustawodawca konstytucyjny zawarł przepis, tym razem w wersji negatywnej, potwierdzający, iż „żadna religia nie może być uznana za państwową lub obowiązującą”<sup>123</sup> (art. 14 ust. 1 zd. 2). W państwach iberoamerykańskich z kolei, z których *notabene* zdecydowana większość opowiada się za jakąś formą powiązania z kościołem, przepisy negatywnie stanowiące o systemie oddzielania zawierają przykładowo konstytucje Nikaragui (deklarując w przepisie art. 14, iż „państwo nie ma oficjalnej religii”); Urugwaju (tu w dość odmiennej wersji, zgodnie z którą „państwo nie popiera żadnej religii”); Meksyku

---

<sup>119</sup> Szerzej na ten temat zob. A. Czohara, *Mechanizmy ochrony wolności sumienia i wyznania w państwach Europy Zachodniej*, [w:] A. Czohara, B. Górowska, M. Nadolski, J. Osuchowski, *Dylematy wolności sumienia...*, s. 45.

<sup>120</sup> *Konstytucja Albanii (z 1998 roku)*, tłum. D. Horodyska, E. Lloha, wstęp W. Milanowski, Warszawa 2001, s. 31.

<sup>121</sup> *Konstytucja Estonii*, tłum. A. Pułło, wstęp L. Garlicki, P. Łossowski, Warszawa 1997, s. 39.

<sup>122</sup> *Konstytucja Republiki Litewskiej*, tłum. H. Wisner, wstęp A. Zakrzewski, Warszawa 1994, s. 35.

<sup>123</sup> *Konstytucja Rosji*, tłum. A. Kubik, wstęp A. Bosiacki, Warszawa 2000, s. 43.

(„Kongres nie może przyjąć ustaw, które jakąś religię ustanawiają bądź jej zakazują”)<sup>124</sup> czy też Brazylii. W tym ostatnim przypadku regulacja konstytucyjna jest na swój sposób osobliwa. Odpowiedni przepis konstytucji stanowi bowiem, że związkowi (unii) oraz poszczególnym jego (jej) częściom składowym zakazuje się „ustanawiania wyznań religijnych”<sup>125</sup> bądź – w innym tłumaczeniu – „ustanawiać kultury religijne lub kościoły”<sup>126</sup>. Choć szata słowna wskazanego przepisu może, przynajmniej *prima facie* wzbudzać pewne zdziwienie, to jednak sens regulacji wydaje się być jasny i jest nim zakaz wprowadzania modelu powiązania, którego zewnętrznym wyrazem byłoby uznanie, tutaj rozumiane jako nadanie statusu oficjalności, religii lub kościoła. W rezultacie w każdym przypadku jeśli tylko konstytucja zakazuje przyznawania publicznego, państwowego, względnie oficjalnego charakteru religii albo związku konfesyjnego to deklaruje oddzielenie państwa od kościoła, którego sensem – w innym nieco ujęciu przepisu negatywnego – jest zakaz funkcjonowania kościoła uprzywilejowanego bądź – w wydaniu bardziej socjologicznym – religii (wyznania) w jakiś sposób eksponowanego.

Do pewnego czasu przepisy negatywnie jurydyzujące system rozdziału były przepisami zasadniczymi, jeśli wręcz nie wyłącznymi. Również francuska *laïcité* była na tyle osobliwa i niepowtarzalna, że nadawano jej odrębną postać niż przepisowi *sensu stricto* pozytywnego<sup>127</sup>. Dlatego właściwy przepis pozytywny, a więc przepis wprost stwierdzający rozdział państwa i kościoła, najczęściej wyrażony sformułowaniem, w myśl którego państwo i kościół są rozdzielne albo oddzielone, pojawił się właściwie wraz z tzw. konstytucjonalizmem socjalistycznym<sup>128</sup>, który – co oczywiste – dystansował się od wszelkich konotacji konfesyjnych. Stosownie więc do założeń ideologicznych tego systemu, opowiadał się on zdecydowanie za rozdziałem państwa i kościoła, przy czym uznawał, że najlepszą formą jego ujęcia w ustawie zasadniczej jest po prostu wyrażenie tego faktu *expressis verbis*<sup>129</sup>. Dlatego w konstytucjach państw socjalistycznych wpisywano jednoznacznie dyspozycję stwierdzającą roz-

<sup>124</sup> Por. W. Bar, *Kwestie wyznaniowe w konstytucjach Ameryki Łacińskiej i Karaibów*, [w:] *Prawo wyznaniowe w systemie...*, s. 179, 177, 189.

<sup>125</sup> *Konstytucja Brazylii*, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, wstęp K. Wojtyczek, Warszawa 2004, s. 64.

<sup>126</sup> W. Bar, *Kwestie wyznaniowe...*, s. 165.

<sup>127</sup> Por. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe...*, s. 92.

<sup>128</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Osuchowski, *Państwo a kościół w konstytucjonalizmie socjalistycznym*, Warszawa 1983.

<sup>129</sup> Por. M. Pietrzak, *Historia kształtowania się...*, s. 102 i n.



dział państwa i kościoła<sup>130</sup>. W efekcie w porównawczym prawie wyznaniowym, za sprawą deklaracji konfesyjnych zawartych w konstytucjach państw socjalistycznych, pojawił się drugi – podstawowy dziś – sposób zadeklarowania systemu rozdziału. Kontekst historyczny pojawienia się tego, *sensu stricto* pozywanego ujęcia oddzielenia państwa od kościoła zdecydował o tym, iż z czasem zaczęto wyodrębniać dwa modele konstytucyjnej reglamentacji systemu rozdziału, tj. model właściwy dla „demokratycznych państw laickich” oraz – *a contrario* – model charakteryzujący „totalitarne państwa komunistyczne”<sup>131</sup>. Podział ten, jak się wydaje, jest jednak bardziej ideologiczny niż jurydyczny, a tym bardziej legislacyjny. Z jednej bowiem strony wszystkie państwa zakładające rozdział, w innej formie niż to czyniły państwa socjalistyczne, traktuje jako państwa laickie, gdy tymczasem laickość – jak to zostało powiedziane – winno się traktować osobno, jako odrębny, wysoce specyficzny model państwowości, dla której rozdział *sacrum* i *profanum* jest zaledwie jednym ze składników i absolutnie nie jest równoznaczny z samym rozdziałem. Z drugiej zaś strony, wszystkie państwa socjalistyczne traktuje *en bloc*, bez wskazywania różnic i odmienności pomiędzy nimi, jak i różnic wynikających z okresów historycznych, które przecież nie były jednakowe i powodowały, że państwa socjalistyczne podlegały ewolucji, co z kolei nie uprawnia do nazywania ich wszystkich mianem totalitarnych. Totalitaryzm jest bowiem tylko jedną, najbardziej wyostrzoną, a zarazem imperatywną postacią państwa niedemokratycznego i jeśli przyjmiemy, że w ogóle wysterował on w państwach o ustroju socjalistycznym to, po pierwsze, nie we wszystkich, a po drugie nie zawsze i nie w każdym okresie. Poza tym, *à propos* państw socjalistycznych, trzeba zauważyć, że wszystkie one były właśnie socjalistycznymi, ale już niekoniecznie komunistycznymi. Ani więc komunizm, ani totalitaryzm nie są strukturami *constans* i swoista *urawniłowka* całej formacji socjalistycznej jest najzwyczajniej nieuprawniona metodologicznie. W efekcie, jeśli już by się chciało stosować takie ideologiczne czy może aksjologiczne podziały – co samo w sobie jest mocno dyskusyjne – to w ramach państw aplikujących system rozdziału powinno się wyodrębniać państwa demokratyczne i państwa niedemokratyczne, właściwe dla szerokiej formacji socjalistycznej.

---

<sup>130</sup> Por. J. Matwiejuk (red.), *Regulacje wyznaniowe w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, [w:] A. Mezglewski, P. Stanisławski, M. Ordon, *Prawo i polityka wyznaniowa w Polsce Ludowej*, Lublin 2005, s. 127 i n.

<sup>131</sup> Por. J. Krukowski, *Relacje między państwem i kościołem w konstytucjach współczesnych państw europejskich. Aspekt prawnoporównawczy*, „Kościół i Prawo” 1994, t. XII, s. 25 i n.

Inna sprawa, że podział ten dziś jest już zupełnie bez znaczenia, gdyż przepis pozytywny, a więc przepis wprost deklarujący oddzielenie państwa i kościoła jest charakterystyczny dla szeregu państw demokratycznych, co oznacza, że nie można go wiązać jedynie z formacją socjalistyczną oraz, że nie można nadawać mu jakiegokolwiek pejoratywnej konotacji znaczeniowej<sup>132</sup>.

Technikę taką stosują m.in. Bułgaria, Chorwacja, Portugalia, Słowenia, Ukraina czy Węgry. W Bułgarii np. przepis art. 13 ust. 2 proklamuje wprost, iż „instytucje religijne są oddzielone od państwa”<sup>133</sup>. Analogicznie w Chorwacji, gdzie art. 41 zd. 1 postanawia, że „wszystkie wspólnoty religijne są (...) oddzielone od państwa”<sup>134</sup>, zaś konstytucja Portugalii – w art. 41 ust. 4 – stanowi, podobnie jak w pozostałych państwach, iż „kościół i inne wspólnoty religijne są rozdzielone od państwa”<sup>135</sup>. Także w Republice Węgierskiej, zgodnie z przepisem § 60 ust. 3, „kościół jest oddzielony od państwa”<sup>136</sup>. Nieco inaczej, ale bez jakiegokolwiek zmiany znaczenia, przepis ten formułuje konstytucja Słowenii, zakładając, iż „państwo i wspólnoty religijne są rozdzielone”<sup>137</sup>. Na Ukrainie z kolei, zgodnie z dyspozycją art. 35 zd. 3 „kościół i organizacje religijne (...) są oddzielone od państwa, a szkoła – od kościoła”<sup>138</sup>. We wszystkich tych państwach system rozdziału został ustanowiony *expressis verbis* stanowiąc istotne uzupełnienie ogólnych koncepcji państwa demokratycznego (takich jak pluralizm czy państwo prawa), w tym zwłaszcza wolności religijnej i neutralności światopoglądowej państwa, oznaczających, że państwo w żadnym razie nie powinno mieć charakteru ideologicznego i wobec wszystkich przekonań, poglądów i światopoglądów

<sup>132</sup> Por. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe...*, s. 92 i n.

<sup>133</sup> *Konstytucja Republiki Bułgarii*, tłum. Z. Jarosz, [w:] R. Chruściak (red.), *Bułgaria*, Warszawa 1993, s. 13.

<sup>134</sup> *Konstytucja Republiki Chorwacji*, tłum. T.M. Wójcik, wstęp A. Garlicka, L. Garlicki, Warszawa 1995, s. 26.

<sup>135</sup> *Konstytucja Portugalii*, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, wstęp J. Miranda, P. Kownacki, Warszawa 2000, s. 57.

<sup>136</sup> *Konstytucja Węgier*, tłum. H. Donath, wstęp W. Brodziński, Warszawa 2002, s. 71.

<sup>137</sup> *Konstytucja Republiki Słowenii*, tłum. i wstęp P. Winczorek, Warszawa 1994, s. 26.

<sup>138</sup> *Konstytucja Ukrainy*, tłum. i wstęp E. Toczek, Warszawa 1999, s. 40. Warto jednak zaznaczyć, iż obok tego przepisu, konstytucja, celem wzmocnienia proklamowanego rozdziału, ustanawia również w tym samym artykule przepis, zgodnie z którym „żadna religia nie może być uznana przez państwo za panującą”. Tego typu zdublowanie przepisu instytucjonalizującego rozdział, podobnie jak w Rosji, jest jednak zupełnie niepotrzebne i stanowi konstytucyjne *superfluum*. Zasada rozdziału wynika bowiem *explicite* ze stwierdzenia o oddzieleniu państwa i kościoła.

powinno zachować równy dystans. Potwierdzają to doskonale praktyka, jak i – przede wszystkim – orzecznictwo sądowe, uznające konsekwentnie i jednoznacznie, że państwo demokratyczne to państwo gwarantujące wolność sumienia i wyznania ze wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami, w tym z rozdziałem instytucji państwowych i kościelnych<sup>139</sup>.

W ustawach zasadniczych rozdział państwa i kościoła nie musi być przy tym ustanowiony według wzorca pozytywnego bądź negatywnego. Choć jasną jest rzeczą, że postanowienia konstytucyjne deklarujące wprost albo państwo świeckie, albo rozdział między państwem a kościołem, albo wreszcie zakaz istnienia kościoła panującego, względnie religii oficjalnej są najbardziej klarowne i jednoznaczne, nie pozostawiając w ten sposób żadnych wątpliwości interpretacyjnych, co do stworzonego układu odniesienia państwa do kwestii konfesyjnych, szczególnie zaś do roli i miejsca związków wyznaniowych. Niemniej zdarza się czasami, że ustrojodawca nie decyduje się, najczęściej z różnych, złożonych i komplementarnych względem siebie powodów, tak kategorycznie umocować systemu rozdziału. Nie oznacza to jednak, że tym samym, niejako automatycznie opowiada się za modelem państwa wyznaniowego, zakładającego powiązanie państwa z kościołem. Sposobów wyrażenia intencji generalnej jaką jest *separationis ecclesiae et status* jest dziś bowiem znacznie więcej i nie zawierają się one bynajmniej w alternatywie albo przepis pozytywny albo negatywny. Coraz częściej bowiem ustawodawca konstytucyjny stara się wyartykułować jedynie poszczególne substraty państwa laickiego, bez nazywania go wprost świeckim, ani też bez jurydyzowania w sposób bezpośredni zasady rozdziału<sup>140</sup>. Powodów tego stanu rzeczy jest wiele, np. tradycje konstytucyjne, opór środowisk konfesyjnych, kontrowersje co do układu relacji na linii państwo – kościół, antagonizm wobec jednoznacznej deklaracji o świeckości lub rozdziale, szczególne miejsce, np. z powodów historycznych, socjologicznych czy – *last but not least* – politycznych jednego z wyznań w państwie itp., itd. Wtedy właśnie, w tygłu sprzecznych i krzyżujących się koncepcji i pomysłów ustrojowych, dochodzi z reguły do wypracowania formuł kompromisowych, mających wyrażać intencje rozdzielnia instytucji państwowych i kościelnych, ale bez posługiwania się w warstwie słownej konstytucji takimi terminami jak „rozdział” czy „państwo laickie”<sup>141</sup>. Nie oznacza to jednak, że takie wyliczenie elemen-

---

<sup>139</sup> Na przykładzie Portugalii zob. K. Orzeszyna, *Podstawy relacji między...*, s. 189 i n.

<sup>140</sup> Por. J. Szymanek, *Konstytucyjna regulacja...*, s. 37, 38.

<sup>141</sup> Znakomitym tego przykładem jest oczywiście proces przygotowywania i uchwalania polskiej konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku, a zwłaszcza redakcji art. 25. Szerzej na ten temat zob.: P. Borecki, *Koncepcje stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi*

tów definiujących *en bloc* koncepcję ładu wyznaniowego deprecjonuje zasadę oddzielenia państwa i kościoła, a tym bardziej ją pomija. Zasada ta tkwi bowiem *implicite* we wszystkich tych sformułowaniach konstytucji, które dokonują deskrypcji zasad instytucjonalnych łączących państwo ze związkami wyznaniowymi. W efekcie, uogólniając nieco, można powiedzieć, że rozdział państwa i kościoła w konstytucji może być zawarty *explicite*, przy czym w tej formule rozdział może być ustanowiony albo w sposób pozytywny albo negatywny, bądź *implicite*, a zatem poprzez enumeratywne wskazanie pryncypiów, na których zbudowane są związki państwa z organizacjami religijnymi, jednakże bez wymieniania *in extenso* rozdziału jako cechy tych związków.

Wydaje się, że taki *implicite* założony rozdział jest coraz bardziej popularny. Przewidują go m.in. konstytucje Belgii, Włoch, Irlandii, Rumunii, Paragwaju, Kolumbii, Haiti, Ekwadoru, Chile, Czechy, Polski<sup>142</sup>, Japonii, Wenezueli czy Słowacji. Za ekwiwalent rozdziału może być przy tym uznana tylko jedna cecha regulująca stosunek państwa do kościoła czy szerzej kwestii konfesyjnej, albo też kilka elementów, które wzięte razem definiują model stosunków wyznaniowych i umieszczają go w szerokim modelu rozdziału.

Pojedynczą cechą, *tacite* uznającą rozdział może być np. wolność, względnie równość wszystkich wyznań. Przykładem tej techniki introdukcji systemu oddzielenia państwa i kościoła może być chociażby konstytucja Haiti, której art. 30 zd. 1 wyraźnie przewiduje, że „wszystkie religie i kultury są wolne”<sup>143</sup> albo, analogiczna w treści konstytucja Kolumbii, w art. 119 zd. 1 gwarantująca „wolność kultów”. Inną cechą, która w drodze rozszerzenia również pozwala uznać obowiązywanie systemu rozdziału jest np. autonomia związków wyznaniowych. Wyraża ją, poprzez wyliczenie elementów składających się na pojęcie autonomii, art. 16 ust. 2 czeskiej Karty Praw Podstawowych, stanowiący, iż „kościół i związki wyznaniowe

---

w projektach i postulatach konstytucyjnych, Warszawa 2002; J. Brożyniak, *Konstytucyjne dylematy regulacji stosunków wyznaniowych we współczesnej Polsce*, Warszawa 1996; P. Leszczyński, *Zagadnienia wyznaniowe w Konstytucji RP*, Warszawa 2001.

<sup>142</sup> Rozwiązania polskie zostaną jednak w tym miejscu pominięte, przede wszystkim dlatego, że są one stosunkowo dobrze zanalizowane w literaturze. Zob. np. J. Krukowski, *Konstytucyjny model stosunków między państwem a kościołem w III Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawo wyznaniowe w systemie...*, s. 79 i n.; M. Pietrzak, *Stosunki państwo – kościół w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11/12, s. 173 i n.; R.M. Małajny, *Regulacja kwestii konfesyjnych w Konstytucji III RP (refleksje krytyczne)*, [w:] *Ze sztafetem prawa przez świat...*, s. 277 i n.; J. Szymanek, *Klauzule wyznaniowe w Konstytucji RP*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2005, t. VIII, s. 5 i n.

<sup>143</sup> W. Bar, *Kwestie wyznaniowe...*, s. 173.

zarządzają swoimi sprawami, zwłaszcza powołują swoje organy, powołują swoich duchownych oraz tworzą zakonne i inne kościelne instytucje, niezawisłe od organów państwowych”<sup>144</sup>. Atrybut autonomii, choć *per se ipse* nie jest ekwiwalentem rozdziału, to jednak, niejako z drugiej strony, nie może być przewidziany w systemie powiązania państwa i kościoła, którego *signum specificis* jest właśnie brak autonomii organizacji konfesyjnych i ich podporządkowanie państwu<sup>145</sup>. Autonomia, w dodatku jeśli uzupełniona jest zasadą indywidualnej wolności religijnej (a ta jest już dziś bezdyskusyjna), musi być w związku z tym odczytywana jako intencja ustanowienia separacji pomiędzy państwem a kościołem, czemu powinny czynić zadość zarówno regulacje podkonstytucyjne, jak i – to przede wszystkim – właściwa praktyka administracyjna<sup>146</sup>. Podobne sformułowania znajdują się w konstytucji Słowacji. Tutaj również ustrojodawca chcąc określić model relacji państwo-kościelnych założył jako jedyną zasadą autonomii, ale rozszerzaną w drodze odpowiedniej interpretacji, także i na inne zasady właściwe dla systemu rozdziału. Art. 24 w ust. 3 stanowi bowiem wprost, iż „kościół i wspólnoty religijne zarządzają samodzielnie swoimi sprawami, zwłaszcza ustanawiając swoje organy, swoich duchownych, zapewniając naukę religii i zakładając zakonne i inne kościelne instytucje niezależnie od organów państwowych”<sup>147</sup>. Choć zatem zasada autonomii nie została wymieniona *explicite*, to jednak ustawodawca konstytucyjny wyraził jej *clou* w rozbudowanej warstwie słownej przepisu art. 24 ust. 3 konstytucji, co obok wolności religijnej każe interpretować system relacji państwo – kościół podług wzorca rozdzielenia. Jak się przy tym zaznacza podkreślenie właśnie autonomii, w dodatku poprzez w miarę precyzyjne określenie jej przejawów, jakie ma miejsce w dyspozycji przepisu art. 24 ust. 3, jest – podobnie jak i w sąsiednich Czechach – motywowane względami historycznymi, a przede wszystkim tradycją systemu józefińskiego, a później komunistycznego, które to systemy przekreślały autonomię i niezależność organizacji religijnych poddając je skutecznej i drobiazgowej kurateli państwa<sup>148</sup>. Wskazanie na autonomię związków

---

<sup>144</sup> Konstytucja Republiki Czeskiej, tłum. i wstęp M. Kruk, Warszawa 1994, s. 73.

<sup>145</sup> Por. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe...*, s. 68 i n.

<sup>146</sup> Por. J.R. Tretera, *Religia i wolność religijna w Republice Czeskiej*, [w:] J. Krukowski (red.), *Religia i wolność religijna w państwach Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie integracji europejskiej*, Lublin 2004, s. 129 i n. Zob. także I.A. Hrdina, *Wolność religijna w porządku konstytucyjnym Republiki Czeskiej*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2005, t. VIII, s. 103 i n.

<sup>147</sup> Konstytucja Republiki Słowackiej, tłum. i wstęp K. Skotnicki, Warszawa 1993, s. 40.

<sup>148</sup> Por. M. T. Staszewski, *Państwo – kościół w Europie Środkowo-Wschodniej. Aspekty instytucjonalno-prawne*, Warszawa 1994, s. 99.

wyznaniowych ma w efekcie pokazywać jakościową zmianę w nastawieniu państwa do kościoła, która to zmiana umieszcza system wzajemnych relacji państwo – kościół w generalnym wzorcu oddzielania. Autonomia związków wyznaniowych, uzupełniona dodatkowo ich niezależnością, jest również elementem, który pozwala domniemywać system rozdziału także i w Wenezueli, której konstytucja nie poświęca szczególnej uwagi relacjom państwowo-kościelnym (art. 59), a jednym elementem właściwym dla systemu rozdziału, poza wskazaną niezależnością i autonomią kościołów, jest indywidualna wolność religijna. Także w Paragwaju konstytucja, w art. 24 zd. 3, gwarantuje związkom wyznaniowym „niezależność i autonomię”, co jest jedynym wyrażonym bezpośrednio w ustawie zasadniczej sposobem uregulowania stanowiska państwa wobec kościołów i związków wyznaniowych *in gremio*<sup>149</sup>. Okazuje się więc, że nawet jednostkowy element deskrypcji stosunków państwowo-kościelnych, o ile oczywiście mieści się w katalogu cech definiujących system rozdziału, może w drodze właściwej wykładni, rozszerzenia i wpisania w ogólny model demokratycznego państwa prawnego wraz ze wszystkimi jego częściami składowymi, prowadzić do uznania obowiązywania systemu oddzielenia państwa i kościoła<sup>150</sup>.

Znacznie częściej jednak do deskrypcji systemu rozdziału, nie ustanowionego wprost w warstwie słownej odpowiedniego przepisu konstytucji, służy kilka cech (atrybutów), w które wyposażone są kościoły i inne związki wyznaniowe, a które z racji swojej opozycyjności względem modelu państwa konfesyjnego, oznaczają, że dla ustrojodawcy pożądanym układem odniesienia do szeroko rozumianej kwestii wyznaniowej był rozdział instytucji państwowych i kościelnych. Przykładem pierwszym z brzegu mogą być postanowienia konfesyjne konstytucji Japonii, w tym zwłaszcza dyspozycja z art. 20 ust 1 zd. 2, wedle której „państwo nie udziela żadnych przywilejów organizacjom religijnym”, a te z kolei „nie mogą wykonywać jakiegokolwiek władzy politycznej”<sup>151</sup>. To ostatnie sformułowanie – „jakiegokolwiek władzy politycznej” – należy jednak tłumaczyć jako władzy „państwowej” czy może raczej „publicznej”, gdyż w każdej dużej strukturze organizacyjnej, a taką jest związek wyznaniowy,

<sup>149</sup> Wskazać jednak należy, że w art. 24 zd. 2 konstytucja osobno reguluje sytuację prawną Kościoła katolickiego, wobec którego stosuje się zasady autonomii, niezależności i kooperacji.

<sup>150</sup> Przy czym wydaje się, że koniecznym takim elementem jest zagwarantowana *expressis verbis* indywidualna wolność sumienia i wyznania.

<sup>151</sup> *Konstytucja Japonii*, tłum. T. Suzuki, P. Winczorek, wstęp A. Garlicka, L. Garlicki, Wrocław 1990, s. 37.

jest realizowana władza polityczna, jeśli pod pojęciem tym rozumie się władzę sprawowaną w dużej grupie społecznej<sup>152</sup>. Intencją ustawodawcy konstytucyjnego Japonii było więc nie tyle pozbawienie organizacji religijnych możliwości wykonywania władzy politycznej, bo to oznaczałoby dewaluację tych organizacji i niedopuszczalną w warunkach rozdziału ingerencję w ich struktury wewnętrzne, co właśnie niedopuszczenie tych organizacji do sprawowania władzy państwowej, co charakteryzowało sytuację wyznaniową Japonii przed uchwaleniem konstytucji, która odpowiadała tradycyjnemu modelowi państwa konfesyjnego. Uzupełnieniem postanowienia z art. 20 ust. 1 zd 2 konstytucji Japonii jest jednoznaczna wypowiedź z art. 20 ust. 2, zgodnie z którą „państwo i jego organy powstrzymują się od nauczania religii oraz od wszelkiej innej działalności religijnej”. W rezultacie przepisy art. 20 pozwalają definitywnie uznać, że obowiązującą zasadą stosunków wyznaniowych w kraju kwitnącej wiśni jest rozdział, którego jednak nie należy, wbrew pozorom, utożsamiać z całkowitą eliminacją elementów konfesyjnych z przestrzeni życia publicznego. Przykłady obecności wątków religijnych w życiu publicznym każą raczej mówić o *tatema* (pozorze) stosunków państwo – religia<sup>153</sup>, jeśli oczywiście miałyby one odpowiadać wiernemu wzorcowi separacji<sup>154</sup>. W rezultacie *honno* (rzeczywistość) relacji konfesyjnych odbiega od założeń teoretycznych, gdyż nie realizuje w sposób bezwzględny cech konstytucyjnie określonych relacji państwowo-kościelnych mieszczących się w pojemnej przecież klasie rozdziału<sup>155</sup>. Raz jeszcze potwierdza to, że aplikacja rozdziału państwa i kościoła nie musi wcale oznaczać laicyzacji państwa (a tym bardziej społeczeństwa) i wyrugowania wszelkich pierwiastków religijnych z życia publicznego.

Również z dwoma, określonymi wyraźnie w ustawie zasadniczej, elementami właściwymi dla systemu rozdziału, *ergo* wprowadzającymi ten

<sup>152</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Osuchowski, *O pojęciu władzy kościoła*, „Człowiek i Światopogląd” 1977, nr 5.

<sup>153</sup> K. Karolczak, *Państwo i religia we współczesnej Japonii*, [w:] B. Górowska (red.), *Przestrzeń polityki i spraw wyznaniowych. Szkice dedykowane Profesorowi Januszowi Osuchowskiemu z okazji 75-lecia urodzin*, Warszawa 2004, s. 319 i n.

<sup>154</sup> Potwierdza to, że rozdział wcale nie musi zawierać w sobie neutralności państwa w sprawach religijnych, a co za tym idzie, nie musi też oznaczać ustanowienia właściwego państwa świeckiego, jeśli tylko nie będzie się sprowadzać świeckości do synonimu rozdziału. W efekcie, na gruncie Japonii, można powiedzieć, że mamy do czynienia z rozdziałem państwa i kościoła, ale zarazem nie mamy do czynienia z neutralnością światopoglądową państwa.

<sup>155</sup> Por. A. Kość, *Państwo a religia w prawodawstwie japońskim*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2002, t. V, s. 3 i n.

system, aczkolwiek bez nazwania go takim wprost, mamy do czynienia w Belgii. Konstytucja tego kraju za rudymenty stosunków konfesyjnych uznaje dwie zasady, mianowicie zasadę równości wyznań oraz zasadę niezależności państwa, z jednej strony, i związków wyznaniowych, z drugiej. Zasada równości wyznań jest przewidziana w dyspozycji art. 19 i 20, które gwarantują „wolność kultu religijnego i publicznego praktykowania go”<sup>156</sup> (art. 19), wskazując zarazem na równość wyznań, choć bez nazwania równości *eo nomine*, mówiąc o „prawach jakiegokolwiek kultu religijnego” (art. 20). Równość wyznań (i tkwiąca w niej również wolność) jest jednak powszechnie zaakceptowana jako reguła regulacji stosunków państwowo-kościelnych<sup>157</sup>, choć trzeba pamiętać, że pierwszoplanowym adresatem oby przepisów konstytucji Belgii jest jednostka, a nie wspólnota konfesyjna. W konsekwencji przepisy te wyrażają w pierwszej kolejności zasadę wolności sumienia i wyznania (art. 19) oraz zakaz dyskryminacji z powodów religijnych (art. 20). Z jednostki jednak przepisy te są ekstrapolowane i na kolektyw, co pozwala uznać ich obowiązywalność również w relacjach *stricte* instytucjonalnych, co po raz kolejny dowodzi tylko, że każda regulacja wymiaru kolektywnego wolności religijnej (a w tym rozdziału państwa i kościoła) stanowi konsekwencję indywidualnej wolności religijnej. Dodatkową, a zarazem przesądzającą o systemie rozdziału zasadą, jest zasada niezależności, która jednak znowu – co ciekawe – nie jest przewidziana wprost, gdyż ustawodawca posługuje się raczej jej ogólną deskrypcją<sup>158</sup>. Odpowiedni przepis konstytucji stanowi bowiem, iż „państwo nie ma prawa interweniować ani w mianowanie, ani we wprowadzanie na urząd duchownych jakiegokolwiek wyznania, jak też zabraniać im utrzymywania kontaktów ze swymi przełożonymi lub publikowania swych aktów”. Widać z tego, że konstytucja nie mówi wprost o niezależności kościoła od państwa, ale wymienia jej przejawy w zakresie organizowania spraw wewnętrznych<sup>159</sup>. Stąd też z opisanych sformułowań wynika dość jednoznacznie zasada niezależności kościoła od państwa, co stanowi *conditio sine qua non* systemu rozdziału<sup>160</sup>. Dlatego również i na gruncie belgijskim można mówić o systemie rozdziału, pamiętając jednak, iż jest to rozdział w bardzo łagodnej, delikatnej postaci. Jak się bowiem stwierdza nie jest to system rozdziału, jeśli przez

<sup>156</sup> Konstytucja Belgii, tłum. i wstęp W. Skrzydło, Warszawa 1996, s. 24.

<sup>157</sup> Por. A. Czohara, *Stosunki państwo – kościół...*, s. 28.

<sup>158</sup> Por. J. Szymanek, *Konstytucyjna regulacja...*, s. 39.

<sup>159</sup> Por. K. Orzeszyna, *Podstawy relacji między...*, s. 126.

<sup>160</sup> Por. A. Czohara, *Stosunki państwo – kościół...*, s. 28.



rozdział rozumieć sytuację, w której „państwo i kościół nie mają ze sobą nic wspólnego”. Będzie to jednak system rozdziału, jeśli się przyjmie, że cechuje go wolność religijna, swoboda działania kościołów oraz i ich niezależność od państwa<sup>161</sup>. Ta ostatnia cecha jest zresztą znacznie częściej uznawana za główną, jeśli wręcz nie jedyną cechą belgijskiego modelu odniesienia się państwa do kwestii wyznaniowej<sup>162</sup>. Swoją drogą wskazuje to, że tradycyjne typologie zawierające się w dychotomii albo państwo wyznaniowe albo państwo z rozdziałem instytucji państwowych i kościelnych (popularnie nazywane świeckim<sup>163</sup>) jest zbyt prosta i w gruncie rzeczy mało heurystyczna, jeśli chce się zaznaczyć rzeczywistą specyfikę stosunków wyznaniowych w coraz bardziej spluralizowanym przecież systemie regulacji państwo – kościół.

W gruncie rzeczy podobnych spostrzeżeń dostarcza przykład Włoch. Zawarty w konstytucji Republiki Włoskiej przepis art. 8 ust. 1<sup>164</sup>, wedle którego „wszystkie wyznania religijne są jednakowo wolne wobec prawa”<sup>165</sup> uzupełniają postanowienie ust. 2 i 3 art. 8. Ustęp 2 instytucjonalizuje zasadę autonomii związków wyznaniowych, poręczając im „prawo organizowania się według własnych przepisów”, zaś ust. 3 konstytucjonalizuje tzw. zasadę bilateralności w układaniu relacji państwa z poszczególnymi związkami wyznaniowymi, postanawiając wyraźnie, iż „ich stosunki z państwem są regulowane przez ustawę na podstawie porozumień z właściwymi przedstawicielami”<sup>166</sup>. Organizacje religijne, które nie chcą bądź nie mogą podpisać stosownych umów z państwem kierują się własnymi statutami i cieszą się wewnętrzną autonomią. Tym sposobem istota stosunków wszystkich niekatolickich związków wyzna-

<sup>161</sup> Por. R. Torfs, *Państwo i kościół w Belgii*, [w:] *Państwo i kościół w krajach...*, s. 33.

<sup>162</sup> Por. np.: K. Orzeszyna, *Podstawy relacji między...*, s. 126, 127; R. Torfs, *Państwo i kościół w Belgii...*, s. 33 i n.

<sup>163</sup> Choć – jak to zostało wskazane wyżej – nie jest to do końca prawidłowe.

<sup>164</sup> Warto wskazać, że konstytucja Włoch odrębnie reguluje sytuację prawną Kościoła katolickiego (w art. 7), a odrębnie pozostałych związków konfesyjnych (art. 8), co jak się podkreśla stanowi wyraz uznania historycznej, a przede wszystkim socjologicznej roli Kościoła katolickiego. Szerzej na ten temat zob. K. Orzeszyna, *Status prawny kościołów i innych związków wyznaniowych w Republice Włoskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 2, s. 61 i n.

<sup>165</sup> *Konstytucja Włoch*, tłum. i wstęp Z. Witkowski, Warszawa 2004, s. 59.

<sup>166</sup> Por. P. Stanisławski, *Proces normowania stosunków pomiędzy państwem a niekatolickimi związkami wyznaniowymi w trybie art. 8 ust. 3 Konstytucji Republiki Włoskiej (ujęcie historyczne)*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2006, t. IX, s. 27 i n. Szerzej na ten temat zob. P. Stanisławski, *Porozumienia w sprawie regulacji stosunków między państwem a niekatolickimi związkami wyznaniowymi we włoskim porządku prawnym*, Lublin 2007, s. 64 i n.

niowych z państwem opiera się na zasadzie wolności organizowania się według własnych regulacji wewnętrznych, co oznacza nieingerencję, a przede wszystkim niekompetencję państwa w tym względzie, co z kolei potwierdza generalną zasadę autonomii. W efekcie, choć *de lege lata* nie ma wysłowionej *in extenso* zasady rozdziału, to jednak należy przyjąć, że zasada ta tkwi w porządku konstytucyjnym Włoch, będąc na swój sposób substytuowaną przez zasadę wolności związków konfesyjnych wobec prawa; zasadę autonomii i wreszcie zasadą bilateralności. Wszystkie te trzy zasady porządkujące relacje instytucjonalne, uzupełnione poręczoną wszystkim bez wyjątku jednostkową wolnością religijną, są wszak właściwe dla modelu zakładającego separację instytucji państwowych i kościelnych. Dlatego uznać należy, że choć konstytucja dystansuje się do jednoznacznego i stanowczego ustanowienia systemu rozdziału, to jednak *tacite* za takim systemem się opowiada instytucjonalizując w sposób wyraźny te rozwiązania, które kojarzone są bezpośrednio z systemem rozdziału. Z pewnością przy tym swoistą normą, normą kluczową z punktu widzenia istoty rozdziału jest zasada, zgodnie z którą „wyznania religijne są jednakowo wolne wobec prawa” (art. 8 ust. 1). Relewantność tej zasady jest tak wielka, że *de facto* stanowi ona, szczególnie w orzecznictwie sądowym, ekwiwalent normy wyrażającej rozdział<sup>167</sup>, potwierdzając w ten sposób aplikację na gruncie włoskim oddzielnie państwa i kościoła, którego ukonkretnieniem, a zarazem dopełnieniem, są pozostałe zasady *explicite* sformułowane w art. 8 ustawy zasadniczej. Rozdział włoski nie jest jednak typowym rozdziałem, jeśli przez rozdział będzie się rozumieć ścisłą separację instytucji państwowych i kościelnych i swoisty agnostycyzm państwowy, dyktowany dyrektywą neutralności. Już na poziomie ustawy zasadniczej widać bowiem różne traktowanie związków wyznaniowych. Inaczej bowiem ustawodawca określa sytuację prawną Kościoła katolickiego (art. 7), inaczej zaś mniejszościowych, niekatolickich związków wyznaniowych (art. 8). W konsekwencji wskazuje się, że „włoskie prawo wyznaniowe jest systemem trójpoziomowym. Najbardziej znaczącą pozycję zajmuje Kościół katolicki, który ze względu na liczbę wiernych i szczególne znaczenie w historii Włoch, cieszy się uprzywilejowaną pozycją (...), środkową pozycję zajmują te wyznania, które zawarły porozumienia z państwem (...), najniższą pozycję zajmują [zaś] wyznania (...), które dopiero niedawno osiedliły się we Włoszech i które przede wszystkim charakteryzują się doktryną i praktyką, będącą zgodnie z dominującą interpretacją w mniej lub bardziej ostrym konflik-

<sup>167</sup> Por. P. Stanisławski, *Porozumienia w sprawie...*, s. 42 i n.

cie z porządkiem publicznym (...). Te grupy regulowane są (...) ogólnymi ustawami dotyczącymi stowarzyszeń i nie przysługują im niektóre ważne przywileje (...), które zostały udzielone na podstawie konkordatu lub porozumienia”<sup>168</sup> związkom wyznaniowym z pozostałych dwóch grup. Potwierdza to po raz kolejny, że prosta schematyzacja na państwa z rozdziałem i państwa wyznaniowe ma dziś stosunkowo niewielką wartość poznawczą. Pluralizm stosowanych rozwiązań instytucjonalnych jest wszak tak wielki, że nie da się niektórych przynajmniej rozwiązań w sposób prosty zaliczyć do jednego lub drugiego wzorca. Zwłaszcza państwo niewyznaniowe nie może być, jak się wydaje, jednoznacznie klasyfikowane jako państwo aplikujące prosty system rozdziału. Państwa dystansujące się do konotacji konfesyjnych nie tworzą więc jakiejś jednej, wspólnej klasy. Rozdział instytucji państwowych i kościelnych może być bowiem radykalny, konsekwentny czy też ścisły, i wtedy państwo nabiera cech państwa *par excellence* świeckiego, jak i mniej ostry, selektywny czy niekonsekwentny, a wtedy – choć ideą ogólną będzie oddzielenie państwa i kościoła – to jednak cechą definiującą model zastosowanego sposobu identyfikacji konfesyjnej państwa będzie albo niezależność państwa i kościoła, albo współdziałanie instytucji państwowych z kościelnymi albo np. równość czy wolność wyznań. Znakomitym potwierdzeniem występowania takich niejednoznacznych przykładów relacji państwo – kościół może być Irlandia. Konstytucja tego kraju, w art. 44 ustanawia kilka zasad ogólnych, które mieszczą się w modelu rozdziału. Należą do nich zobowiązanie państwa do niewspomagania finansowo „żadnej religii” (art. 44 ust. 2 pkt 1); dalej zakaz „dyskryminacji między szkołami prowadzonymi przez wyznawców różnych religii”<sup>169</sup> i wreszcie zasada autonomii, wyrażona formułą, zgodnie z którą „każde wyznanie religijne ma prawo zarządzać swoimi sprawami, posiadać, nabywać i zarządzać własnością, zarówno ruchomą, jak i nieruchomą oraz utrzymywać instytucje dla celów religijnych lub dobroczynnych” (art. 44 ust. 2 pkt 5). Wskazane zasady odpowiadają modelowi rozdziału państwa i kościoła, ale zarazem trudno uznać, że konstytucja Irlandii przewiduje np. cechę neutralności światopoglądowej, a ta – jak wiadomo – jest nieodzowną komponentą rzeczywistej świeckości państwa. W tym samym bowiem art. 44 ust. 1 konstytucja stanowi *expressis verbis*, że „państwo uznaje, iż publiczne oddawanie czci i hołdu jest należne Bogu Wszechmogącemu”, a zarazem, że państwo „utrzymuje Jego Imię w poszanowaniu

---

<sup>168</sup> S. Ferrari, *Państwo i kościół we Włoszech*, [w:] *Państwo i kościół w krajach...*, s. 394.

<sup>169</sup> *Konstytucja Irlandii*, tłum. S. Grabowska, wstęp S. Sagan, Warszawa 2006, s. 77.

i szacunku oraz poważa religię”. W rezultacie specyfika konstytucyjnej regulacji stosunków państwo – kościół w Irlandii nie pozwala uznać Irlandii za państwo świeckie, ale z drugiej strony jasną jest rzeczą, że są też przewidziane takie rozwiązania instytucjonalne, które są właściwe dla systemu rozdziału<sup>170</sup>.

Dlatego uznać wypada, że rozdział instytucji państwowych i eklezjalnych, choć jest już dzisiaj pewnym standardem, to absolutnie nie powoduje standaryzacji stosowanych obecnie rozwiązań instytucjonalnych, które mieszcząc się w pojemnej klasie rozdziału mogą zakładać bardzo rozmaite wersje aplikacji idei ogólnej, jaką jest *separationis ecclesiae et status*. Idea oddzielenia państwa i kościoła może być bowiem, na poziomie przepisów konstytucji, wyrażona w bardzo rozmaity sposób. Może być bowiem ustanowiona wprost, *explicite*, jak i dorozumiany, czyli *implicite*. Przy czym forma bezpośredniego, jednoznacznego, a więc *explicite* wyartykułowania zasady rozdziału może przybrać postać pozytywną, jak i negatywną. Ta pierwsza może z kolei albo proklamować najbardziej radykalną wersję rozdziału, czyli *tout court* państwo świeckie (laickie) albo poprzestać na konstatacji, iż państwo i kościół są po prostu rozdzielone (oddzielone). Natomiast w razie negatywnej deklaracji rozdziału państwa i kościoła można albo zakazać funkcjonowania (istnienia) kościoła państwowego, panującego czy inaczej uprzywilejowanego, albo – w innej, nieco łagodniejszej wersji – religii publicznej, panującej, oficjalnej czy np. dominującej. Negatywna forma rozdziału może być przy tym adresowana wyraźnie do ustawodawcy, zakazując mu odpowiednich działań, które miałyby *in spe* doprowadzić do wprowadzenia religii panującej bądź kościoła państwowego, ale może też nie mieć wyraźnego adresata i przybrać postać zdania oznajmującego, tj. ogólnej deklaracji konstytucyjnej (zasady ustrojowej), wyrażającej intencję respektowania systemu rozdziału bądź dopiero jego wprowadzenia. Z kolei wypowiedzi konstytucyjne jurydykujące rozdział *implicite* sprowadzają się najczęściej do enumeratywnego wyliczenia cech (atrybutów), które jednoznacznie kojarzymy z systemem rozdziału i które warunkują istnienie rozdziału między państwem a kościołem. Katalog takich cech jest przy tym albo mniej, albo bardziej rozbudowany i obejmuje najczęściej równość albo wolność wyznań (a w zasadzie związków wyznaniowych); autonomię i niezależność państwa i kościoła czy też bilateralny mechanizm układania relacji państwowo-kościelnych. W każdym przypadku, poza elemen-

<sup>170</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Casey, *Państwo i kościół w Irlandii*, [w:] *Państwo i kościół w krajach...*, s. 197 i n.

tami definiującymi relacje państwo – kościół w aspekcie kolektywnym, musi być też przewidziana indywidualna wolność sumienia i wyznania. Nie należy wszak zapominać, że system rozdziału, bez względu na formę jego instytucjonalizacji oraz swoisty stopień rygoryzmu czy może raczej determinacji w stosowaniu, jest zawsze konsekwencją i detalizacją indywidualnej wolności religijnej, wobec której ma zawsze charakter wtórny, co oczywiście nie znaczy że mniej ważny. Rozdział państwa i kościoła jest bowiem jedną z kluczowych gwarancji należytej prawnej aplikacji i praktycznej realizacji wolności religijnej jednostki.

## STRESZCZENIE

Artykuł prezentuje kształtowanie się idei rozdziału państwa i kościoła. Wskazuje, że idea była efektem dążenia do umocnienia państwa. Tak długo jak długo państwo wyznaniowe było potrzebne samemu państwu, tak długo się utrzymywało. Kiedy jednak pojawił się pluralizm religijny, religia stała się czynnikiem działającym przeciwko państwu. Dlatego pojawiła się idea rozdzielania państwa i kościoła. Rozdział państwa i kościoła miał być więc czynnikiem konsolidacji państwa. Trzeba jednak pamiętać, że idea rozdziału jest ideą ogólną. Dlatego realizacja tej idei oznacza powstawanie różnych modeli państwa świeckiego. Generalnie, można mówić o modelu pozytywnym i modelu negatywnym. Ten pierwszy wprost deklaruje zasadę państwa świeckiego lub zasadę rozdziału państwa i kościoła. Z kolei model negatywny sprowadza się do zakazu istnienia kościoła państwowego lub oficjalnego. Z kolei model negatywny sprowadza się do zakazu istnienia kościoła państwowego lub oficjalnego.

*Jarosław Szymanek*

## CONSTITUTIONALISATION OF SEPARATION OF CHURCH AND STATE: A COMPARATIVE LEGAL REMARKS

This article presents the development of the idea of separation of church and state. Indicates that the idea was the result of efforts to strengthen the state. As long as the state itself was needed confessional state, so long maintained. But when we came religious pluralism, religion became a factor working against the state. Thus was born the idea of separation of church and state. Separation of the state and the church was to be a factor of consolidation of the state. But keep in mind that the idea of separation is the general idea. Therefore, implementation of this idea is the

emergence of different models of the secular state. Generally, you can talk about the model and model positive negative. The first simply declares the principle of a secular state or the principle of separation of church and state. The negative model reduces to prohibit the existence of a state church or official church.

**KEY WORDS:** *church – state relations; separation of state and church; constitution; models of separation of church and state; secular state*

Tadeusz J. Zieliński

## Systemy prawnej ochrony wolności religijnej o zasięgu międzynarodowym

### SŁOWA KLUCZOWE:

*wolność religijna i światopoglądowa,  
międzynarodowe systemy ochrony praw człowieka, konkordat,  
Stolica Apostolska, Europejska Konwencja Praw Człowieka,  
Komisja do Spraw Międzynarodowej Wolności Religijnej*

Wydany na początku listopada 2009 roku wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie umieszczania krzyży we włoskich szkołach publicznych (*Lautsi przeciwko Włochom*) wywołał szeroki rezonans społeczny<sup>1</sup>. Reakcje powstałe w Polsce należały do najsilniejszych na kontynencie. W szczególności do orzeczenia strasburskiego odniosły się w uchwałach Sejm RP i Senat RP<sup>2</sup>, zaś w publicznym wystąpieniu podczas święta narodowego wypowiedział się na jego temat Prezydent RP Lech Kaczyński. Ten jeden – aczkolwiek dość nietypowy – przypadek pokazuje, jak silne reperkusje może wywoływać realizacja norm prawa międzynarodowego z zakresu wolności sumienia i wyznania. Znaczenie prawnej ochrony postaw religijnych nie maleje, mimo oczywistych w świecie kultury zachodniej silnych tendencji sekularyzacyjnych. Rozwój tych tendencji, z wielu względów naturalny i nieunikniony, nie usuwa jednak

<sup>1</sup> Polski przekład wyroku: *Sprawa Lautsi przeciwko Włochom*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2010, t. 2, s. 203–218. Zob. P. Borecki, D. Pudzianowska, *Glosa do wyroku z 3 XI 2009 w sprawie Lautsi v. Włochy, skarga nr 30814/06*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 4.

<sup>2</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawie ochrony wolności wyznania i wartości będących wspólnym dziedzictwem narodów Europy, Monitor Polski Nr 78, poz. 962; Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lutego 2010 r. w sprawie poszanowania Krzyża, Monitor Polski Nr 7, poz. 57.

dostrzegalnej z różnych perspektyw potrzeby wzmocnienia prawnych gwarancji ochrony szeroko pojętych swobód światopoglądowych.

Wśród racji przemawiających za rozwojem prawnych systemów strzegących wolności sumienia należy przykładowo wskazać:

- 1) zaznaczające się napięcia między stanowczymi formami sekularyzacji przestrzeni publicznej a stanowczymi, niekiedy wręcz fundamentalistycznymi, formami utrzymywania wpływów religii lub dokonywania jej ekspansji;
- 2) potrzebę stanowienia norm dla pokojowego koegzystowania w społeczeństwie wyraźnie różniących się między sobą grup kulturowych, nierzadko opierających swoją tożsamość na religii;
- 3) powstawanie nowych zjawisk (w tym i ruchów) religijnych, co zresztą jest odwiecznym, typowym przejawem dynamiki społecznej;
- 4) zabieganie przez wspólnoty religijne o gwarancje prawne dla swych wyznawców umożliwiające im przyjmowanie postaw zgodnych z postulatami religii a odbiegających w danym obszarze od zachowań społecznie dominujących.

Na podkreślenie zasługuje przy tym fakt, iż współcześnie wspólnoty religijne, względnie indywidualne osoby działające na rzecz środowisk religijnych, odwołują się do pojęcia wolności religijnej, by przykładowo:

- 1) w celu ochrony twierdzeń religijnych tak określić granice wolności słowa, by niektóre wypowiedzi w sprawie religii nie były dopuszczalne (problematyka „błuźnierstwa” i „mowy nienawiści”);
- 2) w celu wdrożenia najmłodszej generacji wiernych w sprawy religii państwo finansowało edukację religijną;
- 3) w celu ustrzeżenia wiernych przed konfrontacją z poglądami nie akceptowanymi przez daną perspektywę religijną, zmodyfikować lub potraktować jako opcjonalne niektóre przedmioty szkolne (m.in. edukacja seksualna, edukacja przyrodnicza, edukacja w zakresie praw człowieka, edukacja obywatelska, wychowanie fizyczne);
- 4) w celu utrzymania i krzewienia religijnej percepcji małżeństwa, płci, seksualności, sposobu powstania, ratowania i ustania życia człowieka hamować przyjęcie norm od niej odstających, a w przypadku ich wprowadzenia, przyjąć normy umożliwiające wiernym i wspólnotom religijnym uchylać się od sankcjonowania tych standardów (bezpośredniego przez udział w procedurach lub pośredniego przez udział w ich finansowaniu).

Historycznie rzecz biorąc kategoria wolności sumienia i wyznania powstała w kontekście potrzeby ochrony osób, którym odmawiano prawa do wolności posiadania światopoglądu (religijnego albo areligijnego) nie



akceptowanego przez większość. Znamienne jest, iż współcześnie do pojęcia wolności religijnej jako elementu wolności sumienia i wyznania odwołują się nie tylko zdominowane mniejszości, ale i dominujące większości, domagając się dla siebie traktowania, jakie w państwie demokratycznym należy się narażonej na dyskryminację mniejszości<sup>3</sup>. Nie ulega wątpliwości, iż większość religijna w państwie ma pełne prawo do korzystania z wolności religijnej, pod warunkiem wszakże, iż jej realizacja nie spowoduje nadania wolności sumienia i wyznania takiego rozumienia, które spowoduje jej zaprzeczenie. Ochrona wolności większości nie może bowiem polegać na zaprzeczeniu istoty wolności mniejszości.

W ślad za powyższą sygnalizacją niektórych tematów z zakresu współczesnej problematyki wolności sumienia i wyznania, wskazujących na aktualność poruszanych kwestii, dalszy wywód koncentrował się będzie na przedstawieniu trzech wiodących systemów ochrony wolności religijnej o zasięgu międzynarodowym, posiadających zwłaszcza szczególną rangę w atlantyckim kręgu kulturowym. Doniosłość stosowania instrumentów prawa międzynarodowego jest w tym względzie oczywista, co chociażby na poziomie świadomości potocznej uzmysłowił przywołany na wstępie wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Dlatego też znajomość przyjętych na gruncie prawa modeli tego typu służyć może ich udoskonalaniu, a także stosowaniu rozwiązań najbardziej skutecznych a zarazem zgodnych z najwyższymi standardami współczesnej demokracji. Prezentowane trzy systemy ukazane zostaną w porządku wyznaczonym przez chronologię ich zaistnienia. Każdy z nich przedstawiony zostanie przede wszystkim w następujących aspektach: 1) geneza; 2) podmioty gwarantujące; 3) mechanizm gwarancyjny. Wywód zakończą stwierdzenia podsumowujące.

Przed przejściem do zasadniczej części pracy poczynić należy uwagę terminologiczną. W prezentowanych rozważaniach pojęcie wolność sumienia i wyznania oraz wolność światopoglądowa rozumie się jako najszersze określenie swobód dotyczących przekonań, w tym i przekonań religijnych, i to we wszystkich aspektach, łącznie z aspektem przejawiania (praktykowania) tych przekonań. Wolność religijna zatem jest w kon-

---

<sup>3</sup> Świeżym przykładem takiego sposobu myślenia jest wypowiedź prof. Andrzeja Zolla, wybitnego prawnika, byłego prezesa Trybunału Konstytucyjnego i byłego Rzecznika Praw Obywatelskich. W odniesieniu do przywołanego wcześniej wyroku w sprawie *Lautsi* w udzielonym „Tygodnikowi Powszechnemu” wywiadzie stwierdził, iż „trybunał w Strasburgu poszedł zdecydowanie za daleko, nie uwzględniając koniecznej ochrony praw większości” – *Porwanie Europy*, „Tygodnik Powszechny” nr 46 (3149) z 15 listopada 2009 r., s. 6.

tekście takiego ujęcia jednym z elementów wolności światopoglądowej względnie wolności sumienia i wyznania. Przez wolność religijną rozumieć przy tym będziemy nie tylko wolność wyznawania wiary religijnej (wolność religii), jak i wolność nie wyznawania takiej wiary (wolność od religii).

## System watykański

Określenie użyte w nazwie tego systemu może być z powodzeniem zastąpione terminem „konkordatowy”, od nazwy umowy międzynarodowej, którą często się w ramach opisywanego modelu stosuje. Termin „system watykański” jest o tyle nieścisły, iż niezbędnym uczestnikiem tego modelu jest Kościół Katolicki reprezentowany zwykle przez podmiot prawa międzynarodowego w osobie Stolicy Apostolskiej<sup>4</sup>. To Stolica Apostolska a nie Państwo-Miasto Watykan jest najczęściej stroną umów międzynarodowych będących podstawą opisywanego systemu gwarancyjnego. Wszakże dla łatwej identyfikacji tego modelu, odwołujemy się tutaj do nazwy terytorium, na którym znajduje się siedziba papieża, będącego głową Stolicy Apostolskiej.

Jak już wynika z dotychczasowych stwierdzeń, model watykański zasada się na układach międzynarodowych zawieranych przez Stolicę Apostolską z państwami<sup>5</sup>. Ich celem jest w szczególności stworzenie gwarancji wolności religijnej dla Kościoła Katolickiego i katolików na terenie danego państwa<sup>6</sup>.

## Geneza

Początków systemu watykańskiego należy się dopatrywać w pierwszych konkordatach, pośród których za najwcześniejszy uważa się konkordat

<sup>4</sup> Zob. A. Mezglewski, *Stolica Apostolska i Państwo Watykańskie jako podmioty prawa międzynarodowego*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2005, t. 8, s. 295–303.

<sup>5</sup> W środowiskach prawniczych Kościoła Katolickiego rozważa się zawarcie konkordatu lub podobnego traktatu Stolicy Apostolskiej z Unią Europejską. Kontekst tych zamierzeń ukazuje J. Łopatowska-Rynkowska, *Instytucjonalizacja dialogu pomiędzy Unią Europejską a podmiotami wyznaniowymi w kontekście doświadczeń narodowych państw członkowskich*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2006, t. 9, s. 51–74.

<sup>6</sup> Por. M. Pietrzak, *Konkordat*, [w:] E. Smoktunowicz, C. Kosikowski (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok–Warszawa 2000, s. 365.

wormacki z 1122 roku<sup>7</sup>. Służyły one początkowo przede wszystkim trwałemu i pokojowemu rozstrzygnięciu sporów zachodzących między władzą państwową a władzą kościelną na terenach, gdzie katolicyzm był religią panującą. Z czasem umowy ze Stolicą Apostolską zawierały państwa, w których Kościół Katolicki nie cieszył się taką pozycją (w ostatnich dekadach znajdowały się pośród nich: państwa arabskie i Izrael)<sup>8</sup>. U podstaw woli wejścia tej grupy państw w omawianą dwustronną relację traktatową leżą różne przesłanki. Niebagatelną rolę w tym względzie odgrywa pozycja dyplomatyczna Stolicy Apostolskiej, utrzymującej więzi z olbrzymią liczbą państw i posiadającej korpus dyplomatyczny cieszący się wysoką renomą, co ma znaczenie przy zamiarze wywierania wpływu dyplomatycznego na podmioty trzecie. Zawarcie układu konkordatowego wzmacnia stosunki z papieżem i otwiera partnerowi drogę do pełniejszego korzystania z możliwości dyplomacji watykańskiej. Mimo takich perspektyw szereg państw nie wyraża woli wejścia w relację konkordatową ze Stolicą Apostolską, uwzględniając w szczególności tezę, iż dwustronne traktaty zawierające gwarancje dla Kościoła Katolickiego, uprzywilejowują jedną grupę religijną<sup>9</sup>. Tego rodzaju argument ma swoją wagę w krajach o większości ludności protestanckiej jak USA, Wielka Brytania, państwa skandynawskie, a także krajach o nikłym odsetku ludności katolickiej jak Rosja czy Japonia<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> W. Góralski, *Wstęp do prawa wyznaniowego*, Płock 2003, s. 85; J. Krukowski, *Konkordaty współczesne. Doktryna, teksty (1964–1994)*, Warszawa 1995, s. 18.

<sup>8</sup> Zob. np. *Modus vivendi między Stolicą Apostolską i Republiką Tunezji podpisany 27 czerwca 1964*, [w:] J. Krukowski, *Konkordaty współczesne...*, s. 412–417; *Układ fundamentalny między Stolicą Apostolską i Państwem Izrael podpisany 30 grudnia 1993*, [w:] tamże, s. 324–329.

<sup>9</sup> Zwolennicy modelu konkordatowego twierdzą, iż taka okoliczność nie zachodzi, gdyż „zawarcie konkordatu nie tylko nie narusza zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych, ale stwarza dla państwa demokratycznego zobowiązanie do rozszerzenia na inne kościoły i związki wyznaniowe takich gwarancji, jakie zostały zawarte w konkordacie dla Kościoła katolickiego” – H. Suchocka, [w:] *Polski model relacji państwo-Kościół w świetle Konstytucji RP i Konkordatu z 1993 roku*, [w:] J. Wroceński, H. Pietrzak (red.), *Konkordat polski w 10 lat po ratyfikacji. Materiały z konferencji*, Warszawa 2008, s. 48.

<sup>10</sup> Wiele państw z tego kręgu utrzymuje stosunki dyplomatyczne ze Stolicą Apostolską względnie z Państwem Watykan. Na temat postawy USA w tym zakresie zob.: T.J. Zieliński, *Przedstawicielstwo dyplomatyczne Stanów Zjednoczonych Ameryki przy Watykanie a Pierwsza Poprawka do Konstytucji USA (aspekty historyczne i prawne)*, „Prawo i Religia” 2007, t. 1, s. 153–174. Należy zauważyć, że w 2009 roku pojawiły się głosy o możliwości zawarcia konkordatu między Watykanem a Federacją Rosyjską.

## Podmioty gwarantujące

W systemie watykańskim występują wyłącznie dwa podmioty gwarantujące przestrzeganie postanowień zawartego układu. Obok Stolicy Apostolskiej jest nim państwo zainteresowane stworzeniem gwarancji dla Kościoła Katolickiego i jego wyznawców. Na marginesie należy odnotować, iż szereg państw będących stronami konkordatów, w celu zbliżenia sytuacji prawnej niekatolickich wspólnot religijnych i ich wiernych do pozycji Kościoła Katolickiego i katolików, określonej w układzie ze Stolicą Apostolską, zawiera na forum krajowym dwustronne umowy z najbardziej liczącymi się niekatolickimi korporacjami religijnymi. Przykładem takich rozwiązań są regulacje stosowane we Włoszech<sup>11</sup>, w niektórych krajach Republiki Federalnej Niemiec<sup>12</sup> oraz – dotychczas niezrealizowany – model przewidziany w art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>13</sup>. Nie są one jednak częścią charakteryzowanego tutaj modelu watykańskiego, a raczej konsekwencją jego stosowania, wprowadzaną z inicjatywy państwa pragnącego niwelować ewentualność dyskryminacji na tle religijnym instytucji i osób innych niż Kościół Katolicki.

## Mechanizm gwarancyjny

Zasadą jest, iż konkordat jako akt prawa międzynarodowego staje się częścią krajowego porządku prawnego i stosuje się bezpośrednio na równi z normami ustawowymi. Taka sytuacja ma miejsce w Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie w systemie źródeł prawa ratyfikowane umowy prawa międzynarodowego stanowią element prawa krajowego, stojąc w hierarchii źródeł prawa ponad aktami rangi ustawy<sup>14</sup>. Konsekwencją takiej regulacji konstytucyjnej jest wymóg zgodności ustawodawstwa zwykłego z normami konkordatu (obecnie: układu podpisanego 28 lipca 1993 r.

<sup>11</sup> Zob. P. Stanisławski, *Porozumienia w sprawie regulacji stosunków między państwem a niekatolickimi związkami wyznaniowymi we włoskim porządku prawnym*, Lublin 2007, *passim*.

<sup>12</sup> P.A. Leszczyński, *Kontekstualizacja zasady rozdziału kościoła i państwa na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] M. Pietrzak (red.), *Francuska ustawa z 9 grudnia 1905 roku o rozdziale kościołów i państwa z perspektywy stu lat*, Warszawa 2007, s. 118–119.

<sup>13</sup> Zob. np. W. Uruszczak, *Art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Problemy interpretacyjne*, [w:] P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński (red.), *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, Warszawa 2009, s. 477–486; T.J. Zieliński, *Mankamenty układowego regulowania sytuacji prawnej związków wyznaniowych na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2009, t. 1, s. 27–43.

<sup>14</sup> Art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

a ratyfikowanego 23 lutego 1998 r.<sup>15</sup>). Pośród różnych dróg dochodzenia realizacji norm konkordatowych, w polskim systemie ustrojowym na czoło wybija się jako instrument najdalej idący instytucja wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności przepisów prawa rangi ustawowej i niższej z konkordatem jako aktem prawa międzynarodowego. W przypadku orzeczenia przez Trybunał takiej niezgodności, zakwestionowany przepis zostaje usunięty z obrotu prawnego<sup>16</sup>.

## System europejski

Europa jest kontynentem, który był w historii miejscem chyba najbardziej drastycznych przejawów nietolerancji i gwałtów zadanych wolności sumienia. Pogańskie prześladowania chrześcijan, chrześcijańskie prześladowania pogan, heretyków i żydów, inkwizycja, kontrreformacja, procesy czarownic, czy wreszcie Holokaust, stanowią przykład doświadczeń europejskich zmuszających liberalnie myślące środowiska do poszukiwania skutecznych modeli ochrony praw jednostki i grup społecznych w zakresie zagadnień światopoglądowych. Dopiero po nieporównywalnej z niczym innym tragedii II wojny światowej podjęto próbę wprowadzenia tutaj ponadpaństwowego, w zamierzeniu ogólnokontynentalnego, systemu gwarantowania praw człowieka, obejmujących także – co oczywiste – swobody w zakresie sumienia i wyznania. Ustanowiony on został przez europejską konwencję praw człowieka i podstawowych wolności (dalej oznaczana w skrócie jako EKPC)<sup>17</sup> i obejmuje w chwili obecnej niemal wszystkie państwa kontynentu europejskiego.

## Geneza

Bezpośrednim czynnikiem sprawczym utworzenia systemu ochrony praw człowieka opartego na EKPC był zainicjowany krótko po II wojnie światowej ruch służący zjednoczeniu zrujnowanego przez hitleryzm i targanego nowymi antagonizmami kontynentu europejskiego<sup>18</sup>. Ruch ów

---

<sup>15</sup> Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską podpisany w Warszawie 28 lipca 1993 r., Dz.U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318.

<sup>16</sup> Zob. w szczególności art. 188 i 191 Konstytucji RP. Trzeba przy tym zaznaczyć, iż dopuszczalne jest także badanie konstytucyjności konkordatu (art. 188 pkt 1).

<sup>17</sup> Zob. *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, [w:] K. Motyka (red.), *Prawa człowieka – wprowadzenie, wybór źródeł*, Lublin 2004, s. 209–233.

<sup>18</sup> M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej*, Warszawa 1992, s. 11.

przyjął kształt instytucjonalny w postaci utworzonej przez w 1949 roku przez 10 państw (Belgia, Dania, Francja, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Norwegia, Szwecja, Włochy, Zjednoczone Królestwo) Rady Europy, mającej na celu gwarantować w Europie, poprzez państwa członkowskie, przestrzeganie zasad ochrony praw człowieka i pluralizmu, rządów prawa i demokracji parlamentarnej. Efektem działalności Rady Europy było m.in. sporządzenie, a następnie podpisanie 4 listopada 1950 roku w Rzymie, europejskiej konwencji praw człowieka, która weszła w życie 3 września 1953 roku. EKPC składa się z tekstu podstawowego oraz powstałych w późniejszym okresie 14 protokołów dodatkowych. Zawiera katalog praw i wolności człowieka, w tym m.in. statuuje prawo do życia, zakaz stosowania tortur i niehumanitarnego traktowania, zakaz niewolnictwa, poddaństwa i pracy przymusowej, prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, do uczciwego procesu, poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, prawo do wolności myśli, sumienia, wyznania i swobody wypowiedzi i wolności prasy, wolności zgromadzeń i stowarzyszeń, prawo do małżeństwa i założenia rodziny. Prawa z zakresu wolności światopoglądowej ujęte są zwłaszcza w art. 9 EKPC. Ich wykładnia została dokonana w orzecznictwie organów judykacyjnych ustanowionych przez konwencję, jakie narosło na tle skarg na przypadki naruszenia tej normy<sup>19</sup>.

### Podmioty gwarantujące

Obowiązek przestrzegania praw i wolności objętych EKPC ciąży na wszystkich państwach będących stronami tego aktu prawa międzynarodowego. Stroną konwencji są państwa członkowskie Rady Europy<sup>20</sup>. Obecnie jest to 47 państw, w tym spośród państw przyjętych w ostatnich dwóch dekadach znajdują się: Armenia, Azerbejdżan, Federacja Rosyjska, Gruzja, Serbia i Turcja<sup>21</sup>. Prawa ujęte w EKPC są więc gwarantowane indywidualnie przez poszczególne państwa-strony, jak i zbiorowo

<sup>19</sup> Na ten temat w języku polskim zob. zwłaszcza: K. Warchałowski, *Prawo do wolności myśli, sumienia i religii w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Lublin 2004, *passim*. Zob. wiodącą w Europie monografię na ten temat: C. Evans, *Freedom of Religion under the European Convention on Human Rights*, Oxford–New York 2001, *passim*.

<sup>20</sup> L. Zwaak, *Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, [w:] B. Banaszak (red.), *Prawa człowieka. Geneza – koncepcje – ochrona*, Wrocław 1993, s. 139. Należy dodać, iż warunkiem członkostwa w Unii Europejskiej jest członkostwo w Radzie Europy, a tym samym i posiadanie statusu państwa-strony EKPC.

<sup>21</sup> Por. J. Galster (red.), *Podstawy prawa Unii Europejskiej. Zarys wykładu*, Toruń 2006, s. 32.

przez ogół państw członkowskich Rady Europy. Szczególnym przejawem tego rozwiązania jest, wskazana dalej w opisie mechanizmu gwarancyjnego, instytucja skargi międzypaństwowej, tzw. złożonej przez jedno państwo-stronę względnie grupę państw, przeciwko państwu oskarżonemu o naruszanie konwencji.

Ze względu na sytuację międzynarodową, a zwłaszcza ze względu na pozostawianie przez powojenne blisko półwiecze w orbicie dominacji Związku Radzieckiego, Polska znajdowała się poza systemem ochrony praw podstawowych ukształtowanym przez Radę Europy. Po przełomie społeczno-politycznym roku 1989 otworzyła się możliwość zmiany tego stanu rzeczy. Rzeczpospolita Polska przystąpiła do Rady Europy 26 listopada 1991 r., europejską konwencję praw człowieka ratyfikowała 19 stycznia 1993 r., a jurysdykcję organów orzekających EKPC uznała w maju tegoż roku 1993.

### Mechanizm gwarancyjny

Wyjątkowość systemu ustanowionego przez EKPC polega na zapewnieniu ochrony praw człowieka na płaszczyźnie międzynarodowej w drodze postępowania sądowego<sup>22</sup>. Każda osoba fizyczna, grupa osób fizycznych lub instytucja niepubliczna (pozarządowa) może zaskarżyć do organów sądowych ustanowionych przez konwencję naruszenie przez państwo-stronę EKPC praw przez nią gwarantowanych (skarga indywidualna). Naruszenie takie podlega również – jak już wcześniej zaznaczono – zaskarżeniu przez jedno lub więcej państw-stron konwencji (skarga międzypaństwowa). Skargę indywidualną może wnieść obywatel państwa, któremu zarzuca się łamanie konwencji, jak również inna osoba przebywająca na jego terytorium (znajdująca się pod jego jurysdykcją), lecz nie posiadająca obywatelstwa tego państwa, zarówno obywatel innych państw, jak i bezpaństwowiec. Wniosek składany jest do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, jako jednego z dwóch organów stojących na straży realizacji konwencji, obok Komitetu Ministrów Rady Europy<sup>23</sup>. Skarga indywidualna jest dopuszczalna, gdy wnioskodawca wyczerpie tryb instancyjny postępowania sądowego w danej sprawie przewidziany

---

<sup>22</sup> M. Herdegen, *Prawo europejskie*, wyd. 2, Warszawa 2006, s. 14.

<sup>23</sup> Do 1998 r. istniał trzeci organ omawianego systemu, a mianowicie Europejska Komisja Praw Człowieka, zniesiona Protokołem Nr 11 do konwencji. Tło zmian w tym zakresie ukazują: A. Bisztyga, *Droga do reformy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka” nr 10, Katowice 1995, s. 31–57.

w prawie krajowym państwa, przeciwko któremu jest ona skierowana i przy zachowaniu przewidzianego konwencją terminu, tudzież innych przepisanych kryteriów proceduralnych<sup>24</sup>. Skarżący może domagać się w toku realizacji procedury kontrolnej zaprzestania naruszania praw określonych w EKPC, zaprowadzenia stanu zgodnego z nimi oraz przyznanie zadośćuczynienia finansowego z tytułu doznanej szkody. Nad wykonaniem ostatecznych wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka czuwa Komitet Ministrów Rady Europy.

System ochrony praw podstawowych stworzony przez EKPC ustanowił wysoki i szczegółowy standard respektowania tych praw. Ma to szczególne znaczenie dla państw nie posiadających dużego dorobku prawa stanowionego w tym zakresie (jak np. Wielka Brytania)<sup>25</sup>, sądownictwa konstytucyjnego (jak np. Francja<sup>26</sup>) czy dopiero wchodzących na drogę budowy demokratycznego modelu sprawowania władzy. Jeśli konwencja staje się elementem prawa krajowego (tak jak w Rzeczypospolitej Polskiej) jej postanowienia muszą być realizowane przez poszczególne władze publiczne. Jeśli wiąże państwo jedynie w aspekcie prawnomiędzynarodowym, obowiązuje wymóg zgodności prawa krajowego z postanowieniami konwencji. W każdym razie, choć w zróżnicowany sposób, EKPC wpływa na poziom respektowania określonych w niej swobód. W przypadku wielu państw wymusza na władzy publicznej zachowania często dotąd nie projektowane przez kręgi rządzące.

W zakresie spraw z obszaru wolności sumienia i wyznania kontrola sprawowana przez organy strasburskie doprowadziła do ustalenia ogólnoeuropejskiego modelu gwarantowania swobód światopoglądowych. Jego atutem jest wprowadzenie wysokich standardów ochrony w państwach najbardziej zaniedbanych pod względem respektowania praw mniejszości religijnych, w tym jednostek i grup wyznających i praktykujących religie niepopularne lub egzotyczne oraz osób bezwyznaniowych. Jej niedostatki wiążą się natomiast z okolicznością, iż orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnosi się do państw często głęboko zróżnicowanych pod względem podejścia do zjawiska religii, w tym i mniejszości wyznaniowych. Przykładowo, istniejąca w niektórych państwach-stronach instytucja religii urzędowej, zmusza Trybunał do czynienia koncesji na rzecz tego rodzaju specyficznych rozwiązań, zezwalając na inne formy

<sup>24</sup> Szerzej: M. Herdegen, *Prawo europejskie...*, s. 16–20.

<sup>25</sup> W tej sprawie: A. Bisztyga, *Oddziaływanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na porządek prawny Zjednoczonego Królestwa*, Katowice 2008, *passim*.

<sup>26</sup> We Francji istnieje jedynie model uprzedniej (prewencyjnej) kontroli konstytucyjności projektów prawodawczych.



państwowego protekcjonizmu religijnego, co nie może pozostać bez wpływu na ogólny standard ochrony praw jednostki.

## System amerykański

Mianem „systemu amerykańskiego” określony tutaj został model gwarantowania przestrzegania wolności religijnej w skali międzynarodowej zapewniany przez Stany Zjednoczone Ameryki na podstawie jednostronnego zobowiązania. Stanowi on przejaw tradycyjnej w USA koncentracji władz publicznych na działaniach mających na celu strzeżenie szeroko zakrojonych swobód sumienia i wyznania<sup>27</sup>. Postawa ta wynika z wartości określonych w Konstytucji Stanów Zjednoczonych, a zwłaszcza z postanowień Pierwszej Poprawki (z 1791 roku) do ustawy zasadniczej, statuujących zakaz wprowadzania przez państwo religii i zabraniającego swobodnego praktykowania religii. Postanowienia Konstytucji zostały szczegółowo rozwinięte w orzecznictwie sądowym i w prawie stanowionym, czego owocem jest długi katalog wolności w kwestiach światopoglądowych.

## Geneza

Omawiany system dotyczący ochrony wolności religijnej w wymiarze międzynarodowym skonstruowany został niedawno w oparciu o federalną ustawę o międzynarodowej wolności religijnej z 1998 roku<sup>28</sup>. Jako główną przesłankę uchwalenia tego aktu prawnego Kongres USA wskazał fakt poważnych naruszeń wolności sumienia i wyznania w dokonywanych wielu państwach w różnych częściach świata. Powołał się też na względy wzięte z historii Stanów Zjednoczonych, a mianowicie okoliczność przybycia prekursorów państwowości amerykańskiej do Nowego Świata w poszukiwaniu wolności od prześladowań i innych form ucisku w sprawach religii, z czego parlament USA wywodzi swoje zobowiązanie

---

<sup>27</sup> Specyfikę amerykańskiego kształtu relacji między państwem a religią w różnych ujęciach metodologicznych i merytorycznych ukazują prace: R.M. Małajny, *„Mur separacji” – państwo a kościół w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Katowice 1992; M. Potz, *Granice wolności religijnej. Kwestie wolności sumienia i wyznania oraz stosunku państwa do religii w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Wrocław 2008; T.J. Zieliński, *Państwo wobec religii w szkole publicznej według orzecznictwa Sądu Najwyższego USA*, wyd. 2, Toruń 2008; S. Burdziej, *Religia obywatelska w Stanach Zjednoczonych*, Kraków 2009.

<sup>28</sup> The International Religious Freedom Act of 1998, Public Law 105–292 (później nowelizowana).

do działań na rzecz swobód światopoglądowych. Dla Stanów Zjednoczonych i ich twórców wolność sumienia stanowiła i stanowi – według słów ustawy – „podporę naszego Narodu”. Celem omawianego aktu prawnego jest krzewienie wolności religijnej jako elementu polityki zagranicznej USA, w tym także przeciwdziałanie zjawisku prześladowań religijnych w innych państwach. Za standard ochrony tejsze wolności ustawa przyjęła Powszechną Deklarację Praw Człowieka, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Akt końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy przyjęty w Helsinkach, Deklarację w sprawie eliminacji wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji opartych na religii lub wierzeniach, Kartę Narodów Zjednoczonych i EKPC.

### Podmioty gwarantujące

W przeciwieństwie do dwóch wcześniej przedstawionych systemów ochrony wolności religijnej, prezentowany model opiera się w istocie rzeczy na zaangażowaniu tylko jednego podmiotu, którym są Stany Zjednoczone. USA obciążły same siebie obowiązkiem monitorowania sytuacji w zakresie przestrzegania wolności religijnej w skali globalnej, podejmowania działań mających na celu eliminację praktyk w nią godzących i stosowaniem sankcji wobec państw dokonujących jej naruszeń<sup>29</sup>. Choć ustawa z 1998 roku wskazuje liczne wielostronne akty prawa międzynarodowego dotyczące swobód sumienia, to jednak udział innych niż USA państw w procesie implementacji omawianego systemu może wynikać z innych powodów niż zobowiązania prawnomiędzynarodowe.

### Mechanizm gwarancyjny

Ustawa federalna z 1998 roku powołała kilka nowych organów i instytucji federalnych realizujących jej cele oraz określiła nowe zadania administracji federalnej i izb parlamentarnych. W szczególności ustanowiono: 1) Urząd Międzynarodowej Wolności Religijnej (Office of the International Religious Freedom) na czele z kierownikiem w osobie ambasadora pełnomocnego (Ambassador-at-Large), 2) Komisję do Spraw Międzynarodowej Wolności Religijnej (Commission on International Religious Freedom)<sup>30</sup> oraz Specjalnego Doradcę do Spraw Międzynarodowej Wol-

<sup>29</sup> Por. D.H. Davis, *Thoughts on Religious Persecution Around the Globe. Problems and Solutions*, „Journal of Church and State” 1998, t. 40, nr 2, s. 286–287.

<sup>30</sup> Powszechnie używana nazwa tego organu brzmi: United States Commission on International Religious Freedom.

ności Religijnej (Special Advisor on International Religious Freedom) działającego w ramach Narodowej Rady Bezpieczeństwa (National Security Council).

Komisja do Spraw Międzynarodowej Wolności Religijnej (KMWR) jest podmiotem publicznym złożonym z dziewięciu członków wybranych spośród osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem z zakresu zagadnień wolności sumienia i wyznania oraz spraw międzynarodowych. Trzech członków (komisarzy) powołuje Prezydent USA, czterech liderzy partii opozycyjnej w Izbie Reprezentantów i w Senacie, pozostałych dwóch liderzy partii rządzącej w obu izbach Kongresu. Wybór dokonywany jest na czas (obecnie) dwuletniej kadencji (obecna wygasa we wrześniu 2011 roku). Komisja wyposażona jest w aparat urzędniczy. Do kompetencji KMWR należy monitorowanie sytuacji w zakresie przestrzegania wolności religijnej w państwach świata i przedstawianie wniosków w tym zakresie Prezydentowi USA, Sekretarzowi Stanu i Kongresowi. Komisja ma obowiązek publikować 1 maja każdego roku raport o stanie przestrzegania wolności religijnej w ujęciu globalnym (ostatni został wydany 1 maja 2009 r. jako *Annual Report of the U.S. Commission on International Religious Freedom, May 2009*), wskazujący państwa dokonujące poważnych pogwałceń swobód sumienia. Jednocześnie raport dokonuje oceny działań Departamentu Stanu w zakresie realizacji ustawy z 1998 r.

Urząd Międzynarodowej Wolności Religijnej (UMWR) został usytuowany w ramach Departamentu Stanu. Jego kierownik w osobie ambasadora pełnomocnego z urzędu uczestniczy w pracach KMWR z głosem doradczym. Urząd – podobnie jak Komisja – sporządza coroczny raport o przestrzeganiu wolności sumienia i prześladowaniach religijnych we wszystkich państwach świata (nie później niż 1 IX każdego roku). Raport Urzędu w przeciwieństwie do raportu Komisji zawiera wnioski z obserwacji pod wspomnianym kątem każdego państwa świata. Na jego podstawie Sekretarz Stanu USA sporządza listę „krajów szczególnej troski” („countries of particular concern” – CPC)<sup>31</sup>, jeśli idzie o naruszanie wolności chronionych ustawą.

Specjalny Doradca do Spraw Międzynarodowej Wolności Religijnej analizuje przywołaną problematykę z perspektywy interesów bezpieczeństwa państwowego USA. Jako członek Krajowej Rady Bezpieczeństwa

---

<sup>31</sup> Raport z 2009 r. zawiera następującą listę państw oznaczonych jako CPC: Arabia Saudyjska, Birma, Chiny, Erytrea, Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna, Iran, Pakistan, Sudan, Turkmenistan, Uzbekistan, Wietnam. Zob. [www.uscirf.gov](http://www.uscirf.gov) – dostęp: 18 listopada 2009 r.

służy Prezydentowi radą w zakresie zasadności wdrożenia procedur wpływu na państwa wpisane na listę CPC. Prezydent Stanów Zjednoczonych jest bowiem jedynym podmiotem uprawnionym do stosowania sankcji z katalogu ujętego w ustawie federalnej.

## Konkluzje

W powyższym wywodzie przedstawiono trzy znacznie różniące się od siebie systemy ochrony wolności sumienia i wyznania o zasięgu międzynarodowym. Zaprezentowano je w porządku wyznaczonym momentem ich zaistnienia. Bilateralny model watykański, stosowany najczęściej w państwach, w których rzymscy katolicy stanowią grupę większościową, cechuje się partykularyzmem polegającym na gwarantowaniu praw tylko tej jednej grupy wyznaniowej. Coraz częściej wszelako promotorzy omawianego instrumentu wskazują, iż wyznacza on poziom ochrony praw osób wierzących, który państwo zawierające tego rodzaju traktat winno przyjmować wobec wyznawców wyznań i religii niekatolickich. Podnosi się w tym kontekście także, iż umieszczona w konkordatach i podobnych aktach prawach międzynarodowego zawartych ze Stolicą Apostolską zasada poszanowania światopoglądu religijnego, domaga się poszanowania poglądów osób areligijnych nie objętych wszakże normami tego rodzaju.

System oparty na europejskiej konwencji praw człowieka oraz system amerykański odznaczają się uniwersalizmem. Dotyczą ogółu podmiotów religijnych, przy czym system europejski ma na celu ochronę całokształtu praw i wolności człowieka, w ramach którego strzeże się wolność sumienia i wyznania. Model amerykański spotyka się często z zarzutem, iż jest on formą arbitralnego i selektywnego chronienia interesów wspólnot religijnych, które posiadają największy wpływ na elity polityczne USA. Rzecznicy tej formuły wskazują natomiast, iż system określony w przywołanej wyżej amerykańskiej ustawie z 1998 roku odwołuje się do szeroko uznanych norm prawa międzynarodowego z zakresu wolności religijnej i jest jedną z form ich egzekwowania.

Na tle przeprowadzonych rozważań należy sformułować pogląd, iż system ukształtowany przez Radę Europy zasługuje na największe uznanie i upowszechnienie. Nie służy bezpośrednio ochronie praw tylko jednej grupy religijnej, mając na względzie ogół jednostek i środowisk religijnych. Jest przy tym nastawiony na gwarantowanie praw kręgów najbardziej narażonych na dyskryminację czyli grup mniejszościowych.

Jednocześnie nie ogranicza się do ochrony praw wyznawców światopoglądu religijnego, mając na względzie w równym stopniu dobra osób bezwyznaniowych. Postanowienia EKPC budując ogólnokontynentalny system prawny ochrony bogatego katalogu praw człowieka, jednocześnie kształtuje szerzej pojętą kulturę ochrony tychże praw.

## **STRESZCZENIE**

Współczesne tendencje, które wpływają na życie religijne, zawierając różne formy sekularyzmu i fundamentalizmu, sprawiają, że ustawodawcy na nowo określają granice wolności religijnej. W kontekście globalizacji istotne są normy i działania, które gwarantują wolność sumienia i religii w wymiarze międzynarodowym. Tu szczególne znaczenie mają trzy systemy ochrony wolności religijnej i światopoglądowej: 1) system, który opiera się na Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, 2) system, który został wprowadzony przez Stany Zjednoczone Ameryki i 3) system, który jest częścią polityki międzynarodowej Stolicy Apostolskiej/Watykanu. Badanie zasad i osiągnięć tych trzech różnych modeli mogą okazać się przydatne dla zrozumienia między innymi charakteru dzisiejszych kontrowersji dotyczących zakresu uzasadnienia obecności religii w życiu publicznym różnych państw.

*Tadeusz J. Zieliński*

## **SYSTEMS OF LEGAL PROTECTION OF RELIGIOUS FREEDOM IN THE INTERNATIONAL SCOPE**

Modern trends that affect religious life, including the development of various forms of secularism and fundamentalism, cause lawmakers to define limits of religious liberty anew. In the context of globalization crucial are the norms and activities that guarantee freedom of religion and conscience in the international scope. Here of special importance are three systems of protection of religious and worldview liberty: 1) system which is based on the European Convention of Human Rights, 2) system which was introduced unilaterally by the United States of America, and 3) system that is a part of international policy of the Holy See/the Vatican. Study of principles and achievements of those three basically diverse models may prove useful for understanding inter alia the nature of today's controversies regarding the scope of legitimate presence of religion in the public life of various countries.

**KEY WORDS:** *religious and worldview liberty, international systems of protection of human rights, Concordat, The Holy See, European Convention of Human Rights, Commission on International Religious Freedom*

Artur Biłgorajski

## Wolność słowa vs. wolność religijna. Wybrane zagadnienia

SŁOWA KLUCZOWE:

wolność wypowiedzi, wolność religijna, ekspresja

STUDIA I ANALIZY

### Uwagi wprowadzające

Wolność religijna, obok swobody myśli i sumienia, które mają wymiar wewnętrzny i – z założenia – powinny pozostawać poza ingerencją państwa, obejmuje również wolność religii, o wymiarze zewnętrznym, dopuszczającą regulacyjny udział państwa w jej realizacji<sup>1</sup>. Ta ostatnia zaś – oznaczając m.in. swobodę manifestowania, propagowania i nauczania swej wiary – nie da się urzeczywistnić bez spoczywającej, niejako pierwotnie, u jej źródła wolności wypowiedzi<sup>2</sup>. Praktykowanie religii jest prze-

<sup>1</sup> W taki sposób wolność religijna jest prezentowana m.in. w art.18 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Art. 18 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej: MPPOP) oraz art. 9 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: EKPC). Wolność religijną precyzuje jako wolność myśli, sumienia i wyznania. Z kolei w Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: AKPC) w art. 12 ust. 1 wymienia się wolność sumienia i religii. Mimo zauważalnych różnic między tekstami wymienionych dokumentów, cechuje je zbieżne rozumienie idei wolności religijnej, zwłaszcza gdy uwzględnić przepisy obecne w art. 18 ust. 3 MPPOP i art. 9 ust. 2 EKPC. Zob. T. Meron, *Human Rights in International Law. Legal and Policy Issues*, Oxford 1985, s. 158–161, 174–181. Szerzej zob. R. Prostack, *Konstytucyjna zasada neutralności światopoglądowej państwa w Stanach Zjednoczonych Ameryki (w świetle sprawy Newdow v. U.S. Congress)*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 3, s. 75–76.

<sup>2</sup> W niniejszym artykule terminy „wolność słowa” i „swoboda wypowiedzi” (a także „swoboda słowa”, „wolność wypowiedzi”, „wolność opinii”, „wolność ekspresji” itp.) traktuje się jako synonimy. Oznacza to, że pierwszego z tych pojęć używa się w znaczeniu dru-

cież niczym innym, niż uzewnętrznianiem idei szczególnego rodzaju<sup>3</sup>. W konsekwencji, choć sama wolność słowa jest wolnością, i to w dodatku wolnością konstytucyjną, to jednocześnie jest też rękojmnią efektywnego korzystania z wolności religijnej<sup>4</sup>.

W świetle powyższego, truizmem wydaje się stwierdzenie, że wolność religijna jest powiązana i poniekąd uzależniona od wolności wypowiedzi. Należy jednak zwrócić uwagę na „sprzężenie zwrotne” wspomnianych swobód oraz wyraźnie stwierdzić: i *vice versa*. Wolność wypowiedzi jest bowiem pochodną wolności myśli<sup>5</sup>, obejmującej swoim zasięgiem całość możliwości ludzkiego poznania i implikującej wolność posiadania dowolnych przekonań<sup>6</sup>. Bez swobody myśli i przekonań realizacja swobody wypowiedzi nie byłaby możliwa<sup>7</sup>. Powoduje to, że wolność religijna staje się swoistym prapoczątkiem wolności słowa. Skoro bowiem swoboda ekspresji ma za podstawę wolność artykulacji poglądów i przekonań (w tym także religijnych), to dopiero swoboda korzystania z wolności religijnej czyni to prawo realnym, możliwym do właściwej i pełnej realizacji<sup>8</sup>.

Wydaje się więc, iż obie wolności: wypowiedzi oraz religii, należy traktować kompleksowo i komplementarnie. Kompleksowo – bo pełna realizacja jednej z nich implikuje istnienie drugiej. Komplementarnie, bo wolności te powiązane są ze sobą w taki sposób, że mogą się wzajemnie wspierać, jak i ograniczać. Nieuniknione jest zatem częste krzyżowanie się, konflikty i łączenie się wspomnianych swobód, np. świeckich inte-

---

giego, wpisując w jego zakres znaczeniowy również pozasłowne formy wyrazu, takie jak obraz, gest itp. Jest to dziś zgodne z praktyką utrwaloną m.in. orzecznictwem amerykańskiego Sądu Najwyższego (dalej: SN USA) oraz takich organów, jak Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: ETPC) oraz Komitet Praw Człowieka w Genewie (dalej: KPC).

<sup>3</sup> Tak jak samo zgromadzenie się czy zrzeszanie (partie polityczne, stowarzyszenia) jest formą ich uzewnętrzniania. Zob. E. Łętowska, *Komentarz czytelnika z Europy*, [w:] S. Frankowski, R. Goldman, E. Łętowska, *Sąd Najwyższy USA. Prawa i wolności obywatelskie*, Warszawa 1998, s. 134–135.

<sup>4</sup> J. Szymanek, *Konstytucyjna zasada wolności słowa w radiofonii i telewizji*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 8, s. 22.

<sup>5</sup> Wolność myśli stanowi zatem prawo pierwotne względem wszystkich pozostałych stanów umysłu, jakimi są m.in. sumienie i wyznanie. Zob. J. Szymanek, *Wolność sumienia i wyznania w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 2, s. 41–42.

<sup>6</sup> Zob. Wyrok Sądu Najwyższego (dalej: SN) z 28 września 2000 r., V KKN 171/98, OSNKW 2001/3–4, poz. 31. Por. J. Sobczak, *Swoboda wypowiedzi w orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Część I*, „Ius Novum” 2007, nr 2–3, s. 5–6.

<sup>7</sup> Tamże.

<sup>8</sup> J. Szymanek, *Wolność sumienia i wyznania...*, s. 41.



resów władz z religijnymi interesami rozmaitych sekt i ich wyznawców; swobody religijnej z wyrażaniem idei uznawanych za obrazę uczuć religijnych; wolności przekonań z obrazą tych przekonań przez manifestację poglądów ich przeciwników.

Ponadto zauważyć wypada, iż wolność wypowiedzi powstała w istocie jako pochodna klauzul dotyczących swobody wyznania<sup>9</sup>. Do drugiej połowy XVIII w. wolność słowa była najczęściej traktowana jako element swobody religijnej i postrzegana przez pryzmat tej ostatniej<sup>10</sup>. Początek rozdzieleniu wspomnianych swobód i „emancypacji” wolności wypowiedzi dały art. XI francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela oraz I Poprawka do Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki, które deklarowały swobodę słowa obok – a nie w ramach – wolności religijnej. Nadanie swobodzie ekspresji statusu autonomicznej wolności konstytucyjnej, spowodowało znaczne rozszerzenie jej zakresu przedmiotowego. Odtąd nie ograniczał się on już wyłącznie do uzewnętrzniania treści o charakterze religijnym.

Na ile wolność wypowiedzi stanowi gwarancję świeckości państwa, na ile zaś może jej zagrażać? Poniżej postaram się odpowiedzieć na tak sformułowane pytanie, posiłkując się orzecznictwem Sądu Najwyższego USA oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Owa odpowiedź, ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania, nie pretenduje do miana wyczerpującej. Jej celem jest jedynie zarysowanie tematu i związanych z nim problemów.

## **Wolność wypowiedzi vs. wolność religijna w orzecznictwie Sądu Najwyższego USA**

Jeszcze przed przyjęciem Karty Praw, niektórzy amerykańscy prekursorzy rozdziału Kościoła od państwa podkreślali znaczenie ochrony kościołów przed władzami. Inni, jak np. Thomas Jefferson, uważali rozdział za korzystny dla państwa, a jeszcze inni, jak np. James Madison, widzieli korzyści po obu stronach<sup>11</sup>.

Ostateczny tekst I Poprawki zawiera dwie klauzule opisujące „zewnątrzny” wymiar wolności religijnej: „ustanowienia” oraz „swobody

---

<sup>9</sup> S. Frankowski, R. Goldman, E. Łętowska, *Sąd Najwyższy USA...*, s. 109; M. Urbańczyk, *Liberalna doktryna wolności słowa a swoboda wypowiedzi historycznej*, Poznań 2009, s. 27.

<sup>10</sup> Tamże, s. 27; S. Frankowski, R. Goldman, E. Łętowska, *Sąd Najwyższy USA...*, s. 109.

<sup>11</sup> Zob. szerzej: R.M. Małajny, „Mur separacji” – państwo a kościół w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Katowice 1992, s. 63–65.

praktyk religijnych”. Pierwsza zakazuje ustanowienia religii panującej, przekształcającej republikę amerykańską w państwo wyznaniowe. Zabrania również faworyzowania w jakiegokolwiek formie jakiegokolwiek religii wobec innej lub też wobec bezwyznaniowości. Druga klauzula wyklucza podejmowanie przez państwo działań zmierzających do ograniczenia lub zakazu wykonywania praktyk religijnych<sup>12</sup>.

Wart zauważyć, że I Poprawka – obok wolności religijnej – normuje również wolność wypowiedzi, co można uznać za potwierdzenie tezy o wzajemnych powiązaniach między wspomnianymi swobodami.

I Poprawka, w części dotyczącej wolności religii, oznacza, iż „ani władze stanowe ani federalne nie mogą ustanowić [oficjalnego] Kościoła. Nie mogą także wydać przepisów popierających jedną lub wszystkie religie lub też stwarzających specjalny status dla określonego wyznania. Nie mogą nikogo zmusić bądź skłonić do chodzenia lub niechodzenia do kościoła wbrew jego woli ani też zmusić do wyznawania lub niewyznawania jakiegś wiary. Nikogo nie wolno karać za żywienie przekonań religijnych, wyznawanie wiary ani też za brak takiej wiary, za chodzenie czy niechodzenie do kościoła. Zakazane jest ściąganie podatków, bez względu na ich wysokość, w celu udzielenia wsparcia jakimkolwiek działaniom czy instytucjom religijnym niezależnie od ich nazwy bądź przyjętej przez nie formy nauczania czy praktykowania wiary. Ani władze stanowe ani federalne nie mogą uczestniczyć w sposób jawny lub tajny w działalności jakichkolwiek organizacji bądź grup religijnych i *vice versa*”<sup>13</sup>. I Poprawka wzniosła więc „mur separacji” pomiędzy kościołem a państwem, który ma pozostać wysoki i niezdołbyty. Władze mają pozostać neutralne wobec religii, nie wspomagając jej, ani jej nie szkodząc<sup>14</sup>.

Lektura amerykańskich orzeczeń dotyczących wolności wyznania skłania do kilku zasadniczych wniosków. Po pierwsze, w orzecznictwie Sądu Najwyższego USA (dalej: SN USA) jest wyraźnie widoczny wpływ pluralizmu kulturowego i religijnego, charakteryzującego ten kraj<sup>15</sup>. Jak wskazuje Ewa Łętowska, bogactwo bardzo różnych religii, wymagających od swych wyznawców praktyk i zachowań niejednokrotnie kolidujących ze standardowymi wymaganiami państwa wobec obywateli albo z nakazami religijnymi innych wyznań, skłania SN USA do podchodzenia

<sup>12</sup> Tamże.

<sup>13</sup> Wyrok SN USA w sprawie *Everson v. Board of Education*, 330 U.S. 1 (1947). Zob. S. Frankowski, R. Goldman, E. Łętowska, *Sąd Najwyższy USA...*, s. 158.

<sup>14</sup> Tamże, s. 152.

<sup>15</sup> Tamże, s. 170.

z niezwykle dużą uwagą do każdej z religii i do każdego przejawu praktyk religijnych<sup>16</sup>. Jest to widoczne nawet, gdy idzie o religie „nowe” czy egzotyczne w porównaniu z tradycyjnymi, starymi wyznaniem.

Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na sprawę *Employment Division, Department of Human Resources of Oregon v. Smith* z 1990 r.<sup>17</sup> Sąd Najwyższy orzekł wówczas, że miarodajny fragment I Poprawki umożliwia władzom stanowym objęcie spożywania narkotyku (peyotlu) dla celów religijnych ogólnym zakazem używania tego środka odurzającego. Większość składu orzekającego w omawianej sprawie uznała, iż: „jeśli kryterium »przemożnego interesu« (*compelling interest*) ma w ogóle znaleźć zastosowanie, to powinno się je stosować do wszystkich zachowań uważanych za wynikające z nakazów religijnych. W każdym społeczeństwie wprowadzenie takiego rozwiązania byłoby jednak zaproszeniem do anarchii. Co więcej, niebezpieczeństwo to rośnie wprost proporcjonalnie do różnicowania religijnego społeczeństwa oraz do dążenia do nierepresjonowania i niezakazywania żadnego wyznania. Właśnie z tej przyczyny, że jesteśmy narodem kosmopolitycznym, złożonym z ludzi o niemal wszystkich wyobraźalnych preferencjach religijnych, że cenimy i chronimy tę religijną różnorodność, nie możemy pozwolić sobie na luksus uznawania za nieważny każdego przepisu regulującego zachowanie, który nie chroni najwyższego rzędu interesu władz, tylko dlatego, że przepis ten został zastosowany wobec osoby sprzeciwiającej się temu przepisowi z powodów religijnych. Zasada taka otworzyłaby drogę do nakazanych Konstytucją zwolnień na zasadzie przekonań religijnych od niemal wszystkich obowiązków obywatelskich, jakie tylko można sobie wyobrazić: od obowiązku służby wojskowej do płacenia podatków, poprzez przepisy odnoszące się do życia i zdrowia (np. zabójstwa i zaniechywanie dzieci), przepisy o obowiązkowych szczepieniach, ustawy dotyczące narkotyków i ruchu drogowego, aż po ustawy z zakresu prawa pracy i opieki społecznej, jak np. przepisy o płacy minimalnej, pracy dzieci, okrucieństwie wobec zwierząt, ochronie środowiska lub wreszcie ustawy o równości szans dla przedstawicieli różnych ras”<sup>18</sup>. Tym samym SN USA nie zgodził się ze stanowiskiem powodów, iż ustawa stanowa mogłaby wziąć górę nad ich praktykami religijnymi tylko wówczas, gdyby istniał po temu przemożny interes władz. Ochrona tego rodzaju mniejszościowych prak-

---

<sup>16</sup> E. Łętowska, *Komentarz czytelnika...*, s. 170.

<sup>17</sup> 496 U.S. 913 (1990).

<sup>18</sup> Z opinii większości autorstwa sędziego Scalii. Zob. S. Frankowski, R. Goldman, E. Łętowska, *Sąd Najwyższy USA...*, s. 155.

tyk religijnych powinna wyjść od władz ustawodawczych (w ustawach antynarkotykowych wielu innych stanów istotnie przewidziano wyjątek dla sakramentalnego zażywania peyotlu), mimo że pozostawienie dostosowania prawa procesom politycznym stwarza stosunkowo niekorzystną sytuację dla tych praktyk religijnych, które nie są uprawiane na szerszą skalę. „Tę nieuniknioną konsekwencję rządów demokratycznych należy jednakże postawić wyżej od systemu, w którym każde sumienie staje się prawem”<sup>19</sup>.

Większość składu sędziowskiego zaznaczyła dalej, iż „swoboda praktyk religijnych oznacza przede wszystkim prawo do wyznawania i krzewienia dowolnej doktryny religijnej. Wyklucza to wszelką odgórną regulację przekonań religijnych jako takich. Władze nie mogą wymusić podzielenia przekonań religijnych, nie mogą karać głoszenia doktryn religijnych uważanych za fałszywe, nie mogą tworzyć szczególnych przeszkód ze względu na przekonania czy status religijny, nie mogą wreszcie nadużywać swego autorytetu stając po jednej czy drugiej stronie w razie sporów dotyczących władz lub dogmatów religijnych. »Praktyki religijne« obejmują często nie tylko wiarę i przekonania, lecz także wykonywanie pewnych fizycznych czynności: gromadzenie się wraz z innymi w celu odbycia nabożeństwa, sakramentalne spożywanie chleba i wina, nawracanie innych, unikanie pewnych pokarmów czy środków transportu. Uniemożliwieniem swobodnego praktykowania religii byłaby więc próba wprowadzenia zakazu tego rodzaju działań czy zachowań tylko wówczas, gdy są one podejmowane z przyczyn religijnych lub też wyłącznie z uwagi na przekonania religijne, których zachowania te są wyrazem”<sup>20</sup>.

Autorzy opinii odrębnej opowiedzieli się za zastosowaniem kryterium przemożnego interesu władz stanowych, mimo że praktyki religijne są „formą zachowania się”, a wchodzące w grę prawo stanowe ma w założeniu charakter powszechnie obowiązujący. Argumentowali oni, iż „Pierwszą Poprawkę wprowadzono po to właśnie, by chronić prawa tych, których praktyki religijne różnią się od praktyk większości i mogą spotykać się z wrogim przyjęciem. Historia naszej koncepcji swobodnego wykonywania praktyk religijnych dostarcza licznych dowodów zgubnego wpływu rządów większości na niepopularne czy też nowo powstające grupy religijne jak np. świadkowie Jehowy lub amisze. Kryterium przeważającego interesu odzwierciedla cel Pierwszej Poprawki: utrzymanie swobody religijnej w największym zakresie, jaki jest do osiągnięcia w społeczeństwie

<sup>19</sup> Tamże, s. 157.

<sup>20</sup> Tamże, s. 156.

pluralistycznym. Uznając ten nakaz za „luksus” Sąd Najwyższy ignoruje cel, któremu ma służyć Karta Praw<sup>21</sup>.

Na marginesie powyższej sprawy warto dodać, iż w 1993 r. Kongres uchwalił Ustawę o Przywróceniu Wolności Religijnych (*The Religious Freedom Restoration Act*), w której odrzucono stanowisko większości w sprawie *Smith*, a opowiedziano się za poglądami autorów opinii odrębnej. Ustawa nakazuje władzom wszystkich szczebli szczególne potraktowanie praktyk religijnych, gdy ogólnie obowiązujące przepisy stwarzają utrudnienia dla wyznawców danej religii. Tylko wówczas, gdy interes stanu jest przemożny, a restrykcyjne działanie przepisów na praktyki religijne zostało zminimalizowane, przepisy mogą zostać utrzymane w mocy<sup>22</sup>.

Na odnotowanie zasługuje również sprawa *Wisconsin v. Yoder*<sup>23</sup>, rozpatrywana przez SN USA w 1972 r. Większość składu sędziowskiego uznała wówczas, że prawo stanowe zmusza amiszów, pod groźbą kary, do zachowań oczywiście sprzecznych z fundamentalnymi kanonami ich wiary. Stwarza to dokładnie ten rodzaj zagrożenia dla swobody praktyk religijnych, któremu ma zapobiegać I Poprawka. Istnieją bowiem rodzaje zachowań chronionych I Poprawką, a tym samym pozostających poza kontrolą państwa mimo istnienia przepisów odnoszących się w zasadzie do ogółu społeczeństwa. „Szkoła średnia wystawia dzieci amiszów na świeckie wpływy co do postaw, celów i wartości sprzecznych z przekonaniami wyznawców tej religii. Stanowi tym samym poważną przeszkodę w rozwoju religijnym młodych amiszów i ich integracji – w krytycznym okresie dojrzewania – ze stylem życia społeczności religijnej, do których należą. Dlatego też kształcenie na szczeblu szkoły średniej stoi w sprzeczności z podstawowymi kanonami wiary i praktykami religijnymi amiszów. Odnosi się to zarówno do rodziców jak i dzieci. Nie można zakładać, iż dzisiejsza większość [społeczeństwa] »ma słuszość«, natomiast amiszę i im podobni »są w błędzie«. Nawet niezwykle czy wręcz dziwaczny sposób życia nie zasługuje na potępienie z racji swej odmienności, jeśli nie ingeruje w prawa czy interesy innych”<sup>24</sup>.

Po drugie – jak wskazuje E. Łętowska – właśnie z uwagi na barwność „mapy wierzeń religijnych” w USA, wyraźnie widać rozległość pola konfliktów angażujących SN USA, który zmuszony jest rozstrzygać mię-

<sup>21</sup> Z opinii sędzi O'Connor. Zob. S. Frankowski, R. Goldman, E. Łętowska, *Sąd Najwyższy USA...*, s. 156.

<sup>22</sup> Tamże, s. 157.

<sup>23</sup> 406 U.S. 205 (1972).

<sup>24</sup> Z opinii większości autorstwa Prezesa Sądu Najwyższego Burgera. Zob. S. Frankowski, R. Goldman, E. Łętowska, *Sąd Najwyższy USA...*, s. 152–153.

dzy nakazami (zakazami) władzy państwowej a wymaganiami kanonów religijnych – pozostającymi we wzajemnym konflikcie<sup>25</sup>. Jak zauważa powołana autorka, sprawy z zakresu wolności sumienia należą jednak do preferowanych, gdy poszukuje się spraw godnych uwagi Sądu Najwyższego USA, ze względu na występujący w nich wątek konstytucyjny<sup>26</sup>.

Po trzecie – zdaniem E. Łętowskiej – przy rozpatrywaniu tego rodzaju konfliktów, wymagających „wyważenia” konstytucyjnie chronionego interesu jednostki, której sumienia dotyka sprawa, i interesu uzewnętrzniającego się nakazami (zakazami) władzy publicznej, ujawnia się dążenie do kompromisu, wyważenia, nawet kosztem wycofania się władzy z jakiegoś ograniczenia (także skądinąd racjonalnego), byle okazać przychyłność dla tak wrażliwej sfery wierzeń religijnych<sup>27</sup>.

Po czwarte – jak zauważa E. Łętowska – uderza demonstracyjna wręcz neutralność zachowań władzy publicznej w USA. Upatruje się w tym środka zapobiegającego podejrzeniom o faworyzowanie któregoś z wyznań czy jego oficjalizację. Jest to znów konsekwencja wielokulturowości społeczeństwa Stanów Zjednoczonych i zrozumienia (nie tylko werbalnego, lecz poświadczanego zachowaniem) pluralistycznej i liberalnej wizji demokracji: nie aprobującej bez reszty reguły większościowej, lecz nauczonej gwarantować interesy mniejszości<sup>28</sup>.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na orzeczenie SN USA w sprawie *Allegheny Country v. Greater Pittsburgh ACLU* z 1989 r.<sup>29</sup> Sąd musiał rozstrzygnąć konstytucyjność dwóch ekspozycji świątecznych umieszczonych na terenach publicznych w śródmieściu Pittsburga. Pierwsza z nich – szopka ze żłobkiem, przedstawiająca scenę narodzin Chrystusa – znajdowała się na głównych schodach w środkowej części budynku Sądu Okręgowego. Umocowana do żłobka tabliczka informowała, iż żłobek należy do stowarzyszenia rzymskokatolickiego. Drugą ekspozycją świąteczną był kilkumetrowy siedmioramienny świecznik (żydowska menorah) – własność społeczności żydowskiej – corocznie ustawiany i usuwany po zakończeniu ekspozycji przez władze miejskie. Świecznik ten znajdował się przed gmachem Urzędu Miasta i Okręgu, tuż obok należącej do

<sup>25</sup> E. Łętowska, *Komentarz czytelnika z Europy...*, s. 171.

<sup>26</sup> Tamże.

<sup>27</sup> Widać to na przykładzie sprawy *Smith* i korygujących działań legislatywy już po wydaniu tego orzeczenia. Działania te zmierzały do dania satysfakcji wyznawcom religii wymagającej spożywania narkotyku, co oznaczało złamanie zakazu prawa państwowego. Tamże, s. 171.

<sup>28</sup> Tamże, s. 172.

<sup>29</sup> 492 U.S. 573 (1989).

miasta wysokiej przystrojonej choinki. U podnóża drzewka znajdowała się tabliczka z nazwiskiem burmistrza i deklaracją, iż miasto składa „hołd wolności”. Powodowie twierdzili, że powyższe ekspozycje naruszały klauzulę ustanowienia. SN USA większością 5 do 4 głosów uznał ekspozycję żłobka za naruszenie Konstytucji, nie dopatrywał się natomiast takiego naruszenia w odniesieniu do menory<sup>30</sup>. Większość sędziów orzekających w powołanej sprawie stwierdziła, iż „Konstytucja nakazuje świeckość władz i zachowanie neutralności wobec przekonań czy instytucji religijnych w celu uniknięcia dyskryminacji obywateli z uwagi na ich wyznanie. Państwo świeckie nie jest tym samym, co państwo ateistyczne czy antyreligijne. Państwo świeckie nie czyni swą ideologią ani ateizmu ani religii. W państwie świeckim nie występuje ortodoksja w sprawach religijnych”<sup>31</sup>.

W opinii zbieżnej, sędzia O'Connor dodała, iż „żyjemy w społeczeństwie pluralistycznym. Nasi obywatele wywodzą się z różnych tradycji religijnych bądź też nie żywią żadnych przekonań religijnych. Jeśli władze mają pozostać neutralne w sprawach wiary i nie faworyzować czy też okazywać dezaprobaty obywatelom zależnie od ich osobistych preferencji religijnych, władze te nie mogą wspierać praktyk i wierzeń niektórych obywateli, jeśli nie dają jednocześnie jasno do zrozumienia pozostałym, że są outsiderami czy też niepełnymi członkami społeczności politycznej”<sup>32</sup>.

Sędziowie, którzy nie zgodzili się z większością co do ekspozycji żłobka sugerowali, iż właściwym standardem w rozpatrywanym kontekście nie powinno być poparcie władz dla jakiejś religii, lecz raczej istnienie bądź nieistnienie przymusu wspierania czy uczestnictwa w tej religii. W przypadku żłobka nikogo nie zmuszano do przestrzegania czy udziału w jakiegokolwiek ceremonii religijnej, a ekspozycja nie pochłonęła znaczących kwot pochodzących z podatków. Nie miały miejsca próby nawracania na wiarę katolicką. Bez znaczenia był też fakt, że ekspozycja znalazła się w siedzibie władz<sup>33</sup>. Zdaniem tych sędziów: „jeśli władze mają uczestniczyć w święcie obchodzonym przez obywateli, a zawierającym elementy zarówno świeckie, jak i religijne, wymuszone uznanie jedynie aspektu świeckiego oznaczałoby gruboskórność i obojętność wobec wiary. Obchodząc bowiem święto tylko tak, jak je obchodzą ludzie niewierzący, władze odmówiłyby uznania oczywistego faktu – i historycznej rzeczywistości – że wielu obywateli ceni także aspekty religijne. Sądowe

---

<sup>30</sup> S. Frankowski, R. Goldman, E. Łętowska, *Sąd Najwyższy USA...*, s. 168.

<sup>31</sup> Z opinii większości autorstwa sędziego Blackmuna. Zob. tamże.

<sup>32</sup> S. Frankowski, R. Goldman, E. Łętowska, *Sąd Najwyższy USA...*, s. 168.

<sup>33</sup> Tamże, s. 170.

unieważnienie podjętej przez władze próby uznania religijnego podtekstu świąt sygnalizowałoby nie tyle neutralność, co zamiar odizolowania władz od wszystkiego, co religijne. Klauzule dotyczące religii nie wymagają uznania przez władze takich świąt czy ich religijnego podtekstu. Pozwala jednak na to nasza silna tradycja, zgodnie z którą władze »dostosowują się« i uznają tego rodzaju święta<sup>34</sup>.

Autorzy opinii odrębnej stwierdzili w konkluzji, iż „podejście przyjęte przez większość stoi w sprzeczności z istotnymi wartościami ucieleśnionymi w Klauzuli Ustanowienia. Obsesyjny i nieugięty opór wobec wszelkich prób zaakceptowania elementów religijnych, z wyjątkiem tych najwężej ujętych i najbardziej zsekularyzowanych, każe Sądowi występować w roli cenzora, który w skali kraju dekretuje, co jest, a co nie jest dopuszczalne. A w tym kontekście jest dopuszczalne tylko to, co jest świeckie; jedynie takie święto Bożego Narodzenia, które Państwo może uznać, to święto, w którym zminimalizowano nawiązanie do religii. Sąd udziela tym samym wsparcia Orwellowskiej reinterpretacji historii”<sup>35</sup>.

Sprawa ta – a zwłaszcza lektura argumentów przytoczonych zarówno w opinii większości, jak i w zdaniach odrębnych – ukazuje niezwykle daleko posunięte staranie o zachowanie neutralności władz publicznych.

SN USA rozpatrywał także kilka spraw, w których chodziło o akceptowanie lub tolerowanie przez władze wystawiania symboli religijnych w miejscach publicznych. W jednej z nich (*Stone v. Graham*<sup>36</sup>) Sąd uznał wywieszenie tekstu Dziesięciorga Przykazań w klasach szkoły publicznej za naruszenie Klauzuli Ustanowienia. W innej sprawie (*Lynch v. Donnelly*<sup>37</sup>) władze miejskie włączyły żłobek z Dzieciątkiem do swej dorocznej ekspozycji gwiazdkowej zlokalizowanej w prywatnym parku w śródmiejskiej dzielnicy handlowej; w tym przypadku nie dopatrzono się jednak pogwałcenia Klauzuli Ustanowienia.

Z kolei, w sprawie *Lee v. Weisman* z 1992 r.<sup>38</sup>, kwestią rozważaną przez SN USA, a odnoszącą się do miejsca religii w szkołach publicznych, był problem zgodności z Konstytucją modlitw odmawianych przez duchownych podczas uroczystości zakończenia roku w szkołach podstawowych i średnich. Orzeczeniem przyjętym większością 5 do 4 głosów, SN USA uznał wygłoszenie modlitwy za niezgodne z Konstytucją. Więk-

<sup>34</sup> Z opinii odrębnej sędziego Kennedyego. Zob. tamże, s. 168.

<sup>35</sup> Tamże, s. 170.

<sup>36</sup> 449 U.S. 39 (1980).

<sup>37</sup> 465 U.S. 668 (1984).

<sup>38</sup> 505 U.S. 577 (1992).



szość składu sędziowskiego argumentowała: „Mielibyśmy zatwierdzić praktykę odmówienia pozbawionej sekciarstwa modlitwy mieszczącej się w ramach tego, co jest określane mianem tradycji judeochrześcijańskiej, modlitwy łatwiejszej do zaakceptowania niż ta, która na przykład nawiązuje wprost do Boga Izraela, Jezusa Chrystusa czy określonego świętego patrona. Choć I Poprawka zabrania władzom tłumienia takich modłów, nie zezwala im także na przejmowanie inicjatywy w tej dziedzinie. Klauzule religijne zawarte w I Poprawce oznaczają, iż wierzenia religijne i sposoby ich wyrażania są sprawą zbyt cenną, by mogły podlegać zakazom czy nakazom ze strony Państwa. Tworzona przez Państwo ortodoksja jest poważnym zagrożeniem dla wolności wyznania i sumienia – jedynej gwarancji autentyczności wiary przez nikogo nie narzuconej”<sup>39</sup>.

Sędzia Blackmun, w swej opinii zbieżnej wskazywał, iż: „przemieszanie władzy państwowej z religią może stanowić zagrożenie dla demokracji nawet wtedy, gdy nikogo nie zmusza się do uczestnictwa [w obrzędach o charakterze religijnym]. Gdy władze wyrażają choćby pośrednią aprobatę dla konkretnego wyznania, sugeruje to wykluczenie tych wszystkich, którzy nie podzielają faworyzowanych przekonań. Wolność religii jest niemożliwa tam, gdzie brak wolnych demokratycznych rządów, te zaś nie mogą przetrwać, jeśli dojdzie do fuzji religii i ustroju politycznego. Zakazywaaliśmy poprzednio popierania religii przez władze, jej sponsorowania i aktywnego w niej udziału bez względu na to, czy obywatele zmuszano do posłuszeństwa”<sup>40</sup>.

Z kolei sędzia Souter zauważył, że: „modlitwa przy okazji zakończenia roku szkolnego różni się od prezydenckich proklamacji religijnych i innych tego rodzaju wypowiedzi oficjalnie »potwierdzających« religię jako składnik życia publicznego. »Wstawki« religijne zawarte w przemówieniach z okazji Dnia Dziękczynienia itp. rzadko bywają zauważane, bez trudu można je pominąć, przekazywane są za pośrednictwem bezosobowych mediów, a ich adresatami nie są konkretne osoby. Gdy jednak dyrekcja szkoły publicznej, wsparta autorytetem władzy państwowej, daje uczniom sygnały, że popiera jakąś religię, postępowanie takie godzi niemal w samo sedno Klauzuli Ustanowienia. Bez względu na to, jak czysto obrzędowe mogłyby być owe sygnały, są one jednoznacznie niezgodne z Konstytucją”<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Z opinii większości autorstwa sędziego Kennedyego. Zob. S. Frankowski, R. Goldman, E. Łętowska, *Sąd Najwyższy USA...*, s. 165.

<sup>40</sup> Tamże.

<sup>41</sup> Z opinii zbieżnej sędziego Soutera. Tamże, s. 165–166.

W opinii odrębnej podkreślano natomiast istnienie w Stanach Zjednoczonych długoletniej tradycji odmawiania pozbawionych sekciarstwa modlitw do Boga podczas wielu uroczystości publicznych. Przykładem mogą być mowy prezydenckie w Dniu Dziękczynienia oraz z okazji objęcia urzędu, jak również podczas uroczystości ukończenia roku szkolnego czy akademickiego. Odróżnienie szkolnych uroczystości od innych uroczystości jest nader wątpliwe. Większość składu sędziowskiego oparła je na podstawie twierdzenia, że modlitwy podczas zakończenia roku szkolnego stanowią formę „przymusu psychicznego”. W opinii odrębnej podkreślono jednak, że uczniów nie zmuszano, np. do opuszczenia głowy bądź wypowiedzenia słowa „amen”. Samo zaś pozostawanie w pozycji stojącej podczas uroczystości nie oznacza jeszcze uczestnictwa lub aprobaty. Nie może więc być traktowane jako przymus, który jest oczywiście zakazany w świetle I Poprawki<sup>42</sup>.

W zdaniu odrębnym czytamy: „Założyciele naszej Republiki wiedzieli, że nic, absolutnie nic, nie rozwija tak skutecznie wzajemnej tolerancji, a nawet sympatii między wyznawcami różnych religii, jak dobrowolne wspólne modły do Boga, którego wszyscy czczą i poszukują. Oczywiście nikogo nie powinno się do tego zmuszać, hańbą byłoby jednakże pozbawiać naszą kulturę okazji czy wręcz zachęty do tego, by ludzie podejmowali takie modły z własnej woli. Baptysta czy katolik, który wysłuchał prostych i inspirujących modlitw rabina podczas tej oficjalnej i patriotycznej uroczystości, został tym samym uodporniony w sposób niepowtarzalny na religijną bigoterię i uprzedzenia. Pozbawienie naszego społeczeństwa tego istotnego mechanizmu jednoczącego tylko po to, by oszczędzić niewierzącym minimalnej – moim zdaniem – niewygody stania czy nawet siedzenia w postawie pełnej szacunku, lecz bez osobistego uczestnictwa – to polityka tyleż bezsensowna, co nie znajdująca poparcia w przepisach prawnych”<sup>43</sup>. W opinii odrębnej zauważono nadto, iż w rozpatrywanej sprawie chodziło o uczniów niemal dorosłych, a nie np. pierwszoklasistów, którzy zapewne czuliby się zmuszeni do uczestniczenia w ceremonii o charakterze religijnym. Skrytykowano wreszcie większość składu sędziowskiego za zlekceważenie interesów tych uczniów, którzy życzyli sobie modlitw podczas uroczystości szkolnej, tych „którzy czuli potrzebę potwierdzenia i błagania o błogosławieństwo boskie nie tylko jako jednostki, lecz także jako zbiorowość”. I Poprawka nie zakazuje

<sup>42</sup> Zob. S. Frankowski, R. Goldman, E. Łętowska, *Sąd Najwyższy USA...*, s. 167.

<sup>43</sup> Z opinii odrębnej sędziego Scalii. Tamże, s. 166.

władzom przyzwolenia na tradycyjnie akceptowaną praktykę wplatania elementów religijnych do uroczystości publicznych<sup>44</sup>.

Sporo trafiających przed SN USA spraw dotyczyło sytuacji, w których władze żądały od obywatela wypowiedzenia słów stanowiących np. przysięgę czy wyznanie wiary. Do spraw takich dochodziło często w związku z argumentem skarżącego, że jego religia nie pozwala mu wypowiadać pewnych słów. Za przykład może posłużyć orzeczenie SN USA w sprawie *West Virginia State Board of Education v. Barnette*<sup>45</sup>, które uchyliło przymusową przysięgę na sztandar jako naruszenie przysługującego uczniowi prawa do przekonań i wiary, które musi pozostać wolne od przymusu państwowego. Większość składu orzekającego stwierdziła, iż: „Karta Praw miała uniezależnić pewne dziedziny od fluktuacji poglądów politycznych i umieścić je poza zasięgiem (władzy aktualnej) większości oraz urzędników. Fundamentalnych praw konstytucyjnych nie wolno poddawać pod głosowanie; nie są one zależne od wyników jakichkolwiek wyborów. Jeśli na naszym konstytucyjnym firmamencie istnieje gwiazda o stałej pozycji, to jest nią zasada zakazująca urzędnikom, niezależnie od ich szczebla, dekretowania, co ma uchodzić za dogmat w dziedzinie polityki, poczucia narodowego, religii czy innych spraw, lub zakazująca im zmuszania obywateli do wyrażania słowem lub czynem wiary w to, co głosili”<sup>46</sup>.

W opinii zbieżnej, sędzia Black dodawał, iż: „przysięga lojalności budzi niezmiennie uczucie odrazy w Stanach Zjednoczonych. Słowa wypowiedziane pod przymusem dowodzą li tylko lojalności wobec osobistego interesu. Miłość do własnego kraju musi płynąć z pragnienia serca i z wolnej woli inspirowanej przez sprawiedliwe stosowanie mądrego prawa przez pochodzących z wyboru przedstawicieli ludu, którzy przestrzegają wyraźnych konstytucyjnych zakazów. Jeśli do uczestnictwa w ceremonii zostaną zmuszone osoby sprzeciwiające się jej z racji własnego sumienia, będzie to prowadzić do udaremnienia, a nie realizacji, szczytnego celu tej ceremonii, która może stać się narzędziem ukrytych prześladowań religijnych”<sup>47</sup>.

Większość sędziów stanęła na stanowisku, iż by „utrzymać w mocy obowiązkową ceremonię oddawania honorów sztandarowi, musielibyśmy stwierdzić, że Karta Praw – chroniąca prawo jednostki do wypowiadania

---

<sup>44</sup> Tamże, s. 167.

<sup>45</sup> 319 U.S. 624 (1943).

<sup>46</sup> Z opinii większości pióra sędziego Jacksona. Zob. S. Frankowski, R. Goldman, E. Łętowska, *Sąd Najwyższy USA...*, s. 120.

<sup>47</sup> Tamże.

swoich poglądów – umożliwia jednocześnie władzom zmuszanie tej jednostki do wypowiedzi z przekonaniem tymi niezgodnych”<sup>48</sup>. Samoograniczająca się władza wcale nie świadczy o słabości rządu. Przestrzeganie wolności przekonań jednostki należy stawiać wyżej od „narzuconego przez władzę konformizmu, który – jak uczy historia – czeka przykry i tragiczny koniec”<sup>49</sup>. Jak przypominała większość składu sędziowskiego, próby wymuszenia jedności przekonań miały nieustannie miejsce na przestrzeni wielu wieków. Zaczynało się to od stosowania środków umiarkowanych, których surowość rosła. Tak było w przypadku wysiłków Cesarstwa Rzymskiego w celu wykorzenia chrześcijaństwa. Tak było również w przypadku Świętej Inkwizycji mającej zapewnić jedność religijną i dynastyczną, w przypadku zesłań na Syberię dla utrzymania jedności carskiej Rosji – aż po nieskuteczne wysiłki podejmowane w naszym stuleciu przez reżimy totalitarne. „Ci, którzy podejmują próbę wyeliminowania przemocą niewygodnych poglądów, wkrótce przejdą do eksterminacji ludzi inaczej myślących. Przymusowe ujednolicanie poglądów może prowadzić do jednego tylko rodzaju jednomyślności, takiej, jaką spotykamy na cmentarzu”<sup>50</sup>.

W konkluzji stwierdzono, iż podstawą rządów w Ameryce jest zgoda rządzonych, Karta Praw zaś nie daje rządzącym żadnej prawnej możliwości wymuszenia takiej zgody. Władze podlegają kontroli opinii publicznej, nie zaś odwrotnie. Prowadzi to do sporadycznego występowania postaw ekscentrycznych i anormalnych, ale nie powinno to przecież prowadzić do odrzucenia samej zasady. „Swoboda różnienia się od innych nie jest jednak ograniczona do spraw mniejszej wagi. Stanowiłoby to zaledwie cień wolności. Meritum tej wolności jest prawo różnienia się od innych w kwestiach dotyczących sedna istniejącego porządku”<sup>51</sup>.

W opinii odrębnej uznano natomiast, iż większość składu sędziowskiego stawia sumienie mniejszości wyżej od sumienia większości. Co więcej, nie ma podstaw do twierdzenia, iż oddanie honorów sztandarowi jest porównywalne z hołdem składanym dyktatorowi. Oddanie honorów sztandarowi nie tłumi ani też nie ogranicza swobody przekonań – same dzieci i ich rodzice mogą wierzyć, w co tylko zechcą. Mogą nawet publicznie wyrzec się sztandaru, gdyż przepis ustawy w żaden sposób nie ogranicza swobody wypowiedzania się<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> Tamże.

<sup>49</sup> Tamże.

<sup>50</sup> Tamże, s. 120–121.

<sup>51</sup> Tamże, s. 121.

<sup>52</sup> S. Frankowski, R. Goldman, E. Łętowska, *Sąd Najwyższy USA...*, s. 121.

Warto nadmienić, że spór, którego przedmiotem była konstytucyjność „Ślubowania wierności fladze” (*Pledge of Allegiance to the Flag*) pojawił się po raz kolejny w 2002 r. i odbił się szerokim echem w społeczeństwie amerykańskim, skupiając jednocześnie uwagę federalnej administracji oraz Kongresu USA. Zainteresowanie nim zbiegło się z dramatem „11 września”, który wstrząsnął amerykańskim społeczeństwem, wzmocniwszy postawy patriotyczne i religijność Amerykanów<sup>53</sup>.

Na wzmiankę zasługuje również sprawa *Chaplinsky v. New Hampshire*<sup>54</sup>, rozpatrywana przez SN USA w roku 1942. Sąd uznał wówczas, iż niektóre kategorie wypowiedzi nie podlegają ochronie na podstawie I Poprawki, która zakazuje Kongresowi wprowadzania „jakichkolwiek ustaw” ograniczających wolność słowa. Są to „wypowiedzi sprośne i pornograficzne, bluźniercze, oszczercze, jak również obraźliwe i „agresywne”. Wypowiedzi takie mają tak niewielką wartość społeczną jako krok przybliżający ku prawdzie głoszący, że interes społeczny związany z utrzymaniem porządku i moralności przeważa jednoznacznie nad wszelkimi korzyściami mogącymi z nich płynąć”<sup>55</sup>.

Warto również zwrócić uwagę na sprawę *NAACP v. Alabama*<sup>56</sup>, która stanęła na wokandzie SN USA w 1958 r. Większość składu sędziowskiego stwierdziła wówczas, iż „wprowadzenie nakazu noszenia opasek identyfikacyjnych przez wyznawców konkretnych religii lub członków partii politycznych jest przykładem działania władz mogącego naruszać wolność zgromadzeń. Przymusowe zadeklarowanie członkostwa w danej organizacji zajmującej się propagowaniem określonych przekonań jest także takim działaniem. Nienaruszalność prywatności w zakresie przynależności do stowarzyszeń może być w wielu przypadkach konieczna dla utrzymania wolności stowarzyszeń, zwłaszcza gdy dana grupa propaguje przekonania odmienne od powszechnie obowiązujących”<sup>57</sup>. Wg SN USA, propagowanie przekonań tak publicznych, jak prywatnych, zwłaszcza kontrowersyjnych, zyskuje bezsprzecznie na skuteczności dzięki możliwości stowarzyszania się. Nie ulega także wątpliwości, że wolność stowarzyszania się jest zagwarantowana Konstytucją. Bez względu na to, czy przekonania, które ma propagować dane stowarzyszenie, odnoszą się do sfery polityki, gospodarki, religii lub kultury, wszelkie działania władz

<sup>53</sup> Sprawa *Newdow v. U.S. Congress*. Zob. R. Prostack, *Konstytucyjna zasada...*, s. 79–74.

<sup>54</sup> 315 U.S. 568 (1942).

<sup>55</sup> S. Frankowski, R. Goldman, E. Łętowska, *Sąd Najwyższy USA...*, s. 121.

<sup>56</sup> 357 U.S.449 (1958).

<sup>57</sup> Z opinii większości autorstwa sędziego Harlana. Zob. S. Frankowski, R. Goldman, E. Łętowska, *Sąd Najwyższy USA...*, s. 130.

mogące spowodować ograniczenie tej wolności muszą zostać poddane kryterium „ściśłego badania”. Przymusowe ujawnienie przynależności do grup zajmujących się popieraniem pewnych przekonań może ograniczać wolność stowarzyszeń równie skutecznie co bardziej bezpośrednio działania władz<sup>58</sup>.

## Wolność wypowiedzi vs. wolność religijna w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu

W Europie ustawodawstwo wewnętrzne (o skądinąd niekwestionowanej z punktu widzenia EKPC legitymacji) zna pojęcia „religii dominującej” (np. Grecja), czy „kościół państwowy” (np. Szwecja). Mamy tu zatem do czynienia z sytuacją zgoła odmienną od występującej w Stanach Zjednoczonych Ameryki, gdzie państwo zostało oddzielone od kościoła wysokim i – jak dotąd – niezdobytym murem separacji. Jednocześnie to właśnie w Europie (co nie występuje w USA) religie „stare”, uświęcone tradycją i mające przewagę wśród ludności, otwarcie domagają się uznania ich statusu jako co najmniej *primus inter pares*, co jest szczególnie widoczne np. w Polsce.

EKPC poświęca wolności myśli, sumienia i wyznania artykuł 9. Przepis ten, odnosząc się nie tylko do kwestii religii, ale i do przekonań politycznych, moralnych oraz filozoficznych – obejmuje niezależność całej sfery duchowej człowieka. W świetle powołanego postanowienia EKPC, ograniczenia mogą dotyczyć jedynie uzewnętrzniania religii (wyznania) lub poglądów – nie zaś ich samego posiadania. Wkroczenie w samą sferę duchową jest więc niedopuszczalne, a prawa jednostki (inaczej niż uzewnętrznianie przekonań) mają tu absolutny charakter.

Praktyka Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) na gruncie art. 9 Konwencji notuje stosunkowo niewiele spraw, mających – wyraźnie wskazany w samym orzeczeniu – związek z kwestiami wyznania i religii<sup>59</sup>. Wśród nich na uwagę zasługuje z pewnością orzeczenie w sprawie *Kokkinakis przeciwko Grecji*. Wnioskodawca – świadek Jehowy<sup>60</sup> – argumentował, że skazanie go na (niewielką zresztą) karę

<sup>58</sup> Tamże, s. 130–131.

<sup>59</sup> Więcej rozstrzygnięć dotyczy natomiast pozostałych sfer życia duchowego wymienionych w tym przepisie: poglądów i przekonań filozoficznych czy – ogólniej – światopoglądu.

<sup>60</sup> To wyznanie nakazuje wyznawcom aktywność w zakresie propagowania religii wśród innowierców.

więzienia za prozelityzm, uznawany w Grecji za czyn karalny, stanowi naruszenie art. 9 EKPC. Trybunał wskazał na istnienie (wskutek ukarania) naruszenia wolności religijnej wnioskodawcy, ale zarazem uznał je za usprawiedliwione w świetle klauzuli ograniczającej (art. 9 ust. 2), wskazującej na granice dozwolonego wkroczenia przez władzę w sferę praw jednostki<sup>61</sup>.

W uzasadnieniu orzeczenia zapadłego w omawianej sprawie, ETPC stwierdził, iż wolność przekonań jest jednym z filarów demokratycznego społeczeństwa, a swoboda przekonań religijnych jest jednym z najważniejszych elementów rozstrzygających o tożsamości osób wierzących i ich koncepcji życia. Osoby, które przyznają się do członkostwa w kościołach lub grupach religijnych – niezależnie od tego, czy są one większościowe, czy mniejszościowe – nie mogą jednak oczekiwać, że inni ludzie zostaną pozbawieni prawa do formułowania krytyki. Wierzący muszą tolerować oraz akceptować negowanie ich wiary, a nawet propagowanie wrogich jej poglądów. Opinie w społeczeństwie demokratycznym o stosunkach między państwem a religią mogą się zatem w sposób uzasadniony znacznie różnić. Władze mogą wszakże interweniować, aby zagwarantować to, że negowanie i krytyka doktryn religijnych dokonuje się w odpowiedzialny sposób, który zapewnia wyznawcom korzystanie z prawa do wolności przekonań religijnych. W pewnych przypadkach władze mogą nawet uznać za konieczne podjęcie środków represjonujących niektóre zachowania. Interwencja może polegać m.in. na nałożeniu ograniczeń na przekaz informacji i poglądów, jeśli są one nie do pogodzenia z poszanowaniem swobody myśli, sumienia i wyznania innych. Będzie tak, gdy dojdzie do prowokacyjnego przedstawienia przedmiotów religijnej czci. Postępowanie takie stanowi bowiem złośliwe naruszanie ducha tolerancji, który jest cechą demokratycznego społeczeństwa<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Karalność prozelityzmu w Grecji wynika bowiem z normy ustawowej, mającej zakotwiczenie konstytucyjne; nie dotyczy zresztą tylko samego nauczania innej religii w formie przekonywania duchowego, lecz jedynie usilnego i nachalnego usiłowania odciążenia wyznawców religii panującej „przy pomocy środków bezprawnych lub moralnie nagannych”. Za takowe uważa się w Grecji m.in. najście domu, zatrzymywanie samochodów i wręczanie broszurek, ingerowanie podstępem lub siłą. W tej sytuacji mimo uznania, iż w sprawie nastąpiła ingerencja państwa w swobodę religijną skazanego wnioskodawcy przyjęto, iż ingerencja ta – w świetle art. 9 ust. 2 Konwencji – jest usprawiedliwiona.

<sup>62</sup> Sprawa nr 14307/88: *Kokkinakis przeciwko Grecji*, orzeczenie z 25 maja 1993 r. Cyt za: I.C. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Zakamycze 2006, s. 468. Por. wyrok TK z 2 grudnia 2009 r., U 10/07, teza 3.3.

Wspomnieć wypada również o głośnym orzeczeniu w sprawie *Lautsi przeciwko Włochom*<sup>63</sup>. Skarżąca zarzuciła, że wywieszanie krzyży w klasach szkół publicznych, do których uczęszczały jej dzieci, stanowiło ingerencję w prawo do wolności wyznania i religii oraz w prawo do wychowania i nauczania dzieci zgodnie z jej przekonaniem religijnym i filozoficznym. Trybunał uznał, że Włochy nie wywiązały się z ciążącego na państwie obowiązku poszanowania neutralności w wykonywaniu funkcji publicznych, w szczególności w dziedzinie edukacji, i orzekł, że w badanej sprawie doszło do naruszenia art. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji wraz z artykułem 9 EKPC.

ETPC rozpoczął uzasadnienie powyższego rozstrzygnięcia od przedstawienia linii orzeczniczej odnoszącej się do artykułu 2 Protokołu nr 1 do Konwencji. *Ratio legis* powołanego przepisu stanowi – wg Trybunału – zabezpieczenie możliwości pluralizmu edukacyjnego, niezbędnego do ochrony „społeczeństwa demokratycznego” w rozumieniu nadanym temu pojęciu przez EKPC. Cel ten powinien być realizowany przede wszystkim przez szkolnictwo państwowe. Szkoła powinna stanowić miejsce spotkań różnych religii i poglądów filozoficznych, gdzie uczniowie mają okazję zdobyć wiedzę o wzajemnych poglądach i tradycjach. Państwo – wywiązując się z powierzonych mu zadań w zakresie wychowania i nauczania – obowiązane jest czuwać, aby informacje i wiedza zawarte w programach nauczania były przekazywane w sposób obiektywny, krytyczny i pluralistyczny. Drugie zdanie artykułu 2 Protokołu nr 1 zakazuje państwu wszelkiej indoktrynacji, która mogłaby być uważana za naruszającą przekonania religijne i filozoficzne rodziców. Poszanowanie przekonań religijnych i wiary implikuje prawo do wiary w daną religię albo do nie wyznawania żadnej religii, a wolność wierzenia i wolność niewierzenia (wolność negatywna) są chronione przez artykuł 9 Konwencji.

Trybunał zauważył następnie, że – w świetle jego linii orzeczniczej – na państwie ciąży obowiązek powstrzymania się także od pośredniego narzucania wiary w miejscach, w których znajdują się osoby od tegoż państwa zależne, a w szczególności dzieci. Tym ostatnim brakuje bowiem jeszcze (w zależności od poziomu dojrzałości dziecka) zmysłu krytycznego, umożliwiającego zdystansowanie się do przekazu wynikającego z preferencyjnego wyboru państwa w kwestii religijnej. Państwo w wykonywaniu swych funkcji w dziedzinie wychowania i nauczania powinno zapewnić, by wiedza była przekazywana w obiektywny, krytyczny i pluralistyczny sposób oraz powinno szanować przekonania religijne i filo-

<sup>63</sup> Wyrok z 3 listopada 2009 r., skarga nr 30814/06, bip.ms.gov.pl/re/Lautsi.rtf, 03.02.2010 r.



zoficzne rodziców zgodnie z artykułem 2 Protokołu nr 1. ETPC uznał dalej, iż uzewnętrznianie – bez ograniczeń co do miejsca i formy – rytuałów i symboli określonej religii w kraju, w którym większość społeczeństwa ją wyznaje, może stanowić presję na uczniów niepraktykujących tej religii lub na osoby wyznające odmienną religię. Wg ETPC, obecność krucyfiksu w klasach wychodzi ponad użycie symboli w specyficznych kontekstach historycznych, a symbol krzyża ma wiele znaczeń, jednak jego znaczenie religijne jest dominujące. W opinii Trybunału, obecność krucyfiksu mogła być interpretowana przez uczniów jako znak religijny, przez co mogli oni odczuwać, że są kształceni w środowisku szkolnym określanym poprzez pryzmat danej religii. Mogło to dodawać odwagi uczniom wyznającym wiarę katolicką, ale również zakłócać emocjonalny spokój uczniów, którzy nie wyznają żadnej religii lub praktykują inne religie, zwłaszcza, jeśli należą do mniejszości religijnych. Prawo do tego, aby nie wierzyć w jakąkolwiek religię nie ogranicza się tylko do niepraktykowania obrzędów religijnych lub edukacji religijnej.

ETPC wskazał także, iż poszanowanie zapatrywań rodziców w kwestii wychowania musi uwzględniać przekonania innych rodziców. Państwo jest zobowiązane do przestrzegania neutralności wyznaniowej w ramach edukacji publicznej, w której uczniowie uczęszczają na zajęcia obowiązkowo, niezależnie od wyznania, a której celem powinno być wspieranie krytycznego myślenia u młodych ludzi. Trybunał stwierdził, że obowiązkowa ekspozycja symbolu danego wyznania w miejscu, w którym sprawowane są funkcje publiczne, wobec specyficznych sytuacji podlegających kontroli rządu, a zwłaszcza w szkolnych klasach, ogranicza prawa rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, a także prawo dzieci w wieku szkolnym do wyznawania lub nie jakiegokolwiek religii. Trybunał orzekł, że taka postawa niesie za sobą naruszenie tych praw, ponieważ restrykcje nie przystają do ciążącego na państwie obowiązku przestrzegania neutralności w wykonywaniu funkcji publicznych, a zwłaszcza w dziedzinie edukacji.

Zdaniem E. Łętowskiej, brak szerszej praktyki stosowania przepisu o wolności sumienia w Konwencji Europejskiej bynajmniej nie oznacza, że poszanowanie tej właśnie sfery praw człowieka odbywa się bezkonfliktowo<sup>64</sup>. Jest wręcz przeciwnie – na gruncie europejskim konflikty mające „w tle” kwestie religijne są częste i gwałtowne. Wspomnieć można chociażby sytuację w Irlandii czy w byłej Jugosławii, a także – na dobrą sprawę nierozwiązany i niewygasły – konflikt dotyczący chust uczennic-

---

<sup>64</sup> E. Łętowska, *Komentarz czytelnika z Europy...*, s. 173.

muzułmanek we Francji. Nie milką wciąż spory o dopuszczalność aborcji. Kontrowersje budzi dopuszczalność i zakres uzewnętrzniania przekonań religijnych w szkołach publicznych. Silne tradycje instytucjonalizacji związków kościoła z państwem – ciągle obecne – owocują (np. w Polsce po 1989 r.) uwypukleniem elementów religijnych w działaniu władz publicznych, także wojska – którego uczestnictwo w uroczystościach religijnych uznano za przedmiot obowiązku służbowego ciężącego na żołnierzach<sup>65</sup>.

Jak zauważa powołana Autorka, ETPC unika kwalifikowania spraw (nawet gdy teoretycznie taka możliwość zachodzi) jako dotyczących art. 9 EKPC. W konsekwencji, niektóre ze spraw, które mogłyby (teoretycznie) być potraktowane jako mające odniesienie do wolności religijnej, bywają rozpatrywane jako naruszenie prawa do prywatności (art. 8), nauczania dzieci, zakresu wpływu rodziców na to nauczanie (art. 2 pierwszego protokołu dodatkowego EKPC), a zwłaszcza jako naruszenie wolności wypowiedzi (art. 10)<sup>66</sup>. Jak już bowiem wspomniałem na wstępie niniejszego opracowania, uzewnętrznianie przekonań (zarówno religijnych, jak i jakichkolwiek innych) wkracza w sferę „przekazywania wiadomości i idei”, co jest domeną tego ostatniego przepisu.

Ponadto, Trybunał konsekwentnie stoi na stanowisku, że w Europie nie można doszukać się jednolitej koncepcji znaczenia religii w społeczeństwie. W konsekwencji, ETPC nie tylko nie daje odpowiedzi na pytanie, jaki jest w tych kwestiach standard europejski, ale i nie może (z uwagi na szczupłość praktyki) służyć jako informacja o występujących tu konfliktach<sup>67</sup>.

Według Trybunału, znaczenie lub wpływ publicznego wyrażania wiary różni się w zależności od tradycji narodowych i warunków wymuszonych potrzebą ochrony praw i wolności innych ludzi oraz utrzymania porządku publicznego. Dotyczy to także regulacji dotyczących noszenia symboli religijnych w instytucjach edukacyjnych. Wybór stopnia i formy regulacji ze względu na jego uzależnienie od miejscowych warunków należy nieuchronnie – jak stwierdził ETPC – do zainteresowanego państwa<sup>68</sup>.

<sup>65</sup> Tamże, s. 173–174.

<sup>66</sup> Tamże, s. 173.

<sup>67</sup> Tamże.

<sup>68</sup> Zob. *Leyla Sahin przeciwko Turcji*, orzeczenie Wielkiej Izby z 10 listopada 2005 r., skarga nr 44794/98, M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu – przegląd orzecznictwa (październik–grudzień 2005 r.)*, „Palestra” 2006, nr 3–4, s. 179; *Kurtulmus przeciwko Turcji*, decyzja Izby z 24 stycznia 2006 r., skarga nr 65500/01, M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu – przegląd orzecznictwa (styczeń–marzec 2006 r.)*, „Palestra” 2006, nr 5–6, s. 255.

W konsekwencji, państwa Rady Europy mają szerszą swobodę w regulacji wolności wypowiedzi w obronie przed zamachami na przekonania w sferze moralności i religii. Regulacje te, będąc ingerencją w chronioną art. 10 swobodę ekspresji, muszą odpowiadać pilnej potrzebie społecznej i mieć charakter proporcjonalny. Swoboda wypowiedzi pociąga za sobą obowiązki i odpowiedzialność, wśród których – w odniesieniu do przekonań religijnych – mieści się unikanie wypowiedzi obrażających bez powodu i będących w rezultacie zamachami na prawa innych osób. Trybunał podkreślił, że wypowiedzi takie nie przyczyniają się w żadnej formie do ważnej dla ludzi debaty publicznej<sup>69</sup>.

ETPC wskazał, że wolność myśli, sumienia i wyznania ma duże znaczenie także dla ateistów, agnostyków, sceptyków oraz osób religijnie obojętnych. Istnienie pluralizmu, drogo – jak stwierdził Trybunał – okupionego przez wieki, jest uzależnione od poszanowania wolności, o której mowa w art. 9 Konwencji. Wolność religijna należy do sfery świadomości jednostki, ale wynika z niej również m.in. wolność uzewnętrzniania swojego wyznania. Wolność ta może polegać na manifestowaniu swojej religii wspólnie z innymi, publicznie, w kręgu współwyznawców. Religia może być także przeżywana indywidualnie i w sposób intymny. Z wolności religii wynika również prawo do podejmowania prób przekonania do swojej wiary sąsiada i innych ludzi, np. przez nauczanie. Art. 9 ust. 1 EKPC pozwala zachować niezależność w sferze duchowej. Wolność ta nie może podlegać żadnym ograniczeniom. Nie oznacza to jednak, że tak samo jest chronione uzewnętrznianie wyznania lub przekonań. W art. 9 ust. 2 Konwencji określono warunki, w jakich jest możliwa ingerencja państwa, ponieważ w społeczeństwie demokratycznym, w którym współżyją ludzie będący wyznawcami różnych religii, może się okazać konieczne wprowadzenie pewnych ograniczeń, aby pogodzić w ten sposób interesy różnych grup i zapewnić poszanowanie przekonań każdej osoby.<sup>70</sup>

Wychodząc z powyższych założeń, Trybunał uznał, w sprawie *Otto-Preminger-Institut przeciwko Austrii* – dotyczącej decyzji o konfiskacie filmu atakującego religię chrześcijańską, a zwłaszcza Kościół Rzymskokatolicki – iż obowiązkiem władz w społeczeństwie demokratycznym jest ochrona, w granicach ich kompetencji, interesów społeczeństwa jako całości. Zdaniem ETPC, państwo może uznać za konieczne podjęcie środków

<sup>69</sup> Zob. *Giniewski przeciwko Francji*, orzeczenie z 31 stycznia 2006 r., skarga nr 64016/00, M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu – przegląd orzecznictwa (styczeń–marzec 2006 r.)*, „Palestra” 2006, nr 7–8, s. 241–242.

<sup>70</sup> J. Sobczak, *Swoboda wypowiedzi w orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Część II*, „Ius Novum” 2007, nr 4, s. 7–8.

represjonujących niektóre formy zachowania łącznie z przekazywaniem informacji i idei. Trybunał podkreślił, że każda osoba korzystająca z praw i wolności zawartych w art. 10 Konwencji bierze na siebie „obowiązki i odpowiedzialność”. Do nich – w sferze opinii i przekonań religijnych – należy unikanie, w miarę możliwości wyrażen, które niepotrzebnie obrażają innych, naruszając ich prawa<sup>71</sup>.

We wspomnianym orzeczeniu zauważono także, iż w niektórych społeczeństwach demokratycznych konieczne jest karanie lub nawet zapobieganie niestosownym atakom na przedmioty czci religijnej, zawsze jednak z zastrzeżeniem, że zastosowane środki będą proporcjonalne do uprawnionego celu. Trybunał potwierdził, że w Europie nie da się odnaleźć jednolitego poglądu na społeczne znaczenie religii. Zauważył ponadto, że nawet w jednym kraju mogą występować różne podejścia do tego problemu. W tej sytuacji nie da się stworzyć jednej, satysfakcjonującej definicji, która określiłaby, co stanowi dopuszczalną ingerencję w wolność słowa, gdy wypowiedzi są skierowane przeciwko poglądom religijnym, podzielanym przez inne osoby. W takich sprawach kompetentne są przede wszystkim władze krajowe, dysponujące marginesem swobody ocen, przy czym oceny te podlegają kontroli Trybunału z punktu widzenia zasad Konwencji. ETPC wskazał, że sądy krajowe mogą powoływać się na szczególne okoliczności występujące na części swego terytorium. Można zatem zaryzykować twierdzenie, że w ramach krajowego marginesu swobody ocen istnieją również lokalne marginesy swobody ocen. Korzystanie z posiadanych uprawnień podlega jednak kontroli z perspektywy EKPC<sup>72</sup>.

W złożonych zdaniach odrębnych trzech sędziowie Trybunału wskazali, że rozwiązując konflikt dwóch wolności chronionych przez Konwencję, a mianowicie wolności wypowiedzi i wolności sumienia i wyznania, należało odnieść się do dwóch zasad, a mianowicie tych, że z mocy art. 10 EKPC ochronie podlegają wypowiedzi szokujące i obraźliwe, przy czym możliwość ingerencji w wolność słowa musi być wąsko interpretowana oraz zasady, że Konwencja nie daje ludziom wierzącym prawa domagania się, aby inni nie atakowali ich przekonań religijnych. Taki atak jest możliwy, byle nie przybierał gwałtownych lub poniżających form. Zauważono, że swoboda przekonań obejmuje również możliwość wyrażania krytycznych opinii o poglądach religijnych innych osób<sup>73</sup>. Składający zdanie

<sup>71</sup> I.C. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi...*, s. 463–471.

<sup>72</sup> Tamże.

<sup>73</sup> Tamże.

odrębne stwierdzili dalej, że konieczność ingerencji władz w przekaz jego konfiskatę musi być przekonująco uzasadniona. Istnieje bowiem niebezpieczeństwo, że takie ograniczenie będzie stosowane do ochrony silnej grupy, szkodząc tolerancji<sup>74</sup>.

Rozstrzygnięcie w sprawie *Otto-Preminger-Institut przeciwko Austrii* doskonale demonstruje możliwość konfliktu między dwoma prawami człowieka chronionymi przepisami Konwencji. W tym wypadku Trybunał zaaprobował interwencję państwa w interesie wrażliwości silnej grupy religijnej. Można mieć poważne wątpliwości, czy tradycja amerykańska, nakazująca unikać podejrzeń o oficjalną faworyzację jednego z wyznań, byłaby skłonna zaakceptować podobne rozumowanie.

Warto dodać, iż teza, że w niektórych społeczeństwach demokratycznych może się okazać dopuszczalne karanie lub zapobieganie niestosownym atakom na przedmioty czci religijnej, zawsze jednak z zastrzeżeniem proporcjonalności środków, została po raz pierwszy sformułowana w decyzji o odrzuceniu – z powodu niewyczerpania drogi krajowej – skargi w sprawie *Dubowska i Skup przeciwko Polsce* (okładka „Wprost” z Matką Boską Częstochowską i Dzieciątkiem w maskach gazowych)<sup>75</sup>.

Na uwagę zasługuje również orzeczenie Trybunału w sprawie *Wingrove przeciwko Wielkiej Brytanii*<sup>76</sup>, która dotyczyła odmowy wydania przez Brytyjską Radę ds. Klasyfikacji certyfikatu pozwalającego na legalną dystrybucję filmu „Wizje ekstazy”, zainspirowanego – według reżysera – życiem i twórczością św. Teresy z Avilla. Uznając, że odmową wydania certyfikatu nie pogwałcono art. 10 Konwencji, ETPC stwierdził (kolejny raz), że w przypadku ograniczeń dotyczących wypowiedzi politycznych margines swobody ocen pozostawiony krajom członkowskim jest bardzo wąski, natomiast szerszy dotyczy spraw wiążących się z ochroną moralności oraz przekonań religijnych. Dzieje się tak, ponieważ wobec braku europejskiego standardu i zmienności ocen, jakie współcześnie istnieją, władze krajowe są w lepszej sytuacji, aby stwierdzić, czy ingerencja jest potrzebna i jaką formę powinna przyjąć. Ostateczna opinia o zgodności ograniczeń z EKPC należy jednak do Trybunału z uwzględnieniem okoliczności konkretnej sprawy.

W zdaniu odrębnym zgłoszonym do tego orzeczenia sędzia J. de Meyere stwierdził, że w przedmiotowej sprawie doszło do zastosowania ze strony władz państwa prewencyjnej cenzury wypowiedzi, co

---

<sup>74</sup> Tamże.

<sup>75</sup> Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 18 kwietnia 1997 r.

<sup>76</sup> I.C. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi...*, s. 472–481.

jest niedopuszczalne w demokratycznym społeczeństwie. Jego zdaniem, film powinien znaleźć się na rynku, a dopiero potem byłoby możliwe ściganie twórców z racji ewentualnego naruszenia prawa. Inny sędzia, V. Lóhmus, zauważył, iż decyzja o odmowie udzielenia certyfikatu została podjęta, mimo że nie domagały się tego osoby, które mogły się poczuć obrażone w swoich uczuciach religijnych. W końcu sędzia L.E. Pettiti podkreślił, iż art. 10 ust. 2 Europejskiej Konwencji daje podstawy do „wydobycia z niego obowiązku” nieobrażania innych ludzi przez prymitywne atakowanie poglądów, do których są przywiązani<sup>77</sup>.

Wypada nadmienić także o orzeczeniu Trybunału w sprawie *Muslim Gunduz przeciwko Turcji*<sup>78</sup>. Skarżącym był lider jednego z religijnych odłamów islamu (skazany przez sąd turecki za to, że podczas czterogodzinnego programu telewizyjnego „na żywo” ironicznie wyrażał się o współczesnych instytucjach świeckich, gwałtownie krytykował zasady świeckości i demokracji oraz otwarcie nawoływał do wprowadzenia szariatu), ETPC stwierdził, że konkretne wypowiedzi, będące sianiem nienawiści, mogące obrażać jednostki lub grupy, propagujące nietolerancję religijną, nie korzystają z ochrony art. 10 Konwencji. Jednak w opinii Trybunału sama tylko obrona szariatu, bez odwoływania się do przemocy dla jego wprowadzenia nie mogła być uznana za sianie nienawiści. ETPC podkreślił, że swoboda wypowiedzi jest jedną z podstaw społeczeństwa demokratycznego. Z korzystaniem z tej swobody wiążą się obowiązki i odpowiedzialność. Można do nich zaliczyć – w związku z opiniami i przekonaniem religijnymi – obowiązek unikania w miarę możliwości wypowiedzi niepotrzebnie obrażających innych i ich prawa. Nie wzbogacają one debaty publicznej i nie prowadzą do postępu rodzaju ludzkiego. Państwa mają zwykle pewien margines swobody w regulowaniu wolności wypowiedzi w razie obrazy osobistych przekonań w sferze moralności, a zwłaszcza religii. Tolerancja i poszanowanie godności ludzkiej jest – jak stwierdził Trybunał – podstawą społeczeństwa demokratycznego i pluralistycznego. Wynika z tego, że w zasadzie w społeczeństwach takich można uznać za konieczną zgodę na wysiłki mające zapobiegać wszelkim wypowiedziom propagującym, podżegającym, promującym lub usprawiedliwiającym nienawiść opartą na nietolerancji, także religijnej. ETPC podkreślił, że konieczne jest jednak, aby reakcje prawne niedopuszczające do siania nienawiści były proporcjonalne do celu, który zamierzają osiągnąć.

<sup>77</sup> Tamże.

<sup>78</sup> M.A. Nowicki, *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999–2005*, s. 1102–1107.

Niejako w uzupełnieniu tych stwierdzeń, Trybunał zauważył, że szariat różni się wyraźnie od wartości preferowanych w Konwencji, zwłaszcza na płaszczyźnie prawa karnego, procedury karnej, miejsca kobiet w porządku prawnym itd. Uznając, że skazanie Gunduza naruszało art. 10 EKPC Trybunał zaakcentował, że równowaga interesów związanych ze swobodą wypowiedzi i ochroną praw innych osób wymaga uwzględnienia faktu, że osoba z niej korzystająca uczestniczy aktywnie w dyskusji publicznej „na żywo”. Dodał ponadto, że poglądy Gunduza były publicznie znane i dyskutowane, a w programie zrównoważone udziałem innych uczestników w pluralistycznej debacie<sup>79</sup>.

## Uwagi końcowe

Powyższa analiza, z konieczności skrótowa i fragmentaryczna, pozwala odpowiedzieć na pytanie, na ile wolność słowa stanowi gwarancję świeckości państwa, na ile zaś może jej zagrażać. Rzecz jasna, owa odpowiedź będzie brzmiała inaczej w warunkach amerykańskich, inaczej zaś w warunkach europejskich.

W USA, gdzie I Poprawka wzniosła „mur separacji” między państwem a kościołem, wolności: wypowiedzi oraz religijna wspierają się nawzajem. To nie przypadek, że właśnie Stany Zjednoczone uchodzą za kraj, w którym zakres obu wzmiankowanych wolności jest najszerszy. Na gruncie europejskim natomiast, wobec nieistnienia jednolitej koncepcji znaczenia religii w społeczeństwie, omawiane swobody będą się z reguły wzajemnie ograniczać. Wyrok ETPC w sprawie *Lautsi przeciwko Włochom* daje jednak podstawy przypuszczać, że ta niekorzystna tendencja powoli się odwraca i ewoluuje w kierunku coraz dalej idącej neutralności światopoglądowej państw europejskich.

---

<sup>79</sup> Tamże.

**STRESZCZENIE**

Wydaje się, iż wolności: wypowiedzi oraz religijną, należy traktować kompleksowo i komplementarnie. Kompleksowo – bo pełna realizacja jednej z nich implikuje istnienie drugiej. Komplementarnie, bo wolności te powiązane są ze sobą w taki sposób, że mogą się wzajemnie wspierać, jak i ograniczać. Nieuniknione jest zatem częste krzyżowanie się, konflikty i łączenie się wspomnianych swobód (np. świeckich interesów władz z religijnymi interesami rozmaitych sekt i ich wyznawców, swobody religijnej z wyrażaniem idei uznawanych za obrazę uczuć religijnych; wolności przekonań z obrazą tych przekonań przez manifestację poglądów ich przeciwników).

*Artur Biłgorajski*

**FREEDOM OF SPEECH VERSUS RELIGIOUS LIBERTY. SELECTED ISSUES**

It seems that freedoms: freedom of speech and religious liberty, should be treated comprehensively and complementarily. Comprehensively – because complete fruition one of them implicates existing the other one. Complementarily – because the freedoms are interrelated/connected in such way that they could encourage/support and limit each other. Obvious implication in this matter is frequent crossing of conflicts as well as connecting mentioned liberties (for example secular interests with sects interests, religious liberty with ideas concerning wounding of religious feelings; belief liberty with wounding of belief liberty through demonstration of opponents).

On the one hand how the freedom of speech is pledge of secular state, on the other hand how the freedom of speech might be risk for it? I will try to answer this question, consisting in decisions of USA Supreme Court and European Court of Human Rights in Strasbourg.

**KEY WORDS:** *freedom of speech, religious liberty, expression*



Dobrochna Minich

## Światopogląd konstytucyjny jako granica prawa i jego wykładni (aspekt filozoficzno-metodologiczny)

SŁOWA KLUCZOWE:

*światopogląd konstytucyjny, konstytucja, granice prawa,  
wykładnia, poznanie*

STUDIA I ANALIZY

Musimy mieć na uwadze, że jednym z najbardziej dręczących problemów człowieka jest kwestia zakresu i granic ludzkiego poznania. Problematyka ta należy do najbardziej kontrowersyjnej w całej historii filozofii<sup>1</sup>. Odnosi się to również do prawa, skoro jest ono, jak pisze Z. Pulka, „faktem interpretacyjnym, który nie istnieje przed czy też poza interpretacją”, a „głównym celem refleksji teoretycznej w prawoznawstwie jest dostarczenie spójnego uzasadnienia aksjologicznego dokonywanych rozstrzygnięć interpretacyjnych”<sup>2</sup>, co czyni poznanie prawne bliskie a nawet tożsame z poznaniem filozoficznym. Ma się rozumieć, że chodzi w tym przypadku o „interpretację” *largissimo sensu* w znaczeniu jakie nadał temu terminowi J. Wróblewski, jako sposób poznania wszelkich „obiektów kulturowych” do jakich zalicza się również prawo<sup>3</sup>. Nie przesądza to, że prawo jako fakt kulturowy nie istnieje w znaczeniu ontologicznym „przed czy też poza interpretacją”. Jak słusznie zauważył W. Lang, „przepisy prawne istnieją niezależnie od wykładni i przed wykładnią i mogą być wstęp-

<sup>1</sup> Por. K. Jodkowski, *Przedmowa*, [w:] K. Jodkowski (red.), *Czy istnieją granice poznania?*, Lublin 1991, s. 9; T. Honderich (red.), *Encyklopedia filozofii*, T. 2, Poznań 1999, s. 714–715 (hasło – *Poznania granice*).

<sup>2</sup> Z. Pulka, *Struktura poznania filozoficznego w prawoznawstwie*, Wrocław 2004, s. 8.

<sup>3</sup> Por. J. Wróblewski, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 394.

nie rozumiane bez dokonywania ich prawniczej interpretacji”<sup>4</sup>. Ma to miejsce na „poziomie deskryptywnym interpretacji tekstu prawnego” (tzw. opisowa warstwa tekstu prawnego). Jak pisze twórca poziomowej koncepcji interpretacji prawa, warstwa ta „obejmuje opis osób, rzeczy, zdarzeń, zachowań itp., należących do pewnego świata, o którym mówi tekst prawny. Jest to zatem opis pewnego świata, którego wizję wytwarza sobie interpretator w trakcie bezpośredniego, literalnego, dosłownego studiowania języka tekstu”<sup>5</sup>. Dla dogmatyka prawa istotny jest poziom normatywny tekstu prawnego i jego interpretacja.

Oba typy interpretacji (filozoficznej i prawniczej) mają charakter względny, „nie prowadzą do uzyskania ostatecznych i niedających się podważyć rozstrzygnięć”. W obu dziedzinach „nie istnieje uniwersalna metoda badawcza, której stosowanie dawałoby gwarancję pewności wiedzy”<sup>6</sup>. Paradygmat naturalizmu metodologicznego zakładany chociażby przez pozytywizm prawniczy, jak i również przez skrajne nurty socjologiczne, psychologiczne oraz przez marksistowską koncepcję prawa okazał się złudzeniem pewności wiedzy<sup>7</sup>. Podejmując zagadnienie granicy poznania już niejako z góry zakładamy – paradoksalnie – konieczność, by użyć określenia K. Mudyń, „wmyślenia się” nie tylko w to, co mamy jeszcze „przed” tymi granicami, ale również jeszcze w ten obszar, który znajduje się już „poza” nim<sup>8</sup>. Stawia to nas z kolei przed dylematem – jak można sensownie myśleć o czymś, co jak sugerują słowa „granice poznania”, nie można myślał przekroczyć. Jak zauważa J. Stelmach<sup>9</sup>, tam gdzie zawodzi nauka, gdzie brak zadowalającej na jej gruncie odpowiedzi na nurtujące człowieka problemy (w tym w zakresie prawa), a teorie nie obejmują swą mocą eksplanacyjną tego problemu, jak i nie umożliwiają przewidzenia ich następstw, pojawia się mit. „Pustka” rodzi niepewność a ta trwogę. Stąd ucieczka w myślenie mityczne. Prelogiczne, mityczne „wyjaśnienie”, w jakiś sposób pozwala nam ten stan ogarnąć.

<sup>4</sup> W. Lang, *System prawa i porządek prawny*, [w:] O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System prawny i porządek prawny*, Szczecin 2008, s. 27.

<sup>5</sup> R. Sarkowicz, *Poziomowa interpretacja tekstu prawnego*, Kraków 1995, s. 67.

<sup>6</sup> Z. Pulka, *Struktura poznania...*, s. 8.

<sup>7</sup> O naturalizmie i antynaturalizmie jako dwu opcjach prawa – zob. J. Stelmach, *Naturalistyczny i antynaturalistyczny model teorii prawa*, „Studia Prawnicze” 1984, nr 3–4, s. 87–102; L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2000, s. 291–309.

<sup>8</sup> K. Mudyń, *O granicach poznania. Między wiedzą, niewiedzą i antywiedzą*, Kraków 1995, s. 9.

<sup>9</sup> J. Stelmach, *Mity prawnicze* (wersja elektroniczna); B. Brożek, *Normatywność. Esej z ontologii prawa*, Kraków 2009 (wersja elektroniczna), s. 250–262.

I. Berlin<sup>10</sup> analizując relacją filozofia – nauka zauważył, że to pytania filozoficzne są nierozstrzygalne i wprawiają ludzi w taki w własnie stan niepokoju. Brak jest również ekspertów, którzy by potrafili na nie jednoznacznie odpowiedzieć. Prawo i prawoznawstwo, jak już to wielokrotnie wykazano, bliższe jest filozofii niż nauce<sup>11</sup>. Rolą nauki jest przekształcanie pytań filozoficznych w pytania rozstrzygalne empirycznie lub formalnie (analiza logiczna ta „twarda” jak i „miękką”). Wprawdzie nie można całkowicie zetrzeć piętna filozoficznego z problemów prawnych (dotykają one samych podstaw egzystencji ludzkiej), to jednak nie można ich również pozostawić bez chociażby próby dokonań wyjaśnień naukowych, eliminując tym samym zastępcze „wyjaśnienia” mityczne.

Mit, jak się okazuje, może pełnić, w zależności od potrzeby, kilka różnych funkcji. Według J. Stelmacha: „Pierwszą, byłaby funkcja metafizyczna. Potrzebujemy mitu by wyjaśnić tajemnicę bytu (»Bytu Pierwszego«), tajemnicę człowieka (duszy ludzkiej), tajemnicę najwyższego dobra. Drugą, byłaby funkcja poznawcza. Mit wkracza w dziedzinę epistemologii wówczas, gdy nie wystarcza istniejące wyjaśnienie naukowe (lub go w ogóle brak). Trzecią, określiłbym mianem funkcji estetycznej. Mit pozwala na idealizację (afirmację) pewnych istniejących w realnym świecie zjawisk. Wreszcie funkcja czwarta, terapeutyczna. Mit ma nas ochronić przed lękiem jaki związany jest z pozostawianiem w »sytuacji granicznej«. Ma dać nam nadzieję, poczucie bezpieczeństwa i pewności”<sup>12</sup>.

Według Autora analogiczne funkcje można również przypisać „mitom prawniczym”. „Funkcja metafizyczna wyraża się przede wszystkim w przekonaniu o istnieniu prawa absolutnego (co znajduje potwierdzenie w niezliczonych koncepcjach prawa naturalnego, w rozważaniach na temat idei oraz formy prawa, w sporach o „prawną” naturę rzeczy, czy wreszcie, w zorientowanych zwykle fenomenologicznie, teoriach mówiących o apriorycznej strukturze prawa). Z kolei funkcja poznawcza znajduje swój wyraz w tęsknocie za idealną metodą prawniczą. Funkcja estetyczna mitu polega między innymi na próbie wyidealizowania pewnych zjawisk z dziedziny prawa (na przykład tworzenia prawa) i prawniczej aktywności (kompetencji prawniczej). Chcemy wierzyć, że prawo jest, również w sensie estetycznym, akceptowalne – bo swoiście piękne, abso-

---

<sup>10</sup> I. Berlin, *Concept and Categories. Philosophical Essays*, London 1999.

<sup>11</sup> Por. Z. Pulka, *Struktura poznania...*; M. Przełęcki, *Poza granicami nauki. Z semantyki poznania pozanaukowego*, Warszawa 1996; tenże, *Sens i prawda w etyce*, Warszawa 2004, rozdział III, gdzie Jego uwagi o nieokreśloności dyskursu etycznego można odnieść do prawa.

<sup>12</sup> J. Stelmach, *Mity...*

lutne, racjonalne oraz wewnętrznie spójne. Funkcja terapeutyczna mitu prawniczego, wiąże się z całą psychologiczną sferą istnienia i działania prawa, zwłaszcza z zaspokojeniem potrzeby bezpieczeństwa oraz co najmniej z ograniczeniem (pierwotnego) egzystencjalnego lęku związanego z byciem w »situacji granicznej«, którą »funduje« nam właśnie prawo. Jest to sytuacja cierpienia (pogłębiana narastającym konfliktem prawnym), walki (podejmowanej wbrew własnym przekonaniom), poczucia winy, czy wreszcie wyboru (w pewnej fazie sporu prawnego musimy przecież podjąć decyzję, która może wywołać szczególnego rodzaju dysonans »post-decyzyjny«)<sup>13</sup>.

Bez względu na to, czy nam to się podoba, czy nie, mit jest obecny w myśleniu prawniczym. Ba potrzebujemy go, by „w złożonej i niejasnej rzeczywistości prawa przetrwać. To właśnie w wyznaczonej przez mit przestrzeni prawnik spotyka się z »nie-prawnikiem«, połączeni wspólną wiarą w głębszy sens prawa”<sup>14</sup>.

Przede wszystkim to socjolodzy prawa podejmowali się trudu określenia „granic prawa”, jednak tylko w zasadzie w aspekcie funkcjonalnym<sup>15</sup>. Teoretycy prawa rozważali go akcydentalnie, zazwyczaj w kontekstach sporu pozytywizmu prawniczego z jusnaturalizmem<sup>16</sup> oraz wykładni prawa<sup>17</sup>. Swoje rozważania ograniczę tylko do kontekstu zasady konstytucjonalizmu, w ramach której spróbuję określić granice prawa (wraz z jego wykładnią, skoro jest ono aktem interpretacyjnym).

L. Alexander w wydanej przed paru laty książce *Constitutionalism. Philosophical Foundations we Wprowadzeniu* pisze, że konstytucjonalizm rodzi wiele filozoficznych pytań odnoszących się np. do „pochodzenia” konstytucji, jej legitymacji i uzasadnienia. „Szczególne filozoficzne znaczenie ma relacja między konstytucją, władzą i możliwą metodologią jej

<sup>13</sup> Tamże.

<sup>14</sup> Tamże.

<sup>15</sup> Zob. K. Pałeczki, *Uwagi o koncepcji „granic prawa” Roscoe Pounda*, ZN UJ – Prace z Nauk Politycznych 1984, z. 20, s. 37–45; tenże, *Prawo – polityka – władza*, Warszawa 1988, s. 62–85; M. Borucka-Arctowa, *Problemy granic prawa*, [w:] *Problemy teorii i filozofii prawa*, Lublin 1985, s. 45–56.

<sup>16</sup> Z olbrzymiej w tej materii literatury wymienię tylko: Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 108 i n.; tenże, *O pojmowaniu pozytywizmu oraz prawa natury*, Poznań 1993, *passim*; K. Opalek, J. Wróblewski, *Prawo: metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991, s. 216 i n.

<sup>17</sup> Zob. K. Pleszka, *Językowe znaczenie tekstu jako granica wykładni*, [w:] M. Zirk-Sadowski (red.), *Filozoficzno-teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa*, Łódź 1997, s. 69–77; T. Spyra, *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Warszawa 2006, *passim*.

interpretacji<sup>18</sup>. Chodzi o to, że wraz ze zmianą warunków (społecznych, gospodarczych) dochodzi do zmian w interpretacji tego jakże istotnego aktu, który daje początek nowym ustrojom politycznym a nawet państwom (jak to miało miejsce w przypadku Stanów Zjednoczonych) oraz określa zasady legalnej działalności politycznej, kartę praw, prerogatyw i uprawnień. Czy istotne są tu: odniesienie do oryginalnych zamiarów ich twórców, wspólnego jej rozumienia, czy też jej odpowiedniość z moralnymi regułami? Z kolei, którą z nich należałoby ze wszech miar uznać za autorytatywną? To warunkuje również problem tożsamości konstytucji („Jaka jest różnica między konstytucją, a Hart’a regułą uznania?”)<sup>19</sup>. Z kolei Brian H. Bix podkreślając nie tylko praktyczną, ale i teoretyczną rolę sądownictwa, zwłaszcza Sądu Najwyższego w Stanach Zjednoczonych, władnego badać konstytucyjność aktów prawnych, co wg niego powoduje, że większość pytań polityki sprowadza się w końcu „do konstytucyjnych sporów, praw konstytucyjnych istotnie ważnych”, tym samym zwiększając rolę teorii konstytucyjnej. „Kiedy konstytucyjne teorie zwykle silnie są oparte na tekście i stanowią szkic historii szczególnie odnoszący się do podstaw sądownictwa osadzony w kulturze i prawnej historii kraju, to takie teorie regularnie dotyczą więcej ogólnych teoretycznych pytań (m.in. podstawowych zasad interpretacji i właściwego zrozumienia zasad moralnych powołanych w konstytucji). Dużo ważnych pytań w konstytucyjnej teorii stanowią te mające odniesienie w politycznej teorii: np. odnoszące się właściwych relacji różnych elementów władzy, jakich środków powściągnięcia należy użyć, by zapewnić ich równowagę, jakie prawa powinny być ochronione przez konstytucyjne zaopatrzenia i tak dalej”<sup>20</sup>.

W świetle wypowiedzi tych autorów przez konstytucjonalizm rozumie się teorię traktującą o podstawach i regułach rządzenia w państwie. W pierwszym przypadku jej wskazania ucieleśniają zgromadzenia konstytucyjne, które dają początek nie tylko nowym ustrojom politycznym, jak to miało miejsce po II wojnie światowej, czy też po 1989 roku w okresie „trzeciej fali demokratyzacji”, ale też nawet całym państwom. W drugim przypadku konstytucjonalizm na podstawie formalnych reguł i procedur rządzenia, takich jak: rozstrzygająca moc opinii wyrażanej przez większość wyborców, a także takich norm jak karty praw czy określenie prerogatyw i uprawnień, wyznacza zasady legalnej działalności politycznej. Jak

---

<sup>18</sup> L. Alexander, *Introduction*, [w:] tenże (ed.), *Constitutionalism. Philosophical Foundations*, Cambridge 2001, s. 1.

<sup>19</sup> Tamże.

<sup>20</sup> B.H. Bix, *A Dictionary of Legal Theory*, Oxford 2004, s. 40–41.

słusznie zauważa „rzecznik konstytucji wolności” koncepcja konstytucji została ściśle związana z koncepcją rządów przedstawicielskich, w której uprawnienia tego ciała przedstawicielskiego określa właśnie ten akt nadający mu określoną władzę<sup>21</sup>. Rodzi to z kolei złożone problemy, które w świetle wypowiedzi J.J. Rousseau prowadzą do sprzeczności („Postawić prawo ponad ludźmi – ten problem w polityce porównuję z problemem kwadratury koła w geometrii”)<sup>22</sup>.

Podobnie już od czasów „polskiej rewolucji” w naszej współczesnej literaturze prawniczej (z zakresu dogmatyki prawa konstytucyjnego jak i – teorii oraz filozofii prawa) zaczyna się konstytucjonalizm traktować jako normatywny model regulowania sfery polityki; pobrzmiwają w nich echa dyskusji i sporów z „kolebki” nowożytnego konstytucjonalizmu<sup>23</sup>.

Wcześniej nie wychodzono poza paradygmat dogmatyczno-prawny i to tylko wówczas, gdy akceptowano normatywny charakter konstytucji, gdyż sporo autorów (mówię o tzw. konstytucjonalizmie socjalistycznym) ten „poziom” tego aktu nie przyjmowało, widząc w nim często jedynie akt polityczny (politycznej deklaracji)<sup>24</sup>. Od czasu ukazania się książki S. Rozmaryna zaakceptowano na gruncie ówczesnej nauki prawa konstytucyjnego normatywny charakter Konstytucji PRL „w całości, we wszystkich [...] częściach i postanowieniach”<sup>25</sup>. To założenie przesądzało o tym, że w zasadzie nie wychodzono poza analizę dogmatyczno-prawną. Posługiwano się wprawdzie frazeologią marksistowską, że „wyraża” ustawa

<sup>21</sup> Por. F. A. Hayek, *Konstytucja wolności*, Warszawa 2006, s. 182.

<sup>22</sup> J.J. Rousseau, *Uwagi o rządzie polskim*, [w:] tenże, *Umowa społeczna. Uwagi o rządzie polskim. List o widowiskach*, Warszawa 1996, s. 187; w *Umowie społecznej* wydanej dziesięć lat wcześniej pisał: „Sprzeciwia się to naturze ciała politycznego, żeby zwierzchnik narzucił sobie prawo, którego by nie mógł zmienić”; tamże, s. 25; por. W. Sadurski, *Konstytucyjna kwadratura koła? Przyczynek do teorii liberalnego konstytucjonalizmu*, „Civitas” 1997, nr 1, s. 37–70.

<sup>23</sup> Zob. M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992; A. Jamróz, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993; A. Pułło, *Idea konstytucjonalizmu w systemie zasad prawa konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5; tenże, *Zasada konstytucjonalizmu (prolegomena)*, [w:] K. Działocha (red.), *Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym*, Wrocław 1995, s. 59–65; tenże, *Z problematyki zasad prawa: idee ogólne w prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 1; P. Sarnecki, *Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5; P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Warszawa 2003; A. Wołek, *Demokracja nieformalna. Konstytucjonalizm i rzeczywiste reguły polityki w Europie Środkowej po 1989 roku*, Warszawa 2004; J. Szymanek, *Tradycje konstytucyjne. Szkice o roli ustawy zasadniczej w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2006.

<sup>24</sup> Por. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967, s. 69–153.

<sup>25</sup> Tamże, s. 70 (pierwsze wyd. tej książki ukazało się w 1961 roku.).

zasadnicza „materialną treść”, którą stanowić miał nowy po rewolucji proletariackiej „rzeczywisty wzajemny stosunek sił w walce klasowej”<sup>26</sup>, to jednak nie miało to nic wspólnego z rzetelną analizą filozoficzną. Nie mnie oceniać dlaczego tak się sprawy miały<sup>27</sup>.

Już po zmianach jakie nastąpiły po „nowej wiosnie ludów” w Polsce i pozostałych krajach ówczesnego demo-ludu i nawet po uchwaleniu nowej Konstytucji nadal ten paradygmat utrzymywał się. Refleksja teoretyczno-filozoficzna nie mogła się „przebić”. Pewne światło rzuca na ten stan dyskusja nad potrzebą refleksji filozoficzno-prawnej na VIII Zjeździe Polskiej Filozofii<sup>28</sup>. Jedną z przyczyn tego stanu jest to, że prawnicy od wielu dziesięcioleci z uporem trzymają się „pozytywistycznej siatki pojęciowej”, która już dawno się zestarzała i stała się „filozoficznym bankrutem”<sup>29</sup>. Okazuje się, że mimo pojawienia się wielu nowych nurtów filozoficznych prawnicy nadal w pozytywistycznej wizji prawa widzą „sposób” na unaukowanie prawoznawstwa, dzieląc z tą wizją tezy: że ta nauka „powinna skupiać się na faktach (na zapisie ustawowym); że rozumować należy zgodnie z zasadami logiki formalnej; oraz że należy dystansować się od rozważań metafizycznych”<sup>30</sup>. Nie bez winy są tu sami teoretycy i filozofowie prawa na co zwracają uwagę chociażby A. Peczenik czy J. Stelmach<sup>31</sup>. Według nich koncepcje teoretyczne czy filozoficzne dalekie są od potrzeb dogmatyki i praktyki prawniczej.

Dzisiaj w dogmatyce prawniczej i praktyce w prostych rutynowych przypadkach ten pozytywistyczny uproszczony paradygmat jest chyba nadal skuteczny. Jednak w tych tzw. trudnych przypadkach, które wymagają wyjścia poza pozytywistyczny arsenał argumentacyjny, gdzie trzeba zmierzyć się z ogólniejszą teoretyczną perspektywą, sprawy już się mają inaczej. Brak solidnego filozoficznego i teoretycznego spojrzenia sprawia, że często praktycy stają się bezradni i *ad hoc* odwołują się do niekiedy

---

<sup>26</sup> Jest to wypowiedź Lenina – cyt. za: tamże, s. 10.

<sup>27</sup> Bliżej na ten temat zob. J. Trzciniński, *Funkcja prawna konstytucji socjalistycznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo LXIX, Wrocław 1978, s. 9–49.

<sup>28</sup> B. Brożek, *Komu potrzebna jest filozofia prawa? Refleksje po dyskusji okrągłego stołu. Panorama współczesnej filozofii polskiej*, [w:] J. Jadacki (red.), *Księga pamiątkowa VIII Polskiego Zjazdu filozoficznego*, Warszawa 2010, s. 201–205.

<sup>29</sup> Tamże, s. 202.

<sup>30</sup> Tamże.

<sup>31</sup> Por. A. Peczenik, *Stan obecny teorii i filozofii prawa w krajach zachodnich*, [w:] J. Stelmach (red.), *Studia z filozofii prawa 2*, Kraków 2003, s. 9–14; J. Stelmach, *Dyskrecjonalność sędziowska w pozytywistycznych i niepozytywistycznych koncepcjach prawa*, [w:] W. Stańkiewicz, T. Stawecki (red.), *Dyskrecjonalność w prawie. Materiały XVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Teorii i filozofii Prawa*, Warszawa 2010, s. 53–57.

przypadkowych teorii czy filozofii, które nie zawsze stanowią właściwą podstawą dla tych rozstrzygnięć<sup>32</sup>. Dzisiaj dogmatyka jak i praktyka prawnicza nie może się obejść – mimo uwag krytycznych – bez refleksji abstrakcyjnej (teoretyczno-filozoficznej). Nieodzowność więc refleksji filozoficznej oraz teoretyczno-prawnej dzisiaj już na dobrą sprawę nikt nie kwestionuje. Jednak przepaść jaka pomiędzy dogmatykami a filozofami i teoretykami prawa ma miejsce, powinna przy dobrej woli wszystkich stron maleć. Wymaga to jednak wypracowania przez teoretyków takich koncepcji, które przydałyby się w analizach obowiązującego prawa. Jak słusznie zauważył B. Brożek, dzisiaj stoimy przed koniecznością wspólnej pracy filozofów, teoretyków prawa i dogmatyków „nad wypracowaniem narzędzi do rozwiązywania konkretnych problemów *de lege lata* czy *de lege ferenda*, a także nad samymi tymi problemami”<sup>33</sup>.

Dla nas istotnym jest coraz powszechniejsze aprobowanie tezy, że teoria i filozofia prawa w sferze konstytucjonalizmu ma coraz więcej do powiedzenia i wnosi istotny wkład w ich zrozumienie. Jak pisze J. Zajadło: „idea kontroli konstytucyjności prawa jest problemem nie tylko ustrojowym, lecz także *par excellence* teoretyczno- i filozoficznoprawnym”<sup>34</sup>, a dzięki „tej opcji”, jak stwierdza z kolei M. Granat, „przy użyciu oprzyrządowania badawczego nieznanego konstytucjonalistom” w innym świetle ukazują się im ta problematyka<sup>35</sup>.

Szczególność właściwości zasady konstytucjonalizmu bierze się z tego, że zapoczątkowała ona o wiele szersze i o wiele donioślejsze zjawisko niż bycie tylko dominującym modelem normatywnego uregulowania sfery polityki, a mianowicie ustanowiono szczególną rolę aktu konstytucyjnego w całym systemie porządku prawnego, czyniąc ją aktem nadrzędnym w tym porządku (systemie). Stała się więc ta zasada konstrukcją będącą „systemem założeń i wartości, które muszą być respektowane w całym działaniu państwa”<sup>36</sup>. Opiera się na rudymenarnej zasadzie prioryteto-

<sup>32</sup> Tamże, s. 204; zob. J. Zajadło, *Po co prawnikom filozofia prawa?*, Warszawa 2008, *passim*; tenże (red.), *Fascynujące ścieżki filozofii prawa*, Warszawa 2008.

<sup>33</sup> B. Brożek, *Komu potrzebna jest...*, s. 205.

<sup>34</sup> J. Zajadło, *Sędzia konstytucyjny – profil filozoficznoprawny*, [w:] *Dyskrecjonalność w prawie...*, s. 15.

<sup>35</sup> W. Granat, *Trybunał Konstytucyjny. Osiągnięcie czy zadanie?*, [w:] A. Szmyt (red.), *Trzecia władza. Sądy i Trybunały w Polsce*, Gdańsk 2008, s. 25 i n.

<sup>36</sup> M. Wyrzykowski, *Legislacja – demokratyczne państwo prawne – radykalne reformy polityczne*, [w:] H. Suchocka (red.), *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, Warszawa 1992, s. 41; B. Jastrzębski, *Podstawowe zasady demokratycznego państwa prawa i administracji publicznej. Studium prawnopolityczne*, Płock 1999, s. 157.



wej roli konstytucji ze wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami. Ta zasada jej priorytetu stanowi „funkcję materialnego obszaru regulacji konstytucyjnej. To bowiem od zakresu unormowań konstytucji, dalej od stopnia ich relewancji i wreszcie od kompleksowości (choć nie szczególności) tych unormowań konstytucja bierze swoje szczególne usytuowanie”<sup>37</sup>. Niewątpliwie regulacja statutu organicznego państwa stanowi punkt wyjścia dla zasady konstytucjonalizmu. To one wyznaczają kolejne cechy ustawy zasadniczej i to na niej ta zasada się opiera. Musimy mieć jednak świadomość, że to nie „waga” spraw czy zasięg regulacji, jakie konstytucja normuje przesądzą o jej charakterze. Istotną jest jej pierwotność czy też „wcześniejszość” tego aktu i jej zakresu materialnego względem pozostałych praw oraz zawartych w nich dziedzin regulacji<sup>38</sup>. Jak pisze J. Szymanek: „To bowiem uznanie pierwotnego charakteru konstytucji jako aktu »ponad« innymi prawami pozwoliło skonstruować zasadę nadrzędności jej materii, a w rezultacie nadrzędności samej konstytucji, co stworzyło bezpośrednią już podstawę dla idei konstytucjonalizmu”<sup>39</sup>. Rzeczą więc najistotniejszą dla tej zasady jest założenie o nadrzędnej roli konstytucji. To moc prawna tegoż aktu przede wszystkim przesądza o jej charakterze, nie zaś to, że jest aktem o szczególnej treści. H. Kelsen jako „twardy” (ekskluzywny) pozytywista uważający, że ustawodawca może wszystko, tzn. że dowolna treść może być przedmiotem jego regulacji, dochodzi w swoim rozumowaniu odnoszącym się do badania ich konstytucyjności materialnej do stwierdzenia, iż w sytuacji takiej niezgodności, ta niezgodność zniknie, gdy stanie się ona częścią konstytucji (ma się rozumieć, że musi dojść zgodnie z przyjętymi w niej zasadami zmiany do jej nowelizacji). To wówczas treść tej regulacji konstytucyjnej będzie brana pod uwagę przez Sąd Konstytucyjny badający zgodność kolejnych aktów ustawodawczych z konstytucją (z tą już zmienioną)<sup>40</sup>.

Okazuje się więc, że konstytucja nie jest tylko aktem o jakiejś szczególnej treści, chociaż każdy prawodawca konstytucyjny poprzez podjęcie decyzji legislacyjnej przez ten właśnie fakt pewną sferę wyróżnia, czyniąc ją konstytucyjną. Umieszczenie jej na samym szczycie porządku prawnego, nadaje jej najwyższą moc prawną, staje się prawem „pierwszorzędnym”, prawem stanowiącym podstawę całego prawa. Dzięki temu

---

<sup>37</sup> J. Szymanek, *Tradycje konstytucyjne Szkice o roli ustawy zasadniczej w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2006, s. 8.

<sup>38</sup> Tamże, s. 8 (autor ten odwołuje się w tym miejscu do pracy: G. Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris 2002, s. 112 i n.).

<sup>39</sup> Tamże, s. 8.

<sup>40</sup> Por. H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925, s. 252.

jest prawem mającym „najwyższą moc wiążącą dla wszystkich podmiotów władzy państwowej”<sup>41</sup>, tym samym również władzy ustawodawczej, ograniczając, jak pisze D. Merten, jej „despotyzm”<sup>42</sup>. Jak dalej słusznie stwierdza ten Autor: „W połowie XX wieku zasada »prymatu ustawy« wiążąca przede wszystkim władzę wykonawczą i wymiar sprawiedliwości, została uzupełniona zasadą »prymatu ustawy konstytucyjnej« wiążącą wszystkie trzy władze (a więc także władzę ustawodawczą). O ile więc początkowo rozróżnienie między ustawą (zwykłą) a ustawą konstytucyjną miało charakter raczej ilościowy niż jakościowy (do uchwalenia ustawy konstytucyjnej potrzebna jest inna większość głosów), o tyle po przyjęciu zasady »pierwszeństwa ustawy konstytucyjnej« nastąpiło jeszcze silniejsze ich zróżnicowanie. Dotychczasowa supremacja ustawodawcy została zastąpiona przez supremację podmiotu uchwalającego konstytucję i ustawy konstytucyjnej”<sup>43</sup>. Nie znaczy to, że podmiot, który otrzymał kompetencję do uchwalenia czy zmiany konstytucji jest w swej „mocy” nieograniczony. Nie, same konstytucje określają formalne czy też materialne ograniczenia ich działalności. Konkluduje zaś swoje wywody stwierdzeniem: „Ustawodawca przestał więc być *prima potestas*, a stał się *premier serviteur* państwa prawnego i musi troszczyć się o zachowanie prymatu konstytucji”<sup>44</sup>.

Etapy konstytucjonalizacji przez jakie przechodziła zasada konstytucjonalności przez ponad dwa stulecia<sup>45</sup>, jej artykulacja w myśli konstytucyjnej, która z trudem przebijała się do świadomości rządzących i rządzonych, by wyartykułować w końcu demokratyczne państwo konstytucyjne w sensie materialnym z zasadą nadrzędności konstytucji sprawiło, że zaczęto patrzeć na konstytucję nie tylko jako prawny porządek, ale zarazem jako aksjologiczny fundament życia zbiorowości politycznej. Znamienne dla takiego ujęcia konstytucji jest to, że taka postawa aksjologiczna związana jest z próbą przewyciężenia państwowo-prawnego pozytywizmu, szukania oparcia dla prawa nie tylko w aktach „wolicjal-

<sup>41</sup> M. Wyrzykowski, *Legislacja – demokratyczne...*, s. 47; B. Jastrzębski, *Podstawowe zasady...*, s. 156–158; J. Szymanek, *Tradycje konstytucyjne...*, s. 8.

<sup>42</sup> D. Merten, *Ustawodawstwo w państwie prawnym. Możliwości, wyzwania, zobowiązania*, [w:] *Tworzenie prawa...*, s. 11.

<sup>43</sup> Tamże, s. 12.

<sup>44</sup> Tamże, s. 13.

<sup>45</sup> A. Jamróz wyróżnił ich cztery etapy. Nie będę ich przedstawiała, gdyż dla obecnych potrzeb nie jest to niezbędne, więcej zob.: tenże, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993, s. 119–120 – wyróżnił je za J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1987, s. 44–47.

nych” państwa, które w okresach kryzysów, rozchwiania systemów aksjologicznych, jakie przynoszą chociażby rewolucje czy wojny, okazują się bezradne. Stąd poszukiwanie „trwalszych” niż akt stanowienia „podstaw” prawa w tym konstytucji.

Tradycyjnie w literaturze przedmiotu wyróżnia się materialny i formalny aspekt konstytucji<sup>46</sup>. Jak słusznie stwierdza F. Koja te dwa zakresy jej rozumienia (formalne i materialne) pokrywają się tylko częściowo, jednak „w żadnym razie nie pokrywają się całkowicie”<sup>47</sup>. H. Kelsen mocno podkreślał, że w „naturze konstytucyjności” (a tym samym i – „nie-konstytucyjności”) powinno leżeć „jasne pojęcie konstytucji”. Konstytucja, bez względu jak się ją definiuje, stanowi zawsze fundament państwa, „jest zasadą, w której wyraża się prawnie równowaga władz politycznych w danym momencie, i jest normą, która reguluje tworzenie ustaw i innych norm generalnych”<sup>48</sup>. Stąd dla niego konstytucja pojmowana w sposób właściwy wyznacza reguły dające podstawy do tworzenia norm prawnych (dzisiaj powiedzielibyśmy, że ustanawia naczelne normy kompetencji prawodawczej) oraz określa organy i procedury ustawodawcze. Sam jednak ten akt – na co wskazałam powyżej – nie opiera się na jakiejś ustanowionej normie, lecz na założonej normie podstawowej z której wyrasta pierwszy, nie wyznaczony jeszcze przez żadną normę akt ustawodawczy<sup>49</sup>. Nie dziwny się więc, że aby uzyskać w miarę wyraziste pojęcie konstytucji w materialnym znaczeniu, a jednocześnie odpowiadające formalnym wymogom w tym wymaganiom owej normy podstawowej, która cały porządek prawny przecież wyznacza i to takie, które będzie odpowiadało zarazem jej politycznemu znaczeniu w życiu społecznym – już niezależnie od formy prawnej samej konstytucji, należy objąć nim te przepisy, które upoważniają do stanowienia generalnie obowiązujących norm prawnych<sup>50</sup>. Stąd R. Walter określił konstytucję, jako „podstawę prawną dla tworzenia norm przymusu” w odróżnieniu od samych norm przymusu, lecz nie ogranicza jej zakresu do tworzenia norm generalnych<sup>51</sup>. Tutaj również znajdują się przepisy określające organy, jakie są powołane i postępowanie, jakie ma zastosowanie, przy tworze-

---

<sup>46</sup> Por. H. Zahorski, *Zasada badania konstytucyjności ustaw przez sądownictwo a konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1931, R. V, s. 117–182; S. Bożyk, *Konstytucja*, Białystok 1995, s. 4–5.

<sup>47</sup> F. Koja, *Konstytucja*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1990, R. XXIII, s. 58.

<sup>48</sup> H. Kelsen, *Allgemeine...*, s. 249.

<sup>49</sup> Tamże, s. 249–252.

<sup>50</sup> Por. F. Koja, *Konstytucja...*, s. 56–57.

<sup>51</sup> R. Walter, *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*, 1972, s. 6 – cyt. za: tamże, s. 57.

niu i uchylaniu generalnych norm prawnych oraz ich stosowanie przez podmioty do tego uprawnione. „Ewentualną treść prawa konstytucyjnego w znaczeniu materialnym mogą stanowić dalsze regulacje dotyczące tworzenia generalnych norm prawnych, między innymi zobowiązanie do wydawania pewnych norm albo wytyczenia celów państwa, albo nade wszystko ustanowienie na rzecz jednostek podstawowych wolności i praw podmiotowych, które zakreślają treściowe granice procesowi tworzenia generalnych norm prawnych”<sup>52</sup>. Jak pisze H. Kelsen, konstytucja nie jest jedynie regułą procedury, ale jest również regułą treści<sup>53</sup>.

To dało mu podstawę do wyróżnienia z jednej strony nie-konstytucyjność aktów powodowaną nieprawidłowościami w trybie ich uchwalania, z drugiej zaś – w nieadekwatności ze sferą materialną konstytucji. By im zapobiec stworzył typ gwarancji ich prawidłowości w postaci szczególnej formy badania konstytucyjności tych aktów przez Sąd Konstytucyjny. Wyszedł z założenia, że taką gwarancję może dać tylko organ, który jest różny i niezależny od tego, który dany przepis wydał. „Władza parlamentu polegająca na kreowaniu norm jest podporządkowana konstytucji, lecz z uwagi na generalność jej przepisów »swoboda ustawodawcy pozostaje relatywnie duża« i jest poddana »ograniczeniom stosunkowo słabym«. Zatem to nie na parlament można liczyć – twierdził Kelsen – aby urzeczywistnić jego podległość konstytucji”. Gwarancję zaś konstytucji nie można pozostawić w gestii „samokontroli parlamentu, gdyż anulowanie przepisu pozostaje wówczas w zakresie władzy dyskrejonalnej tego organu, którego ponadto nie kontroluje żaden organ wyższy”<sup>54</sup>.

Ma się rozumieć, że tak pozytywistycznie określone pojęcie konstytucji nie może być wolne od odniesień politycznych. Jak pisze rzecznik pozytywizmu instytucjonalnego O. Weinberger istotą konstytucji państwa jest utworzenie podstawowej organizacji państwa. „Stąd też konstytucja jest przede wszystkim aktem normatywnym, który determinuje strukturę państwa przez to, że autoryzuje podległe instytucje i organy a relacje między nimi tak określa, że powstaje jednolita struktura systemu państwa: konstytucja tworzy jednolity system porządku państwowego”<sup>55</sup>. Przedstawiając dalej „istotne treści konstytucji” poza wyżej omawianymi również wskazuje, że ten akt „wyraża podstawowe idee systemu spo-

<sup>52</sup> F. Kojas, *Konstytucja...*, s. 57.

<sup>53</sup> H. Kelsen, *Allgemeine...*, s. 252.

<sup>54</sup> M. Granat, *Legitymacja Sądu Konstytucyjnego na gruncie czystej teorii prawa Hansa Kelsena*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 4, s. 11–12.

<sup>55</sup> O. Weinberger, *Teoria konstytucji w świetle pozytywizmu instytucjonalnego* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, s. 6.

łecznego”, które w istocie są tym samym co tzw. „założenia systemu politycznego, czy też zasady konstrukcji poszczególnych instytucji”<sup>56</sup>. Są to niewątpliwie wartości i idee tkwiące „wewnątrz” danego systemu politycznego, czy poszczególnych instytucji. Nie można tu jednak mówić o prawno-naturalnych założeniach na których ten system czy też instytucje powinny się opierać. Odrzuca się aprioryczne, zewnętrzne wartości, które byłyby wyrazem jakiegoś praktycznego rozumu leżącego u ich podstaw i wyznaczającego ich „podstawność”<sup>57</sup>.

Oczywiście należy dążyć do tego, by konstytucja w znaczeniu materialnym zwłaszcza w tych jej częściach, które odnoszą się do wyznaczania kompetencji oraz postępowania przy wydawaniu generalnych norm prawnych, były uregulowane w konstytucji w formalnym znaczeniu. Przez to te sfery pozostają poza ingerencją ustawodawcy zwyczajnego.

H. Kelsen wyróżnił jeszcze inne rozumienia konstytucji: konstytucja w prawno-logicznym i pozytywno-prawnym znaczeniu. Powyższe rozróżnienie to wyraz „stopniowej budowy” porządku prawnego i roli normy podstawowej. Jak już wiemy to ona uzasadnia jedność porządku prawnego i również to w niej zawarta jest tożsamość państwa. Jeśli ową normę podstawową „wprowadza” organ powołany do tworzenia prawa, to mamy do czynienia wówczas z konstytucją w znaczeniu prawno-logicznym. Gdy zaś ten organ ustanawia przepisy regulujące tworzenie dalszych norm, mamy do czynienia z konstytucją w znaczeniu pozytywno-prawnym<sup>58</sup>. Okazuje się więc, że organ powołany do tworzenia prawa nie wydaje normy podstawowej. „Jej istnienie zakłada się w ramach teoretycznego procesu poznania prawa. Niemniej jednak wyraża się w niej pierwszy, żadną jeszcze pozytywno-prawną normą nie określony, akt ustawodawstwa, którego nie da się inaczej wyjaśnić”<sup>59</sup>. To w normie podstawowej zawarta jest konieczność przestrzegania pierwszej (historycznie rzecz biorąc) konstytucji. Jej istnienie zakłada się i to ona warunkuje efektywność konstytucji w rozumieniu pozytywno-prawnym. Dopóki konstytucja w znaczeniu prawno-logicznym nie ulega zmianie, to mimo zmian konstytucji pozytywno-prawnych, o ile dokonały się one z zachowaniem normatywnych warunków w nich przewidzianych, państwo pozostaje ciągle to samo. Dopiero, gdy dochodzi do założenia innej normy podstawowej niż ta na której opierała się dotychczasowa konstytucja, możemy

---

<sup>56</sup> Tamże, s. 9.

<sup>57</sup> Por. A. Kozak, *Kryzys podstawności prawa*, [w:] O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System prawa a porządek prawny*, Szczecin 2008, s. 29–57.

<sup>58</sup> Por. H. Kelsen, *Allgemeine...*, s. 249–252.

<sup>59</sup> F. Kojan, *Konstytucja...*, s. 59.

mówić o nowym państwie i zerwaniu ciągłości jego tożsamości<sup>60</sup>. Sama norma podstawowa nie określa treści rozstrzygnięć ustawodawczych. Z teźże normy nie wynikają żadne inne treści prawne, jak np. treści prawne wypływające z pozytywnego porządku prawnego dla którego norma podstawowa stanowi podłoże. Wyznacza tylko ich „egzystencję”, tj. moc obowiązującą norm ustanowionych na jej podstawie, a ściślej mówiąc – określa przynależność tych norm do systemu<sup>61</sup>.

Kolejny rozdział znaczeń konstytucji związany jest z funkcjonalnym rozumieniem konstytucjonalizmu, gdzie dotykamy aksjologicznych podstaw prawa<sup>62</sup>, w tym – konstytucji<sup>63</sup>. Konkretyzując już rozważania chodzi o rozumienie konstytucji jako „narzędzia” a więc jej rozumienie „jurydyczne” oraz konstytucji jako aktu mającego ustanawiać materialny „porządek wartości” (jej „polityczne” ujęcie). Każdy twórca konstytucji staje przed dylematem i koniecznością rozstrzygnięcia: czy konstytucja „ma zawierać (przede wszystkim) reguły organizacyjne i reguły postępowania oraz ustanawiać ograniczenia dla działalności ustawodawczej i kompetencji wykonawczych (przez normowanie podstawowych wolności i praw podmiotowych jednostek), czy też ma zawierać merytoryczne polecenia, co do realizacji przez państwo pewnych celów lub nawet ustanawiać porządek wartości, wytyczający całokształt procesów społecznych”<sup>64</sup>.

Traktowanie konstytucji jako „narzędzia” w świetle rzeczników tego podejścia ma stanowić zabezpieczenie prawne, by rozstrzygnięcia legislacyjne odbywały się z zachowaniem normatywnie określonych reguł, które mają charakter „techniczny” i ich rola ma ograniczać się tylko do instrumentu prowadzącego do słusznej decyzji (ustawodawczej, czy – stosowania prawa). Jak słusznie stwierdza F. Koja „przy takim rozumieniu konstytucji istotne jest założenie, by faktycznie można było wprowadzić w życie to, co w niej zostało ustanowione. Dlatego w konstytucji mogą być zamieszczone tylko reguły, których naruszenie rzeczywiście jest

<sup>60</sup> H. Kelsen, *Allgemeine...*, s. 249–252; tenże, *Czysta teoria prawa (Metoda i pojęcia zasadnicze)*, Warszawa 1934, s. 41–42.

<sup>61</sup> H. Kelsen, *Allgemeine...*, s. 216; tenże, *Czysta...*, s. 41.

<sup>62</sup> Por. K. Opalek, J. Wróblewski, *Aksjologia – dylemat pomiędzy pozytywizmem prawniczym a doktryną prawa natury*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 9, s. 251–262; P. Dutkiewicz, *Problem aksjologicznych podstaw prawa we współczesnej polskiej filozofii i teorii prawa*, Kraków 1996, *passim*; Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, *passim*.

<sup>63</sup> Por. Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993, *passim*; P. Winczorek, *Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Problem aksjologii*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4, s. 9–19.

<sup>64</sup> F. Koja, *Konstytucja...*, s. 64.

obwarowane sankcjami”<sup>65</sup>. Ma się rozumieć, że tak pojmowana konstytucja nie jest „aksjologicznie neutralna”. Przecież żadna norma nie jest sama w sobie obojętna wobec wartości. „Każda norma rozstrzyga o nich w jakiś sposób, skoro pewne zachowanie zostaje w niej nakazane albo zakazane lub norma upoważnia do pewnego działania”<sup>66</sup>. Można mówić o neutralności konstytucji tylko w stosunku do konkretnych wartości, jeśli żądania co do nich nie są w niej kwalifikowane ani pozytywnie, ani negatywnie, a sam ustawodawca aksjologicznych dylematów nie stawia, ani na nie – nie odpowiada. Nie zawsze da się tego uniknąć. Stąd dochodzi do *hard cases* powodowanym w wielu przypadkach uwikłaniem aksjologicznym<sup>67</sup>. „Trudne przypadki występują przede wszystkim tam, gdzie dochodzi do zderzenia prawa z innymi systemami normatywnymi”<sup>68</sup>. Znamienne jest jego dalsze stwierdzenie, że owe trudne przypadki występują nie tylko w procesie stosowania prawa i tym samym jego wykładni, ale również odnoszą się do pozostałych „wymiarów» fenomenu prawa – tworzenia, obowiązywania i przestrzegania”<sup>69</sup>. Okazuje się więc, że „trudności” interpretacyjne często mają swe źródła już na poziomie tworzenia prawa. To spór „wokół pojęcia »neutralności«”<sup>70</sup> doprowadził do użycia w art. 25 Konstytucji w wyniku protestu Episkopatu, wyrażenia „zachowania bezstronności” władz publicznych wobec „spraw przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych”. Czy we współczesnym liberalnym społeczeństwie pluralistycznym owo „zachowanie bezstronności” jest możliwe do zrealizowania przez „władzę publiczną”? Życie publiczne jest aksjologicznie uwikłane oraz oczywistą jest rzeczą, że te wartości mogą ze sobą kolidować i nie zawsze dają się ze sobą pogodzić. Nie można wykluczyć ich konfliktu, czy to na poziomie społecznym, czy indywidualnym. Często są niewspółmierne i nie da się ich porównać, hierarchizować i oceniać<sup>71</sup>. Wedle G.L. Seidlera „filozofia pluralizmu

---

<sup>65</sup> Tamże, s. 64.

<sup>66</sup> Tamże, s. 65.

<sup>67</sup> Zob. J. Zajadło (red.), *Fascynujące ścieżki...*, *passim*; o pojęciu *hard cases* por. B.H. Bix, *A Dictionary...*, s. 81–82.

<sup>68</sup> J. Zajadło, *Sędzia konstytucyjny – profil filozoficzno-prawny*, [w:] W. Staśkiewicz, T. Stawecki (red.), *Dyskrecjonalność w prawie...*, s. 25.

<sup>69</sup> Tamże, s. 24; tenże, *Fascynujące ścieżki...*, s. 13.

<sup>70</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 25 Konstytucji*, [w:] tenże (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz V*, Warszawa 2007, s. 13.

<sup>71</sup> Por. I. Berlin, *Dwie koncepcje wolności i inne eseje*, Warszawa 1991, s. 32–33; bliżej na ten temat zob. B. Polanowska-Sygulska, *Filozofia wolności Isaiaha Berlina*, Kraków 1998, s. 47–80; J. Zdybel, *Między wolnością a powinnością. Filozofia polityczna I. Berlina i A. MacIntyre’a*, Lublin 2005, s. 249–260.

Berlina mówi, że każdy rozwinięty system moralny uznaje i akceptuje wartości, które ze swej natury są różne i nie do pogodzenia ze sobą<sup>72</sup>. Idea ta uderza w klasyczną zachodnioeuropejską tradycję łącznie z paradygmatem Oświecenia. Był to „śmiertelny cios”<sup>73</sup> we wszelki monizm i uniwersalizm.

Pamiętajmy, że jurydycznie nastawiona konstytucja sama może „dać” istotne rozstrzygnięcia co do wartości, nasycając ją niejako nimi od wewnątrz. Podobnie jak przy formalnym rozumieniu konstytucji treści z nią niezgodne, które uznać można za nie-konstytucyjne, poprzez ich „wprowadzenie” do tego aktu uczynią je konstytucyjnymi.

Tutaj wkraczamy w spór pomiędzy pozytywizmem odrzucającym aksjologiczne „zaangażowanie” prawa, gdzie teza o rozdziale przesądza o walidacyjnej niezależności prawa i moralności (odmienna ocena moralna danego czynu nie może pozbawić obowiązywania normy prawnej – tak „twardzi” pozytywiści<sup>74</sup>), a jusnaturalizmem, które to stanowisko odrzuca ową tezę o rozdziale, czyniąc obowiązywanie normy prawnej zależne od jej zgodności z moralną oceną i w szeregu przypadkach daje preferencje jakimś wartościom z „zewnątrz”.

Przyjrzyjmy się w kontekście określenia granic prawa podejściu jusnaturalistycznemu. Wyprowadzając normy prawne z różnie pojmowanej „natury porządku”, gdzie dla jednych (nurt teologiczny) „ten naturalny porządek może być traktowany transcendentnie jako wywodzący się od Boga” zaś dla innych „może być traktowany w kategoriach »ziemskich« w znaczeniu natury rzeczy”<sup>75</sup> (rzeczniczy laickiej, racjonalistycznej koncepcji prawno-naturalnych), to w obu tych wersjach prawo stanowione jest mu podporządkowane. „Zwolennicy takiego ujęcia uznają prawo natury jako pierwotne w stosunku do prawa stanowionego przez organy ustawo-

<sup>72</sup> G.L. Seidler, *W poszukiwaniu idei ustrojowej*, Lublin 2000, s. 171; tenże, *On Pluralism*, Lublin 2001, s. 31 i n.

<sup>73</sup> Por. J. Grey, *Liberalizm*, Kraków 1994, s. 53; G.L. Seidler, *W poszukiwaniu idei...*, s. 176.

<sup>74</sup> Zob. przedstawione powyżej poglądy H. Kelsena i O. Weinbergera. Obecnie najbardziej znanym zwolennikiem takiej postawy jest J. Raz – zob. tenże, *Autorytet prawa. Eseje o prawie i moralności*, Warszawa 2000. Według niego roszczenie do autorytetu aktu prawnego w tym konstytucji wyznaczają reguły prawne. Przesłanką obowiązywania jakiejś normy zawsze jest inna norma – kompetencyjna – zawarta w akcie prawnym wyższego rzędu, itd., aż dochodzimy do pierwszej historycznie konstytucji. Ona wyznacza autorytet tego porządku.

<sup>75</sup> A. Zoll, *Godność człowieka jako źródło wolności i praw*, [w:] A. Dębiński, M. Gałązka, R.C. Hałas, K. Wiak (red.), *Hominum causa omne ius constitutum est. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Alicji Grześkowiak*, Lublin 2006, s. 279–280.



dawcze danego państwa”<sup>76</sup>. Ponieważ pomiędzy tymi dwoma systemami normatywnymi powinna zachodzić relacja wskazująca na uzależnienie pojęcia prawa od jakichś innych reguł, tych o genezie naturalnej<sup>77</sup>, to właśnie one wyznaczają granice prawa. J. Woleński tego typu koncepcję jusnaturalistyczną określił mianem „inkluzywizmu koniecznościowego” (esencjalnego), gdyż „uznaje spełnienie wymagań prawa natury jako niezbędny warunek dla prawa *quo* prawa”<sup>78</sup>. Tenże Autor wykazał, że owa klasyczna koncepcja prawa naturalnego, czy to w wersji teistycznej, czy – racjonalistycznej, jest nie do utrzymania.

Jak już wyżej stwierdziłam, rzecznicy pozytywizmu prawniczego widzą w nim produkt życia społecznego – akty stanowienia (w systemie *civil law*), prawo zwyczajowe, precedensy sądowe (w systemie *common law*), odrzucając jako konieczny związek pomiędzy prawem natury a prawem pozytywnym, podkreślają niezależność istnienia prawa od jego moralnej wartości przejawianej w owym „naturalnym porządku”<sup>79</sup>. Granicę prawa tym samym wyznacza sam porządek prawny, by zaś ustrzec się błędu „cyrkularności” zakładają różne koncepcje „normy najwyższej” (normy podstawowej). Rzecznicy „twardego” pozytywizmu wykluczającego (*exlusive legal positivism*), gdzie kryteria identyfikacji prawa zawsze i tylko są faktami społecznymi (stanowienie przez jakiś prawomocny autorytet, jak np. u J. Raza) a moralność jest wykluczona z pojęcia prawa (jego teza społeczna)<sup>80</sup> dzisiaj już stanowią mniejszość.

Wedle rzeczników „miękkiego”, inkluzywnego pozytywizmu zwanego również „inkorporacjonalizmem”, kryteria identyfikacji prawa muszą zawierać fakty społeczne, wprawdzie mogą odwoływać się do moralności, lecz nie muszą z konieczności być doń włączone<sup>81</sup>.

<sup>76</sup> Tamże, s. 279.

<sup>77</sup> Por. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu pozytywizmu oraz prawa natury*, Poznań 1993, s. 34 i n.

<sup>78</sup> J. Woleński, *Czy prawo naturalne daje się uzasadnić?*, [w:] M. Borucka-Arctowa (red.), *Prawo – władza – społeczeństwo – polityka. Księga jubileuszowa profesora Krzysztofa Pałecznego*, Toruń 2006, s. 36.

<sup>79</sup> Por. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu...*, s. 62–79; J. Woleński, *O pozytywizmie prawniczym*, [w:] J. Pawlica (red.), *Etyka a prawo i praworządność*, Kraków 1998, s. 9–16.

<sup>80</sup> Por. J. Raz, *Autorytet prawa...*, s. 42 i n.; szerzej na ten temat zob.: A. Marmor, *Exlusive Legal Positivism*, [w:] J. Coleman, S. Shapiro (ed.), *The Oxford Handbook of Jurisprudence and Philosophy of Law*, Oxford 2002, s. 104–124.

<sup>81</sup> Zob. J. Coleman, *Authority and Reason*, [w:] R.P. George (ed.) *The Autonomy of Law*, Oxford 1996, s. 286–319; tenże, *Legalność a treść prawa. Uwagi wstępne*, Warszawa 2008, s. 7–31; zob. K.E. Himma, *Inclusive Legal Positivism*, [w:] *The Oxford Handbook of Jurisprudence...*, s. 125–165.

Powoływany wyżej J. Woleński stara się uzasadnić, że „miękki” pozytywizm można pogodzić ze stanowiskiem prawno-naturalnym rozumianym nie metafizycznie lecz minimalistycznie, gdzie prawo pozytywne spełnia określone wartości moralne, które nie mają charakteru uniwersalnego, lecz są powszechnie akceptowalne kulturowo, takie jak: czcij ojca swego i matkę swoją; nie zabijaj; nie cudzołóż; nie kradnij; nie mów fałszywego świadectwa przeciw bliźniemu swemu. Takie podejście jest wzajemnie koherentne, przez co umożliwia ich syntezę. Stąd proponuje dlań nazwę „minimalny pozytywizm prawniczy”, względnie „minimalizm naturalno – pozytywistyczny”. To kompromisowe ujęcie, które mnie odpowiada, sprawia, że „prawo naturalne [...] jest obiektywne i powszechne, ale nie jedyne i niezmiennie w czasie i przestrzeni, albowiem dopuszcza pluralizm zależny od konkretnych kultur”, czyniąc go na tyle stabilnym (w ramach danej kultury), że „działa na rzecz ekwilibrium społecznego w jej ramach”. Poza tym koncepcja powyższa „nie postuluje żadnych ostatecznych i nieodwołalnych uzasadnień dla minimum prawa natury. Całkowicie zadowala się typowymi justyfikacjami o charakterze empirycznym”<sup>82</sup>.

Prawo samo włącza (inkorporuje), o czym wyżej już wspomniałam, do swego porządku wiele z nich. Niektóre są włączone do konstytucji jako najwyższego aktu w tym porządku. Przez co granice prawa nabierają „innego wymiaru”. Tak Konstytucja RP<sup>83</sup>, gdzie włączono takie fundamentalne dobra jak: stanowiącą uniwersalną wartość „godność człowieka” oraz klauzulę sprawiedliwości społecznej. To z „przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka” ustrojodawca wyprowadza wszystkie pozostałe wolności i prawa (art. 30 Konstytucji). „Godność człowieka jest więc źródłem dla wolności i praw; godność człowieka a nie ustawodawca”. W art. 30 Konstytucji polski ustrojodawca wyraźnie przyznaje, „że to nie on jest dysponentem wolności i praw człowieka. Są one bowiem związane z przyrodzoną i niezbywalną godnością człowieka”<sup>84</sup>. Zaś zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) ma „korygować” *lex* o jej „materialny” aspekt. Konstytucja zabezpieczając spójność aksjologiczną prawa wyznacza zarazem jego minimalną zawartość prawa natury.

To kompromisowe podejście powoduje po pierwsze, że odnośnie treści co do składających się na *ius* zasad i wartości, rozbieżności oraz spory są już coraz mniejsze, zaś po drugie tak „poszerzona” zasada konstytu-

<sup>82</sup> J. Woleński, *Czy prawo naturalne...*, s. 38.

<sup>83</sup> Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.

<sup>84</sup> A. Zoll, *Godność człowieka jako źródło...*, s. 280.

cjonalizmu otwiera porządek prawny na nowe treści, a tym samym – na nowe wartości.

Według G. Radbrucha pozytywistyczna zasada „»prawo jest prawem«, uczyniła niemieckich przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości bezbronniymi wobec ustaw o samowolnej i zbrodniczej treści”<sup>85</sup>. To samo odnosiło się do prawa konstytucyjnego odnośnie którego słusznie zauważa, że bezsprzecznie pozytywna regulacja prawa „gwarantuje przynajmniej realizację idei bezpieczeństwa prawnego”, to jednak nie ona jest najważniejszą wartością jakie prawo ma realizować. Obok niej istnieją takie wartości jak: celowość oraz sprawiedliwość.

Według Niego „bezpieczeństwo prawne, które jest wartością przysługującej każdej ustawie” ze względu na jej pozytywność, jest tą wartością, która zajmuje „miejsce między celowością i sprawiedliwością”. Niejako zespalają się wzajemnie i korygując, czynią je wymagalnymi. „Z jednej strony dobro ogółu, z drugiej zaś sprawiedliwość wymagają bezpieczeństwa prawnego”<sup>86</sup>. Bezpieczeństwo prawne czyni to, że prawo nie zmienia się z dnia na dzień, co jest również wymogiem sprawiedliwości. Ta uwaga prowadzi Radbrucha do następującego wniosku: „Tam, gdzie istnieje konflikt pomiędzy bezpieczeństwem prawnym a sprawiedliwością, pomiędzy sporną pod względem treści a pozytywną ustawą, a sprawiedliwym, ale nie ujętym w formę prawem, istnieje w gruncie rzeczy konflikt sprawiedliwości z samym sobą, konflikt pomiędzy sprawiedliwością pozorną i rzeczywistą”<sup>87</sup>.

Uzmysławia to, że praworzędność formalna nie jest jedyną wartością jaką powinien spełniać system prawa, co *implicite* uzasadnia założenie, iż nie stanowi jego wartości najistotniejszej (najwyższej). W najlepszym przypadku stanowi jego nieoznaczony element, co prowadzi do konfliktów wspomnianych przez Radbrucha – konfliktu zasad sprawiedliwości (pomiędzy sprawiedliwością pozorną i rzeczywistą). Już w 1937 r. w artykule zatytułowanym *O celu prawa* stwierdził, że pomiędzy dobrem powszechnym, sprawiedliwością i bezpieczeństwem prawnym nie ma harmonii, że są one w stanie „żywego napięcia”. Mocno podkreślał, iż „pierwszeństwo jednej lub drugiej z tych wartości przed innymi nie da się wyprowadzić z normy wszystkim trzem nadrzędnej – takiej normy nie

---

<sup>85</sup> G. Radbruch, *Ustawowe bezprawie i ponad ustawowe prawo*, [w:] T. Gizbert-Studnicki, K. Pieszka, R. Sarkowicz, J. Stelmach (red.), *Współczesna teoria i filozofia prawa na zachodzie. Wybór tekstów*, Kraków 1985, s. 53.

<sup>86</sup> Tamże, s. 53.

<sup>87</sup> Tamże, s. 53–54.

ma, lecz pochodzi z odpowiedzialnej decyzji każdej epoki”<sup>88</sup>. W przedstawionym wyżej eseju *Ustawowe bezprawie i ponad ustawowe prawo* formułuje jednak zasadę, która ma zmierzać do rozwikłania powyższego konfliktu między bezpieczeństwem prawnym, a więc między prawem pozytywnym a sprawiedliwością. Według Niego należy dać pierwszeństwo prawu pozytywnemu, ale tylko w takiej mierze w jakiej wyznacza równość „stanowiącą istotę sprawiedliwości”. Gdy świadomie w przepisach prawa równość zostaje zatajona czy też prawo ją łamie, to w takim przypadku „dana ustawa jest nie tylko »niesprawiedliwym prawem« ale nie jest prawem w ogóle (bowiem pozbawiona jest natury prawnej). Dzieje się tak dlatego, że prawa nie można inaczej zdefiniować, również prawa pozytywnego, niż jako przepis i porządek, które to zgodnie mają służyć realizacji idei sprawiedliwości”<sup>89</sup>.

Dla G. Radbrucha konflikt ten miał charakter wewnątrz zasad sprawiedliwości (pozornej, rzeczywistej, formalnej, materialnej). Moim zdaniem polski ustawodawca, chcąc ominąć ów paradoks konfliktu sprawiedliwości, obok zasady państwa prawnego, sformułował wymóg, aby prawo realizowało postulaty sprawiedliwości społecznej. Tym samym wartość „sprawiedliwość społeczna” stała się wartością zewnętrzną, względem chociażby wartości bezpieczeństwa prawnego. Pozwala to dokonać oceny prawa pozytywnego z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej wprowadzić wartości „zewnętrznej”, ale włączonej, inkorporowanej do systemu jako wartość konstytucyjna. Tym samym prawu takiemu można odebrać przymiot prawa „sprawiedliwego”, jednak tylko w drodze sądowej (u nas trybunałowej) kontroli jego konstytucyjności, mimo tego, że zostało wydane zgodnie z określoną procedurą i spełnia wymogi, tzw. „wewnętrznej moralności prawa”<sup>90</sup>.

Trudno przesądzić, czy swą chęć zewnętrznej ochrony prawa z perspektywy sprawiedliwości społecznej oraz rozwiązanie antynomii Radbrucha było zamierzeniem polskiego ustrojodawcy. Faktem jest natomiast, że to jedynie Polska wprowadziła do swojego systemu prawa zasadę sprawiedliwości społecznej i wypływające z niej wartości. Inne konstytucje wyrażają konstrukcje zbliżone do niej treścią, jak zasada państwa

<sup>88</sup> G. Radbruch, *O celu prawa*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1937, nr 1, s. 336.

<sup>89</sup> Tamże, s. 54.

<sup>90</sup> O wewnętrznej moralności prawa zob. L.L. Fuller, *Moralność prawa*, Warszawa 1978, s. 68; por. R. Tokarczyk, *Doktryna prawa natury Lon Luvois Fullera*, Lublin 1976 s. 106 i n.; R. Tokarczyk, *Prawa wierne naturze. Krytyka doktryny L.L. Fullera*, Lublin 1980, s. 199 i n.

socjalnego, zasada bezpieczeństwa społecznego i socjalnego, to jednak nie tożsame z nią<sup>91</sup>.

Gdy pozytywizm nawet ten „miękki” (inkluzywny), może użyć prawa jako „narzędzia”, co często prowadzi do jego instrumentalizacji<sup>92</sup>, to z kolei jusnaturalizm pozbawia go pewności i stałości. Konflikt ten na gruncie naszego konstytucyjnego rozwiązania aprobującego zasadę konstytucjonalizmu<sup>93</sup> wraz z klauzulą sprawiedliwości społecznej (jako swoicie rozumianą formułą G. Radbrucha) pozwala te konflikty aksjologiczne rozstrzygnąć i utrzymać jedność aksjologiczną całego porządku prawnego. Tak więc to konstytucja jako wyraz zasady konstytucjonalizmu (w znaczeniu jakie tu jej nadaliśmy) wyznacza i stanowi granice prawa, bez potrzeby „wmyślania się” co jest poza nią.

## STRESZCZENIE

W eseju tym autorka stara się odpowiedzieć na postawione w tytule pytanie zwracając szczególną uwagę na ich uwarunkowania filozoficzno-metodologiczne. Problem granic prawa, jakie wyznacza konstytucja i jej wykładnia, to zagadnienie granic poznania, skoro prawo jako „byt” rozumiejący posiadający przecież „naturę językową” (przez co jest bliższe refleksji filozoficznej niż naukowej) z konieczności musi przybrać postać wyjaśnienia filozoficznego. Stąd wykorzystuje autorka narzędzia filozoficzne i teoretyczno-prawne do ich analizy.

Autorka odżegnuje się od „twardych” ujęć jusnaturalistycznych („inkluzywizmu koniecznościowego” – esencjalnego) będące wyrazem myślenia mitycznego. Stoi na gruncie postawy właściwej dla „miękkiego”, inkluzywnego pozytywizmu zwanego również „inkorporacjonalizmem”, gdzie kryteria identyfikacji prawa muszą odwoływać się do faktów społecznych, w tym mogą odwoływać się do moralności, lecz

---

<sup>91</sup> A. Domańska, *Zasada sprawiedliwości społecznej we współczesnym konstytucjonalizmie*, Łódź 2001, s. 22.

<sup>92</sup> Por. E. Kazak (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Instrumentalizacja prawa*, Wrocław 2000, *passim*; W. Gromski, *Autonomia i instrumentalny charakter prawa*, Wrocław 2000, *passim*.

<sup>93</sup> Jej egzemplifikację wyrażają: art. 1 ust. 1 – zasada priorytetu, ust. 2 – zasada bezpośredniego stosowania konstytucji, przepisy wyznaczające system źródeł prawa (Rozdział III – konstytucji), podległość niezawisłych sędziów tylko Konstytucji i ustawom (art. 178), przepisy odnoszące się do Trybunału Konstytucyjnego jako organu orzekającego o zgodności ustaw i innych aktów z konstytucją (Rozdział VIII odnoszący się do Trybunału Konstytucyjnego) oraz przepisy Rozdziału XII Zmiana Konstytucji (uszlachetniające jej zmiany w stosunku do ustaw zwykłych).

nie muszą z konieczności być doń włączone. Prawo samo włącza (inkorporuje) do swego porządku wiele z nich. Niektóre są wprost włączone do konstytucji najwyższego aktu w tym porządku. Przez co granice prawa nabierają „innego wymiaru”. Tak więc dlatego, że do Konstytucji RP inkorporowano takie fundamentalne dobra jak: stanowiącą uniwersalną wartość „godność człowieka” oraz klauzulę sprawiedliwości społecznej, w innym świetle można na gruncie polskiego konstytucjonalizmu określić „dylemat” Radbrucha i rolę Jego „formuły”.

*Dobrochna Minich*

#### CONSTITUTIONALISM AS THE LIMIT OF LAW AND ITS INTERPRETATION (PHILOSOPHICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS)

In this essay the author tries to answer the question posed in the title and pays special attention to its philosophical and methodological considerations. The problem of the limits of law determined by the Constitution and its interpretation is a problem of cognizance limits. If law is treated as understanding and having “the nature of language” “being” (by which is closer to the philosophical than scientific reflection) so must necessarily take the form of philosophical explanation. That’s way author uses the philosophical and theoretical tools to limits of cognizance analysis.

Author repudiate “hard” jusnaturalism formulations (essential inclusivism) which relate to mythical way thinking. She assume appropriate for a “soft” inclusive positivism attitude, where criteria of law identification must refer to social facts, includes refer to morality but don’t have to be necessarily incorporated into law. Law by itself includes (incorporates) many of them. Moral rules are sometimes directly incorporated into Constitution – supreme act of legal order. That’s the reason why limits of law acquire “another dimension”. Thus because of fact, to Polish Constitution goods like for example: representing universal value – human dignity and social justice clause are incorporated, in a different way we can determine “axiological dilemma” and role of “Radbruch’s formula” in polish constitutionalism.

**KEY WORDS:** *Constitutionalism, constitution, limits of law, interpretation, cognizance*

Marta Osuchowska

## Pierwsze polskie konkordaty (do czasów rozbiorów)

SŁOWA KLUCZOWE:

*konkordat, rozbiory, Polska, Kościół katolicki, Stolica Apostolska*

STUDIA I ANALIZY

### Wprowadzenie

Na określenie układów zawieranych między Stolicą Apostolską a państwem stosowano wiele różnych nazw. Do dzisiaj nie uznano za obowiązującą jednego określenia. Zgodnie z Konwencją Wiedeńską o prawie traktatów z 1969 r., aby uznać dane porozumienie międzynarodowe za traktat musi ono być zawarte w formie pisemnej. Pozostałe kwestie związane z ilością dokumentów lub nazwą nie są istotne i podlegają dowolnej ocenie stron<sup>1</sup>.

Początkowo nazwy, jakie nadawano umowom zawieranim między stroną świecką a kościelną były związane z wyrazem „pokój”, gdyż miały na celu załagodzenie konfliktów, które występowały między stronami<sup>2</sup>. Nieistotna w tym momencie jest sama nazwa układu zawieranego między władzą kościelną a państwem. Oprócz słowa „konkordat” powszechnie stosowane są bowiem również inne wyrazy, takie jak: „konwencja”, „układ”, „traktat”, „pokój”.

<sup>1</sup> Art. 2 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r. (Dz.U. z 1990 r., Nr 74, poz. 439).

<sup>2</sup> Np. umowa Hadriana IV z Wilhelmem I z 1156 r. nosiła nazwę „tenor pokoju i zgody”; ugoda zatwierdzana przez Mikołaja IV w 1289 r. – „pokój i układ”.

Biorąc pod uwagę znaczenie słowa „konkordat” po Soborze Watykańskim II, uznać niewątpliwie należy, iż układy zawierane przed 1962 r. nie mieszczą się w wyznaczonych ramach tego pojęcia. Obiektywna ocena wcześniejszych konkordatów wymaga jednak dostosowania założeń do ówczesnych kryteriów. Dlatego nie jest błędem nazywanie tych układów konkordatami zarówno w świetle obecnego stanu wiedzy, jak i wytycznych przyjętych przez doktrynę<sup>3</sup>. Ważniejszą kwestią pozostaje natomiast przedmiot umowy podpisywanej pomiędzy Stolicą Apostolską a państwem. Granicą dokonującą podziału historii konkordatów na dwie epoki był Sobór Watykański II. Zmieniło się wówczas spojrzenie na cel umów tego rodzaju. Wzajemne układy na linii władza świecka – władza kościelna w Europie uległy zmianie. Wobec powyższego, konkordaty podpisywane według starych zasad nie miałyby uzasadnienia, a ich prawne znaczenie byłoby znikome. Chcąc utrzymać pozycję na arenie międzynarodowej należało dostosować charakter konkordatów do realnych wymogów i potrzeb epoki. Tak też się stało i konkordaty posoborowe mają na celu, przede wszystkim, zagwarantowanie katolikom prawa do wolności religijnej, a także uregulowanie statusu Kościoła katolickiego w danym państwie.

Ze względu na ramy historyczne niniejszego opracowania należy bardziej przyrzeć się jednak konkordatom przedsoborowym i przeanalizować je pod kątem zakresu przedmiotowego. Pierwsze polskie konkordaty, za które przyjęło się uważać XVI-wieczne bulle Leona X i Klemensa VII, są bardziej przywilejami ze strony papieża niż układami dwustronnymi. Biorąc jednak pod uwagę charakter zawieranych wówczas umów między władcami a papieżem a także ich różnorodność nie jest błędem nazywanie ich konkordatami<sup>4</sup>. W doktrynie funkcjonuje także nazwa „bulla konkordatowa”, która próbuje niejako pogodzić stanowisko zwolenników zarówno uznania tych dokumentów za konkordaty jak i za jednostronne przywileje papieskie.

Niezależnie od epoki, ustroju i okoliczności, w jakich podpisywane były (i są nadal) konkordaty, wszystkie miały podobny cel. Zwłaszcza, jeśli mamy na myśli układy podpisywane w podobnym czasie. Główną przyczyną zawierania konkordatów była zmiana zachodząca po stronie władzy świeckiej czy też duchowej. Mogła ona dotyczyć jedynie samego rozumienia pojęcia władzy i niekoniecznie być związana z fizyczną zmianą

<sup>3</sup> S. Mystkowski, *Konkordaty w Polsce niepodległej i porozbiorowej*, „Przegląd katolicki” 1923, nr 27, s. 419.

<sup>4</sup> E. Bursche, *Historia konkordatów*, Kraków 1996, s. 24–25.



osoby na danym stanowisku. Nowe poglądy na wzajemne stosunki władzy duchowej i świeckiej to najczęstszy powód powstania sytuacji, która wymagała rozwiązania określonego w konkordacie.

## **Historyczne i polityczne tło umów konkordatowych na ziemiach polskich**

Główną przyczyną zawierania konkordatów w okresie przedreformacyjnym była chęć wzmocnienia władzy papieskiej na danym terenie. Zagrożenie wynikające z nowopowstających ruchów religijnych budziło obawy o wpływy papiestwa w Europie zachodniej. Warto wspomnieć o ruchu husyckim, który mimo że nie odegrał większej roli w Polsce, to jego wpływy w Kościele czeskim (a przez to również w tej części Europy) były znaczące. Największe znaczenie miała jednak reformacja, która wywarła ogromny wpływ na dalsze rządy papiestwa w Europie. Niezależnie od jej rozmiarów w danym państwie i siły, jaką przybrała, niebezpieczeństwo, które zawisło nad władzą papieża, spowodowało natychmiastową reakcję ze strony Rzymu. Papież próbował wzmocnić swoją pozycję poprzez nadawanie przywilejów. Miało to na celu uzyskanie poparcia od osób, które zostały nimi obdarowane.

Jeśli chodzi natomiast o sytuację wewnętrzną kraju to należy zwrócić uwagę na dwa kierunki, które w owym czasie wykształciły się wśród społeczeństwa i miały wpływ na stosunki królestwa z papieżem. Mowa tutaj o koncyliaryzmie<sup>5</sup> i episkopalizmie<sup>6</sup>. Oba miały na celu zwiększenie samodzielności krajowych kościołów, przy czym zwolennicy episkopalizmu podkreślali bardziej samodzielność episkopatów tych kościołów. Poczucie odrębności narodowej budzące się zwłaszcza wśród ludności niemieckiej w XV wieku na polskich ziemiach i co za tym idzie, dążenie do samodzielności i niezależności kościoła w Polsce, to także jedna z przyczyn wydania papieskiej bulli na początku następnego stulecia. Nie miały wpływu na powyższą sytuację miało także stanowisko szlachty polskiej, do której należała znaczna część biskupów. Sprzeciwiała się ona prawu obsadzania beneficjów kościelnych bezpośrednio przez Stolicę Apostolską<sup>7</sup>.

Nasilające się wpływy reformacji oraz stanowisko szlachty polskiej w kwestii beneficjów to problemy, które mogłyby spowodować utratę

---

<sup>5</sup> Przedstawicielami byli głównie profesorowie uniwersytetu krakowskiego.

<sup>6</sup> Zwolennikiem tego kierunku był w Polsce przede wszystkim Zbigniew Oleśnicki.

<sup>7</sup> Szerzej: E. Bursche, *Historia konkordatów...*, s. 24–29.

pozycji papieża w Polsce. Należało zapobiec tej sytuacji poprzez nadanie członkom episkopatu przywilejów. Wówczas przynajmniej ta część szlachty nie występowałaby przeciwko uprawnieniom władzy papieskiej. Były to jedyne ustępstwa na jakie w owym czasie mógł zgodzić się papież, a sytuacja wewnątrz kraju nie sprzyjała negocjacjom co do rozwiązywania pozostałych kwestii spornych, chociażby nominacji biskupiej. Od czasów Kazimierza Jagiellończyka istniała bowiem zasada patronatu królewskiego, czyli nominacji biskupów przez króla. W 1460 r. po śmierci biskupa krakowskiego Tomasza Strzemińskiego król sprzeciwił się wyborowi przez papieża jego następcy biskupa Jana Sienińskiego. Ostatecznie biskup ten zrezygnował ze stanowiska, a cała sytuacja zapoczątkowała proces nominacji królewskiej na wszystkie biskupstwa z wyjątkiem warmińskiego<sup>8</sup>. Król nie uważał natomiast, iż nominacja ta wynikała z prawa patronatu, a była jedynie przejawem naturalnego prawa władzy królewskiej. W podobnej sytuacji biskup poznański Andrzej Bniński zaznaczył, iż bez zgodny króla nie wyświęci elekta<sup>9</sup>. Prawo to ograniczało papieżowi możliwość decydowania o wyborze duchownych na wyższe stanowiska. Kapitułom i papieżowi pozostała jedynie możliwość potwierdzenia królewskich wyborów w tej kwestii. Jako przykład warto podać w tym miejscu dokument przyjęty przez kapitułę konwencką opactwa w Lubieniu 9 lipca 1460 r.<sup>10</sup> oraz statuty króla Zygmunta przyjęte na Sejmie w Piotrkowie 7 grudnia 1512 r.<sup>11</sup>. Potwierdzały one powyższą zasadę.

Prowizje ordynariuszów, a także prawa króla, ograniczali kortezani, czyli duchowni, którzy mieszkali w Rzymie (ewentualnie w Awinionie) natomiast w kraju posiadali beneficja. Najczęściej starali się o nie u papieża bez wiedzy króla. Za takie praktyki groziła jednak kara konfiskaty majątku i wygnanie<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> W 1589 r. papież Sykstus V wydał bullę, w której określił królów polskich fundatorami wszystkich stolic biskupich.

<sup>9</sup> Zob. E. Bursche, *Historia konkordatów...*, s. 45–46.

<sup>10</sup> Na jego podstawie wszyscy zakonnicy zobowiązali się do przedstawienia (osobiście lub za pośrednictwem delegata) wybranego przez kapitułę kandydata na opata (przed objęciem urzędu i konsekracją) królowi z prośbą o wyrażenie zgody na objęcie przez niego opactwa.

<sup>11</sup> Sprawa dotyczyła wyboru biskupa warmińskiego. Z listy wszystkich kanoników kapituły król wybierał w ciągu ośmiu dni cztery nazwiska, z których następnie kapituła pozostawiała jedno. Tak wybranego kandydata król przedstawiał następnie papieżowi, który oficjalnie dawał nominację, jednak dopiero po złożeniu przysięgi królewskiej nominat ten mógł objąć kanonicznie diecezję.

<sup>12</sup> Zob. J. Brzeziński, *O konkordatach Stolicy Apostolskiej z Polską w XVI wieku*, „Sprawozdania z czynności i posiedzeń. Akademia Umiejętności w Krakowie”, 1893, s. 273.

## Regulacja kwestii obsadzania beneficjów w XVI-wiecznych bullach konkordatowych

Dwa układy zawarte w XVI wieku dotyczyły obsadzania beneficjów w Polsce. Polski konkordat uznawany za pierwszy dokument tego rodzaju został zawarty w dwóch bullach. Pierwszą z nich była bulla papieża Leona X *Romanus Pontifex* z 1 lipca 1519 r.; drugą – bulla papieża Klemensa VII *Cum singularem fidei constantiam*<sup>13</sup> z 1 grudnia 1525 r.<sup>14</sup>

Szereg praw nadawanych biskupom stworzył specyficzną sytuację w kościele polskim na początku XVI w. W tym czasie obradował również Sobór powszechny Kościoła katolickiego – Sobór laterański V (obradował w latach 1512 – 1517). Oprócz spraw związanych z wojną turecką i sporu o Prusy z Zakonem Krzyżackim, które – w interesie Polski – zostały na nim przedstawione, dużo uwagi poświęcono również kwestii prowizji beneficjum. Bulla papieża Leona X z 5 maja 1514 r. *Supernae dispositionis arbitrio*<sup>15</sup>, która bezpośrednio wprowadzała reformy w Kościele katolickim, zawierała również przepisy dotyczące obsadzania urzędów kościelnych i beneficjów. 14 listopada 1513 r. bullą apostolską *Super electione archidiaconorum perpetua* papież ustanowił zasady obowiązujące przy obsadzaniu stanowisk w archidiecezji gnieźnieńskiej, a także potwierdził statuty wydane na synodzie prowincjonalnym w tej archidiecezji z 1511 r. Na wprowadzenie tych przepisów duży wpływ miał kanclerz wielki koronny prymas polski Jan Łaski arcybiskup gnieźnieński, który był przedstawicielem duchowieństwa polskiego na Soborze laterańskim V. Dokument ten zabezpieczał prawo prowizji ordynariuszów. Zawarte w nim normy zostały potwierdzone w konkordacie z 1519 r.

W XVI w. bardzo duże znaczenie dla Kościoła w Polsce miały także inne dokumenty: bulla *Pro excellenti praerogativa Sedis Apostolicae* wydana 15 lipca 1515 r., bulla *Sacrosanctae universalis Ecclesiae regimini* wydana 9 sierpnia 1515 r., bulla *Compactorum Regno Poloniae concessorum*, bulla *Decet Romanum Pontificem de novalibus*, bulla *Creditam nobis desuper* z 31 lipca 1515 r.

Papież Leona X zwrócił w nich uwagę na stan Kościoła katolickiego w Polsce, a przede wszystkim na problemy, które wówczas w nim występowały, tj. kryzys wiary, zaniedbanie kościołów parafialnych. Dlatego

---

<sup>13</sup> Często występuje także pod nazwą *Cum singularem*.

<sup>14</sup> Przez historyków również oba te dokumenty są traktowane jako dwa oddzielne konkordaty.

<sup>15</sup> J.C. Olin, *The catholic reformation: Savonarola to Ignatius Loyola*, 1992, s. 54–55.

papież nakazał większą ostrożność przy wyborze biskupów tak, aby byli to duchowni odpowiedni do pełnienia tak ważnej funkcji i urzędu w Kościele. Zgodnie z zaleceniami ordynariusze powinni byli częściej wizytować podległe im parafie w diecezji, a jeśli zaistniałaby taka konieczność, to mogli również łączyć beneficja parafialne na stałe lub czasowo. W związku z powstałą praktyką opuszczania parafii przez proboszczów, papież przypomniał również o obowiązku rezydencji w wyznaczonej i kanonicznie objętej przez nich parafii. Oprócz kwestii związanych z dyscypliną duchowieństwa, bulla zawierała także szereg norm dotyczących wiernych świeckich: indulty od prawa powszechnego, przepisy związane z przyjmowaniem sakramentów. W ten sam sposób papież Leon X nadał duchowieństwu w archidiecezji gnieźnieńskiej tzw. rok łaskawy (*annus gratiae*), z którym związane są przywileje dziedziczenia po zmarłym beneficjencie. Jeśli śmierć beneficjenta (niezależnie od pełnionej funkcji w Kościele) nastąpiła w ciągu trzech pierwszych miesięcy danego roku, to spadkobiercy otrzymywali  $\frac{1}{4}$  dochodów z posiadanego przez niego beneficjum; w przypadku, jeśli zmarł później była to kwota proporcjonalna, tj.  $\frac{1}{2}$  w drugim kwartale,  $\frac{3}{4}$  w trzecim kwartale oraz całoroczne dochody w czwartym kwartale.

Bullą *Pro excellenti praerogativa Sedis Apostolicae* papież Leon X nadał prymasowi Janowi Łaskiemu (a także wszystkim jego następcom) godność legata urodzonego Stolicy Apostolskiej (*legatus natus*<sup>16</sup>). Tytuł ten po dzień dzisiejszy noszą wszyscy kolejni arcybiskupi gnieźnieńscy. Dokument nie określał jednak samego zakresu władzy prymasa w Polsce, była ona zbliżona (zgodnie z brzmieniem literalnym bulli) do uprawnień prymasa Anglii w Canterbury. Pod względem kolejności nadawania tego tytułu Polska była wyjątkiem na skalę Europy. Zazwyczaj bowiem nadawano tytuł legata urodzonego kardynałom. W tym przypadku było odwrotnie, większość arcybiskupów nie była bowiem kardynałami wcześniej. Na mocy postanowień bulli pod jurysdykcję prymasa oddana została metropolia lwowska<sup>17</sup>. Bullą *Decet Romanum Pontificem de novalibus* papież Leon X zatwierdził dekret wydany w 1330 r. przez arcybiskupa gnieźnieńskiego Janisława w sprawie dziesięcin – zakończył on spór Władysława Łokietka z biskupem krakowskim 14 czerwca 1330 r. na wiecu w Chęcinach. Bulla *Creditam nobis desuper* miała na celu ograniczenie

<sup>16</sup> Legat urodzony posiada przywilej noszenia stroju kardynalskiego nawet wówczas, gdy nie jest kardynałem. Nie dotyczy to piuski, która, zgodnie z prawem, powinna pozostać fioletowa. Nie zawsze jednak jest to przestrzegane.

<sup>17</sup> <http://www.info.wiara.pl/doc/398851.Prymasostwo-w-Polsce>, 15.04.2011

dostępu do prałatur i kanonii (przy katedrach w Gnieźnie, Włocławku, Poznaniu, Płocku i Krakowie) jedynie dla szlachty. Wyjątkiem były tu dwa beneficja zarezerwowane dla doktorów prawa kanonicznego i teologii, o które mogli ubiegać się duchowni pochodzący spoza szlachty. Przedstawione powyżej bulle papieskie miały duży wpływ na konkordaty podpisane w XVI wieku, dlatego warto zwrócić uwagę na ich treść i rozstrzygnięcia, które wprowadzały nie tylko w stosunku do beneficjum, ale również co do pozostałych kwestii.

Przed podpisaniem pierwszego konkordatu w 1519 r. do papieża Leona X wysłany został z poselstwem biskup płocki Erazm Ciołek<sup>18</sup>. Nie udało się osiągnąć mu zamierzonych celów politycznych. Kwestia pokoju toruńskiego i ugody z Moskwą pozostała nierozwiązana. Mimo to, podczas pobytu w Rzymie biskup miał także inne zadanie – uzyskać potwierdzenie uzyskanych dotychczas przez króla ustępstw dotyczących nominacji królewskiej; wynegocjować nowe beneficja w diecezji gnieźnieńskiej, krakowskiej, poznańskiej, płockiej, włocławskiej oraz otrzymać rezerwację papieską w Krakowie dla sekretarza królewskiego Jana Górskiego. Nie podlega wątpliwości, iż wpływ ostatniej wizyty w Rzymie biskupa Ciołka na wydanie i treść konkordatu z 1519 r. był zatem znaczący.

Przywileje nadawane biskupom nie były wyjątkami i powoli zaczęły stawać się naturalną praktyką. W ten sposób zaistniały stan rzeczy należało uregulować zgodnie z prawem. Podobnie jak w Niemczech, konkordaty XVI-wieczne w Polsce nie opierały się na prawie kościelnym powszechnym, ale na partykularnym. Przywileje te zostały przyjęte jako prawo obowiązujące i stały się następnie zasadą popartą mocą prawną konkordatu. Według prawa powszechnego alternatywę sześciu miesięcy mogli uzyskać tylko biskupi (we wcześniejszych przepisach także kolatorowie zwyczajni), jeśli spełnili warunki z niego wynikające<sup>19</sup>. To prawo nie obowiązywało polskich duchownych, gdyż alternatywy nadane w 1519 r. i 1525 r. wynikały z indywidualnych uzgodnień między zainteresowanymi stronami. Przepisy konkordatowe nie były również dożywotnie, ale wieczyste, co także stanowiło różnicę w stosunku do norm obowiązujących w prawie kościelnym powszechnym. Inne zasady, na mocy ekspektatyw,

<sup>18</sup> Nie była to pierwsza wizyta tego biskupa w Rzymie, gdyż już dwukrotnie w 1501 r. i 1504 r. bywał tam z misją dyplomatyczną.

<sup>19</sup> Prawo to zawarte zostało w drugiej części IX reguły kancelaryjnej, a w przypadku śmierci papieża lub biskupa, a także zrzeczenia się stanowiska lub jego utraty, zastosowanie miała część pierwsza IX reguły kancelaryjnej, tzw. *regula mensium*, czyli czterech miesięcy biskupich: marca, czerwca, września i grudnia.

mogły zostać wprowadzone jedynie za zgodą króla lub ordynariusza diecezji, w której beneficjum się znajdowało.

Dotychczasowa zasada nominacji królewskiej biskupów została podważona przez papieża Leona X już we wstępie bulli. Jako najwyższa władza Kościoła, posiadająca „pełnię władzy odnośnie udzielania łask”, papież unieważnił przyznane wcześniej przywileje – zarówno dla duchownych jak i dla świeckich – dotyczące nadawania godności i beneficjów kościelnych. Zgodnie z postanowieniem papieskim wszelkie przywileje dotyczące beneficjów nie mogły być odtąd nadawane według prawa zwyczajowego, a jedynie zgodnie z normami prawa kanonicznego<sup>20</sup>. Dotychczas bowiem w diecezjach praktyka była różna. Bulla porządkowała tę procedurę. Przeciwnikom groziły kary kościelne. Ogłoszenie oraz pieczęć nad wykonaniem prawa papieskiego powierzono biskupowi gnieźnieńskiemu, krakowskiemu, wrocławskiemu, poznańskiemu oraz płockiemu. Na początku dokumentu papież Leon X zaznaczył, iż *Stolica Apostolska* udzielała w przeszłości wielu alternatyw i indultów dla duchownych w Polsce posiadających beneficja. Na podstawie tych przywilejów według własnego uznania mogli obsadzać je w momencie zawakowania. Prawa te były jednak często ograniczane w praktyce poprzez działalność kortezanów i dlatego papież Leon X, na prośbę króla Zygmunta, przedstawioną przez biskupa Erazma Ciołka, potwierdził wszystkie wydane wcześniej na korzyść ordynariuszów dokumenty dotyczące kwestii obsadzania beneficjów, zachowując dla siebie jedynie tzw. *affecteda*. Rezerwacje (ogólne i szczególne), połączenia beneficjów, ekspektatywy, upoważnienia i indulty, które były sprzeczne z prawem nadanym biskupom polskim przestały obowiązywać<sup>21</sup>.

Zarówno treść powyższego dokumentu jak i ton, w jakim wyraził swoje zdanie papież Leon X, świadczyły o charakterze aktu bardziej jednostronnego niż układu kompromisowego pomiędzy dwiema równorzędnymi stronami. Papież zaznaczył na samym początku swoją przewagę wobec króla, tzw. *plenitudo potestas*. W kolejnych słowach podkreślił przyśługujące mu w stosunku do obsadzania beneficjów prawo tzw. *alternativa sex mensium*<sup>22</sup>. Polegało ono na możliwości dowolnego ich obsadzania tylko, jeśli zawakowały one w miesiącach parzystych. W stosunku do

<sup>20</sup> T. Włodarczyk, *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, Warszawa 1986, s. 96–97.

<sup>21</sup> J. Brzeziński, *O konkordatach...*, s. 278.

<sup>22</sup> Stąd też druga powszechnie stosowana nazwa konkordatu – *Bulla ordinariorum super alternativa sex mensium*.

pozostałych miesięcy pozostawiono nadal papieskie rezerwacje<sup>23</sup> i ekspektatywy<sup>24</sup>. Bulla nie określała praw dla poszczególnych biskupów, ale wymieniała je wszystkie łącznie, co decydowało zarówno o powszechności tego dokumentu jak i możliwości jego odwołania. Nie do końca rozstrzygnięto tą kwestię, gdyż mimo nadania powyższego przywileju „na wieczne czasy”, papież zachował możliwość zawieszenia go. Mogło to nastąpić po trzykrotnym pisemnym poinformowaniu przez papieża o stosownej decyzji właściwych ordynariuszów<sup>25</sup>.

Bulla ta była jedynie przywilejem, co biorąc pod uwagę sytuację, jaka panowała wówczas w Polsce, nie tylko nie łagodziła ona sporu wewnątrz duchowieństwa, lecz także nie wpłynęła znacząco na zmianę stosunków zewnętrznych ze Stolicą Apostolską. Przepisy wprowadzone w 1519 r. bardzo często były obchodzone poprzez ekspektatywy uzyskiwane w Stolicy Apostolskiej za zgodą żyjących właścicieli beneficjów. Nie dziwi więc fakt, że już sześć lat później wydany został kolejny dokument papieski, który miał na celu, między innymi, załagodzenie konfliktu dotyczącego obsadzania beneficjów w Polsce. Ponadto ruchy reformacyjne w Europie zaczęły przybierać na sile, co także nie pozostało bez znaczenia dla Stolicy Apostolskiej. Mimo iż w Polsce nie były one tak silne, jak na przykład w sąsiednich Niemczech, to zagrożenie z ich strony było duże.

Na Sejmie piotrkowskim w 1550 r. król Zygmunt Stary uchwałą *O opatach i przełożonych* przywrócił statut z 1538 r., na mocy którego tylko szlachcic mógł zostać opatem. Wprowadzone przez papieża Leona X normy zostały odrzucone. Od tego momentu rozpoczął się okres rządów opatów komendatoryjnych. Najczęściej zostawali nimi ważni dostojnicy, którym król nadawał godność opata w zamian za szczególne zasługi dla dobra kraju. Komendatariusze, w większości, traktowali jednak opactwo jako źródło dochodu i nie poświęcali mu wiele czasu ani uwagi, przez co wchodzili często w konflikt z zakonnikami mieszkającymi w klasztorach<sup>26</sup>.

Król Zygmunt Stary zwrócił się z prośbą do papieża Klemensa VII o poszerzenie praw nadanych biskupom w 1519 r. Odpowiedzią ze strony władzy kościelnej na powstałą sytuację była bulla *Cum singularem fidei constantiam* wydana 1 grudnia 1525 r. Nie odwoływała ona jednak usta-

---

<sup>23</sup> Prawo do obsady pewnych grup urzędów kościelnych.

<sup>24</sup> Prawo do nadawania urzędu za życia beneficjanta na wypadek jego śmierci.

<sup>25</sup> E. Bursche, *Historia konkordatów...*, s. 31–32.

<sup>26</sup> T. Włodarczyk, *Konkordaty. Zarys...*, s. 98.

leń papieża Leona X w całości lecz miała na celu wyjaśnienie powstałych kwestii spornych. Na samym początku tego dokumentu zauważyć można zdecydowanie bardziej łagodny ton wypowiedzi papieża. Nie podkreślał on już tak dobitnie pełni swej władzy, za to wyraźnie odniósł się do osoby samego króla. Postanowienia zawarte w bulli miały być formą odwdzięczenia się mu za jego osobisty wkład w podtrzymywanie wiary w kraju. Jak wyraźnie zostało zaznaczone, jednym z czynników, który zadecydował o wydaniu dokumentu, była także interwencja króla Zygmunta, który „zwrócił uwagę papieża na niektóre potrzeby Kościoła w Polsce”<sup>27</sup>.

Papież Klemens VII nie tylko podtrzymał uprawnienia przyznane przez papieża Leona X, ale ponadto rozszerzył je na wyższe dostojęstwa (dygnitarstwa) przy katedrach i kolegiatach<sup>28</sup>. Prawo prowizji dla biskupów miało nie być ograniczane już przez Kurię Rzymską poprzez nadawanie koadiutorii lub ekspektatyw. Praktyka taka była bowiem powszechna, co pozbawiało tym samym ordynariuszy ich praw. Alternatywa dotyczyć miała także beneficjów spornych.

Zgodnie z postanowieniami papieskimi prawo do obsadzania beneficjum miało zostać zarezerwowane (dla biskupów i kolatorów<sup>29</sup>), jeśli zawakowały one w miesiącach parzystych. Dlatego można było obsadzać je bez odnoszenia się do Stolicy Apostolskiej tylko wtedy, gdy papież w ciągu trzech miesięcy nie nominował na to stanowisko swojego kandydata. Pozostałe beneficja (opróżnione w miesiącach nieparzystych) miały zostać obsadzone po wcześniejszej prezentacji. Zachowanie powyższych ustaleń powierzono biskupowi lwowskiemu i ołomunieckiemu oraz scholastykowi krakowskiemu<sup>30</sup>.

Na sejmie krakowskim w 1532 r. król Zygmunt podkreślił, iż prawo uzyskane w konkordacie daje duchownym (głównie biskupom) możliwość swobodnego decydowania – przez pół roku – o beneficjach. Tym samym ich pozycja została wzmocniona, a sytuacje sporne dotyczące beneficjów znalazły rozwiązanie. Osoby, które pomimo wyraźnie określonych norm,

<sup>27</sup> E. Bursche, *Historia konkordatów...*, s. 32.

<sup>28</sup> O ile treść konkordatu niemieckiego i francuskiego z tego okresu jest bardzo podobna, to jedynie w polskim konkordacie papież rozszerzył przywilej na dygnitarstwa większe przy katedrach i główne przy kolegiatach.

<sup>29</sup> Kolatorem był patron kościoła lub jego fundator (także jego potomkowie). Posiadał on prawo prezenty (również prawo kollacji), czyli przedstawiania biskupowi kandydata na wakujące beneficjum przy kościele. Najczęściej kolatorami byli właściciele majątków ziemskich na terenie parafii.

<sup>30</sup> T. Włodarczyk, *Konkordaty. Zarys...*, s. 98.



nadal omijały postanowienia konkordatu, skazywane były na kary konfiskaty całego majątku i banicji<sup>31</sup>.

Dlaczego kwestia obsadzania beneficjów była aż tak ważna? Każda osoba przyjmująca święcenie lub beneficjum składała zwyczajowo dobrowolną ofiarę na rzecz ich udzielającego. Dlatego bezpośrednio nadawanie beneficjów przez Stolicę Apostolską powiększało jej dochody. Od połowy XIII wieku pobierane były również annaty (opłaty coroczne od beneficjów konsystorialnych) oraz dochody interkalarne<sup>32</sup> (opłaty z beneficjów wakujących) i dziesięciny. Do czasu rozłamu w Kościele system pobierania opłat był przyjmowany bez większych zastrzeżeń. Sytuacja uległa przeobrażeniu na początku XIV wieku. Niewola awiniońska, a następnie schizma zachodnia, które przyczyniły się do powstania kryzysu w Kościele, dały możliwość zmiany uciążliwego i kosztownego prawa. Próbę taką podjęto na Soborze w Konstancji (1414–1418), gdzie władcy państw oraz szlachta dążyli do odzyskania wpływu na obsadę beneficjów. Do wyjaśnienia tej kwestii papież Marcin V powołał specjalną komisję, która miała za zadanie przeprowadzić reformę w Kościele. Brak jednolitej opinii wśród uczestników Soboru zahamował jednak zmiany w tej kwestii. Jedynym wyjściem pozostały indywidualne umowy podpisywane z każdym państwem, co też sukcesywnie było podejmowane przez kolejnych papieży<sup>33</sup>. Kolejną próbę przeprowadzenia reform podjęto na Soborze w Bazylei (1431–1439). Kwestia obsadzania beneficjów pozostała jednak w tle dyskusji o wyższości Soboru nad papieżem, tj. sporu o koncyliaryzm<sup>34</sup>.

Zagadnieniem wartym rozważenia pozostaje kwestia zawarcia dwóch układów w tak krótkim czasie w XVI wieku z dwoma papieżami<sup>35</sup>. Zasady wprowadzone bullą papieża Leona X nie były jednoznaczne, co dawało możliwość nadużywania przywileju alternatywy. Poszerzenie uprawnień przyznanych w 1519 r. mogło nastąpić dopiero sześć lat później. Bulla papieża Klemensa VII unieważniła papieskie nadania beneficjów (nawet tych posiadających klauzule) w miesiącach parzystych<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup> Takie same jak w 1505 r. wprowadził król Aleksander Jagiellończyk.

<sup>32</sup> *Fructus medii temporis*.

<sup>33</sup> Zapoczątkował je papież Marcin V w 1418 r. podpisując układy, które ograniczały prawa papieskie na rzecz władzy świeckiej.

<sup>34</sup> Rozwiązanie problemu obsadzania beneficjów we Francji i Niemczech, zob. szerzej: J. Wiślicki, *Konkordaty, studium prawne*, Lublin 1926 r., s. 19–23.

<sup>35</sup> Dokładnie kwestia ta została przedstawiona w *Copia supplicationum expeditarum in favorem ordinariorum Regni Poloniae* Zygmunta Starego do papieża Klemensa VII.

<sup>36</sup> J. Wiślicki, *Konkordaty, studium...*, s. 27.

W praktyce realizacja przepisów konkordatowych nie była jednak tak oczywista i stwarzała wiele problemów. Zdarzało się, iż pomimo przywilejów nadanych przez papieża, nadal stosowano dla polskich duchownych normy zawarte w IX regule kancelaryjnej. Z drugiej strony także duchowni wykorzystywali przepisy i próbowali przejąć uprawnienia zarezerwowane dla Stolicy Apostolskiej w nieparzystych miesiącach. Warto zwrócić także uwagę na słowa użyte w powyższych dokumentach. Zarówno papież Leon X jak i papież Klemens VII wspierali swoje decyzje domniemaną prośbą króla polskiego o ograniczenia w obsadzaniu wolnych beneficjów. Nie przez wszystkich jest to uznawane jednak za prawdę. Jako wyraz odmiennej woli króla podają pisma kierowane przez ordynariuszy bezpośrednio do Stolicy Apostolskiej<sup>37</sup>.

Niezależnie od konsekwencji, jakie zmuszona była ponieść Stolica Apostolska po ogłoszeniu obu bulli, niewątpliwie za sukces należy uznać rozstrzygnięcie sporu o nadawanie beneficjów. Pomimo rezygnacji z części przywilejów, a tym samym utraty wpływów, Kuria Rzymska osiągnęła swój cel. W momencie, gdy w Europie Zachodniej reformacja osiągnęła swój punkt kulminacyjny, episkopat polski przeciwstawiał się jej wpływom. Uprawnienia, które uzyskał dzięki papieskim przywilejom, dawały większe korzyści niż całkowite zerwanie kontaktów ze Stolicą Apostolską.

## **Konkordat a zasada patronatu królewskiego – uwagi na tle konkordatu papieża Klemensa XII z królem Augustem III Sasem**

W czasie reformacji, wojen religijnych i kontrreformacji papież nie podpisywał umów ani układów. Ważniejszą kwestią pozostawało wówczas przywrócenie Stolicy Apostolskiej należnego jej miejsca na arenie międzynarodowej. Dlatego dopiero po Soborze Trydenckim (1545–1563) powrócono do praktyki podpisywania konkordatów. Nie były one jednak konieczne, gdyż w państwach katolickich uchwały Soboru Trydenckiego wystarczająco zabezpieczały stanowisko Stolicy Apostolskiej, a w państwach protestanckich nikomu nie zależało na podpisywaniu dokumentów tego rodzaju. Jest to sytuacja bardzo interesująca i godna głębszych rozważań, gdyż uchwały podejmowane na soborach dotyczą kwestii reli-

<sup>37</sup> Pisma z 27 marca i 1 grudnia 1525 r. dotyczące zniesienia papieskich rezerwacji i dekretów je wprowadzających; por. T. Włodarczyk, *Konkordaty. Zarys...*, s. 99.

gijnych, konkordaty natomiast są elementem związanym ze sprawami politycznymi wyłącznie. Można upatrywać w tym przyczyny, dla której, mimo ogromnego znaczenia uchwał Soboru Trydenckiego, w XVI wieku zainteresowanie konkordatami było niewielkie<sup>38</sup>. W takiej to sytuacji zawarty został kolejny konkordat polski podpisany 6 sierpnia 1736 r. między papieżem Klemensem XII a królem Augustem III Sasem. Umowa ta dotyczyła obsadzania opactw w Polsce. O ile konkordaty XVI-wieczne nie budziły zbyt wielu kontrowersji, gdyż nie wprowadzały dużych zmian, a jedynie regulowały prawnie zaistniałą sytuację; o tyle konkordat w XVIII wieku dotyczył zdecydowanie trudniejszej kwestii, jaką były dochody opactw.

Konstytucja Sejmu grodzieńskiego z 28 września 1726 r. przyjmowała jednoznaczne stanowisko wobec prawa patronatu królewskiego. Domagano się w niej bezwzględności uznania tego prawa, a ponadto usunięcia ze stanowisk opatów, którzy zajmowali je wbrew niemu<sup>39</sup>. W tej sprawie wystosowano również instrukcję poselską dla Jana Tarło, który miał udać się do Rzymu i przedstawić stanowisko Sejmu i króla Augusta II papieżowi Benedyktowi XIII. Do poselstwa tego jednak nie doszło, gdyż papież wydał wcześniej *breve* przeciwko uchwałom Sejmu. Wszelkie negocjacje w tym temacie były prowadzone przez kolejne dziesięć lat z nuncjuszem apostolskim w Polsce arcybiskupem Camillo Paoluccim, który otrzymał to stanowisko po śmierci swojego poprzednika nuncjusza Wincentego Santiniego. Santini był przeciwnikiem królewskiego prawa patronatu, a jego radykalne poglądy godziły w uprawnienia również szlachty, co spotkało się z podjęciem uchwały na wspomnianym Sejmie o odwołaniu tego nuncjusza. Ważnym faktem pozostaje to, iż poza podjęciem tematu prawa patronatu królewskiego, papież nie zwrócił większej uwagi na inne sprawy poruszone na Sejmie w 1726 r.

---

<sup>38</sup> E. Bursche, *Historia konkordatów...*, s. 35–36.

<sup>39</sup> W XVII wieku bardzo często zdarzało się, iż opactwa miały dwóch opatów: duchownego i świeckiego. W 1692 r. zgodził się na to papież licząc na załagodzenie w ten sposób sporów. Pierwszym z opatów był zwierzchnikiem zakonnym, natomiast drugiego mianował król. Stanowisko opata związane było z pobieraniem wysokich dochodów z majątków rolnych opactwa, dlatego królowi zależało na możliwości ingerowania w kwestię jego obsadzania. Za rządów króla Augusta II wysyłano komisarzy królewskich, którzy siłą usuwali opatów zakonnych i obejmowali zarząd nad dobrami do czasu aż mianowani przez króla opaci nie zostawali przez papieża zatwierdzeni. Takie sytuacje często kończyły się konfliktem, np. po śmierci Jana Karola Lipskiego, opata mogińskiego mnisi w 1725 r. nie wpuścili do siebie nominata królewskiego Michała Kunickiego, zob. E. Bursche, *Historia konkordatów...*, s. 41–43.

Odmienne stanowisko w sprawie prawa patronatu przyjęto dopiero na tzw. Sejmie pacyfikacyjnym z 1736 r. Niewątpliwie stało się to pod wpływem działań nuncjatury apostolskiej w Warszawie. Król August III, jeszcze jako książę Fryderyk August, 1 listopada 1733 r. wydał *pacta conventa*, w których zobowiązał się do wprowadzenia zmian w uchwałach dotyczących prawa patronatu królewskiego przyjętych w 1726 r. Z uwagi na wieloletnią walkę o tron ze Stanisławem Leszczyńskim, potrzebował bowiem wsparcia papieskiego. Ton, w jakim zostały sformułowane postanowienia Sejmu z 1736 r., dobitnie świadczy o zmianie, jaka zaszła wraz z objęciem tronu przez króla Augusta III w kwestii roli Stolicy Apostolskiej w Polsce. Posłowie nie wprowadzali sankcji, nie żądali, a jedynie „polecali ojcowskiej łaskawości” papieża. Złagodzenie polskiego stanowiska wykorzystała Stolica Apostolska. Konkordat podpisany w niedługim czasie nie był negocjowany na zasadzie rozmów dwóch równorzędnych stron. To papież miał zdecydowaną przewagę, przez co konkordat był bardziej przywilejem nadanym przez niego niż efektem długotrwałych negocjacji, mimo iż okoliczności towarzyszące temu wydarzeniu mogły sugerować inne rozwiązanie.

6 sierpnia 1936 r. uchwalono i podpisano osiem artykułów, które dotyczyły kwestii obsadzania opactw w Polsce<sup>40</sup>. Ze strony Stolicy Apostolskiej negocjacje prowadził arcybiskup Camillo Paolucci (Kamil Palutius), ze strony polskiej wojewoda sandomierski Jan Tarło. Pierwszy artykuł dotyczył swobodnej możliwości wyboru opatów i przełożonych w klasztorach. Opat komandytariusz (wybierany przez króla) miał uprawnienia jedynie honorowe. Pozbawiono go władzy jurysdykcyjnej zarówno w sprawach duchowych jak i świeckich. Nie posiadali oni żadnego większego znaczenia. Klasztory, które tworzyły kongregację, miały być zależne wyłącznie od opatów oraz przełożonych; niezależne klasztory podlegały natomiast bezpośrednio jurysdykcji Stolicy Apostolskiej<sup>41</sup>. Na samym wstępie można już zauważyć, iż w tak prosty sposób przekreślono prawo przyjęte za czasów Kazimierza Jagiellończyka.

W artykule drugim rozstrzygnięto kwestię administracji opactw wakujących. Miała ona należeć do mnichów i ich przełożonych, a w przypadku opactw oddanych w komendę – do administratorów wyznaczonych przez ordynariuszy miejsca. Możliwość decydowania przez króla została rów-

<sup>40</sup> Niektóre źródła podają datę 5 sierpnia – zob. E. Bersche, *Historia konkordatów...*, s. 45. Był to *Traktat o opactwach w Królestwie Polskim*. Od tej pory wszystkie kolejne konkordaty dzielono na artykuły.

<sup>41</sup> T. Włodarczyk, *Konkordaty. Zarys...*, s. 101–102.

niez tutaj zniesiona. Artykuł trzeci dotyczył majątku opackiego i klasztornego (tzw. stół opacki i stół mniszy). Nakazał on spisanie wszystkich funduszy opactw i podział ich na trzy części (za wyjątkiem opactw w Sulejowie, Wągrowie i Jędrzejowie podzielonych na dwie części): dla konwentu (na utrzymanie mnichów), dla opata zakonnego – superiora (na utrzymanie przełożonego i konserwację budynków) oraz dla opata komendatariusza (częściowo również był zobowiązany do świadczeń na rzecz mnichów i reparację kościoła)<sup>42</sup>. Zgodnie z treścią artykułu czwartego, w opactwach, które oddane były w komendę w czasie wakansu, podziału majątku miała dokonywać komisja złożona z dwóch komisarzy wyznaczonych przez nuncjusza apostolskiego, za zgodą mnichów oraz dwóch wyznaczonych przez króla. Artykuł piąty dotyczył opactwa w Hebdowie, w którym podziału majątku nie dokonano, a w przypadku, gdyby zostało ono oddane w komendę należało zastosować przepis artykułu czwartego. W artykule szóstym wyjaśniono, iż w klasztorach (po dokonaniu podziału dochodów i uregulowaniu kwestii komendatariuszy) mogli przebywać opaci klasztorni lub przełożeni. W przypadku klasztorów niebędących w kongregacji musieli to być opaci klasztorni. W Miechowie rezydować miał przełożony generalny. Według artykułu siódmego, opaci komendatariusze mieli otrzymywać od datarii papieskiej bulle, tzn. być zatwierdzani przez nią. Wybory opatów klasztornych (również przełożonych) zatwierdzać miała Stolica Apostolska. Zgodnie z artykułem ósmym król w komendę mógł oddać dwanaście opactw. Był to pierwszy (a w kolejności dopiero ostatni) przepis pozostawiający chociaż część dawnych praw należących do króla.

Jan Tarło podpisując powyższe artykuły zastrzegł, iż niektóre kwestie muszą być poddane dodatkowym ustaleniom. Po dodatkowych obradach i przysłaniu przez papieża dodatkowych instrukcji podpisano we Wschowie 10 lipca 1737 r. wspomniane osiem artykułów, a ponadto dodano sześć nowych<sup>43</sup>. Dlatego przyjęło się nazywać podpisany dokument konkordatem wschowskim lub warszawsko – wschowskim. Dodany artykuł dziewiąty dotyczył zamiany opactwa w Witowie, które początkowo zostało wraz z innymi oddane pod decyzję króla, na opactwo w Paradyżu. W pierwszym z nich, osiągnęte dochody były bowiem tak niskie, że nie można było przeprowadzić oznaczonych prawem podziałów. Dlatego

---

<sup>42</sup> Wcześniej na propozycję papieża o podział na cztery części: dla opata zakonnego, dla komendarza, dla zakonników i na utrzymanie gmachów klasztornych, nie zgodził się król.

<sup>43</sup> Nie wszystkie ustalenia wprowadzały dodatkowe rozwiązania, niektóre zmieniały tylko artykuły ustalone rok wcześniej. Dlatego ilość artykułów i ich numeracja może być myląca.

papież zgodził się na przekazanie w zamian opactwa Cystersów, ale z zastrzeżeniem, że 1/3 dochodów przeznaczonych na utrzymanie przełożonego oraz taka sama ilość majątku przeznaczonego na utrzymanie kościoła i zakonników będzie pochodziła z tej części opactwa, która jest położona w granicach Królestwa Polskiego.

Artykuł dziesiąty regulował kwestię rezydencji opackich. Dzielił je pomiędzy opatów rzeczywistych i komendatariuszy. Te znajdujące się wewnątrz klauzury klasztornej albo w pobliżu klasztoru pozostawały w dyspozycji opata lub przełożonego. Pozostałe rezydencje na terenie dóbr należały do komendatariusza. W artykule jedenastym postanowiono, że beneficja, które nie zostały włączone do klasztorów, ale pozostawały w granicach majątku komendatariusza, miały być oddawane duchownym świeckim w drodze prezentacji kandydatów przez komendatariuszów. Wszelkie inne dochody i uprawnienia wynikające z posiadanego beneficjum miały należeć do opata lub komendatariusza w zależności od położenia miejsca z tytułu którego przysługiwały.

Ze względu na szczególne zasługi oddane Kościołowi (zwłaszcza zrzczenie się praw mu przysługujących uwidocznione w tym dokumencie), Stolica Apostolska dodała trzynaste opactwo do dyspozycji króla na tych samych zasadach, jak wszystkie poprzednie – opactwo benedyktyńskie w Płocku. Stanowiło to treść artykułu trzynastego. W artykule czternastym zapisano, iż w przypadku braku porozumienia w kwestii podziału dokonywanego przez specjalną komisję (artykuł czwarty), sprawę będzie rozpatrywał nuncjusz. Na końcu dokumentu wymienione zostały opactwa oddane w komendę królowi<sup>44</sup>. Ratyfikowany konkordat został potwierdzony przez papieża Klemensa XII bullą *Summi atque aeterni (Pastoris)* z 13 września 1737 r.<sup>45</sup>

## Podsumowanie

Oba XVI-wieczne dokumenty są przykładem na to, jak reformacja zmieniła stanowisko Stolicy Apostolskiej wobec państw. Ustępstwa, na które zmuszony był pójść papież, aby zachować wpływy w Europie, nie mogły podważać autorytetu Stolicy Apostolskiej. Należało zabezpieczyć popar-

<sup>44</sup> Były to opactwa: Tyniec, Lubin, Płock (Benedyktyni); Wąchock, Mogiła, Sulejów, Wągrów, Jędrzejów (Cystersi); Witów (Norbertanie [Premonstratensi]) – zamieniony później na Paradyż (Cystersi); Czerwińsk, Trzemeszno (Kanonicy Regularni); Hebdów (Norbertanie [Premonstratensi]); prepozytura miechowska (Bożogrobowcy).

<sup>45</sup> T. Włodarczyk, *Konkordaty. Zarys...*, s. 104–105.

cie chociażby części szlachty polskiej poprzez wydanie odpowiednich przywilejów, co zarówno Leon X jak i Klemens VII w bullach uczynili. Dlatego warto podkreślić, iż na wydanie wyżej przedstawionych dokumentów nie miały wpływu bezpośredniego wzajemne relacje pomiędzy władzą królewską w Rzeczypospolitej a papieżem. Od momentu przyjęcia chrześcijaństwa stosunki z władzą papieską były bowiem poprawne, a Kościół cieszył się szeroką autonomią na ziemiach polskich. Podstaw wydania XVI-wiecznych bulli należy zatem szukać w schizmie zachodniej i niewoli awiniońskiej.

W konkordacie wschowskim, zgodnie z literalnym jego brzmieniem, papież Klemens XII wyraził swoją głęboką wdzięczność królowi za szczególne zasługi dla wiary oraz oddanie się pod opiekę Stolicy Apostolskiej. Z tych to powodów okazał swoją „łaskawość” i oddał pod opiekę królowi trzynaście opactw. Warto zwrócić jednak uwagę na specyficzną sytuację, jaka miała miejsce wówczas w Polsce. Na Sejmie Grodzieńskim wydawało się, iż to król decyduje o obsadzaniu opactw a tym samym o ich dochodach. Zmiana stanowiska przez króla Augusta III dała szansę papieżowi na odwrócenie układu sił. Tym samym bez większego wysiłku udało się Stolicy Apostolskiej osiągnąć zamierzony cel, który jeszcze jedenaście lat wcześniej wydawał się odległy. Sytuacja ta nie była jednak wymuszona przez papieża. Podstawy ku temu dały uchwały podejmowane bezpośrednio przed podpisaniem konkordatu w 1736 r.

Traktat wschowski, mimo szczyrych chęci króla Augusta III, nie mógł zostać przedstawiony żadnemu Sejmowi, gdyż te za jego panowania były zrywane. Następca Augusta, król Stanisław August, również nie wspominał w *pacta conventa* o podpisanej umowie, a ponadto sam przyznał sobie prawo królewskiego patronatu do wszystkich opactw (nawet pruskich – Pelplina i Oliwy, które swobodę nominacji miały przyznaną przez króla Augusta III)<sup>46</sup>. Na Sejmie Wielkim zgłoszono natomiast wniosek o to, aby opatom po śmierci odjąć fundusze i przekazać je na wojsko i seminaria<sup>47</sup>. Rozpoczęto dążenia do upaństwowienia kościoła. W tej sytuacji papież zaczął czynić starania o podpisanie nowego konkordatu, aby móc zabezpieczyć pozycję kościoła w Polsce. Późniejsze wydarzenia przekreśliły jednak szansę na regulację stosunków państwo – kościół w końcu XVIII wieku na ziemiach polskich, a po rozbiorach decyzja należała już do zupełnie innych stron układu.

---

<sup>46</sup> Zob. *Encyklopedia staropolska*, t. III, Z. Gloger.

<sup>47</sup> A. Bruckner, *Encyklopedia staropolska*, t. II, Warszawa 1939, s. 43.

## STRESZCZENIE

W artykule skoncentrowano się na szerszym omówieniu pierwszych polskich konkordatów przed rozbiorami. Ich treść stanowiła odzwierciedlenie ówczesnej polityki Stolicy Apostolskiej wobec Polski. Celem niniejszego artykułu jest próba ukazania konkordatów w ujęciu historycznym, jako dokumentów regulujących wzajemne relacje pomiędzy Stolicą Apostolską a Polską.

*Marta Osuchowska*

## THE FIRST POLISH CONCORDATS (BY THE TIME OF PARTITIONS)

The article concentrates on the extensive discussion relating first Polish concordats, implemented before the partitions. The contents of the concordats were the reflection of the then Holy See policy towards Poland. This article aims to present concordats from the historical point of view as documents regulating bilateral relations between Holy See and Poland.

**KEY WORDS:** *concordat, partitions, Poland, Catholic Church, The Holy See*



*Małgorzata Winiarczyk-Kossakowska*

## Konstytucyjna regulacja problematyki wyznaniowej w Polsce Ludowej

SŁOWA KLUCZOWE:

*Konstytucja, Kościół, Polska Rzeczpospolita Ludowa,  
związki wyznaniowe, wolność sumienia i wyznania*

STUDIA I ANALIZY

Mówiąc o przepisach wyznaniowych konstytucji Polski Ludowej mamy niemal zawsze na myśli konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. Została ona uchwalona po 8 latach istnienia Polski Ludowej, zatem warto zastanowić się także nad stanem prawnym, który obowiązywał w czasie pierwszych 8 lat. Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r. ustalał, że „Krajowa Rada Narodowa i Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego działają na podstawie Konstytucji z 17 marca 1921 roku, jedynie obowiązującej konstytucji legalnej, uchwalonej prawnie. Podstawowe założenia Konstytucji z 17 marca 1921 r. obowiązywać będą, aż do zwołania wybranego w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, tajnym i stosunkowym Sejmu Ustawodawczego, który uchwali, jako wyraziciel woli narodu, nową konstytucję.” Manifest kwestionował konstytucję z dnia 23 kwietnia 1935 r., co jednak w omawianym temacie nie ma istotnego znaczenia, gdyż konstytucja ta utrzymała w mocy artykuły wyznaniowe konstytucji marcowej. Taki wybieg – bo trudno to nazwać inaczej – pozwolił uniknąć dyskusji nad drażliwym tematem. Wyraźnie pisał o tym na emigracji w 1979 r. jeden z twórców konstytucji kwietniowej Bohdan Podoski: „Postanowienia te były wszechstronnie przedyskutowane w Sejmie Ustawodawczym i ostatecznie poprawnie sformułowane. Próba ponownej ich kodyfikacji musiałaby doprowadzić z konieczności do wznowienia dyskusji na tematy

w pewnym stopniu kontrowersyjne”<sup>1</sup>. Wybieg ten powtórzono u zarania Republiki Federalnej Niemiec, której ustawa zasadnicza z 23 maja 1949 r. utrzymała w mocy artykuły wyznaniowe konstytucji weimarskiej – Rzeszy Niemieckiej z dnia 11 sierpnia 1919 r. Chociaż mówimy o sprawach polskich, warto wspomnieć, że artykuły te zrównały organizacje światopoglądowe, a więc wolnomyślicielskie, ze związkami wyznaniowymi.

Założenia artykułów wyznaniowych projektu konstytucji polskiej, przygotowywano już od 1 marca 1917 r. pod okupacją niemiecką i austriacką b. Królestwa Kongresowego, przy czym za podstawę tych artykułów przyjęto projekt opracowany przez prof. Zygmunta Cybichowskiego, sięgający zarówno do konstytucji Księstwa Warszawskiego, jak i późniejszych aktów prawnych obowiązujących na ziemiach polskich, także zaborczych. Przypomnę, że konstytucja Księstwa Warszawskiego została uchwalona 22 lipca 1807 r., dokładnie 145 lat przed konstytucją Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Propozycje Z. Cybichowskiego uległy później wielokrotnym zmianom. Proces przygotowania artykułów wyznaniowych konstytucji marcowej opisał szczegółowo Jakub Sawicki<sup>2</sup>. Ostatecznie przyjęte artykuły wyznaniowe konstytucji z dnia 21 marca 1921 r.<sup>3</sup>

Zasadniczym problemem stał się zakres obowiązywania tych postanowień konstytucyjnych w Polsce Ludowej. Cytowany zwrot manifestu PKWN o „obowiązaniu podstawowych założeń konstytucji marcowej” nie odpowiadał na to pytanie. Do polemiki doszło w toku debaty w Sejmie Ustawodawczym nad projektem ustawy konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej<sup>4</sup>. Opozycja, którą stanowiły kluby Polskiego Stronnictwa Ludowego i Stronnictwa Pracy, atakowała brak postanowień o prawach obywatelskich w projekcie tej ustawy i domagała się uznania mocy obowiązującej odpowiednich artykułów konstytucji marcowej, w tym artykułów wyznaniowych w całej pełni<sup>5</sup>. Jednak ustawa konstytu-

<sup>1</sup> B. Podoski, *Prace nad konstytucją kwietniową*, „Niepodległość”, Londyn 1979, Tom 12, s. 197. Warto dodać, że specyfika omawianej przeze mnie tematyki powoduje, że wymieniam pod nazwą Sejmu Ustawodawczego zarówno ten Sejm z lat 1919–1922, jak i Sejm z lat 1947–1953. Sądzę jednak, że dzięki podawaniu za każdym razem konkretnych dat – rozróżnienie nie sprawi trudności czytającym.

<sup>2</sup> J. Sawicki, *Studia nad położeniem prawnym mniejszości religijnych w Państwie Polskim*, Warszawa 1937, s. 14–58.

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 44, poz. 267.

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 18, poz. 71.

<sup>5</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 5. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 19 lutego 1947 r., łamy 27–28.

cyjna ograniczyła się do powtórzenia formuły o podstawowych założeniach konstytucji marcowej. Natomiast 22 lutego 1947 r. Sejm Ustawodawczy jednogłośnie uchwalił Deklarację w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich, która m.in. ustalała, że Sejm Ustawodawczy będzie realizować podstawowe prawa i wolności obywatelskie, jak równość wobec prawa, bez względu na religię oraz wolność sumienia i wolność wyznania<sup>6</sup>. Deklaracja nadawała zatem kierunek interpretacji mocy obowiązującej artykułów wyznaniowych konstytucji marcowej.

Moc obowiązująca postanowień konstytucji marcowej była przedmiotem kontrowersji w dyskusji teoretyków prawa. Najdalej idący pogląd wyrażał Andrzej Mycielski<sup>7</sup> uważający, że konstytucja marcowa obowiązuje w całości. Antoni Peretiatkowicz<sup>8</sup> wskazał, że ustawodawca nie sformułował podstawowych założeń konstytucji marcowej, wobec czego nie mogło być normą prawną rozróżnienie przepisów konstytucyjnych na obowiązujące i nieobowiązujące. Jednak ówczesni dyskutanci, a także podejmujący problem z perspektywy historycznej Kazimierz Działocha i Janusz Trzcziński<sup>9</sup> nie wypowiedali się konkretnie, które z artykułów konstytucji marcowej obowiązywały. Natomiast Konstanty Grzybowski wyciągał z uchwalenia Deklaracji z dnia 22 lutego 1947 r. wniosek, że dotyczące praw i wolności przepisy konstytucji marcowej przestały obowiązywać<sup>10</sup>.

Główny ówczesny teoretyk prawa ze strony rządowej Stefan Rozmaryn wypowiedział się zaś precyzyjnie, iż charakter konstytucyjny zachowała zasada wolności sumienia i wolności wyznania wyrażona w art. 111–113 i 116 konstytucji marcowej 1921 r. Natomiast treść art. 114, 115 i 120 obowiązuje jedynie w zakresie uregulowanym przez ustawy zwykłe i może być zmieniona lub uchylona zwykłym aktem ustawodawczym<sup>11</sup>. Prof. Michał Pietrzak do listy przepisów mających charakter konstytucyjny dodał – z pozycji historycznych – przepis art. 120 dotyczący

---

<sup>6</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 8. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 22 lutego 1947 r., łam 45.

<sup>7</sup> A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (Konstytucja z 17 III 1921 r.)*, Kraków 1946, s. 7.

<sup>8</sup> A. Peretiatkowicz, W. Morawski, *Dwugłos o pracy S. Rozmaryna «Polskie prawo państwowe»*, „Państwo i Prawo” 1950, z. 2.

<sup>9</sup> K. Działocha, J. Trzcziński, *Zagadnienie obowiązywania konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław 1977, s. 122–123.

<sup>10</sup> K. Grzybowski, *Ustrój Polski Współczesnej 1944–1948*, Kraków 1948, s. 122–123. Przedstawione rozbieżne poglądy omawiał E. Goryczko, *Autonomia i samorządność związków wyznaniowych w Polsce Ludowej*, Tarnów 2005, s. 55–56.

<sup>11</sup> S. Rozmaryn, *W jakim zakresie obowiązuje dziś konstytucja z 17 marca 1921 roku*, „Państwo i Prawo” 1948, z. 1, s. 28.

nauczania religii<sup>12</sup>. Rozmaryn, wobec krytyki jego poglądów, wycofał się z nich w 1951 r. Lecz 15 grudnia 1951 r. w Sejmie Ustawodawczym, zajmujący przy ówczesnym braku zakazu łączenia stanowisk trzy wysokie stanowiska, działacz Stronnictwa Demokratycznego – I prezes Sądu Najwyższego, wicemarszałek tego Sejmu i członek Rady Państwa – Wacław Barcikowski, oświadczył, że przepisy konstytucji marcowej „przeważnie utraciły wszelki sens praktyczny”<sup>13</sup>.

Praktyka stosowania przepisów wyznaniowych konstytucji marcowej w Polsce Ludowej może być poruszona jedynie hasłowo. Uchwała Prezydium Rządu z dnia 12 września 1945 r. ustalająca na podstawie bezspornych faktów historycznych naruszenie konkordatu z 1925 r. przez Stolicę Apostolską i konkludująca, że konkordat wskutek tego przestał obowiązywać, została wprawdzie przedyskutowana przez komisję Krajowej Rady Narodowej, lecz nie uzyskała akceptacji ustawowej. Przepis art. 115 ust. 2 dotyczący ustawowego uregulowania stosunku Państwa do kościołów został zrealizowany wobec Kościoła Metodystycznego, też poprzez dostosowanie ustawy dotyczącej Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego do nowej powojennej rzeczywistości oraz unifikację sytuacji kościołów uznanych dotąd przepisami zaborczymi jedynie na części terytorium państwa. Przyjęto odmienną od międzywojennej interpretację art. 116, dokonując uznania związków religijnych decyzjami administracyjnymi. Wreszcie wprowadzono prosty system uregulowania sytuacji związków religijnych, dotąd prawnie nieuznanych przez ich rejestrację w trybie dotyczącym stowarzyszeń. Jednak realizacja tego dekretu nastąpiła dopiero po wieloletniej zwłoce.

Powodem tak szerokiego zajmowania się przeze mnie sytuacją prawną przed 1952 r. jest konieczność polemiki z obroną na KUL-u i wydaną drukiem pracą doktorską Jacka Dziobek-Romańskiego *Uznawanie związków religijnych w Polsce (1944–1989) narzędziem dyskryminacyjnej polityki władz*<sup>14</sup>. Musi budzić zastrzeżenie sam fakt, że naukowiec zamiast podjąć określony temat, zbadać go i w rezultacie wyciągnąć konkluzję, już w tytule formułując konkluzję i zamiast zbadać problem dobiera argument do z góry przesądzanego wniosku. Wniosek ten jest zaś taki: w II Rzeczypospolitej wiele związków religijnych nie było

<sup>12</sup> M. Pietrzak, *Państwo prawa w Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1987, z. 2, s. 129.

<sup>13</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 99. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 15 grudnia 1951 r., łam 57.

<sup>14</sup> J. Dziobek-Romański, *Uznawanie związków religijnych w Polsce (1944–1989) narzędziem dyskryminacyjnej polityki władz*, Lublin 2004.

prawnie uznanych, więc wobec prawa były one nieistniejące. Natomiast prawne ich uznanie przez Polskę Ludową w formie innej niż ustawa regulująca indywidualnie stosunek Państwa do danego związku stanowiło dyskryminację. Autor oczywiście nie udowadnia, jakoby związki religijne uznane decyzją administracyjną lub wpisane do rejestru były konkretnie dyskryminowane w porównaniu ze związkami mającymi status uregulowany indywidualnymi ustawami. Autor uważa, że „prawodawstwo przedwojenne jednoznacznie zmierzało do określenia w drodze ustawowej sytuacji prawnej wszystkich związków religijnych działających w Polsce”. Nie negując oczywistego faktu ruszenia w latach 1936–1938 z martwego punktu takiego określania, można jednak powątpiewać, czy jakkolwiek inny uznany przepisami zaborczymi związek religijny doczekałby się w warunkach trwania II Rzeczypospolitej ustawowej regulacji swego statusu. Na przeszkodzie temu stanęłyby bowiem różne okoliczności, które wymienię przykładowo: napięte stosunki pomiędzy warszawską i wileńską jednotą reformowaną, rozłam wśród mariawitów, obawa przed naruszeniem statusu kościołów ewangelicko-unijnych wobec obawy przed podwójnym konfliktem z Rzeszą Niemiecką i z mniejszością niemiecką w Polsce, jak to miało miejsce po takiej regulacji na Górnym Śląsku. Nie trzeba chyba udowadniać, że wobec stanowiska wpływowej hierarchii rzymskokatolickiej nie miały żadnych szans na ustawowe uregulowanie swego statusu związki uważane za sekty, jak Polski Narodowy Kościół Katolicki czy badacze Pisma Świętego, dodatkowo obciążeni roz biciem po wyłonieniu się wyznania Świadców Jehowy. Zresztą brak archiwalnych śladów na trwanie w latach 30-tych XX w. rozmów z przedstawicielstwami innych związków religijnych na temat ustawowego uregulowania ich statusu. Autor stoi na stanowisku, że do 22 lipca 1952 r. w Polsce w pełni obowiązywała konstytucja marcowa, a w konsekwencji tego, prawo kanoniczne Kościoła Katolickiego na podstawie art. 114 tej konstytucji.

W odniesieniu do konstytucji marcowej zajmę się jeszcze dwoma problemami. Artykuły obu konstytucji polskich: marcowej i kwietniowej, przewidywały odmienne w szacie słownej, lecz merytorycznie zgodne pod względem wyznaniowym, rotę ślubowań poselskich, które były świeckie i przysięgi Prezydenta Rzeczypospolitej. Ta zaś, zawierając słowa „Przysięgam Bogu Wszechmogącemu, w Trójcy Świętej Jedyńemu” wyłączała możliwość wyboru na to stanowisko niechrześcijanina. Nie przeszkodziło to zgłoszeniu na posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego w dniu 9 grudnia 1922 r. pięciu kandydatów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej spośród, których jedynie hrabia Maurycy Zamojski był praktykującym

katolikiem, zaś prof. Jan Baudouin de Courtenay zdeklarowanym ateistą. Wybrany Prezydentem Gabriel Narutowicz zdecydował się na złożenie przysięgi według tej rot, mimo swego odmiennego światopoglądu. Także następca zamordowanego pierwszego Prezydenta Stanisław Wojciechowski, w czasie wyboru był daleki od religii i dopiero po wielu latach, w podeszłym wieku, ostentacyjnie wskazywał na swój katolicyzm. Omawiam ten problem, gdyż miał on swą kontynuację w Polsce Ludowej. W czasie debaty w Sejmie Ustawodawczym 4 lutego 1947 r. nad projektem ustawy konstytucyjnej o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej<sup>15</sup> poseł Witold Bienkowski z Klubu Katolicko-Społecznego zgłosił poprawkę przewidującą przywrócenie rot przysięgi Prezydenta z 1921 r.<sup>16</sup> Wówczas koło poselskie PSL, szukając kompromisu, wniosło o dodanie do przewidzianej w projekcie ustawy świeckiej rot przysięgi prezydenckiej końcowych słów: „Tak mi dopomóż Bóg.” Koło poselskie PPR potraktowało problem taktycznie i głosowało za, natomiast koło poselskie PPS głosowało przeciw. Bolesław Bierut złożył przysięgę zakończoną tą formułą religijną.

Kierując się intencją zdobycia głosów Ślązaków za przynależnością do Polski w plebiscycie rozstrzygającym o losach Górnego Śląska, Sejm Ustawodawczy uchwalił 15 lipca 1920 r. ustawę konstytucyjną zawierającą statut organiczny Województwa Śląskiego<sup>17</sup> przyznającą Sejmowi Śląskiemu ustawodawstwo w sprawach wyznaniowych z wyłączeniem jedynie konkordatu. Prawo to było jednak zawieszane konwencją górnośląską polsko-niemiecką podpisaną w Genewie 15 maja 1922 r.<sup>18</sup>, która unieemożliwiła na okres 15 lat zmiany w przejętym pruskim prawie wyznaniowym. Krajowa Rada Narodowa ustawą konstytucyjną z dnia 6 maja 1945 r.<sup>19</sup> zniósła statut organiczny województwa śląskiego, co jednak nie oznaczało uchylecia odmienności ustawodawstwa zwykłego obowiązującego na jego obszarze. Musiało ono być dopiero uchylone oddzielnie dla każdej ustawy, jak to np. nastąpiło tzw. dekretem unifikacyjnym z dnia 4 lipca 1947 r.<sup>20</sup> w odniesieniu do wspomnianej już wcześniej w kontekście spowodowanego przez nią konfliktu ustawy śląskiej z dnia 16 lipca 1937 r. o tymczasowej organizacji Ewangelickiego Kościoła Unijnego na

<sup>15</sup> Dz.U. Nr 9, poz. 43.

<sup>16</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 4 lutego 1947 r., łamy 41–42.

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 73, poz. 497.

<sup>18</sup> Dz.U. Nr 44, poz. 371.

<sup>19</sup> Dz.U. Nr 17, poz. 92.

<sup>20</sup> Dz.U. Nr 52, poz. 272.

Górnym Śląsku<sup>21</sup>. Ale te problemy ciągnęły się, aż do III Rzeczypospolitej. Gmina Wyznaniowa Żydowska w Bielsku-Białej faktycznie działała na podstawie tzw. prawa powielaczowego PRL, ale jej nominalną podstawą ustawową była austriacka ustawa z dnia 21 marca 1890 r. o urządzeniu zewnętrznych stosunków prawnych izraelickiego społeczeństwa religijnego<sup>22</sup>, bo jej siedziba była na zachodnim brzegu rzeki Białki. Gdyby siedziba ta przeniosła się w tym samym mieście na wschodni brzeg rzeki Białki, to jej nominalną podstawą prawną byłoby rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 r. o uporządkowaniu stanu prawnego w organizacji gmin wyznaniowych żydowskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej<sup>23</sup>. Anachronizm ten nominalnie zniósła dopiero ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>24</sup>.

Przed 1952 r. o sytuacji Kościoła Katolickiego decydowała część III uchwały w sprawie konkordatu z dnia 12 września 1945 r. brzmiąca: „Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej oświadcza, że tak jak dotychczas niczym nie krępował działania Kościoła Katolickiego, podobnie i nadal zapewnia Kościołowi Katolickiemu pełną swobodę działania w ramach obowiązujących ustaw”. Następnie w dniu 14 kwietnia 1950 r. zostało zawarte porozumienie pomiędzy Rządem a Episkopatem regulujące wiele aspektów działalności Kościoła. Ustawodawstwo zwykłe z tego okresu, to przede wszystkim dwa dekrety z dnia 5 sierpnia 1949 r. Dekret o ochronie wolności sumienia i wyznania<sup>25</sup> wprowadzał odpowiedzialność karną za naruszenie tej wolności, w tym blankietowy przepis art. 9 ust. 1, dający szeroką możliwość interpretacji, o karalności nadużywania wolności wyznania i sumienia w celach wrogich ustrojowi Rzeczypospolitej Polskiej. Zarazem uchylony został przepis kodeksu karnego z 1932 r. przewidujący karalność bluźnierstwa. Drugi dekret, o zmianie niektórych przepisów prawa o stowarzyszeniach<sup>26</sup>, z jednej strony umożliwił wspomniane już łatwe uregulowanie statusu związków religijnych dotąd prawnie nieuznanych, ale z drugiej strony podporządkowywał prawu o stowarzyszeniach z 1932 r. i wynikającemu z niego obowiązkowi rejestracji, zakony i stowarzyszenia religijne, dotąd mu nie podporządkowane. Konferencja Episkopatu nakazała zakonom złożyć wymagane dokumenty,

---

<sup>21</sup> Dziennik Ustaw Śląskich Nr 14, poz. 33.

<sup>22</sup> Dziennik Ustaw RP Nr 57.

<sup>23</sup> Dz.U. z 1928 r. Nr 52, poz. 500.

<sup>24</sup> Dz.U. Nr 41, poz. 251.

<sup>25</sup> Dz.U. Nr 45, poz. 334.

<sup>26</sup> Dz.U. Nr 45, poz. 335.

natomiast bractwom, sodalicjom i innym stowarzyszeniom religijnym poleciła nie zgłaszać się organom administracji i ograniczyć swą działalność do wnętrza kościołów. W dziedzinie majątkowej wielkie znaczenie dla wszystkich kościołów i związków wyznaniowych miało przejście przez państwo w 1950 r. ich dóbr martwej ręki czyli nieruchomości rolnych. Stopniowo, poczynawszy od laicyzacji prawa małżeńskiego i akt stanu cywilnego w 1945 r., realizowane były elementy rozdziału kościoła od państwa, jednak bez używania tej formuły. Rozdział ten był realizowany częściowo już po wejściu w życie konstytucji z 1952 r., mianowicie przez ustawowe usunięcie szkolnego nauczania religii dopiero w 1961 r., chociaż było ono stopniowo wcześniej realizowane faktycznie wbrew przepisowi art. 120 konstytucji marcowej.

Projekt konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej został ogłoszony 27 stycznia 1952 r. i poddany publicznej dyskusji. Artykuł 70 ogłoszonego projektu dotyczący spraw wyznaniowych stanowił już trzecią jego redakcję. Bolesław Bierut przesłał pierwotną redakcję projektu w tłumaczeniu na język rosyjski do zaopiniowania Józefowi Stalinowi, który wniósł szereg poprawek do projektowanego artykułu wyznaniowego. Bierut osobiście je przetłumaczył<sup>27</sup>. W pierwszym zdaniu brzmiącym „Polska Rzeczpospolita Ludowa nawiązując do chlubnych tradycji narodu polskiego zapewnia obywatelom wolność sumienia i wyznania” Stalin skreślił słowa „nawiązując do chlubnych tradycji narodu polskiego”. Pierwotne brzmienie drugiego zdania nie jest możliwe do odtworzenia. Po poprawce Stalina brzmiało ono: „Kościół i inne zrzeszenia religijne mogą swobodnie wypełniać swoje funkcje religijne”, a jedynie słowo „swobodnie” pochodzi bez zmiany z tekstu pierwotnego. W trzecim zdaniu brzmiącym po poprawce: „Nie wolno zmuszać obywateli do niebrania udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych” od Stalina pochodzą słowa: „zmuszać obywateli do niebrania udziału”. Na początku ustępu 2 Stalin dopisał: „Kościół jest oddzielony od państwa.” Wreszcie w ostatnim zdaniu: „Zasady stosunku państwa do kościoła oraz sytuację prawną i majątkową związków religijnych określi ustawa” Stalin uzupełnił końcówkę przez „określi szczegółowiej ustawa”. Nie wiadomo, na którym etapie prac skreślono tę ostatnią poprawkę Stalina.

Zmieniony projekt został przedstawiony Komisji Konstytucyjnej na posiedzeniu, której członek Jan Frankowski z Klubu Katolicko-Społecznego zakwestionował zdanie brzmiące: „Zasady stosunku państwa do

<sup>27</sup> J. Zakrzewska, A. Garlicki, *Z tajnych archiwów. Zatwierdzenie Konstytucji PRL*, „Polityka” 1990, nr 28, s. 14.



kościół oraz sytuację prawną i majątkową związków religijnych określi ustawa”. Miał on na myśli, że takie sformułowanie oznacza faktyczne uchylene całego dotychczasowego ustawodawstwa wyznaniowego i odeślanie go do przyszłej jednolitej ustawy, która nie wiadomo kiedy zostanie przygotowana. W rezultacie słowa „określi ustawa” zastąpione zostały słowami „określają ustawy”, co oznaczało zarówno dalsze obowiązywanie wcześniejszych aktów prawnych rangi ustawowej – wśród, których oprócz ustaw *sensu stricte*, były także rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej i dekrety z mocą ustawy – do czasu ich zmiany lub uchylenia, jak i nie ograniczało dalszej legislacji. Dalej idące wnioski Frankowskiego i jego kolegów klubowych Aleksandra Bocheńskiego i Konstantego Łubieńskiego zmierzające do pominięcia na wzór konstytucji czechosłowackiej zagadnienia oddzielenia kościoła od państwa oraz do recypowania w konstytucji pewnych zasadniczych sformułowań zawartych w porozumieniu z dnia 14 kwietnia 1950 r. nie znalazły uznania<sup>28</sup>. W toku tych prac termin „związki religijne” przejęty z konstytucji marcowej zmieniono na „związki wyznaniowe”. Uważam, że była to zmiana redakcyjna, niewprowadzająca nowego elementu merytorycznego.

Bolesław Bierut przemawiał na temat projektu Konstytucji trzykrotnie. W krótkim przemówieniu na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej w dniu 23 stycznia 1952 r. i w zasadniczym referacie na posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego w dniu 18 lipca 1952 r. nie padło żadne zdanie o wolności sumienia i wyznania czy o sytuacji kościołów. Natomiast Jan Frankowski w swym wystąpieniu w Sejmie Ustawodawczym w dniu 21 lipca 1952 r. zacytował obszernie fragmenty innej wypowiedzi Bieruta na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej, dotyczące oddzielenia Kościoła od Państwa, brzmiące: „Czy oznacza ono coś nowego w stosunku do istniejących obecnie od chwili wyzwolenia Polski Ludowej faktycznych stosunków między państwem, a Kościołem? Nie, bynajmniej. Nie wprowadza ono nic nowego, wyraża krótko i węzłowato faktycznie istniejący stan rzeczy. Mówi mianowicie, że kościół nie jest organizacją ani instytucją państwową, posiada własną samorządną administrację i strukturę organizacyjną, co jest równoznaczne z tym, że jest oddzielony od państwa. (...) Nie zmienia to oczywiście w niczym naszej postawy oparcia stosunku między państwem, a kościołem na zasadach istniejącego porozumienia. Zależy to przede wszystkim od lojalnego i niedwuznacznego wykonywania zasad porozumienia przez hierarchię kościelną. Zależy

---

<sup>28</sup> *Dyskusja sejmowa o Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 18–22 lipca 1952 roku*, Warszawa 1952, s. 313–314.

od patriotycznej i lokalnej postawy kleru katolickiego”<sup>29</sup>. W wypowiedzi tej zasługują na skomentowanie dwa elementy. Bierut przyznał, że Kościołowi Katolickiemu przysługuje samorządność, lecz nie znalazło to, inaczej niż w art. 114 konstytucji marcowej, odbicia w tekście konstytucji z 1952 r. Zarazem wyraźnie sytuacja Kościoła Katolickiego została, w oderwaniu od litery konstytucji, uzależniona od subiektywnej oceny przez władze państwowe jego działalności.

Episkopat złożył premierowi Cyrankiewiczowi postulaty konstytucyjne jeszcze 26 lutego 1947 r.<sup>30</sup>, w których domagał się m.in. ujęcia w konstytucji Rzeczypospolitej jako państwa chrześcijańskiego, swobody nauki religii w szkołach, swobody wykonywania przez Kościół władzy duchownej i jurysdykcji, rządzenia się własnym prawem, odprawiania kultu oraz działalności religijnej. Po ogłoszeniu dyskusji nad projektem konstytucji PRL Episkopat złożył Prezydentowi Bierutowi 11 lutego 1952 r. nowe postulaty konstytucyjne<sup>31</sup>. Krytykowały one przepis wyznaniowy projektu konstytucji, przeciwstawiając go znacznie lepszym, zdaniem Episkopatu, przepisom konstytucji Niemieckiej Republiki Demokratycznej. W rzeczywistości ta konstytucja starała się nie pozostawać w tyle za, włączonymi do ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec, przepisami konstytucji weimarskiej Rzeszy Niemieckiej, o których była już mowa. Dalej Episkopat uważał, że oddzielenie kościoła od państwa jest niemożliwe i koliduje z kolejnym przepisem o ustawowej regulacji stosunku państwa do kościoła. Episkopat domagał się przyznania Kościołowi Katolickiemu i jego instytucjom osobowości prawa publicznego, prawa swobodnej działalności duszpasterskiej i katechetycznej oraz kultu publicznego, także poza świątyniami, prawa do prowadzenia seminariów duchownych i innych szkół, szkolnego nauczania religii, opieki duszpasterskiej w wojsku, szpitalach i więzieniach, prawa do dziedziczenia i posiadania ziemi i innych środków materialnych, wreszcie wolności życia zakonnego. W dziedzinie praw obywateli postulaty zawierały żądanie umieszczenia w konstytucji szeregu praw wynikających z katolickiej nauki społecznej, w tym zapłaty za pracę wystarczającej dla utrzymania rodziny, zaś w dziedzinie religii i światopoglądu prawa do wychowania religijnego osoby i jej dzieci, prywatnej i publicznej czci Boga, wypoczynku niedzielnego i świątecznego, wolności zgodnej z światopoglądem słowa, druku, nauki i zrzeszania się.

<sup>29</sup> Tamże, zob. też M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2003, s. 161.

<sup>30</sup> M.T. Staszewski – wybór i wstęp, *Kościół katolicki o konstytucji (wybrane dokumenty z lat 1947–1991)*, Warszawa 1991, s. 9–13.

<sup>31</sup> P. Raina, *Kościół katolicki a państwo w świetle dokumentów 1945–1989*, Tom 1, Poznań 1994, s. 329–335.

Postulaty te nie zawierały żądań ochrony życia poczętego, gdyż w 1952 r. aborcja w Polsce była karalna. Została ona dopuszczona dopiero w toku wolnościowych przemian w roku 1956. W propagandzie wokół konstytucji postulaty te były przemilczane.

Ostateczny tekst przepisów wyznaniowych Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.<sup>32</sup> był następujący:

Art. 69. 1. Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej niezależnie od narodowości, rasy i wyznania mają równe prawa we wszystkich dziedzinach życia państwowego, politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego. Nadużywanie tej zasady przez jakiegokolwiek bezpośrednio lub pośrednio uprzywilejowanie albo ograniczenie w prawach ze względu na narodowość, rasę czy wyznanie podlega karze.

2. Szerzenie nienawiści lub pogardy, wywoływanie waśni albo poniżanie człowieka ze względu na różnice narodowości, rasy lub wyznania jest zakazane.

Art. 70. 1. Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia obywatelom wolność sumienia i wyznania. Kościół i inne związki wyznaniowe mogą swobodnie wypełniać swoje funkcje religijne. Nie wolno zmuszać obywateli do niebrania udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych. Nie wolno też nikogo zmuszać do udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych.

2. Kościół jest oddzielony od państwa. Zasady stosunku państwa do kościoła oraz sytuację prawną i majątkową związków wyznaniowych określają ustawy.

3. Nadużywanie wolności sumienia i wyznania dla celów godzących w interesy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest karane.

Ponadto art. 81 zapewniał prawo wybierania do Sejmu oraz do rad narodowych każdemu obywatelowi, który ukończył 18 lat, bez względu na płeć, przynależność narodową i rasową, wyznanie, wykształcenie, czas zamieszkania, pochodzenie społeczne, zawód i stan majątkowy.

Art. 70 łączył w sobie przepisy dotyczące indywidualnej wolności sumienia i wyznania z przepisami dotyczącymi zbiorowej wolności wyznania, czyli sytuacji kościołów i innych związków wyznaniowych. Przepis zakładał, że prawa kościołów i innych związków wyznaniowych nie są samoistnymi ich prawami, lecz pochodnymi indywidualnej wolności wyznania ich wyznawców. Liczba pojedyncza w dotyczącym wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych zdaniu brzmiącym: „Kościół jest oddzielony od państwa” jest przyjęta w prawodawstwie wielu państw,

---

<sup>32</sup> Dz.U. Nr 33, poz. 232.

gdyż stanowi stwierdzenie odejścia od instytucji jednego kościoła państwowego. Redakcja następnego zdania, w którym najpierw była mowa o kościele, a następnie o związkach wyznaniowych, tak jak gdyby każdy z tych członów zdania dotyczył innych desygnatów, była wadliwa.

Przepisy wyznaniowe konstytucji z 1952 r. były rzadko komentowane w czasie jej obowiązywania. Główny teoretyk tego okresu prof. Stefan Rozmaryn w swym podstawowym dla tematu konstytucji dziele *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*<sup>33</sup> zajmował się konstytucją od strony teoretycznej, a nie jej poszczególnymi przepisami. Istotne było jego stwierdzenie, że „Konstytucja PRL ma w całości, we wszystkich swych częściach i postanowieniach, charakter normatywny”. Wynikało z tego, że także artykuł wyznaniowy miał charakter normatywny, a nie programowy lub propagandowy. Nie wymagał on także rozwinięcia w ustawodawstwie zwykłym. Rozmaryn zajął się jednak szczególnie ustępem trzecim artykułu wyznaniowego i zbliżonym do niego ustępem w artykule dotyczącym wolności zrzeszania się, jako egzemplifikacją, mianowicie: „Art. 70 ust. 3 oraz 72 ust. 3 nie są postanowieniami jednostkowymi, które pozwalałyby na argumentację, że *a contrario* wszystkie inne podstawowe prawa i wolności mogą być nadużywane dla celów godzących w interesy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Przeciwnie, przytoczone przepisy mają charakter paradygmatyczny”. Niezbyt jasne jest użycie przez autora określenia „paradygmatyczny”, które może oznaczać bądź „powszechnie przyjęte przekonania teoretyczne oraz metody eksperymentalne” bądź „wzorzec odmiany”<sup>34</sup>.

Generalnie propaganda, także omawiana dalej przeze mnie propaganda Stronnictwa Demokratycznego, zamiast rzeczywistego komentowania artykułów wyznaniowych konstytucji, koncentrowała się na przypominaniu rozdziału kościoła od państwa dokonanego przez rewolucję francuską i krytykowaniu ograniczenia praw ludzi niewierzących w stanach USA. Sporo uwagi komentowaniu artykułów wyznaniowych konstytucji z 1952 r. poświęcało Stronnictwo Demokratyczne, które powstało w 1939 r. jako schronienie dla członków rozwiązanych przez państwo łóż masońskich. Znajdowali w nim możliwość działania także członkowie Komunistycznej Partii Polski rozwiązanej przez Międzynarodówkę Komunistyczną. Miało ono zatem wyraźną genezę antyreligijną. Jednak w 1950 r. władze Polski Ludowej faktycznie rozwiązały katolickie Stron-

<sup>33</sup> S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961, s. 56, 162.

<sup>34</sup> *Nowy leksykon PWN*, Warszawa 1998, s. 1241.

nictwo Pracy, kamuflując to rzekomym włączeniem go do Stronnictwa Demokratycznego. Odtąd Stronnictwo to miało być (oprócz reprezentowanych w Sejmie stowarzyszeń chrześcijańskich) nominalnym przedstawicielstwem politycznym ludzi wierzących. Jednak działalność tak pomyślanej hybrydy nie mogła być jednoznaczna.

Wspomniany już działacz tego Stronnictwa Wacław Barcikowski pisał<sup>35</sup>: „Wolność propagowana przez Watykan, to wolność dla fanatyków religijnych – prześladowania innych wyznań i ludzi nie wierzących. (...) Polska Ludowa poręcza każdemu obywatelowi wolność wyznawania religii, jaką sobie wybierze – poręcza również wolność do nieuznawania żadnej wiary. (...) Równość wszystkich obywateli wobec prawa nakazuje uznanie równości wobec prawa wszystkich religii. (...) Rozdział kościoła od państwa jest jednym z kardynalnych warunków postępu, jest konieczną samoobroną państwa przeciwko ofensywie klerykalnej, jest walką o wolność sumienia każdego innowiercy, każdego bezwyznaniowca, walką z szykanami kleru w szkołach przeciwko dzieciom nie uczęszczającym na lekcje religii, walką przeciwko ciemnocie pielęgnowanej przez kler. (...) Polskie prawo państwowe utwierdza panującą faktycznie w Polsce całkowitą swobodę wiary i praktyk religijnych, jak i swobodę propagandy materialistycznej, ograniczonej jednak w sposób zdecydowany, zgodnie z duchem socjalistycznej demokracji, zakazem znieważania uczuć religijnych ludzi wierzących. Prawo propagandy areligijnej nie jest skrzepowane ostrzem swym przeciw tym, którzy wierzą, ale ochrania niewierzących przed religijnym fanatyzmem. Państwo ludowe, otaczając religię prawną opieką i stwarzając materialne podstawy kościoła w Polsce, występuje przeciw agresywności rozpolitykowanych elementów spośród kleru, które nadużywając wiary i zaufania, jakim darzą ich wierzący, pod maską wiary prowadzą pod dyktando imperialistycznych mocodawców brudną robotę polityczną przeciw interesom mas ludu pracującego w Polsce, przeciw interesom naszej ojczyzny. Dlatego, jak wynika z art. 70 ust. 3 projektu nowej konstytucji, «nadużywanie wolności sumienia i wyznania dla celów godzących w interesy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest karane»”. Na marginesie wywodów Barcikowskiego trzeba przypomnieć, iż konstytucja z 22 lipca 1952 r., inaczej niż stalinowska konstytucja Związku Radzieckiego z 1936 r., nie proklamowała wyraźnie wolności propagandy antyreligijnej.

---

<sup>35</sup> W. Barcikowski, *O projekcie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1952, s. 111–112.

Wydany przez Stronnictwo Demokratyczne komentarz do konstytucji<sup>36</sup> również zajmował się krytyką konstytucji burżuazyjnych i sytuacji w Polsce międzywojennej oraz pochwałą konstytucji PRL, ujętą w stylu: „Oznacza ona zwycięstwo nad ideologią bestialskiego nacjonalizmu, szowinizmu zoologicznego i rasowej nienawiści szerzonej ongiś przez prawicowe odłamy polityczne w naszym kraju, przez hitleryzm i popleczników jego ideologii”. Było to więc pomieszanie ideałów masonerii, zwalczającej nienawiść narodową, z frazeologią typową dla szczytowego okresu stalinizmu w Polsce Ludowej. Komentarz, wzorując się na poglądach twórców Stanów Zjednoczonych Ameryki, określał wolność sumienia jako „pierwszą swobodę” spośród swobód społeczno-politycznych. „Rozdział kościoła od państwa został już faktycznie dokonany, dlatego Konstytucja zapisuje tylko ten stan faktyczny”. Zdanie dotyczące karalności nadużywania wolności sumienia i wyznania dla celów godzących w interesy PRL, komentarz wiązał z odsłoniętą w procesach przeciwko szpiegostwu i dywersji prowadzonymi przez reakcyjną część kleru „ohydą nadużywania kościoła do celów z religią nic wspólnego nie mających” i uważał za „obronę naszego ustroju”.

W broszurze PZPR na temat projektu konstytucji<sup>37</sup> prof. Jan Wasilkowski omawiał, „Wolność sumienia i wyznania”, przede wszystkim przedstawiając historię tej wolności oraz rozdziału kościoła od państwa. Krytykował ograniczenia konstytucji marcowej, zwłaszcza obowiązek szkolnej nauki religii. Głosił, że „Projekt Konstytucji sankcjonuje istniejący stan rzeczy”, zaś „Zasada całkowitego równouprawnienia obywateli, bez względu na ich światopogląd religijny, została wyrażona w projekcie z największą starannością i precyzją”, nie ograniczając jej „żadnymi zastrzeżeniami czy wyjątkami, z których nie rezygnują nigdy konstytucje państw burżuazyjnych”. Swe wywody utrzymane w tonie spokojnym, wyważonym jak na ten okres, zakończył jednak następująco: „Projekt ten jest świadectwem, że zasada wolności sumienia i wyznania została utrwalona, że żadne wrogie, antypolskie siły wstecznictwa i wyzysku nie zdołają już jej podważyć”. Pogląd, że dawne ustawodawstwo polskie łamało zasadę wolności sumienia i wyznania, a dopiero projekt konstytucji ją realizuje wyraził również Konstanty Grzybowski<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> T. Gout i A. Hausbrandt (red.), *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Tekst i komentarz*, Warszawa 1952, s. 102–105. Praca nie ujawnia autorów komentarzy do poszczególnych artykułów konstytucji.

<sup>37</sup> J. Wasilkowski, *Z problemów Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Zbiór artykułów*, Warszawa 1952, s. 108–114.

<sup>38</sup> K. Grzybowski, *Uwagi o stosunku Państwa do Kościoła*, „Państwo i Prawo” 1952, z. 4.

Należy też, wspomnieć o dekreście z dnia 9 lutego 1953 r. o obsadzeniu duchownych stanowisk kościelnych<sup>39</sup>, który – mówiąc najłagodniej – budził wątpliwość, co do zgodności z konstytucją oraz o spowodowanym przez niego konfliktem z Kościołem.

Konstytucja z dnia 22 lipca 1952 r. była zmieniana kilkanaście razy, lecz niemal zawsze zmiany te dotyczyły struktur państwa. Istotna zmiana, dotycząca praw i wolności obywateli, poprzedzona dyskusją publiczną, dokonana została ustawą z dnia 10 lutego 1976 r.<sup>40</sup> W art. 70 skreślony został ust. 3, dotyczący nadużywania wolności sumienia i wyznania na szkodę interesów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Andrzej Ajnenkiel w swej książce o konstytucjach polskich<sup>41</sup> określił uchylony przepis jako kwintesencję artykułu wyznaniowego konstytucji z 1952 r. Ta zmiana konstytucji nie spowodowała jednak zmiany prawa karnego, w którym nadal pozostał przepis o karalności nadużywania wolności wyznania i sumienia na szkodę interesów Polskiej Rzeczypospolitej Polskiej, poprzednio zawarty we wspomnianym dekreście o ochronie wolności sumienia i wyznania, który po nowej kodyfikacji prawa karnego stanowił po przedredagowaniu art. 194 kodeksu karnego z dnia 19 kwietnia 1969 r.<sup>42</sup> Był on jednak w porównaniu z brzmieniem dekretu z 1949 r. i uchylonym ustępem konstytucji, ograniczony do przypadków nadużywania wolności sumienia i wyznania jedynie przy wykonywaniu obrzędów lub innych funkcji religijnych, co oznaczało, że skazanym na podstawie tego przepisu mógł być niemal zawsze tylko duchowny. Obniżono również wysokość sankcji karnej. Uchylenie tego przepisu w konstytucji było jednak istotne, gdyż osłabiało wagę tego przestępstwa.

Zanim jednak doszło do uchwalenia tej nowelizacji, Konferencja Episkopatu bardzo energicznie włączyła się do dyskusji publicznej nad jej projektem, dwukrotnie – 9 i 26 stycznia 1976 r. wysyłając memoriały do przewodniczącego komisji do przygotowania zmiany konstytucji, a w marcu tegoż roku polecając odczytać z ambon komunikat do wiernych w tej sprawie<sup>43</sup>. Zarówno to upublicznienie swych działań, jak i ton tych dokumentów oraz bardzo szeroki wachlarz tematyczny postulatów świadczył o tym, że biskupi nie czuli wówczas takiego respektu przed władzami jak w 1952 r. Pisali: „Należy uszanować prawo biskupów

---

<sup>39</sup> Dz.U. Nr 10, poz. 32.

<sup>40</sup> Dz.U. Nr 5, poz. 29.

<sup>41</sup> A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski 1791–1997*, Warszawa 2001, s. 309.

<sup>42</sup> Dz.U. Nr 13, poz. 94.

<sup>43</sup> P. Raina, *Kościół katolicki a państwo w świetle dokumentów 1945–1989*, Tom 3, Poznań 1996, s. 21–29, 31–33.

do wypowiedziania się na tematy dotyczące spraw wspólnej Ojczyzny”. W sprawie artykułów wyznaniowych konstytucji postulaty były zasadnicze, lecz ogólnikowe: poszanowanie posłannictwa Kościoła, wolność Kościoła, wolność sumienia i wyznania, kultu prywatnego i publicznego obywateli, unikanie dyskryminacji i poniżania Kościoła i jego członków w mediach. Obydwa memoriały Konferencji Episkopatu nie zawierały jednak postulatu uchylecia ustępu dotyczącego karalności nadużywania wolności sumienia i wyznania.

Liczne zmiany w tekście konstytucji spowodowały ogłoszenie 16 lutego 1976 r. jej tekstu jednolitego<sup>44</sup>, w którym dotychczasowe art. 69 i 70 otrzymały nową numerację jako art. 81 i 82.

Zawarcie drugiego porozumienia pomiędzy Rządem, a Episkopatem w grudniu 1956 r., rozpoczęcie rozmów, a następnie sformalizowanie stosunków ze Stolicą Apostolską, a nawet uchwalenie 17 maja 1989 r. ustaw wyznaniowych, nie spowodowało zmian konstytucyjnych. Rada Legislacyjna, mająca czuwać nad prawidłowością redagowania prawa, wobec pośpiechu w uchwalaniu ustaw wyznaniowych przed czerwcowymi wyborami do Sejmu, mogła zająć się tymi ustawami dopiero po ich uchwaleniu, mianowicie 28 sierpnia 1989 r. Oceniając je pozytywnie wskazała jednak, że materię konstytucyjną uregulowano ustawą zwykłą o gwarancjach wolności sumienia i wyznania<sup>45</sup>.

Konstytucję z dnia 22 lipca 1952 r. w zasadzie uchyliła ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym<sup>46</sup>, jednak pozostawiając w mocy niektóre jej przepisy, w tym rozdział 8 „Podstawowe prawa i obowiązki obywateli” zawierający także art. 81 i 82. Ostatecznie te przepisy utraciły moc z dniem wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>47</sup>, chociaż jej derogacyjny art. 242 nie wymienił ich dosłownie.

Po transformacji politycznej oceny artykułów wyznaniowych konstytucji z dnia 22 lipca 1952 r. były stosunkowo nieliczne zwłaszcza, jeśli porówna się je z literaturą traktującą o praktyce stosunków pomiędzy Kościołem Katolickim, a władzami Polski Ludowej. Niektóre publikacje historyczne nawet nie wspominają o konstytucji z dnia 22 lipca 1952 r. Ograniczę się do autorów świeckich. Andrzej Ajnenkiel we wspomnianej

<sup>44</sup> Dz.U. Nr 7, poz. 36.

<sup>45</sup> Dz.U. Nr 29, poz. 155.

<sup>46</sup> Dz.U. Nr 84, poz. 426.

<sup>47</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483.



już książce<sup>48</sup> oceniał pozytywnie literę przepisu o równouprawnieniu obywateli bez względu na wyznanie i zakaz dyskryminacji, wskazując jednak na praktykę faktycznego dyskryminowania osób deklarujących swą przynależność do Kościoła Rzymskokatolickiego, a także rzadziej do innych wyznań. Tę myśl wyrażał również Michał Pietrzak, wskazując na instytucję nomenklatury<sup>49</sup>. Michał Staszewski, cytujący w swym artykule „Konstytucyjne podstawy relacji państwo – Kościół”<sup>50</sup> wypowiedzi hierarchów kościelnych na tematy konstytucyjne, szerszego wyboru, których dokonał w oddzielnej broszurze<sup>51</sup>, wskazał, że konstytucja z 1952 r. preferowała jednostronny typ rozstrzygnięć, określane i wykonywane przez państwo.

Michał Pietrzak wskazuje na przeniesienie do konstytucji najważniejszych postanowień dekretu z 1949 r. o ochronie wolności sumienia i wyznania, wskutek czego konstytucja „przypominała (...) bardziej ustawę karną aniżeli konstytucyjną”. Jednak ogólnikowość i nieprecyzyjność przepisów konstytucji z 1952 r. pozwalała na realizowanie różnych wariantów polityki wyznaniowej „od przesyconej represjami i ograniczeniami polityki wyznaniowej B. Bieruta, do zmierzającej ku liberalizacji polityki W. Jaruzelskiego”<sup>52</sup>.

Jarosław Szymanek<sup>53</sup> zajmując się miejscem przepisów wyznaniowych w systematyce aktów konstytucyjnych wypowiedział się, że „kwestią kluczową (...) jest zagwarantowanie wolności sumienia i wyznania w ujęciu indywidualnym. (...) Ujęcie zbiorowe, w tym przede wszystkim prawne określenie stosunków państwo-kościół (...) znajduje swe uregulowanie dopiero w następnej kolejności”. To rozważanie ogólne zawarło w istocie akceptację kolejności w przepisie wyznaniowym konstytucji PRL. Również on wskazał, że „Twórcy konstytucji celowo nadali przepisom wyznaniowym wysoki poziom abstrakcji, pozwalający w ten sposób odpowiednio adaptować je do konkretnych uwarunkowań społeczno-politycznych”. Także ten autor, podobnie jak wszyscy inni, zajmował się praktyką stosunków pomiędzy państwem, a głównie Kościołem Katolickim, gdyż praktyka ta przeważnie odbiegała w wielu okresach od zasad wyrażonych w konstytucji.

---

<sup>48</sup> A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski...*, s. 309–310.

<sup>49</sup> M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe...*, s. 165.

<sup>50</sup> M.T. Staszewski, *Konstytucyjne podstawy relacji państwo – Kościół*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 3, s. 71–81.

<sup>51</sup> Przytoczona w przypisie 30.

<sup>52</sup> M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe...*, s. 162.

<sup>53</sup> J. Szymanek, *Regulacja stosunków Państwo–Kościół w polskich aktach konstytucyjnych XX wieku*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3, s. 28, 36.

## STRESZCZENIE

Artykuł Konstytucyjna regulacja problematyki wyznaniowej w Polsce Ludowej, analizuje stan prawny w zakresie problematyki wyznaniowej na gruncie aktów konstytucyjnych obowiązujących w PRL. W pierwszej części przedstawiono stan prawny w pierwszych ośmiu latach, przed uchwaleniem Konstytucji z roku 1952, na bazie Manifestu Lipcowego odwołującego się do postanowień Konstytucji marcowej z roku 1921. Następnie autor przedstawia dyskusję wokół postanowień w sprawach wyznaniowych Konstytucji Lipcowej z roku 1952 wraz z oceną jej przepisów ze strony czynników państwowych, Episkopatu i konstytucjonalistów, a także późniejszą ewolucję jej postanowień.

*Małgorzata Winiarczyk-Kossakowska*

## CONSTITUTIONAL REGULATIONS OF RELIGIOUS LIFE IN THE POLISH PEOPLE'S REPUBLIC

The article entitled "Constitutional regulations of religious life in the Polish People's Republic" is an analysis of the Polish People's Republic legislation and its influence on religion. The first part presents eight years period before the Constitution of 1952 was passed, when legislation relating religion developed based on the July Manifesto and linked to regulations of the March Constitution of 1921. Then the author focuses on discussion between authorities, Catholic episcopate and constitutional lawyers, which directly relates to the July Constitution of 1952 regulations on religion, as well as further evolution of these regulations.

**KEY WORDS:** *Constitution, the Church, Polish People's Republic, churches and religious organizations, freedom of conscience and religion*

Paweł Leszczyński

## Ku nowej perspektywicznej regulacji umownej stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską (w związku z analizą dotychczasowych relacji bilateralnych)

SŁOWA KLUCZOWE:

*Konkordat, stosunki Rzeczypospolita Polska – Stolica Apostolska,  
Konstytucja RP, porozumienie, polityka zagraniczna RP*

STUDIA I ANALIZY

### Wstęp

W związku z analizą praktyki funkcjonowania konkordatu między Polską a Stolicą Apostolską, już od pewnego czasu w debacie publicznej pojawiają się propozycje wypowiedzenia (używa się wręcz określenia „zerwania”) tej umowy międzynarodowej. Należy podkreślić, że relacje państwa z Kościołem Katolickim są tak naprawdę trójstronne: Państwo (m.in. Prezydent, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Spraw Zagranicznych) – Konferencja Episkopatu Polski (czyli Kościół Katolicki na poziomie danego państwa – partykularnym dalej jako KEP) – Stolica Apostolska (m.in. Papież, Sekretarz Stanu, inne kongregacje odpowiadające ministerstwom). Nie jest to zatem relacja bilateralna a trilateralna.

Należy podkreślić zbliżające się powoli dwie ważne daty ewaluacyjne w kontekście możliwości przedstawienia docelowej strategii nowego dwustronnego ułożenia relacji Polska – Stolica Apostolska. Chodzi o rok 2013, gdy 28 VII tegoż, upłynie XX rocznica podpisania konkordatu (a zarazem XXV rocznica parafowania projektu „konwencji” – a nie „konkordatu” między Polską Rzeczypospolitą Ludową a St. Ap.), a także o rok 2018,

gdy 25 kwietnia tegoż roku przypadnie XX rocznica jego wejścia w życie. Daty powyższe dają sposobność przygotowania oceny funkcjonowania tej umowy wraz z perspektywą wniosków co do zmiany obowiązującej sytuacji. Znamienne bowiem, iż wiele państw o zdecydowanej większości katolickiej nie zdecydowało się na żadną formę umowy ze Stolicą Apostolską, np. Republika Irlandii, Meksykańskie Stany Zjednoczone, a różne aspekty posłannictwa tego Kościoła zostały zagwarantowane w zgodzie ze wszystkimi standardami (w tym drugim państwie od 1992 r.). To samo dotyczy także naszego południowego sąsiada – Republiki Czeskiej, w której Izba Poselska Parlamentu 21 V 2003 r. odrzuciła stosunkiem głosów 110 przeciw ze 177 obecnych na sali obrad, umowę ze Stolicą Apostolską podpisaną w lipcu 2002 r. – z zaleceniem jej renegeacji. Również prawicowy prezydent Vaclav Klaus (związany z Obywatelską Partią Demokratyczną) odmówił jej podpisania<sup>1</sup>. Zwrócił też uwagę w swoim liście do przewodniczącego czeskiego Towarzystwa Prawa Wyznaniowego, iż to, że odmówił złożenia podpisu pod tą umową nie oznacza, że Republika nie ma unormowanych relacji ze Stolicą Apostolską albowiem utrzymujące z papieżem stosunki dyplomatyczne państwa skandynawskie czy Wielka Brytania też nie mają umowy konkordatowej<sup>2</sup>.

## Aspekty historyczno-polityczne i prawne tytułowego zagadnienia

Dzisiejsze dylematy związane z określonym kierunkiem interpretowania umowy konkordatowej, głównie przez Episkopat RP tudzież niektórych hierarchów, nie są nowe. Są w pewien sposób powtarzające się. Już w związku z międzywojennym konkordatem z 10 II 1925 r. dochodziło do wielu konfliktów<sup>3</sup>. Interesująco przebiegała debata nad ratyfikacją konkordatu w ówczesnym Sejmie, a wiele ważnych argumentów przeciwko wiązaniu się nim przez dopiero co odrodzone państwo polskie wypowiedział poseł Polskiej Partii Socjalistycznej Kazimierz Czapiński. Wskazywał m.in. na wzrost przywilejów majątkowo-finansowych Kościoła w sytuacji, gdy ten i tak był już beneficjentem ziemskim, zagrożenia dla

<sup>1</sup> (grab), *Czesi mówią „nie” konkordatowi*, „Gazeta Wyborcza”, 23.5.2003, s. 14; B. Sierżuła, *Za dużo przywilejów dla Kościoła*, „Rzeczpospolita”, 16.2.2004, s. A6.

<sup>2</sup> *Václav Klaus. Rok čtvrtý – 2006*, Praha 2007, s. 254–255.

<sup>3</sup> Na temat tego konkordatu powstało wiele opracowań – zob. m.in. J. Wisłocki, *Konkordat polski z 1925 roku*, Poznań 1977; tenże *Uposażenie Kościoła i duchowieństwa katolickiego w Polsce 1918–1939*, Poznań 1981.

koniecznych do przeprowadzenia reform społecznych, czy świeckiego systemu edukacji<sup>4</sup>. Wiele było punktów spornych w relacjach II Rzeczypospolitej z Kościołem w Polsce, a dotyczyły one m.in. projektów wprowadzenia nowego świeckiego systemu akt stanu cywilnego i fakultatywnych ślubów cywilnych (projekt prof. Karola Lutostańskiego), wydania rozporządzeń wykonawczych do ustawy z dnia 17 III 1932 r. o składkach na rzecz Kościoła, arealów gruntów kościelnych przeznaczonych do parcelacji w związku z realizowaną wówczas (w ograniczonym zakresie) reformą rolną, odwołania Biskupa Polowego Wojska Polskiego ks. Stanisława Galla, zapowiedzi rządu rozwiązania wszystkich katolickich stowarzyszeń w 1931 r. w razie wydania przez Episkopat „Orędzia” potępiającego proces brzeski i systemowe nękanie opozycji, wstrzymanie dotacji miesięcznej dla biskupa kieleckiego ks. Augustyna Łosińskiego (od czerwca 1935 – do czerwca 1936 r., a duchowieństwu diecezjalnemu za czerwiec, lipiec i sierpień 1935 r.) za jego antyrządową postawę na uroczystościach pogrzebowych Józefa Piłsudskiego, odmowy ks. kardynała Adama Sapiehy przeniesienia zwłok Marszałka do krypty „Pod wieżą Srebrnych Dzwonów” na Wawelu w 1937 r. (tzw. konflikt wawelski), co spowodowało liczne głosy wzywające do wypowiedzenia konkordatu i sekularyzacji katedry wawelskiej poprzez wyłączenie jej spod jurysdykcji ordynariusza miejsca i kapituły katedralnej<sup>5</sup>.

Dochodziło również do zadrażnień na linii dyplomatycznej między Polską a Stolicą Apostolską, m.in. w kontekście planów „neounijnych” tej ostatniej skierowanych wobec chrześcijan prawosławnych<sup>6</sup>. Józef Beck, jeden z najbardziej prominentnych polityków doby II RP, po latach negatywnie ocenił system konkordatowy we wzajemnych relacjach, w następujących słowach ujmując swoją opinię – „W każdej umowie między państwem a Kościołem istnieje z natury rzeczy konieczność kompromisu, gdyż brane rygorystycznie instytucje te właściwie stoją do siebie

---

<sup>4</sup> Zob. K. Czapiński, *Dokąd kler prowadzi Polskę. Laickie mowy sejmowe Kazimierza Czapińskiego*, Wrocław 2009.

<sup>5</sup> Zob. W. Wójcik, *Konkordat polski z 1925 roku – próba oceny*, [w:] Z. Zieliński, S. Wilk (red.), *Kościół w II Rzeczypospolitej*, Lublin 1980, s. 29 (przypis nr 57); W. Urban, *Kościół wobec reformy rolnej w Polsce odrodzonej*, [w:] tamże, s. 63–74; J. Pietrzak, *Czy kard. August Hlond był zwolennikiem sanacji?*, [w:] tamże, s. 75–97; A. Vetulani, *Arcypasterz Krakowski na przełomie epok – Adam Stefan Sapieha w latach 1912–1939*, [w:] tamże, s. 105–127.

<sup>6</sup> O tych oraz o innych aspektach relacji polsko-watykańskich pisze obszernie – K. Krasowski, *Między Warszawą a Watykanem. Episkopat Polski wobec rządu i Stolicy Apostolskiej 1918–1939*, [w:] I. Koberdowa, J. Tazbir (red.), *Szkice z dziejów papieżstwa*, t. I, s. 269–405; E.J. Pałyga, *Polsko-watykańskie stosunki dyplomatyczne*, Warszawa 1988, s. 15–156.

w sprzeczności. Kompromis ten wyrażony w konkordacie w polskim wypadku nie był dla państwa fortunny. Konkordat zawierany był w czasie wielkiej słabości państwa oraz przez ludzi, którzy świadomie, może w obawie przed wpływami przeciwnych prądów, pragnęli w bezwzględny sposób utrwalić pozycję Kościoła, jakby nie mając zaufania do rozsądku przyszłych rządów polskich”<sup>7</sup>. Interesujące, iż ta wypowiedź jednego z głównych „sanatorów” tamtej doby doskonale oddaje intencje rządu Hanny Suchockiej zawierającego nowy konkordat w odmiennych czasowo realiach 1993 r.

Niejako w sukurs opinii J. Becka przychodzą konkluzje konferencji międzyresortowej, podsumowującej stan wzajemnych relacji państwowo-kościelnych, przeprowadzonej w 1938 r. Jedno z zaleceń wskazywało na celowość zastąpienia w przyszłości systemu konkordatowego ustawami, po „ewentualnym uzgodnieniu ich zasad” ze stroną watykańską, gdyż konkordat z 1925 r. nie przyniósł Polsce korzyści. Postulat ten przedłożył jeden z głównych kreatorów polityki wyznaniowej w schyłkowym okresie II RP – dyrektor Departamentu Wyznań Religijnych w Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego<sup>8</sup>. Znowu na poparcie tych słów warto zacytować opinię jednego z przedwojennych ekspertów w sprawach konkordatów, profesora Uniwersytetu Warszawskiego Edmunda Bursche – „Albowiem jedyna w swoim rodzaju, dzielna i konsekwentna w postępowaniu, wyrobiona zresztą wiekami dyplomacja kurii rzymskiej zawsze potrafiła – a świadczą o tym przykłady w dawniejszych konkordatach – z całą konsekwencją i bezwzględnością wyzyskać wszelkie tego rodzaju nieścisłości i przeprowadzić swój punkt widzenia: przewagę kościoła nad państwem”<sup>9</sup>.

Dnia 12 IX 1945 r. uchwałą Rady Ministrów (Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej) stwierdzono utratę mocy obowiązującej rzezonego konkordatu, na skutek jednostronnego zerwania go przez Stolicę Apostolską aktami prawnymi dokonanyymi w okresie okupacji hitlerowskiej, a łamiącymi jego postanowienia. Chodziło m.in. o złamanie art. IX tej umowy i mianowanie 5 XII 1939 r. (bądź kilka dni wcześniej) biskupa gdańskiego ks. Carla Marii Spletta administratorem apostolskim diecezji chełmińskiej, gdyż stanowił ten artykuł w swoim pierwszym zdaniu, iż żadna część Rzeczypospolitej Polskiej nie będzie zależała od biskupa,

<sup>7</sup> J. Beck, *Ostatni raport*, Warszawa 1987, s. 123–124; por. także m.in. P.A. Leszczyński, *Stosunki Państwo–Kościół w koncepcjach oraz praktyce rządów obozu piłsudczykowskiego*, Gorzów Wlkp. 2008 i zawartą tamże literaturę przedmiotu.

<sup>8</sup> J. Wiślocki, *Konkordat polski 1993 – tak czy nie?*, Poznań 1993, s. 53–54.

<sup>9</sup> E. Bursche, *Historia konkordatów*, wyd. 2, Kraków 1996, s. 10.

którego siedziba znajdowała się poza granicami państwa polskiego<sup>10</sup>. Ten fakt i następne dotyczące ustosunkowania się Stolicy Apostolskiej do realizacji konkordatu w trakcie okupacji, są często pomijane w literaturze przedmiotu po 1989 r., jak również i to, iż na tej uchwale rządu z 12 IX 1945 r. widnieje podpis m.in. ówczesnego Ministra Administracji Publicznego Władysława Kiernika, członka bynajmniej nie partii komunistycznej PPR, a jak najbardziej mikołajczykowskiego PSL oraz Henryka Świątkowskiego, członka PPS, osoby bardzo zasłużonej dla obrony wolności sumienia i wyznania oraz działań na rzecz równouprawnienia związków wyznaniowych w okresie II RP.

Po wizycie Przewodniczącego Rady Państwa Wojciecha Jaruzelskiego w Watykanie i trzeciej w Polsce pielgrzymce Papieża Jana Pawła II w dniach 8–14 czerwca 1987 r. podjęto prace nad opracowaniem m.in. konwencji między Polską a Stolicą Apostolską<sup>11</sup>. Po przełomie 1989 r., wznowieniu pełnych stosunków dyplomatycznych na szczeblu ambasady i nuncjatury apostolskiej w dniu 17 VII 1989 r., dalsze prace zmierzały nie w stronę konwencji – na bazie projektu z 1988 r. zmodyfikowanego o nowe realia społeczno-polityczne – ale konkordatu z finałem w postaci ponownie utajnianych, nawet przed posłami, rokowaniami (powtórka z sytuacji sprzed 1925 r.), zwieńczonych podpisaniem go w dniu 28 VII 1993 r. Konkordat wszedł w życie po uprzednim uchwaleniu przez Sejm RP ustawy upoważniającej Prezydenta RP do jego ratyfikacji, podpisaniu jej przez głowę państwa i promulgacji w „Dzienniku Ustaw” oraz dokonaniu wymiany dokumentów ratyfikacyjnych. Obowiązuje od 25 IV 1998 r.

Konkordat jest umową międzynarodową zawieraną ze współczesnymi państwami, przez szczególnie podmiot prawa międzynarodowego publicznego, jakim jest Stolica Apostolska. Jej podmiotowość była uznawana przez wiele lat państw także w momencie zjednoczenia Włoch i upadku Państwa Kościelnego<sup>12</sup>, co wiązało się m.in. z zawarciem w latach

---

<sup>10</sup> J. Osuchowski, *Problem obowiązywania konkordatu z 1925 r. w Polsce Ludowej* „Państwo i Prawo” 1985, z. 5, s. 46–53, w tym wykaz literatury przedmiotu w przypisach nr 2 i 3 (s. 46), 4 i 6 (s. 47), 21 i 23 (s. 50).

<sup>11</sup> A. Bilik, *Wizyta papieża Jana Pawła II w Ojczyźnie*, [w:] *Rocznik Polityczny i Gospodarczy 1987*, edycja 28, Warszawa 1988, s. 27–39; G. Rydlewski, *Kościół i związki wyznaniowe*, [w:] tamże, s. 196; tekst konwencji parafowanej 4 maja 1988 r. [w:] Cz. Janik, P. Borecki (red.), *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, Warszawa 2009, s. 160–165 (dokument nr 3, zob. dokument nr 1 z prac przygotowawczych i nr 2 – projekt konwencji z 21 grudnia 1987 r., s. 155–160). Zob. również w kontekście debaty nad ratyfikacją konkordatu – Ph. Steger, *Abschied von katholischen Land ? Polens Kirche nach dem Kommunismus*, Wien 2001, s. 42–117.

<sup>12</sup> Zob. J. Gordziałkowski, *Historia Państwa Kościelnego*, Kraków 2007.

1870–1929 (gdy „kwestia rzymska” pozostawała otwarta) wielu umów konkordatowych, w tej liczbie i konkordatu polskiego z 10 lutego 1925 r. Stolica Apostolska (papież, kuria rzymska) jako reprezentacja Kościoła Katolickiego w skali uniwersalnej, potrzebowała „doczesnej” struktury, która pomogłaby realizować liczne jej funkcje, zapewniając przy tym niezależność od Królestwa Włoch. W jego ramach, w 1871 r. została uchwalona tzw. ustawa gwarancyjna, która w sposób unilateralny precyzowała status papieża, zapewniając mu m.in. stosowne immunitety i wolność w sprawowaniu różnych wymiarów posługi. W dniu 11 lutego 1929 r. zostały zawarte Traktaty Laterańskie między papieżem a Włochami. Na to pojęcie składają się traktat między Stolicą Apostolską a Włochami oraz konkordat regulujący sytuację prawną Kościoła we Włoszech. Do traktatu załączone były cztery dokumenty: plan miasta Watykan, plany nieruchomości poza terytorium Watykanu a posiadające status eksterytorialny, wykaz nieruchomości poza Watykanem zwolnione od różnego rodzaju danin pieniężnych i procedury wywłaszczenia, a także konwencja finansowa między stronami. W wymiarze politycznym, najważniejszym postanowieniem traktatu było utworzenie Państwa Miasta Watykańskiego (*Stato della Città del Vaticano* – SCV), nad którym Włochy uznały pełną władzę Stolicy Apostolskiej. Pozycja prawnomiędzynarodowa tej ostatniej nie uległa zmianie. W myśl uzgodnień laterańskich, podmiotem, który nie jest państwem, ale korzysta z atrybutów suwerenności i jest obdarzony podmiotowością prawa międzynarodowego jest Stolica Apostolska, a z kolei podmiotem, który posiada określone terytorium i ludność, ale jest w sposób wyraźny poddany suwerenności innego podmiotu, jest właśnie Państwo Miasta Watykańskiego (dalej jako: Watykan). Włochy uznały Watykan za państwo oraz zagwarantowały, iż nie zostanie ono objęte protektoratem włoskim<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> H. Suchocka, *W 75 rocznicę podpisania Traktatów laterańskich. Refleksje na temat relacji Stolica Apostolska a Państwo – Miasto Watykan*, [w:] A. Dębiński, K. Orzeszyna, M. Sitarz (red.), *Ecclesia et Status Księga Jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Józefa Krukowskiego*, Lublin 2004, s. 891, 893 (w tym przypis nr 15), 894, 895–896. Zob. również W. Jakubowski, *O Roma Felix. Geneza, specyfika i przeobrażenia instytucji politycznych Państwa Miasta Watykańskiego*, Warszawa 2005; tenże (oprac.), *Podstawowe akty ustrojowe Państwa Miasta Watykańskiego*, Pułtusk–Warszawa 2004; K. Strzałka, *Szczególne formy państwa – Państwo Miasto Watykan*, [w:] R. Żelichowski (red.), *Małe państwa Europy Zachodniej i terytoria o statusie specjalnym*, Warszawa 2008, s. 35–80; dla porównania – Ł. Twardowski, *Republika Mnichów na Górze Athos*, [w:] tamże, s. 147–162 – w kontekście specjalnego statusu prawosławnej wspólnoty monastycznej w ramach Republiki Greckiej, zob. też E. Grzelak, *Kościół rzymskokatolicki wobec wolności sumienia*,



Włochy zawarły z Watykanem szereg umów związanych z jego funkcjonowaniem, m.in. w sprawie opłat i taryf pocztowych, komunikacji kolejowej, wybudowania radiostacji, obywatelstwa dyplomatów watykańskich. Doniosłą a zawartą stosunkowo niedawno – w 2000 r. była „Konwencja monetarna pomiędzy Republiką Włoską na rzecz Wspólnoty Europejskiej a Państwem Watykańskim i prze to samo ze Stolicą Apostolską” w sprawie możliwości emitowania przez Watykan własnej waluty euro<sup>14</sup>. Krzysztof Skubiszewski podkreśla, że w przypadku Watykanu przynależność państwowa ma charakter funkcjonalny (zatem jego obywatelami są osoby pełniące funkcje w ramach kurii rzymskiej, zarazem nie tracąc swojego dotychczasowego obywatelstwa)<sup>15</sup>.

Istotne jest wyjaśnienie wzajemnej relacji między Stolicą Apostolską a Watykanem, dla zrozumienia roli Kościoła jako kontrahenta umowy konkordatowej. Mówi się o podwójnej podmiotowości publicznoprawnej Kościoła, która polega na zastosowaniu odpowiedniego podmiotu do profilu zawieranych umów – jak to ujął Lech Antonowicz – Watykan i Stolica Apostolska nigdy nie są jednocześnie stronami tej samej umowy międzynarodowej, członkami tej samej organizacji międzynarodowej czy uczestnikami tej samej konferencji. Jeśli dane zagadnienie dotyczy realizacji misji duchowej, to stroną i sygnatariuszem oficjalnego dokumentu jest Stolica Apostolska, natomiast stroną umów regulujących różne aspekty funkcjonowania Watykanu co do nieruchomości, ludności tudzież innych służb wewnętrznych jest właśnie on. Należy on m.in. do Międzynarodowej Unii Telekomunikacyjnej (ITU), Światowej Organizacji Dziedzictwa Intelektualnego (WIPO), Międzynarodowego Instytutu Unifikacji Prawa Prywatnego (UNIDROIT). Stolica Apostolska posiada swoich przedstawicieli w takich organizacjach międzynarodowych jak np. ONZ, Organizacja Narodów Zjednoczonych do Spraw Edukacji, Nauki i Kultury (UNESCO), Rada Europy, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie<sup>16</sup>. Watykan jest stroną wielu umów międzynarodowych, np. Konwencji Genewskich z 1949 r., Światowej Konwencji Pocztowej podpi-

---

[w:] W. Mysłek, M. Nowaczyk (red.), *Kościół współczesny. Dwadzieścia lat po Soborze Watykańskim II*, Warszawa 1985, s. 165–181.

<sup>14</sup> J. Czaja, *Prawnomiędzynarodowy status Watykanu*, Warszawa 1983, s. 277; H. Suchocka, *W 75 rocznicę...*, s. 902.

<sup>15</sup> K. Skubiszewski, *Konkordat z 10 lutego 1925 roku – zagadnienia prawnomiędzynarodowe*, [w:] Z. Zieliński, S. Wilk (red.), *Kościół w II Rzeczypospolitej*, Lublin 1980, s. 37.

<sup>16</sup> B. Trzeciak, *Relacje państwo–Kościół: konkordat '93–'98*, Warszawa 1998, s. 67, 69 (w tym przypis nr 182), 70 (przypis nr 187), 71 (przypis nr 189).

sanej w Brukseli dnia 11 lipca 1952 r. tudzież Regulaminu nr 2 Światowej Organizacji Zdrowia z 25 maja 1951 r.<sup>17</sup>

Oczywiście nierozzerwalne i ściśle są relacje Kościół Rzymskokatolicki – Stolica Apostolska. Uznawana za organizację nieterytoryalną, posiada następujące przymioty: utrzymywanie stosunków dyplomatycznych z państwami, przysługuje jej prawo zawierania umów międzynarodowych (*ius contrahendi*), co tak istotne dla zagadnienia umów konkordatowych, ma prawo uczestnictwa w konferencjach międzynarodowych, nabywania członkostwa w organizacjach międzynarodowych, podejmowanie innych czynności o treściach polityczno-prawnych, mających na względzie dążenie do zachowania przez nią wpływu na sytuację polityczną w skali globalnej. W kontekście pierwszego wymienionego elementu – w ramach relacji dyplomatycznych z państwami przysługuje jej *ius legationis* (prawo legacji) w odmianie biernej i czynnej. Legacja bierna to zdolność do przyjmowania na swoim terytorium stałych, czasowych i nadzwyczajnych misji dyplomatycznych innych państw i organizacji, czynne prawo legacji oznacza zdolność państwa do wysyłania swoich przedstawicieli dyplomatycznych do innych państw i organizacji międzynarodowych i obejmuje misje stałe, tymczasowe oraz nadzwyczajne. Czynne i bierne prawo legacji jest wykonywane przez Stolicę Apostolską na podstawie międzynarodowych konwencji i powszechnie uznawanych praw i zwyczajów dyplomatycznych<sup>18</sup>. Przedstawicielem dyplomatycznym pierwszej klasy papież w innych państwach jest Nuncjusz Apostolski, z prawem pełnienia funkcji dziekana korpusu dyplomatycznego akredytowanego przy głowie państwa. Realizuje on swoje zadania na dwóch płaszczyznach – stosunków międzynarodowych (*ad extra*) np. między Stolicą Apostolską a Polską, wykonując swoje zadania zgodnie z konwencją wiedeńską z 18 kwietnia 1961 r. oraz – stosunków wewnętrzkościelnych (*ad intra*) między papieżem a Kościołem partykularnym np. w Polsce. Z tego tytułu jest akredytowany przy Konferencji Episkopatu Polski (dalej jako: KEP)

<sup>17</sup> M. Lachs, *Umowy wielostronne. Studium z prawa traktatowego*, Warszawa 1958, s. 46 (wraz z treścią przypisu nr 8). Zob. A. Mezglewski, *Stolica Apostolska i Państwo Watykańskie jako podmioty prawa międzynarodowego*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2005, t. 8, s. 295–303. Na temat wybranych aspektów aktywności Stolicy Apostolskiej w wymiarze globalnym – m.in. J. Kulska, *Stolica Apostolska w międzynarodowych stosunkach kulturalnych od Jana XXIII do Jana Pawła II*, Opole 2006; *Stolica Apostolska w stosunkach międzynarodowych – dyskusja redakcyjna*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2004, t. 4, nr 3, s. 167–218; T. Olejarz, *Polityka wschodnia Stolicy Apostolskiej. Idee, kierunki ewolucji, instrumenty realizacji*, Lublin 2010.

<sup>18</sup> J. Czaja, *Prawnomiędzynarodowy...*, s. 120–121, 140.

i zadania swe realizuje stosownie do konstytucji apostolskiej papieża Pawła VI *Sollicitudo omnium ecclesiarum* oraz kanonów 362–367 Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r. W związku z troską o poszanowanie praw człowieka, nuncjusz ma za zadanie przywiązywać wagę do poszanowania w kraju pobytu wolności religijnej należnej każdemu człowiekowi, jak również każdej wspólnotie, z wykluczeniem jakichkolwiek przejawów dyskryminacji z tytułu<sup>19</sup>.

Odnosząc się do istoty Stolica Apostolska – kontrahenta m.in. umów konkordatowych, należy zauważyć, iż jest ona podmiotem prawa międzynarodowego szczególnego rodzaju, opartym na koncepcji tzw. suwerenności duchowej o charakterze uniwersalnym, przekraczającym granice terytorialne, posiadającym atrybuty państwowości. Nie jest ani organizacją międzynarodową, ani też organem międzynarodowym, gdyż te są pochodną współpracy państw, są przez nie kreowane i funkcjonują w oparciu o umowy międzynarodowe. Nie jest też organizacją pozarządową ani organem takowej, gdyż nie była stworzona na podstawie umowy i działa jako podmiot prawa publicznego. Stanowi instytucjonalne zwieńczenie (organ *sui generis*) Kościoła Rzymskokatolickiego jako organizacji osób fizycznych i ich związków. W myśl kanonu 361 Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r. oznacza – Biskupa Rzymu wraz z kurią – czyli zespołem pomocniczym organów centralnych służących mu pomocą w kierowaniu Kościołem i wykonywaniu jego misji w świecie<sup>20</sup>.

Z wyznań chrześcijańskich tylko Kościół Rzymskokatolicki posiada wskazany wyżej podmiot prawa międzynarodowego, mogący zawierać umowy regulując jego położenie prawne w danym państwie. Na uwagę zasługuje propozycja rosyjskiego deputowanego do Dumy Państwowej Federacji Rosyjskiej A. Mitrofanowa, który w czerwcu 2006 r. zaproponował utworzenie prawosławnego odpowiednika Watykanu na terenie miejscowości Sergijew Posad<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> J. Krukowski, *Realizacja konkordatu z 1993 r. w prawie polskim*, „Studia Prawnicze” 1999, nr 3, s. 11; tenże, *Stosunki między Stolicą Apostolską a państwami Europy Środkowej i Wschodniej: problemy aktualne i perspektywy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 4, s. 105; tenże, *Zadania nuncjusza apostolskiego w Polsce*, „Kościół i Prawo” 1993, t. 11, s. 99–102.

<sup>20</sup> P. Bogacki, *Stolica Apostolska jako podmiot prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009; Z. Galicki, *Opinia w sprawie trybu ratyfikacji konkordatu między Rzeczpospolitą i Stolicą Apostolską w świetle przepisów Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 86 i przywołana tam literatura.

<sup>21</sup> A. Curanović, *Czynnik religijny w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2010, s. 184 (przypis nr 16).

Jakie są cechy charakterystyczne konkordatu? Jest umową międzynarodową, ale nie umową międzypaństwową. Stronami ją zawierającymi są dwa suwerenne podmioty, z których jedną jest państwo, które jest reprezentowane przez swoich konstytucyjnie określonych przedstawicieli (głową państwa, rząd, jego szefa itp.) a drugą Stolicą Apostolską (ale nie Watykan), będąca najwyższą reprezentacją Kościoła Rzymskokatolickiego. To strona podmiotowa tej umowy. Natomiast jej zakres przedmiotowy stanowią dwie kategorie norm: po pierwsze określające podstawowe zasady stosunków między państwem a Kościołem, jako dwoma społecznościami odmiennego charakteru i po drugie – gwarancje wolności religijnej dotyczących wspomnianego Kościoła w wymiarze indywidualnym i wspólnotowym. Klasyfikuje się je ze względu na formę zawarcia – i tu wyróżnia się umowę uroczystą (*conventio sollemnis*) oraz umowę zawartą w formie uproszczonej (*conventio simplex*), ze względu na zakres regulowanych spraw – konkordaty całościowe i parcjalne, oraz ze względu na stopień precyzacji norm – na konkordaty ramowe i szczegółowe<sup>22</sup>.

Według Walentego Wójcika – przy omawianiu istoty konkordatu należy mieć na względzie, że nie może tu być paraleli wobec państwa i jego praw; jest odmienny od innych umów między państwami, bo nie opiera się na wzajemności, gdyż zawierają go partnerzy nierówni, różniący się jakościowo. Jeden z nich nie ma przymusu, którym dysponuje państwo. Nie można go porównywać do umowy między sąsiadującymi państwami w sprawach ochrony mniejszości narodowych w granicach jednej bądź obu stron, gdyż w sprawach nim uregulowanych nie ma w tych umowach klauzul arbitrażowych. Dotyczy on wiernych katolików zamieszkujących na terenie państwa, z którym zawiera tę umowę Stolica Apostolska. W systemie koordynacji, jaki ustanawia konkordat między oboma stronami, nie ma ustalonej drogą międzynarodową zasad jego interpretacji. Jednakże nie jest możliwa jego jednostronna interpretacja.

<sup>22</sup> J. Krukowski, *Realizacja konkordatu...*, s. 6, 7; tenże, *Stosunki między...*, s. 106; por. także – tenże, *Podstawowe zagadnienia prawa konkordatowego*, „Studia Prawnicze” 1995, nr 1–4, s. 105–134; tenże (red.), *Nowy konkordat a prawo polskie*, Warszawa 1994; tenże, *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisany 28 lipca 1993 roku. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, [w:] *Wokół nowego Konkordatu*, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu RP, Warszawa, czerwiec 1994, s. 1–35; tenże, *Refleksje po ratyfikacji Konkordatu*, „Rocznik Nauk Prawnych” 1998, nr 1, s. 191–199; tenże, *Relations between the Holy See and the Central and Eastern European States: Current problems and perspectives*, „The Polish Foreign Affairs Digest”, 2002, vol. 2, nr 3, s. 169–193; tenże, *Dyplomacja Stolicy Apostolskiej w okresie pontyfikatu Jana Pawła II*, [w:] *Servo veritatis. Materiały międzynarodowej konferencji dla uczczenia 25-lecia pontyfikatu Jana Pawła II, 9–11 października 2003*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2003, s. 353–364.

Powinien podlegać wykładni autentycznej, drogą np. dyplomatycznego porozumienia w tej materii między układającymi się stronami. W sprawach niejasnych należy dążyć do *compositio amicabilis*, drogą dobrej wiary, wzajemnej przychylności i zaufania, poprzez zwracanie większej uwagi na sens, a więc „ducha” tej umowy i intencje zawierających ją kontrahentów, niż na jej „literę”<sup>23</sup>.

Konkordat podlega prawu międzynarodowemu i analogicznie jak w innych umowach, to jego własne postanowienia decydują o jego mocy obowiązującej a także wykładni, stosowaniu, ważności i wygaśnięciu. Jakkolwiek w tych przypadkach, gdy brak jest w tej materii dyrektyw powinnego postępowania w jego tekście, znajdują zastosowanie przepisy powszechnego prawa międzynarodowego odnoszącego się do traktatów. Eksperci prawa kanonicznego oraz konkordatowego zgodnie uznają, iż naruszenie konkordatu przez jedną stronę uprawnia drugą do wycofania się z uprzednio podjętych zobowiązań. Strona poszkodowana w takiej sytuacji nie zawsze musi odwoływać się do wypowiedzenia tej umowy; może zawiesić dalsze wykonywanie konkordatu. Dopiero dalszy rozwój wydarzeń przyniesie rozstrzygnięcie w postaci ewentualnej utraty jego mocy obowiązującej. Należy przyjąć, iż tylko poważne naruszenie konkordatu (niedochowanie istotnego przepisu) upoważnia stronę poszkodowaną takimi zajściami do wypowiedzenia umowy, względnie jej zawieszenie<sup>24</sup>.

W. Wójcik zauważa – w powołaniu się na opinię papieża Benedykta XV zawartą w alokucji konsystorialnej z 21 listopada 1921 r. – że Kościół odszedł po I wojnie światowej od *Concordata defensionis et libertatis* – zawieranych do tego czasu dla obrony dotychczasowego stanu posiadania i stworzenia gwarancji do pracy na niwie religijnej i społecznej<sup>25</sup>. W tym samym dokumencie papież odniósł się do sytuacji związanych z możliwościami odwołania się przez państwa – kontrahentów konkordatów do klauzuli zmiany zasadniczych okoliczności (*rebus sic stantibus*), umożliwiającej wycofanie się z tej umowy. Otóż wyłożył swój pogląd, w którym uznał, iż jakiegokolwiek zmiany o charakterze wewnętrznych przemian ustrojowych państwa nie mogą mieć i nie mają żadnego wpływu na dalsze obowiązywanie lub nieobowiązywanie zawartego konkordatu, ponieważ stanowiłoby to w rozumieniu prawa międzynarodowego inge-

---

<sup>23</sup> W. Wójcik, *Konkordat polski z 1925 roku próba oceny*, [w:] *Kościół w II Rzeczypospolitej...*, s. 16–17, 26, 209 (głos w dyskusji); K. Skubiszewski, *Konkordat z 10 lutego 1925 roku...*, [w:] tamże, s. 39, 45.

<sup>24</sup> K. Skubiszewski, *Konkordat z 10 lutego 1925 roku...*, s. 39, 45.

<sup>25</sup> W. Wójcik, *Konkordat polski...*, s. 17.

rencję w wewnętrzne sprawy danego państwa. Z kolei zmiany o charakterze zewnętrznym (np. istotna zmiana granic, likwidacja albo powstanie z dotychczasowego kilku nowych państw) mogą mieć wpływ na dalszą obowiązywalność konkordatu, którą powinny rozstrzygnąć rozmowy na szczeblu dyplomatycznym<sup>26</sup>.

W kontekście dziejów najnowszych, pewną klauzulę „fleksybilności” w odniesieniu również m.in. do ewentualności zastosowania klauzuli *rebus sic stantibus*, zawiera jeden z dokumentów Soboru watykańskiego II, istotny też na niwie wzajemnych relacji państwowo-kościelnych – *Konstytucja Duszpasterska o Kościele w Świecie Współczesnym „Gaudium et Spes”*. Czytamy w jego punkcie 76, iż Kościół „(...) nie pokłada jednak swoich nadziei w przywilejach ofiarowanych mu przez władzę państwową; co więcej, wyrzeknie się korzystania z pewnych praw legalnie nabytych, skoro się okaże, że korzystanie z nich podważa szczerłość jego świadectwa albo że nowe warunki życia domagają się innego układu stosunków”<sup>27</sup>.

Pierwszy historycznie konkordat wormacki między papieżem Kalikstem II a cesarzem Henrykiem V z 23 września 1122 r. nosił miano *PAX vormaliensis* lub *formulae pacis*, gdyż przynajmniej czasowo kończył spór między „tiarą a koroną”. W historii używano także innych określeń konkordatu np. *Concordia*, *pactum*, *concordata*, *pax*, *conventio*, *modus vivendi*. Po II wojnie światowej w relacji Stolica Apostolska z Socjalistyczną Federacyjną Republiką Jugosławii pojawił się w 1966 r. nowy zwrot – *protokół z przeprowadzonych rozmów*. Częstym współczesnym tytułem umowy konkordatowej jest *porozumienie*<sup>28</sup>, a Hanna Suchocka wskazuje też na inne *concordato priopriamente detto*, *capitula concordata*, *pacta conventa*, *promessa*, *accordo*, *compositio*. Określenia te używane są w umowach zawieranych przez Stolicę Apostolską nie tylko w relacjach z innymi państwami. Ostatnią umową, w której został użyty rzeczownik „konkordat” była zawarta w 2004 r. z Portugalią, którą w imieniu jej rządu podpisywał ówczesny premier José Manuel Barroso<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> H. Rybczyński, *W sprawie konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską 10 II 1925 roku*, [w:] *Kościół w...*, s. 51.

<sup>27</sup> Cytat zawarty w artykule J. Krukowskiego, *Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską podpisany 28 lipca 1993 roku (zagadnienia prawnoustrojowe)*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2, s. 80–81.

<sup>28</sup> J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 1993, s. 163–164.

<sup>29</sup> H. Suchocka, *Porozumienie pomiędzy Republiką Federacyjną Brazylii a Stolicą Apostolską w sprawie statusu prawnego Kościoła Katolickiego w Brazylii*, „Studia Prawnicze KUL” 2009, nr 1, s. 134.

Pojawiły się trzy teorie dotyczące natury prawnej konkordatów: legalna (opartą na obustronnej zgodzie zapatrywań państwa i Kościoła w interesujących je obszarach; konkordat jest przywilejem państwa, a jego uchylenie także zależy wyłącznie od niego) przywileju (zwana też papalną i zakładająca supremację Kościoła nad państwem; to przywilej papieża nadany państwu, który też może być przezeń jednostronnie cofnięty) i kontraktowa (nazywana też „teorią układów”; konkordat to umowa jednakowo obowiązująca obu kontrahentów, przy określeniu, iż konkordaty regulują kwestie związane z terytorium tylko jednej strony, a jest nią zawsze państwo)<sup>30</sup>.

Istotne jest wyodrębnienie zakresu spraw, które regulują konkordaty. Odnoszą się one do spraw duchowych (*res spiritualis*), spraw doczesnych (*res temporales*) i spraw tzw. mieszanych (*res mixtae*). Do pierwszej grupy zaliczają się przykładowo: kwestie statusu Kościoła w danym państwie, prawa i przywileje osób duchownych, ochrona miejsc kultu religijnego, uprawnienia do otrzymywania ofiar na cele kultu, obsadzanie urzędów kościelnych. Do grupy drugiej należą np. sprawy majątkowe, kwestia ewentualnych dotacji państwowych, kwestie ulg i zwolnień podatkowych. Do trzeciej zalicza się np. określenie granic diecezji i dostosowanie ich do granic państwowych, kwestie związane z prawem małżeńskim (np. skutki cywilnoprawne małżeństw zawartych kanonicznie), nauczanie religii w szkołach publicznych, powoływanie biskupów, a także innych hierarchów kościelnych, uznawanie określonych świąt religijnych za dni wolne od nauki i pracy w państwowym porządku prawnym<sup>31</sup>.

Konkordat nie jest także umową *in favorem tertii*, aczkolwiek H. Suchocka upatruje takowych elementów we wzmiankowanym wyżej Porozumieniu brazylijskim z 2008 r., którego art. 11 ust. 2 stanowi o możliwości nauczania religii w szkołach publicznych „czy to katolickiej, czy jakiegokolwiek innego wyznania”<sup>32</sup>. Trudno jednak byłoby uznać tak ogólną klauzulę za wyjątek od wyżej wskazanej istoty tej umowy.

Konkordat nie jest umową wieczystą i może być rozwiązany zgodnie z postanowieniami Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów<sup>33</sup>. Nie można w dzisiejszych okolicznościach dynamiki w stosunkach mię-

---

<sup>30</sup> J. Czaja, *Prawnomiędzynarodowy...*, s. 265–266.

<sup>31</sup> Tamże, s. 261–263.

<sup>32</sup> H. Suchocka, *Porozumienie pomiędzy...*, s. 146.

<sup>33</sup> Głos w dyskusji ks. prof. Wojciecha Góralskiego – *Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską. Seminarium, Sala posiedzeń Senatu RP, Warszawa, 29 czerwca 1994 (zapis stenograficzny)*, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, Dział Szybkiej Informacji, seria: stenogramy, S-3A, czerwiec 1994 roku, s. 82.

dzynarodowych programować jego wieczystości. Jeśli jedna ze stron tej umowy uzna konieczność przeprowadzenia zmian, znajdzie zastosowanie wskazana wyżej konwencja i ta strona przedłoży drugiej projekt rewizji konkordatu, który po zakończeniu rokowań i uzgodnieniu tym samym nowego brzmienia, będzie poddany procedurze ratyfikacyjnej, stosownie do zasad ustrojowo-konstytucyjnych obu stron; w przypadku Stolicy Apostolskiej będzie to akt dokonany przez papieża<sup>34</sup>.

Nie wchodząc zbyt w szczegóły, będące przedmiotem wielu opracowań, przypomnieć należy, iż duża liczba konkordatów została podpisana w okresie międzywojennym, w tym konkordat z Polską, z 10 lutego 1925 r.<sup>35</sup> Rzadko podkreślany w literaturze jest epizod związany z brakiem ratyfikacji konkordatu z Królestwem Jugosławii z 1935 r. W tle tej kwestii istniał także spór narodowościowy między katolickimi (w większości) Chorwatami, a prawosławnymi (w większości) Serbami. Jakkolwiek przed wybuchem I wojny światowej ówczesne Królestwo Serbii podpisało (dosłownie, jak się miało okazać, na miesiąc przed jej rozpoczęciem) konkordat ze Stolicą Apostolską<sup>36</sup>. Od 1918 r. Serbska Cerkiew Prawosławna posiadała unormowany status prawny w zjednoczonym państwie południowych Słowian. Celem uregulowania sytuacji Kościoła Katolickiego rząd Milana Stojadinovicia podjął rozmowy ze Stolicą Apostolską, które zakończyły się podpisaniem umowy konkordatowej. Patriarcha Barnaba, zwierzchnik tamtejszej Cerkwi sprzeciwił się jej w liście do premiera, wyrażając obawy przed możliwością uzyskania przez Kościół Rzymskokatolicki dominującej pozycji. Także wielu polityków serbskich obawiało się możliwości potraktowania Jugosławii, jako swoistego „terenu misyjnego” tego Kościoła. W związku z tymi zastrzeżeniami, premier M. Stojadinović odczekał z wniesieniem do Skupstiny projektu ustawy ratyfikacyjnej, do 1937 r. Za ratyfikacją opowiedziało się 167 posłów, a przeciw 127. W odpowiedzi, patriarcha Barnaba obłożył klątwą wszystkich deputowanych optujących za konkordatem, w tym samego premiera. W Belgradzie siły porządkowe krwawo stłumiły procesję, na czele której szli biskupi i inni duchowni Cerkwi. Sytuację zaostrzyła też nagła śmierć patriarchy Barnaby, gdyż pogłoski mówiły, iż został otruty na zlecenie rządu. Stojadinović zastopował dalszą procedurę ratyfikacyjną, nie przesyłając

<sup>34</sup> J. Krukowski, *Konkordat między...*, s. 97.

<sup>35</sup> Jego tekst został opublikowany w wielu opracowaniach m.in. J. Wisłocki, *Konkordat polski 1993 tak czy nie?...*, s. 201–214.

<sup>36</sup> J. Rudzka (oprac.), *Konkordaty europejskie – XX wiek*, Zeszyty Biura Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, nr 203(R-13/94), seria: raporty, Dział Opracowań Tematycznych, czerwiec 1994, s. 2.



ustawy o wyrażeniu zgody na tenże akt do Senatu. W lutym 1938 r. nowy patriarcha Gabriel zdjął anatemię z szefa rządu<sup>37</sup>. To także jedna z kart historii umów konkordatowych, ukazująca szeroki i warty przytoczenia kontekst.

Również po II wojnie światowej Stolica Apostolska zawierała porozumienia z państwami, zarówno oznaczone rzeczownikiem „konkordat”, jak i nie posiadające owego określenia. Utrzymywano też w różnej formule kontakty dyplomatyczne z państwami socjalistycznymi, z którymi (jak Węgry czy Jugosławia) podpisano protokoły, o czym była już mowa<sup>38</sup>. Także przed nowym konkordatem polskim zostało podpisanych wiele umów<sup>39</sup>, jak również i w aktualnej dobie<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> W. Felczak, T. Wasilewski, *Historia Jugosławii*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985, s. 462; przedruk artykułu S. Despota, *Dziwiąta krucjata*, [w:] E. Czykwin (red.), *O naszym prawosławiu. „Przegląd Prawosławny” – wybór tekstów 1985–2010*, Białystok 2010, s. 303–304.

<sup>38</sup> Na ten temat m.in. S. Markiewicz, *Polityka wschodnia Watykanu*, Warszawa 1982; K. Sidor, *Wzgórze Watykańskie*, wyd. 2, Warszawa 1985; D. Morawski, *Pomost na Wschód. Obserwacje i refleksje watykanisty*, Londyn–Lublin 1991; J. Krukowski, *Stolica Apostolska i Polska po II wojnie światowej (1945–1989)*, „Kościół i Prawo” 1993, t. 11, s. 65–77; A. Casaroli, *Pamiętniki. Męczeństwo cierpliwości. Stolica Święta i kraje komunistyczne (1963–1989)*, Warszawa 2001.

<sup>39</sup> Zob. T. Włodarczyk, *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, wyd. 2, PWN, Warszawa 1986; J. Krukowski, *Konkordaty współczesne. Doktryna, teksty (1964–1994)*, Warszawa 1995.

<sup>40</sup> C. Corral Salvador, *A los XXIII años de pontificado (1978–2001); la política concordataria de Juan Pablo II*, „Forum Iuridicum” 2002, nr 1, s. 139–151; G. Lajolo, *La diplomazia concordataria della Santa Sede Nel XX secolo: tipologia dei Concordati*, „Forum Iuridicum” 2005, nr 4, s. 41–59; T. Vukšić, *Firmato L’ Accordo di base tra la Santa Sede e la Bosnia Ed Erzegovina*, tamże, s. 221–228; H. Suchocka, *Porozumienie pomiędzy...*, s. 133–151; *Dohoda mezi Svätým stolcem a Latyšskou republikou*, „Revue Církevního Práva” 2007, nr 2, s. 148–156; *Smlouvy mezi Svätým stolcem a Litevskou republikou*, tamże, s. 251–276. Zob. także – *Enchiridion dei concordati – due secoli di storia dei rapporti chiesa – stato*, Edizioni Dehoniane, Bologna 2003. A. Curanović podaje w cytowanej już książce (*Czynnik religijny w polityce zagranicznej...*, s. 262, przypis nr 127), iż 19 września 2003 r. rząd gruziński ustanowiony zgodnie z wolą ówczesnego prezydenta Eduarda Szewardnadze, pod naciskiem środowisk związanych z Gruzijnką Cerkwią Prawosławną, wycofał się z projektowanej już umowy w sprawie unormowania statusu Kościoła Rzymskokatolickiego w tym państwie. Z kolei po odbyciu w kwietniu 2010 r. wizyty w Watykanie przez prezydenta Białorusi A.G. Łukaszenkę (pierwszej po zniesieniu wobec niego sankcji ze strony państw UE) i przyjęciu na audiencji przez papieża Benedykta XVI, przewodniczący Komitetu do Spraw Religii i Narodowości przy Radzie Ministrów Republiki Białoruś – Leanid Gulaka, potwierdził, iż są prowadzone wstępne prace dotyczące możliwości zawarcia konkordatu ze Stolicą Apostolską. Zob. również na temat rewizji konkordatu włoskiego, dokonanej w 1984 r. A. Boniecki, *Notes rzymski*, t. 2, Kraków 1989,

Konkordat między Rzeczypospolitą Polską a Stolicą Apostolską, podpisany w Warszawie w siedzibie Urzędu Rady Ministrów, dnia 28 lipca 1993 r. przez Nuncjusza Apostolskiego w Polsce ks. abp. Józefa Kowalczyka oraz Ministra Spraw Zagranicznych RP Krzysztofa Skubiszewskiego, był w swoim ostatecznym kształcie negocjowany w dużym pośpiechu. W rządowym „Uzasadnieniu” do projektu ustawy upoważniającej do ratyfikowania umowy można przeczytać, że obie delegacje (polska i watykańska), spotkały się na rokowaniach w Warszawie sześciokrotnie: 3, 7, 15 i 23 kwietnia 1993 r. oraz 18 i 28 maja 1993 r.<sup>41</sup> Wymowna jest w kontekście tego tempa data ostatniego spotkania obu delegacji – 28 maja 1993; tego dnia Sejm RP uchwalił wobec rządu H. Suchockiej niekonstruktywne votum nieufności, na wniosek Klubu NSZZ „S”, co mogło w świetle Małej Konstytucji (i tak się stało) otworzyć drogę do przedterminowych wyborów parlamentarnych. Należy zauważyć, iż w wielu przypadkach prace nad ustawami wyznaniowymi w latach 1989–1997 często przekraczały cyfrę „6”, jeśli chodzi o ilość spotkań bilateralnych zespołów redakcyjnych w np. Biurze do Spraw Wyznań URM. Polskiej delegacji przewodniczył K. Skubiszewski, a delegacji St. Ap. ks. abp J. Kowalczyk, będący obecnie Prymasem Polski.

Konkordat z dnia 28 lipca 1993 r. obejmuje Kościół w swoich czterech obrzędach: łacińskim, greckokatolickim (czyli: bizantyjsko-ukraińskim), ormiańskim oraz wschodniosłowiańskim<sup>42</sup>.

Perspektywa ponad 13 lat jego stosowania upoważnia do sformułowania pewnych ogólnych wniosków, choć pozornie nie jest to nazbyt długi okres. Obserwuje się zjawiska, które można kwalifikować jako

---

s. 109–116; M.L. Lo Giacco, *Una valutazione del Concordato tra Italia e Santa Sede a 25 anni dalla sua modificazione*, [w:] P. Czarnek, D. Dudek, P. Stanisławski (red.), *Podstawy regulacji stosunków państwo–Kościół w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Włoskiej/I fondamenti Della regolazione delle relazioni stato – Chiesa nella Repubblica di Polonia e nella Repubblica Italiana*, Lublin 2010, s. 125–145.

<sup>41</sup> *Uzasadnienie projektu ustawy o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczypospolitą Polską (sporządzonego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r.)*, zawarte w rządowym projekcie ustawy o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczypospolitą Polską, druk sejmowy nr 327, Warszawa, dnia 17 marca 1994 r., s. 2. O pracach nad konkordatem zob. m.in. W. Góralski, *Reaktywowanie i działalność Nuncjatury Apostolskiej w Polsce (1989–1999)*, [w:] W. Adamczewski (red.) *Z papieżem przez...*, s. 117–123; K. Skubiszewski, *Polska i Stolica Apostolska przed rokowaniami nad konkordatem*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2, s. 267–273; J. Kowalczyk, *L'importanza del concordato del 1993 tra la Polonia e la Santa Sede per instaurare nuovi rapporti tra la Chiesa cattolica e lo stato democratico*, „Forum Iuridicum” 2005, nr 4, s. 61–71.

<sup>42</sup> *Seminarium...*, s. 13.

naruszenie ducha konkordatu z 1993 r. poprzez różne wypowiedzi dezawuuujące organy władzy RP przez niektórych hierarchów ale nie na poziomie watykańskim, a jak najbardziej krajowym, w kontekście Konferencji Episkopatu Polski, a ściślej: niektórych jej członków. Bardzo niestosowna – mówiąc oględnie – była niegdysiejsza wypowiedź ks. bp. Tadeusza Pieronka (w swoim czasie sekretarza Konferencji Episkopatu Polski) pod adresem posłanki Izabeli Jarugi-Nowackiej. Nie tworzyło to atmosfery konkordii – zgody. Stale zatem obserwujemy wypowiedzi niektórych hierarchów dezawuuujących art. 1 konkordatu poprzez wykaczanie poza „swą dziedzinę” kompetencyjną i naruszanie niezależności działania państwa i jego organów. Przykładem tego była groźba jednego z hierarchów zastosowania ekskomuniki wobec tych parlamentarzystów, którzy zdecydowaliby się na głosowanie nad projektami ustaw przewidujących stosowanie procedury *in vitro*<sup>43</sup>. Jednakże posunięciem w stylu „kulą w płot”, była nota dyplomatyczna Ministra Spraw Zagranicznych Radosława Sikorskiego do Stolicy Apostolskiej w sprawie podjęcia działań wobec ks. Tadeusza Rydzyka, po jego wystąpieniu w Parlamencie Europejskim, w którym określał Polskę mianem państwa totalitarnego. Minister R. Sikorski wybrał zły adres, gdyż pismo powinno być skierowane do naczelnego przełożonego Zakonu Redemptorystów. Z tej strony należałoby (ewentualnie) oczekiwać jakichś kroków subordynujących. T. Rydzyk i związana z nim grupa medialno-finansowa (Radio „Maryja”, Telewizja „Trwam”, Fundacja „Lux Veritatis”) i jej otoczenie (Rodzina Radia Maryja, wyższa uczelnia w Toruniu) prezentują integrystyczną odmianę katolicyzmu, nie uznającą standardów państwa neutralnego światopoglądowo, a przez potencjał swojego oddziaływania, zagrażającą określonej w konkordacie niezależności i autonomii Państwa i Kościoła – każdego w swoim zakresie. Wielu hierarchów wspierających T. Rydzyka ów zakres przekracza swoimi wypowiedziami po wielokroć. Tym samym naruszany jest duch, ale i litera konkordatu, a to już stanowi istotny problem we wzajemnych relacjach instytucjonalnych. Wszak zasada *pacta sunt servanda* (umów należy dochowwać) nie jest „umową jednokierunkową” i obowiązuje obie strony. Widać również, że dotychczasowe próby zaradzania pozareligijnym aspektom działalności Radia Maryja nie przyniosły zakładanych rezultatów, co dowodnie ukazuje bezowocne funkcjonowanie powołanego niegdyś w ramach KEP Duszpasterskiego Zespołu Troski do Spraw Radia Maryja. Jakkolwiek słowa uznania za czynione

---

<sup>43</sup> W świetle obecnych przedłożeń, byłyby to projekty posłów: Marka Balickiego (SLD), Małgorzaty Kidawy-Błońskiej (PO), ale też Jarosława Gowina (PO).

w kierunku jego odpolitycznienia wysiłki należy wyrazić m.in. dwóm ostatnim Prymasom Polski – obecnemu, ks. abp. Józefowi Kowalczykowi (Nuncjuszowi Apostolskiemu w Polsce w latach 1989–2010) i byłemu (Prymasowi – Seniorowi) ks. abp. Henrykowi Muszyńskiemu.

Problemem we wzajemnych relacjach jest postulowanie przez niektóre kręgi KEP łożenia przez państwo większych niż dotąd sum na różne aspekty posłannictwa Kościoła (np. duszpasterstwo specjalne wśród celników), a zarazem stałe podkreślanie swojej niezależności. Jest to zatem niezależność, ale za publiczne pieniądze i nie zmienia tego faktu, że gros podatników w Polsce to katolicy, albowiem ich Kościół hierarchiczny nie pyta, na jakie cele i w jakich proporcjach mają być wydatkowane pieniądze. Ponadto mało jest parafii, w ramach których działają rady ekonomiczne. Tymczasem kondycja budżetowa Polski jest zła i nie można eskalować wydatków, które kłócą się z pryncypium państwa świeckiego. Nie jest też właściwe ze strony kościelnej dopominanie się o wgląd w dane medyczne (a więc wrażliwe, sensytywne) w sprawach o unieważnianie małżeństw przed sądami kościelnymi. Państwo ma chronić autonomię informacyjną obywateli, a nie udostępniać je bez wiedzy i zgody zainteresowanych. Państwo nie może tu być świeckim ramieniem Kościoła (*bracchium saeculare*) tym bardziej, iż w ogóle zabezpieczenie danych osobowych jest jednym ze słabych elementów naszej administracji. Pożądana byłaby tu jednoznaczna reakcja Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych i Rzecznika Praw Obywatelskich. Art. 10 ust. 5 konkordatu wszedł w życie – podobnie jak cały konkordat – na 6 lat przed naszą akcesją do Unii Europejskiej, której system wyznacza wyższe standardy ochrony danych niż dotychczasowy poziom krajowy. Wobec tego przepisu winna znaleźć zastosowanie zasada *lex posterior derogat legi priori* (prawo późniejsze uchyla prawo wcześniejsze). Przy czym, w procesie przetwarzania danych osobowych przez osoby prawne Kościoła Katolickiego, również powinny znaleźć zastosowanie zasady określone w art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, jak również zapisy odnoszące się do obowiązków administratora danych.

Sprawa dostępu sądów kościelnych do dokumentacji medycznej stron procesowych (w sprawach m.in. o unieważnienie małżeństwa zawartego w formie wyznaniowej), postawiona została przez Przewodniczącego Kościelnej Komisji Konkordatowej ks. bp T. Pieronka jako sprawa natury prawnej we wzajemnych relacjach państwowo-kościelnych do „rozstrzygnięcia”. Jak zauważył przedstawiciel Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, a zarazem sędzia Trybunału Konstytucyjnego w latach 1998–2007

– Jerzy Ciemniewski – sąd kościelny stanowi instytucję związku wyznaniowego, a nie państwa. Byłoby naruszeniem zasady świeckości państwa jego zrównanie z organami państwa i zobowiązanie sądów powszechnych do udzielania mu pomocy. Istniejący rozdział między instytucjami państwa a Kościoła wyklucza takie wspomaganie przez sąd powszechny „organu” instytucji pozarządowej i to ponad głowami obywateli<sup>44</sup>. Z określonej w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP zasady „wzajemnej” niezależności, wypływa brak skuteczności norm prawa wewnętrznego związków wyznaniowych (a zatem również i Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r.) na *forum externum*, a więc w wewnątrzpaństwowym porządku prawnym, o czym świadczy także odmienne od kanonicznego ukształtowanie w Kodeksie Rodzinnym i Opiekuńczym ukształtowanie instytucji unieważnienia małżeństwa.

Niektóre instytucje kościelne usiłowały wpływać w okresie 2008–2009 na decyzje Ministra Spraw Zagranicznych RP, dotyczące reorganizacji umiejscowienia placówek dyplomatycznych i konsularnych Polski w niektórych państwach afrykańskich, w których przebywa znaczna ilość misjonarzy katolickich.

Obecnie zostaną omówione „winy” po stronie państwa, które mogą być interpretowane jako naruszenie nie tylko ducha, ale i litery konkordatu, choć nie zasadniczego charakteru.

Fakt 1. Uchwalona 18 X 2006 r. tzw. ustawa lustracyjna (zakwestionowana potem pod kątem konstytucyjności w znaczącej części postanowień) nie dokonała rozróżnienia na pracowników uczelni państwowych i kościelnych w zakresie obowiązku składania oświadczeń przez pracowników naukowych i dydaktycznych – od adiunktów aż do profesorów. Tymczasem ci z nich, zatrudnieni w wyższych uczelniach kościelnych (np. ówczesna Papieska Akademia Teologiczna) i wyższych seminariach duchownych podlegają (art. 15 ust. 1 konkordatu) zarządzaniu przez Kościół. W marcu 2007 r. odbyło się spotkanie Kościelnej Komisji Konkordatowej i Rządowej Komisji Konkordatowej, na którym osiągnięto porozumienie o wyłączeniu kościelnych pracowników naukowych i dydaktycznych, wskazanych wyżej instytucji, spod obowiązku składania oświadczeń lustracyjnych<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Notatka z posiedzenia Rządowej i Kościelnej Komisji Konkordatowych, Warszawa, 16 listopada 2004 r., oprac. A. Błaszczuk, Warszawa 19 listopada 2004 r., s. 2, kopia w archiwum autora; E. Siedlecka, *Sąd powszechny w służbie Kościoła*, „Gazeta Wyborcza”, 1.2.2010, s. 8.

<sup>45</sup> E.K. Czackowska, *Bez lustracji w seminariach*, „Rzeczpospolita”, 25.4.2007, s. A4.

Fakt 2. Art. 7 ust. 1 konkordatu gwarantuje stronie kościelnej swobodę obsadzania urzędów kościelnych, przewidując względem państwa tzw. *ius praenotificationis* – podanie przez Stolicę Apostolską nazwiska mianowanego na biskupa diecezjalnego w czasie poprzedzającym oficjalne ogłoszenie nominacji – do poufnej wiadomości rządu RP, przy czym będą dołożone starania, by nastąpiło to możliwie wcześnie. Ta procedura nie uprawnia władzy państwowej do zgłoszenia sprzeciwu wobec osoby nominowanego, gdyż taki sprzeciw nie zobowiąże Stolicę Apostolską do wycofania nominacji i rozmów uzgodnieniowych z rządem, gdyż byłby to – jak ujął Józef Krukowski „rekwizyt cesaropapizmu”<sup>46</sup>. Tymczasem sprawa nominacji na urząd arcybiskupa warszawskiego ks. abp. Stanisława Wielgusa pod koniec 2006 r., który już kanonicznie objął diecezję, a następnie pod wpływem nacisków medialnych, ale i głośnego sprzeciwu dwóch organów władzy publicznej – ówczesnego Rzecznika Praw Obywatelskich i Prezesa Instytutu Pamięi Narodowej na tle dyskutowanej wówczas szeroko lustracji w środowisku Kościoła – ustąpił, pokazała przekroczenie swojej „dziedziny” ze strony państwa. Dodatkowo, wspomniano wówczas o naciskach na jego niepowoływanie przez Papieża Benedykta XVI ze strony braci Kaczyńskich – prezydenta i premiera. W opinii J. Krukowskiego doszło tu do naruszenia konkordatu<sup>47</sup>. Wydaje się jednak, iż wniosek złożony przez ks. S. Wielgusa (który usiłował bronić swojego dobrego imienia) do Sądu Lustracyjnego, również mógł być poczytany za przekroczenie autonomii i niezależności ze strony Kościoła, w sytuacji działania wewnątrzkościelnych procedur lustracyjnych<sup>48</sup>.

Fakt 3. Art. 9 ust. 2 konkordatu stanowi, iż rozszerzenie wykazu dni wolnych od pracy może nastąpić po porozumieniu się władz Rzeczypospolitej Polskiej i Stolicy Apostolskiej. Tymczasem uchwalona przez Sejm ustawa o ustanowieniu Święta Trzech Króli z 2010 r., nie została poprze-

<sup>46</sup> W. Góralski, A. Pieńdyk, *Zasada niezależności i autonomii państwa i kościoła w konkordacie polskim z 1993 roku*, Warszawa 2000, s. 33–35; J. Krukowski, *Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczypospolitą Polska podpisany 28 lipca 1993 roku (zagadnienia prawnoustrojowe)*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2, s. 89.

<sup>47</sup> J. Wroceński, H. Pietrzak (red.), *Konkordat polski w 10 lat po ratyfikacji*, Warszawa 2008, s. 103–104, 197, 199–200; R.M. Małajny, *III Rzeczpospolita państwem quasi – wyznaniowym (10 lat obowiązywania konfesyjnych postanowień Konstytucji z 1997 r.)*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Zalucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, s. 187–188; W. Sandurski, *Porządek konstytucyjny*, [w:] L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek (red.), *Demokracja w Polsce 2005–2007*, Warszawa 2007, s. 39.

<sup>48</sup> Kwestie te wywołują wiele emocji także w innych państwach regionu, m.in. w Czechach czy na Węgrzech (sprawa kard. L. Paskai).

dzona takim porozumieniem. Rada Ministrów zaopiniowała projekt jako zgodny z prawem unijnym, lecz pominęła kwestię owego porozumienia. Ustawę tę zaskarżyła do Trybunału Konstytucyjnego Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, z powołaniem się m.in. na przekroczenie swoich uprawnień przez parlament, gdyż to rząd prowadzi politykę zagraniczną, a ta wyraża się m.in. w zawieraniu porozumień międzynarodowych. W tym przypadku porozumienie powinno wyprzedzić ustawę. Została zatem naruszona zasada legalizmu, a także art. 9 Konstytucji RP stanowiący, że Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Do tego kręgu zalicza się także konkordat<sup>49</sup>.

Przedstawione powyżej fakty noszące znamiona naruszeń konkordatu, zarówno ze strony Kościoła jak i państwa, implikują propozycje nowych rozwiązań o charakterze systemowym na przyszłość.

## **Kontekst polityki zagranicznej RP**

Jak przedstawia się bilans polsko-watykańskich stosunków dyplomatycznych po zawarciu i wejściu w życie konkordatu? Cezurą jest oczywiście 2 IV 2005 r., czyli śmierć Jana Pawła II. Jak zauważa Krzysztof Strzałka – do tej daty władze państwowe i duchowieństwo przywykły do uprzywilejowanego traktowania polskich postulatów i gotowe były wypełniać papieskie wskazówki z szacunkiem, niezależnym od poglądów<sup>50</sup>. Oczywiście końcowa treść tej tezy nie odpowiada do końca prawdzie, gdyż mimo wyraźnego stanowiska Jana Pawła II przeciwko wojnie w Iraku, Polska zastosowała się w tej mierze w marcu 2003 r. do zgola odmiennych „wskazówek”, geograficznie patrząc – z innej strony globusa.

12 października 2006 r. przebywał w Watykanie ówczesny premier J. Kaczyński, który został przyjęty na audiencji przez Papieża i spotkał się z sekretarzem stanu Stolicy Apostolskiej ks. kard. Tarcisio Bertone, a rozmowy dotyczyły m.in. możliwości zapisu o chrześcijańskich korzeniach Europy w projektowanym już wówczas traktacie reformującym UE oraz o współpracy na forum międzynarodowym w dziedzinie bioetyki w zgodzie z nauczaniem Kościoła. W przekonaniu autora, ewentualna zgoda szefa polskiego rządu na taką sytuację, oznaczałaby naruszenie przezeń

---

<sup>49</sup> (kps), *Trzech Króli idzie do Trybunału*, „Gazeta Wyborcza”, 20.1.2011, s. 6; (zal), *Niepewna przyszłość święta Trzech Króli*, „Rzeczpospolita”, 20.1.2011, s. C6.

<sup>50</sup> K. Strzałka, *Stosunki Polski ze Stolicą Apostolską*, [w:] R. Kuźniar (red.), *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2007*, Warszawa 2007, s. 127; J. Moskwa, *Przeciwko wojnie prewencyjnej*, „Rzeczpospolita”, 25.11.2002, s. A8.

– jako organu władzy publicznej (Prezes Rady Ministrów) nakazu bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych. K. Strzałka odnotowuje, że J. Kaczyński „prawdopodobnie nie zawahał się” poruszyć tematu obsadzenia urzędu Prymasa Polski przez ks. S. Wielgusa, co uprawdopodobnia sprzeczne z konkordatem sugestie personalne pod adresem papieżstwa. Sprawa ta, zdaniem powyższego autora, wskazuje na „konieczność jeszcze bliższej współpracy i lepszej komunikacji” w trójce: Kościół w Polsce – Państwo – Stolica Apostolska<sup>51</sup>.

W 2006 r. została ustanowiona nowa forma kontaktów roboczych na szczeblu eksperckim, drogą wymiany opinii i informacji m.in. z Sekcją II Sekretariatu Stanu Stolicy Apostolskiej, na temat stosunków obu stron z państwami Europy Wschodniej (Rosją, Ukrainą, Białorusią), ze względu na to, iż w społecznościach katolickich tamtych państw dominują Polacy<sup>52</sup>. W relacjach polsko-watykańskich K. Strzałka podkreśla – chyba na wyrost i nieco patetycznie – „zbliżoną wizję” ładu międzynarodowego opartego na efektywnym multilateralizmie i zasadach etycznych<sup>53</sup>. Że nie zawsze tak jest ukazano wyżej, w kontekście decyzji Polski o wzięciu udziału w wojnie przeciwko Irakowi, właśnie w opozycji do multilateralnej Karty Narodów Zjednoczonych, wybierając (w tamtym czasie – w 2003 r.) unilateralizm ówczesnego amerykańskiego prezydenta. Pozostawało to w sprzeczności z głosem Stałego Obserwatora Stolicy Apostolskiej przy ONZ, optującego w imieniu Jana Pawła II za pokojowymi metodami rozwiązywania ówczesnego (drugiego) kryzysu irackiego.

Podobnie różnie można patrzeć na opinię cytowanego wyżej, iż obie strony kierują się podobną wizją misji Kościoła Rzymskokatolickiego broniącego zasad moralnych w świecie<sup>54</sup>. Po pierwsze, Kościół ten nie jest jedynym wyznaniem chrześcijańskim broniącym tych zasad w skali globalnej, gdyż głos w sprawach m.in. ekologii, czy rozbrojenia Światowej Rady Kościołów też jest ważny. Po drugie, chrześcijaństwo nie ma monopolu na obronę tych zasad w skali uniwersalnej; jest przecież niezwykle ważny głos tybetańskiego Dalajlamy, działa także Światowa Konferencja Religii dla Pokoju itp. Jej istnienie jest dziełem ludzi różnych religii i wyznań na rzecz pokoju i zgody międzynarodowej, a zapoczątkowana została przez jedno z buddyjskich stowarzyszeń na rzecz pokoju (dzia-

<sup>51</sup> Tamże, s. 129, 131.

<sup>52</sup> Tamże, s. 130, 132.

<sup>53</sup> Tamże, s. 132.

<sup>54</sup> Tamże.



łających w Japonii), organizacją międzyreligijnego sympozjum na temat pokoju w 1968 r. w New Delhi. Z kolei pierwsze zgromadzenie generalne tej organizacji miało miejsce dwa lata później w Kioto. Ma ona status doradczy przy ONZ<sup>55</sup>.

Inne warte odnotowania koncepcje zbliżone profilem do powyższej to fundacja założona przez dysydenckiego teologa katolickiego z Tybingi Hansa Kunga, działająca na rzecz etosu globalnego. To także koncept „Sojuszu Cywilizacji” autorstwa dwóch premierów: Hiszpanii – José Luisa Rodrigueza Zapatero i Turcji – Recepta Tayyipa Erdogana, mająca w swych założeniach stanowić odpowiedź na zagrożenie zdefiniowane przez Samuela Huntingtona w kategoriach „zderzenia cywilizacji”.

Po trzecie, można dyskutować, kto bardziej namacalnie wpływa na przemianę praktyk niektórych państw w stronę np. humanitarnego traktowania więźniów sumienia – Amnesty International czy Stolica Apostolska? Jeśli rzeczywiście relacje polsko-watykańskie miałyby służyć konkretnie urzeczywistnieniu celów moralnych to warto inaczej zdefiniować obszary wspólnych działań i postawić np. na koordynowanie działań służących realizacji milenijnych celów rozwoju ONZ, w tym podniesieniu poziomu służby zdrowia, edukacji i zaopatrzenia w wodę w najbardziej ubogich państwach globu, np. na Półwyspie Somalijskim.

W polu relacji bilateralnych Rzeczypospolitej ze Stolicą Apostolską należy widzieć działalność Komisji Konkordatowych: Rządowej i Kościelnej. Rządowa Komisja Konkordatowa została powołana decyzją Prezesa Rady Ministrów z 25 maja 1998 r. na podstawie art. 12 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie prac Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów. Jej powołanie jest też rezultatem m.in. art. 22 ust. 2 konkordatu. Z kolei 11 maja 1998 r. Nuncjatura Apostolska w Warszawie wydała komunikat o powołaniu przez Jana Pawła II Kościelnej Komisji Konkordatowej wraz z określeniem jej składu. Obie komisje są niezależne od siebie i obradują na wspólnych posiedzeniach. Ich zadaniem jest prowadzenie prac nad wdrażaniem w życie postanowień konkordatu i tylko w jego zakresie i w odniesieniu do art. 22 ust. 2 tej umowy. W tym ostatnim m.in. kontekście – w odniesieniu do nowych zasad finansowania – punktem odniesienia jest Deklaracja Rządu RP z 15 kwietnia 1997 r. o której mowa będzie niżej. Komisje nie podejmują władczych rozstrzygnięć, są forum zapoznawania się z opiniami stron i czynienia uzgodnień

---

<sup>55</sup> E. Sakowicz, *Europejskie Zgromadzenie Światowej Konferencji „Religie dla Pokoju”, Gotlandia, Szwecja, 20–23 maja 1993 roku*, „Studia i Dokumenty Ekumeniczne” 1993, nr 2, s. 103–105.

w oparciu o dyspozycje konkordatu. One muszą przekładać się na działania podmiotów konstytucyjnych, uprawnionych do podejmowania działań władczych, a zatem drogą inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów lub dokonywanej nowelizacji aktów wykonawczych w granicach upoważnień ustawowych. Uzgodnienia komisji mogą przybierać postać wyjaśnień co do stosowania prawa, przekazywanych przez właściwego ministra w drodze podległości służbowej do podległych mu jednostek.

W październiku 1998 r. zostały powołane zespoły robocze w ramach obu komisji do spraw: ubezpieczeń osób duchownych i spraw finansowych Kościoła, szkolnictwa, duszpasterstwa w szpitalach i więzieniach, a także do spraw archiwów. Co do tego pierwszego, to na jego bazie powołano 6 listopada 2000 r. Zespół do Spraw Ekonomicznych Rządowej i Kościelnej Komisji Konkordatowych, który w czerwcu 2001 r. zdecydował o podjęciu prac analitycznych na temat Funduszu Kościelnego w aspekcie finansowania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne duchownych. W dniu 20 stycznia 2003 r. został reaktywowany Zespół do Spraw Finansowych. Na posiedzeniu obu Komisji w dniu 29 lipca 2005 r. Minister Spraw Zagranicznych Adam Daniel Rotfeld odciął się w imieniu rządu od poselskich inicjatyw zniesienia Funduszu Kościelnego, a reprezentanci Kościelnej Komisji Konkordatowej przypomnieli apel z 23 września 2004 r. do senatorów, skierowany przez Kościół Katolicki razem z Polską Radą Ekumeniczną w sprawie zachowania Funduszu i stwierdzili, że zdaniem Stolicy Apostolskiej zniesienie Funduszu jest nieracjonalne i godzi w dobrą współpracę państwowo-kościelną. Z kolei na wspólnym posiedzeniu obu Komisji w dniu 30 czerwca 2006 r., przedstawiciele strony kościelnej zaznaczyli, że sprawą przyszłości pozostaje wypracowanie zasad finansowania Kościoła Katolickiego, co powinno być przedmiotem prac Zespołu do Spraw Finansów w strukturze obu Komisji<sup>56</sup>.

Polska powinna być – również ze względów historycznych – wyjątkowo ostrożna w obszarze „koordynacji” swojej polityki wschodniej z Watykanem. Błędem Papieża Jana Pawła II było ustanowienie w 2002 r. czterech

<sup>56</sup> Odpowiedź na interpretację posła Tadeusza J. Zielińskiego nr 5068 – w sprawie działalności Komisji Konkordatowej, udzielona przez sekretarza stanu Teresę Kamińską, [w:] *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja III. Sprawozdanie Stenograficzne z 94 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 15 grudnia 2000 r. (drugi dzień obrad)*, Warszawa 2000, s. 77–79; *Notatka z posiedzenia...*, Warszawa, 19 listopada 2004 r., s. 2; *Notatka Informacyjna z posiedzenia Rządowej i Kościelnej Komisji Konkordatowych*, Warszawa 4 lipca 2006 r., Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Komitetu Rady Ministrów, s. 2 – kopie dokumentów w archiwum autora.

diecezji (w miejsce tymczasowych dotąd administratur apostolskich) na terenie Federacji Rosyjskiej, uznawanym przez Rosyjską Cerkiew Prawosławną za jej tzw. terytorium kanoniczne. Identyfikowano to w Moskwie właśnie jako jeden z przejawów polskiej (czyli katolickiej w myśleniu stereotypowym) polityki zagranicznej<sup>57</sup>. Przypuszczalnie ta papieska decyzja zamknęła mu ostatecznie szansę odwiedzenia Rosji i rozmowy z ówczesnym Patriarchą Wszechrusi – Aleksym II. Były Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski wspominał – będąc jednym ze świadków w procesie beatyfikacyjnym Papieża, iż jako głowa państwa usiłował wpłynąć na prezydenta Rosji W. W. Putina, by ten wyraził zgodę na przyjazd Jana Pawła II do Rosji. Ten odpowiedział, że on sam chętnie powita go jako gościa, ale przeciwny temu był Aleksy II<sup>58</sup>.

Podobnie nieprzychylnie została potraktowana przez władze Rosji interwencja polskiego MSZ w sprawie jednego z tamtejszych biskupów – obywatela RP – ks. Jerzego Mazura<sup>59</sup>. Ów sojusz ze Stolicą Apostolską ożywił stare schematy po tamtej stronie i wpłynął na kolejne pogorszenie i tak nienajlepszych trudnych stosunków. Czy był on elementem (w większej całości ówczesnej polityki lewicowego rządu wobec Kościoła) pozyskania przychylności tej instytucji dla naszych starań o akcesję do UE? Pokazać by to mogły odtajnione kiedyś dyplomatyczne archiwa.

## Podstawy konstytucyjne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. ustanawia w zakresie relacji ze związkami wyznaniowymi zasadę dwustronnego normowania ich statusu prawnego. Państwo nie może narzucać żadnych regulacji jednostronnych tym podmiotom, a dochodzą one do skutku wyłącznie drogą rokowań. Wyrazem tego, w stosunku do Kościoła Katolickiego jest brzmienie art. 25 ust. 4 konstytucji – *Stosunki między Rzeczypospolitą Polską a Kościołem katolickim określa umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy*.

Konkordat jest rodzajem umowy międzynarodowej zawieranej przez Stolicę Apostolską, ale nie jedynym. Stosowana terminologia w tej materii jest różna, a współcześnie bardzo często używaną nazwą jest „porozumienie”. Tak np. nazywa się umowa Stolicy Apostolskiej z 1993 r. z Państwem Izrael oraz z Republiką Federacyjną Brazylii z 2008 r.

---

<sup>57</sup> A. Curanović, *Czynnik religijny...*, Warszawa 2010, s. 306, 308.

<sup>58</sup> Wywiad A. Kwaśniewskiego 1.5.2011 dla stacji TVN 24.

<sup>59</sup> A. Curanović, s. 308.

Powyższy przepis konstytucyjny determinuje dwutorowość unormowania statusu prawnego największego wyznania w naszym kraju – po pierwsze drogą instrumentu międzynarodowego prawa publicznego, jakim jest umowa, a po drugie za pomocą wewnętrznych instrumentów prawa konstytucyjnego, jakimi są ustawy. Ewentualne odejście od obecnego konkordatu i równocześnie zastąpienie go inną umową międzynarodową ze Stolicą Apostolską nie wywołuje sprzeczności takiego posunięcia z konstytucją. Tą inną umową może być zarówno wspomniane wyżej „porozumienie”, ale również np. „pakt”, „układ”, „konwencja”<sup>60</sup>. Konstytucja używa na określenie instrumentu prawnomiędzynarodowego regulacji liczby pojedynczej, nie mnogiej – *umowa*, nie zaś *umowy*, jednakże podpisany na prawie cztery lata przed uchwaleniem konstytucji konkordat, kreuje choćby w art. 27 możliwość zawierania nowych umów między Polską a Stolicą Apostolską, np. umów zmieniających obecny konkordat. Systemowo podchodząc do przepisu konstytucyjnego nie jest wykluczone, że obustronne relacje będzie normować wiele umów oprócz obecnego konkordatu. Jest jeszcze i inna możliwość – zastosowanie wariantu „hiszpańsko-węgiersko-litewsko-chorwackiego” i zastąpienie jednego obecnego konkordatu pakietem dwóch – trzech porozumień regulujących wybrane dziedziny zainteresowania obu stron. Dzięki temu dalej zostanie zachowana układowa i to na poziomie międzynarodowym metoda określania statusu Kościoła Katolickiego w Polsce, sprecyzowana w art. 25 ust. 4 konstytucji. Natomiast z pewnością w obecnym brzmieniu wyklucza ona wyłącznie ustawową (na poziomie państwa) regulację jego statusu. Musi jej towarzyszyć umowa/umowy.

## Propozycje nowego systemu wraz z wybranymi aspektami prawa międzynarodowego publicznego

Nie wchodząc w szczegółowe kwestie dotyczące konkordatów, dostępne w sporej literaturze przedmiotu, należy stwierdzić, iż jest to umowa zawierana z intencją długiego obowiązywania we wzajemnych relacjach. Stąd nie zawiera ona klauzul temporalnych, choć takowe były w przedwojennym konkordacie łotewskim i określały długość jego obowiązywania. Nie jest on jednak umową wieczystą. W razie wystąpienia konieczności

<sup>60</sup> H. Suchocka, *Porozumienie pomiędzy Republiką Federacyjną Brazylii a Stolicą Apostolską w sprawie statusu prawnego Kościoła Katolickiego w Brazylii*, „Studia Prawnicze KUL” 2009, nr 1, s. 134.

zmiany konkordatu, zostaną zastosowane zwyczaje międzynarodowe, które są częścią Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów z 1969 r.<sup>61</sup> Co więcej, można w tym kontekście przywołać swoistą klauzulę fleksybilności, zawartą w jednym z istotnych dokumentów Soboru Watykańskiego II – *Konstytucji Duszpasterskiej o Kościele w Świecie Współczesnym „Gaudium et Spes”*. Czytamy w niej, iż Kościół nie pokłada swoich nadziei w przywilejach, które są mu ofiarowane przez władze państwowe – co więcej, *wyrzeknie się korzystania z pewnych praw legalnie nabytych, skoro się okaże, że korzystanie z nich podważa szczerłość jego świadectwa albo że nowe warunki życia domagają się innego układu stosunków*<sup>62</sup>.

Interesujące, iż powątpiewanie w dalszą optymalizację konkordatowej formuły relacji Państwo-Kościół wyraził jeden z czołowych polskich kanonistów, zmarły niedawno ks. prof. Remigiusz Sobański, w słowach – *Wedle mnie konkordat się sprawdził. Inna kwestia, czy konkordat jako taki jest dzisiaj potrzebny, czy nie jest on formą przestarzałą.* [podkr. – P.A.L.] *Można bowiem powiedzieć, że nowoczesne państwo winno z założenia zapewnić to, co przewidziane jest w konkordacie*<sup>63</sup>.

Może dojść w funkcjonowaniu państw do takich zmian, które uniemożliwiają dalsze wykonywanie umów międzynarodowych, czyli jak jest to określone w prawie międzynarodowym publicznym – do zasadniczych zmian okoliczności uniemożliwiających wypełnianie zobowiązań (*rebus sic stantibus*). Jednak, jak zważył Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w słowacko-węgierskim sporze o zaporę na Dunaju – „Gabčíkovo – Nagymaros”, *Fundamentalna zmiana okoliczności musi być nieprzewidziana; okoliczności istniejące w momencie zawierania traktatu musiały stanowić istotną podstawę zgody stron na podleganie zasadom traktatu. (...) stabilność stosunków traktatowych wymaga, żeby zarzut dotyczący fundamentalnej zmiany okoliczności stosowany był wyłącznie w wyjątkowych przypadkach*<sup>64</sup>. Trudno w aktualnie byłoby wskazać taką przyczynę, która uniemożliwiłaby realizację konkordatu. Takimi drastycznymi przyczynami podawanymi w doktrynie prawa międzynarodowego jest m.in. podział państwa.

---

<sup>61</sup> J. Krukowski, *Konkordat...*, s. 97; wypowiedź Wojciecha Góralskiego – w „*Konkordat między Stolicą Apostolską...*”, s. 82.

<sup>62</sup> Na podstawie – J. Krukowski, *Konkordat...*, s. 80–81.

<sup>63</sup> *Prawo narzędziem pokoju. Z ks. prof. Remigiuszem Sobańskim rozmawia ks. Marek Łuczak*, Katowice 2010, s. 151.

<sup>64</sup> Cytat na podstawie przepisu nr 217 w rozdziale XVI – International Court of Justice Reports, 1997, s. 65 [w:] M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2006, s. 551.

Zmierzając nie do zerwania a modyfikacji aktualnego modelu konkordatowego, trzeba mieć na uwadze również pewne zasady systemu prawnego, w tym wywiedzione z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, np. zasadę ochrony praw słusznie nabytych i ochronę zaufania do państwa prawa – przy ewentualnym nowym normowaniu pozycji Kościoła i jego osób prawnych. Jedną konkretną przesłanką otwiera możliwość rewizji obecnego konkordatu, mianowicie powiązanie tego z przyjęciem nowego, wynegocjowanego uprzednio nowego modelu finansowania nie tylko tego Kościoła, ale na zasadach równouprawnienia – wszystkich związków wyznaniowych, np. adaptacji włoskiego, węgierskiego albo hiszpańskiego modelu asygnacji podatkowej, czyli możliwość (a więc dobrowolność) przekazania np. 1% na wybrany związek wyznaniowy. Kościół Rzymskokatolicki w Polsce sygnalizował powyższy namysł nad tą koncepcją. Już w listopadzie 2000 r. w ramach Rządowej oraz Kościelnej Komisji Konkordatowych zostały ustanowione Zespoły do Spraw Ekonomicznych, z zadaniem wypracowania długofalowych rozwiązań dla działań instytucji kościelnych w sferze materialnej<sup>65</sup>. Także w ramach KEP powstał Zespół zajmujący się tym zagadnieniem, na czele którego stanął ks. bp Wiktor Skworec<sup>66</sup>.

J. Krukowski postuluje – oprócz istniejącego obecnie konkordatu – zawarcie jeszcze dwóch konkordatów „częstkowych” – parcjalnych w dwóch materiach – właśnie systemowego uregulowania finansowania instytucji kościelnych i stabilizacji sytuacji prawnej Ordynariatu Polowego Wojska Polskiego w związku z rozszerzeniem jego zakresu działania przez KEP<sup>67</sup>. Zatem, tak czy inaczej, sprawa kolejnych rokowań ze Stolicą Apostolską powróci.

Oto propozycje modelowe zmiany dotychczasowego systemu:

1. Pozostawienie kwestii w dotychczasowym stanie, czyli dalej konkordat z 1993 r.,
2. Jak wyżej, ale interpretowanie konkordatu ściśle według „Deklaracji Rządu RP w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów Konkor-

<sup>65</sup> T. Pieronek, *Polityka wyznaniowa III Rzeczypospolitej: historia – dokonania – problemy*, [w:] *Suwerenny kościół w suwerennym państwie*, Warszawa 2001, s. 48. Nasuwa się nieodparta refleksja, by strona rządowa – w duchu równouprawnienia – rozpoczęła w tej sprawie również rozmowy w ramach odrębnych zespołów w strukturach Komisji Wspólnej Rządu i Polskiej Rady Ekumenicznej, oraz Komisji Wspólnej Rządu i Aliansu Ewangelicznego, a także z Gminami Wyznaniowymi Żydowskimi, Muzułmańskim Związkiem Religijnym oraz innymi zainteresowanymi związkami wyznaniowymi.

<sup>66</sup> J. Wroceński, H. Pietrzak (red.), *Konkordat polski...*, s. 184.

<sup>67</sup> Tamże, s. 128–129, 203–204.

datu” z 15 kwietnia 1997 r., jej „rewitalizacja” we wzajemnych relacjach, a więc nie przydawanie żadnych nowych źródeł finansowania Kościoła,

3. Wypowiedzenie konkordatu i powrót do jednostronności unormowań statusu Kościoła, sprzecznie do art. 25 ust. 4 Konstytucji RP,
4. Wypowiedzenie konkordatu i stworzenie mechanizmu układowego, ale tylko na poziomie wewnątrz krajowym, np. na wzór obecnego art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, w formie umów KEP upoważnioną przez Stolicę Apostolską z Radą Ministrów.
5. „Wypowiedzenie zmieniające”, a ściśle mówiąc, rewizja obecnego konkordatu drogą nowego całościowego porozumienia (nie nazwanego już konkordatem) – na wzór Włoch w 1984 r.,
6. Jak wyżej, aczkolwiek strona formalna renegotjowania zamyka się pakietem (np. trzech) porozumień regulujących wybrane tylko zagadnienia, a zatem aplikacja wariantu „hiszpańsko-węgiersko-litewsko-chorwackiego”, wspomnianego wyżej.

Nie powinny być brane pod rozwagę warianty 1 (bo zmiany są potrzebne, a ich uzasadnieniem jest choćby trudna sytuacja budżetowa państwa) oraz 3 i 4 ze względu na ich niekonstytucyjność w aktualnym stanie prawnym. Pozostają warianty 2, 5 i 6. Przy czym wariant nr 2 powinien być taktyczny, zaś strategicznym punktem orientacyjnym – zależnie od splotu okoliczności – albo wariant 5 albo 6, z preferencją dla wariantu 5.

W odniesieniu do wariantu 2, należy wyjaśnić znaczenie cytowanej wyżej Deklaracji, podpisanej przez ówczesnego premiera Włodzimierza Cimoszewicza<sup>68</sup>. Nie została ona ani formalnie zaakceptowana, ani odrzucona przez Stolicę Apostolską; raczej milcząco przyjęta<sup>69</sup>. Ma ona charakter jednostronnej deklaracji interpretacyjnej, a jej celem jest bardziej precyzyjne ujęcie treści określonego postanowienia/postanowień umowy międzynarodowej, a przez to uściślenie zakresu zobowiązań zaciąganych na jej podstawie. Jest ona nie tyle prawnomiędzynarodowym aktem jednostronnym, ale prawnomiędzynarodowym aktem jednostronnie złożonym i chodzi w niej o co najmniej milcząca zgodę innych państw – stron traktatu, na określone rozumienie i stosowanie jego postanowień przez państwo je składające. Kwestię jej skuteczności prawnej należy rozpa-

---

<sup>68</sup> Została ona opublikowana m.in. [w:] – B. Trzeciak, *Relacje Państwo–Kościół. Konkordat '93–'98*, Warszawa 1998, s. 242–243, o pracach zmierzających do jej powstania – s. 110–112.

<sup>69</sup> R. Szafarz, *Polska deklaracja interpretacyjna do konkordatu*, „*Studia Prawnicze*” 2001, z. 3–4, s. 309.

trywać na gruncie art. 31 ust. 2 lit. b Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów z 23 V 1969 r., do której Polska przystąpiła 2 VII 1990 r., a Stolica Apostolska ratyfikowała ją 25 II 1977 r. i na jej potrzeby jest traktowana jako państwo. W świetle powyższego artykułu Konwencji, polska deklaracja jest „dokumentem sporządzonym przez jedną ze stron w związku z zawarciem traktatu”. Nie wykracza ona poza ramy rozumianej ściśle interpretacji konkordatu. Stanowi ona „kontekst” w jakim mają być interpretowane jego unormowania. Sformułowanie o „uzgodnieniu” pojawiające się w jej treści rozciąga się na jej cel – czyli jasną wykładnię konkordatu, która jest prawnie jednakowo wiążąca dla obu stron. Zatem, skutek omawianej deklaracji z 15 IV 1997 r. polega na tym, że zgodnie ze wzmiankowanym wyżej art. 31 ust. 2 lit. b konwencji, żadna ze stron umowy konkordatowej nie może interpretować, stosować go i wykonywać w oderwaniu od wykładni, która została mu w niej nadana. Deklaracja stała się częścią porozumienia stron, elementem nieodłącznym od konkordatu i to mimo że nie towarzyszyła ona polskiemu dokumentowi ratyfikacyjnemu dotyczącego konkordatu, a wymiana dokumentów ratyfikacyjnych między stronami dotyczyła konkordatu wraz z uprzednio uzgodnioną i złożoną deklaracją<sup>70</sup>. Stolica Apostolska wyraziła zgodę na postanowienia deklaracji interpretacyjnej, czyniąc to w liście sekretarza stanu do spraw stosunków z państwami Jean-Louis Taurana z 21 IV 1997. Moc interpretacyjna autonomicznego oświadczenia rządowego płynie z kompetencji państwa do reprezentowania go w stosunkach międzynarodowych i nie była w tym przypadku uzależniona w swoim skutku od szczególnej formy zdania zawartego w ustawie ratyfikacyjnej. Każdy organ stosujący postanowienia konkordatu (sąd, organ administracji publicznej) jest związany na podstawie konstytucji treścią art. 31 ust. 2 lit. b konwencji wiedeńskiej, gdyż na podstawie art. 241 ust. 1 Konstytucji RP – w związku z art. 89 ust. 1 pkt 5 i art. 89, deklaracja interpretacyjna stanowi część wewnętrznego porządku prawnego i ma pierwszeństwo przed ustawą. Organy państwa stosujące i interpretujące umowę międzynarodową posiadają więc nakaz dokonywania wykładni wyrażen zawartych w umowie zgodnie z właściwym dla nich kontekstem, a deklaracja stanowi składnik formalnego kontekstu konkordatu. Podwójnie naruszałby prawo ten z organów, który rozwiązując możliwy spór nadałby jego przepisom znaczenie inne niż to, które wynika z treści deklaracji. W pierwszym przypadku zostałyby wówczas złamana reguła

<sup>70</sup> Tamże, s. 311–312, 313, 314, 317. Zob. również J. Sozański, *Współczesne prawo traktatów*, Warszawa–Poznań 2005, s. 84, 104.



konwencji wiedeńskiej, a w drugim – konkordatu. Obie sytuacje powodowałyby naruszenie art. 9 konstytucji. Postanowień samej deklaracji nie można naruszyć, gdyż nie mają one charakteru normatywnego. Jej znaczenie prawne jest pochodną wspomnianej Konwencji Wiedeńskiej i jedynie z niej oraz z woli kontrahentów umowy konkordatowej czerpie ona swoją moc interpretacyjną<sup>71</sup>.

Dodać należy, że na podstawie art. 32 Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów zastosować można też uzupełniające środki interpretacji, do których należą m.in. prace przygotowawcze (*travaux préparatoires*) do zawarcia traktatu. Stąd mając to na uwadze oraz konstytucyjne prawo do informacji w art. 61, powinno się domagać odtajnienia tajemnic dyplomatycznego sejfu i ujawnienia wszystkich dokumentów rokowań nad konkordatem od 1987 do 1993 r., tym bardziej, iż nie zachodzą tu raczej przesłanki dotyczące bezpieczeństwa publicznego, które limitowałyby dostęp do nich. Warto byłoby pomyśleć o zbudowaniu wokół tego postulatu koalicji różnych organizacji i instytucji, np. z udziałem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Dlaczego tak wiele miejsca wyżej poświęcono opisowi prawnej strony deklaracji interpretacyjnej do konkordatu? Po pierwsze dlatego, że jej znaczenie jest pomijane w części literatury przedmiotu bądź zgoła minimalizowane. Po drugie – ze względów praktycznych, gdyż wśród wielu jej przepisów jeden jest najistotniejszy i wymaga przytoczenia w całości; chodzi o jej punkt 6 – *Konkordat uznaje określone ustawodawstwem polskim kompetencje organów państwowych do regulowania kwestii finansowych i podatkowych kościelnych osób prawnych i fizycznych. W tym celu strona państwowa zapozna się z opinią strony kościelnej w tonie odpowiedniej Komisji, o której mowa w artykule 22 ust. 2 i 3 [konkordatu – przyp. P.A.L.]*<sup>72</sup>. Zatem wyłącznie państwo rozstrzyga o zmianach w swoim systemie finansowym i podatkowym, choć oczywiście powinno dążyć do konsensu w wypracowaniu nowych zasad finansowania ze wszystkimi zainteresowanymi związkami wyznaniowymi, a nie tylko z Kościołem Katolickim. Jeśli takiego porozumienia nie będzie – państwo nie traci swojego istotnego atrybutu suwerenności w wymiarze wewnętrznym w tym obszarze.

---

<sup>71</sup> A. Kozłowski, *Interpretacja traktatu międzynarodowego w świetle jego kontekstu*, Warszawa 2002, s. 174, 175, 179. Na temat mocy obowiązującej deklaracji zob. wypowiedzi ówczesnego Ministra Spraw Zagranicznych prof. Bronisława Geremka i posłów – *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Kadencja III. Sprawozdanie Stenograficzne z 5 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 12 grudnia 1997 r. (drugi dzień obrad)*, Warszawa 1997, s. 88, 92, 93, 98, 99, 119.

<sup>72</sup> B. Trzeciak, *Relacje Państwo–Kościół...*, s. 243.

Kościół nie może wraz z państwem „współtworzyć” systemu jego przychodów i rozchodów. Może opiniować, doradzać, konsultować, ale nie może „współstanowić”. Dotyczy to w równej mierze wszystkich związków wyznaniowych. Dlatego deklaracja ta ma charakter wręcz bieżący, także w kontekście reform w systemie finansów publicznych.

Po trzecie – wspomniano w proponowanym wariantcie nr 2 o swoistej „rewitalizacji” deklaracji i interpretowania według niej aktualnie obowiązującego konkordatu, jako pewnego minimum na drodze do wypracowania nowej umowy/umów ze Stolicą Apostolską. Przy czym tekst deklaracji stanowi bardzo dobry punkt wyjścia do tych negocjacji. Dodać należy, że umowa konkordatowa, tak jak i każdy inny traktat międzynarodowy, może ulec wygaśnięciu wskutek wypowiedzenia, bądź zawieszeniu, jeśli któraś ze stron uzna za niewłaściwe w świetle deklaracji interpretacyjnej zastosowanie lub zinterpretowanie któregoś z jej postanowień, gdyż na mocy art. 60 ust. 3 lit. 6 Konwencji Wiedeńskiej może to być poczytane za pogwałcenie postanowienia istotnego dla osiągnięcia przedmiotu i celu traktatu. Zawieszenie działania traktatu z mocy art. 60 ust. 1 może objąć jego część albo całość.

Okolicznością otwierającą możliwość rokowań nad owym systemem umownych relacji między Polską a Stolicą Apostolską będzie kwestia zniesienia Funduszu Kościelnego i stosownie do art. 22 ust. 2 obecnego konkordatu – odczytanego w myśl punktu 6 cytowanego wyżej deklaracji z 15 IV 1997 r. – wypracowania nowego modelu finansowego, który jak wskazano wyżej mógłby opierać się na systemie asygnacji podatkowej. Możliwe byłoby wówczas dokonanie połączenia obu kwestii: nowy model finansowania – nowa umowa/umowy w miejsce dotychczasowego konkordatu. Jednakże wymaga to poparcia m.in. opinii publicznej i zaplecza parlamentarnego. Musiałby wokół tej kwestii zostać wypracowany konsens głównych sił politycznych albo większości z nich. Poza tym wymaga to przychylności strony kościelnej, co oczywiste na szczeblu watykańskim, ale również KEP, stąd sprawa ta powinna być przedmiotem rozmów w ramach Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu i Episkopatu. Art. 27 obecnego konkordatu – „*sprawy wymagające nowych rozwiązań*” daje podstawę do rewizji jego postanowień, czyli jego renegocjacji i zawarcia nowej umowy. Polska ma gotowy wzór postępowania w tej materii – przykład Włoch. Michał Pietrzak charakteryzując prace nad rewizją traktatów laterańskich z 1929 r. wspomina o sześciu projektach nowego konkordatu włoskiego i pracach, które nie trwały w pośpiechu (zaledwie parę miesięcy jak w Polsce), ale na przestrzeni lat 1967–1984 były transparentne dla opinii publicznej i pozwalały parlamentowi (Izbie Deputowanych

i Senatowi), a tą drogą wszystkim siłom politycznym w nim będącym, na rzeczywiste wykonywanie funkcji kontrolnej nad rządem, negocjującym z pełnomocnymi przedstawicielami Stolicy Apostolskiej<sup>73</sup>. To powinien być wzorzec postępowania w Polsce, wraz z naciskiem na upublicznienie dyskusji z udziałem różnych środowisk i nie tylko o proveniencji wyznaniowej, tak, by nie powtórzył się gabinetowy tryb prac nad tą ważną umową z 1925 i 1993 r.

Wydaje się, iż mając do wyboru wariant 5 i 6, bardziej optymalne byłoby wynegocjowanie nowego i całościowego Porozumienia między Rzeczypospolitą Polską a Stolicą Apostolską – zatem wariant nr 5. Zachęcając stronę kościelną do takiego rozwiązania, warto byłoby w tej nowej umowie zrezygnować ze wspomnianego wyżej w kontekście sprawy S. Wielgusa tzw. *ius praenotificationis* (art. 7 ust. 4 obecnego konkordatu), a więc przyznać Stolicy Apostolskiej całkowitą wolność obsadzania urzędów kościelnych znaną innym umowom zawierany już po naszym konkordacie oraz wzorem Porozumienia brazylijskiego z 2008 r. rozważyć odstąpienie od wymogu obywatelstwa polskiego dla kandydatów na biskupów (art. 6 ust. 5 i art. 7 ust. 3 obecnych rozwiązań) albowiem biskupi nie pełnią funkcji publicznych, a nadto od 1 V 2004 r. relevantną dla polskiego prawa jest kategoria obywatelstwa Unii Europejskiej<sup>74</sup>. Zniesienie art. 7 ust. 4 konkordatu będzie zgodne z art. 25 ust. 3 Konstytucji RP.

Należałoby także w nowym porozumieniu zagwarantować nie tylko tajemnicę spowiedzi, ale szerzej – tajemnicę duszpasterstwa, czyli nie naruszalności tajemnicy informacji powierzonej osobie duchownej wykonującej posłannictwo duszpasterskie.

Ponadto w postulowanym porozumieniu nie powinno być obecnego tiret czwartego preambuły konkordatu z 1993 r., gdyż Polska nie odzyskała niepodległości w 1989 r. (co innego pełną suwerenność, chociaż struktury Układu Warszawskiego zostały rozwiązane dopiero 1 VII 1991 r.) a w roku 1918. Nie powinno też być obecnego sformułowania art. 10 ust. 5 i 6, interpretowanego jako możliwość dostępu sądów kościelnych do danych medycznych – o czym była mowa wyżej. Z art. 12 wykreślenia

---

<sup>73</sup> M. Pietrzak, *Konkordat włoski z 18 lutego 1984 r.*, [w:] M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 313–342; ponadto – J. Stefanowicz, *Watykan i Włochy 1860–1960*, Warszawa 1967, s. 187–202; M. Nowaczyk, Z. Stachowski, *Konkordat z Włochami*, Warszawa 1989. Ponadto – J. Zakrzewska, *Ustrój polityczny Republiki Włoskiej*, Warszawa 1986, s. 266–278.

<sup>74</sup> H. Suchocka, *Porozumienie pomiędzy Republiką...*, s. 144, zob. też w kontekście *ius praenotificationis* – M. Makowski, *Nominacje biskupów w Kościele katolickim*, Warszawa 2007, s. 123–124.

w ust. 1 wymaga zwrot *organizują* w odniesieniu do nauki lekcji religii, jeśli już to – *umożliwiają*. Jeśli ma pozostać w publicznych placówkach to na zasadzie pełnej fakultatywności. Należy również skreślić tę możliwość w odniesieniu do przedszkoli. W art. 15 ust. 2 należy skreślić termin *umowy*, gdyż w myśl art. 87 konstytucji, nie są one źródłami prawa powszechnie obowiązującego i wprowadzić termin *ustawy uchwalone po uzgodnieniu* i dalsze końcowe brzmienie tego ustępu byłoby zachowane w obecnym przepisie. W art. 15 ust. 3 skreślenia wymaga zdanie drugie, czego dobitnym uzasadnieniem jest art. 25 ust. 2 *in principio* konstytucji. Z tych samych względów powinien być przemyślany w art. 17 ust. 3 zwrot sugerujący finansowanie kapelanów (...) *z którymi odpowiednia instytucja zawrze stosowną umowę*. Skreślenia wymaga również ust. 2 i 3 art. 22 konkordatu, a póki on obowiązuje, to poza odczytywaniem go według punktu 6 wspomnianej deklaracji, sformułowanie ust. 2 *uwzględni potrzeby Kościoła biorąc pod uwagę jego misję* powinno być odczytywane łącznie, w koniecznej korelacji do słów ust. 4 *w miarę możliwości*. Jak wiadomo aktualna sytuacja finansowa Polski, w powiązaniu ze zjawiskami kryzysowymi państw Unii Gospodarczo-Walutowej (czyli strefy euro) jest trudna i niestabilna.

W nowej preambule nowego Porozumienia przydałoby się ze strony Rzeczypospolitej Polskiej odwołanie, w kontekście zapewnienia wolności religijnej, do: Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich, wybranych dokumentów KBWE/OBWE, rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 36/55 – czyli Deklaracji w sprawie Wylimowania Wszelkich Form Nietolerancji i Dyskryminacji Opartych na Religii lub Przekonaniach oraz Karty Praw Podstawowych UE, będącej częścią Traktatu z Lizbony. Jest pytanie, czy w nowej preambule postulowanego na przyszłość Porozumienia ze Stolicą Apostolską winny być przywoływane akty o charakterze *soft law* (typu rezolucje Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy) w odniesieniu do wolności religijnej? W dotychczasowych umowach konkordatowych właściwie brak jest takich odniesień. Wydaje się, że ich wielość musiałaby prowadzić do ich wybiórczego traktowania i z konieczności powoływania się tylko na niektóre spośród nich. Poza tym, dyskusyjna na gruncie wewnętrznych porządków prawnych jest ich status normatywny. Stąd, doceniając rangę wolności religijnej i wolę zgodnej współpracy obu stron w zakresie jej realizacji w skali uniwersalnej, w duchu np. art. 18 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Rzeczypospolita Polska mogłaby zaproponować Stolicy Apostolskiej wyda-

nie wspólnego, niewiążącego prawnie dokumentu o randze politycznej (np. Wspólnej Deklaracji), o charakterze zbliżonym do *Memorandum of Understanding*, towarzyszącego podpisaniu nowego Porozumienia. W nim byłyby wyrażona m.in. wola wspólnego zabiegania o wolność sumienia i wyznania każdego człowieka, koordynowania wysiłków na rzecz pomocy humanitarnej i rozwojowej z myślą o rodzinie rodzaju ludzkiego. Przeredagowania wymaga art. 1 – w nawiązaniu do art. 2 projektu konwencji z 1988. Mógłby on mieć następującą postać –

*Art. 1*

*Rzeczpospolita Polska w zgodzie z postanowieniami swojej konstytucji stwierdza, że jest państwem bezstronnym w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych (niekonfesyjnym), gwarantującym wolność sumienia i religii.*

*Stolica Apostolska uznaje tak pojętą bezstronność Rzeczypospolitej Polskiej.*

*Rzeczpospolita Polska i Stolica Apostolska współdziałają dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego, w szczególności dla umacniania pokoju, przeciwdziałania niedostatkowi i wzmacniania więzów solidarności między ludźmi i narodami.*

Nowa redakcja art. 8 ust. 3 powinna albo zawierać odesłanie albo odpowiednie sformułowania z ustawy z 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych. W nowej redakcji wykazu dni świątecznych (dotychczasowy art. 9 ust. 1) w punkcie 2 wpisać należy Święto Trzech Króli. W kontekście art. 9 ust. 2 można zaproponować, aby porozumienie to przybrało postać wymiany not dyplomatycznych. Art. 12 – przy założeniu pozostania nauczania religii w szkołach publicznych konieczne jest wyraźne wpisanie klauzuli antydyskryminacyjnej, a nie jak obecnie „tolerancji”, w odniesieniu do przekonań religijnych i światopoglądowych. Wymaga tu ponadto przedyskutowania kwestia roli organów nadzoru pedagogicznego (dyrektorów, kuratorów oświaty) w odniesieniu do owych „innych spraw” wspomnianych w art. 12 ust. 4, a w art. 12 ust. 5, art. 13 i 17 ust. 1 i 2 – także należy zawrzeć klauzule antydyskryminacyjne. Ponadto w art. 17 ust. 1 należy uściślić, że chodzi o „publiczne” zakłady penitencjarne itd. W art. 16 ust. 1 i 2 szczególnego zaakcentowania na tle różnych praktyk w wojsku szczególnie lat 90. XX w. (np. „Modlitewnik Żołnierski”), o których w swoim czasie informowała w 1994 r. ówczesna Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej Danuta Waniek – wymaga zasada dobrowolności. Należy rozważyć w nowym porozumieniu klauzulę temporalną, czyli okres na który zostanie ono podpisane (np. na 10 lat) z możliwością jego automatycznego przedłużania o kolejne okresy po upływie pierwszego.

## Podsumowanie

Obecny konkordat wymaga zmian. Zbliżające się daty 2013 i 2018, o których wspomniano we Wstępie, każą zastanowić się nad na przykład przygotowaniem szerokiej konferencji przeglądowej w 20-lecie podpisania konkordatu w lipcu 2013 r. wraz z przedstawieniem konkretnych rekomendacji tworzących podstawy do zaplanowania jego renegotjacji oraz wezwania do szerokiej debaty społecznej na ten temat. Rozważenia wymagałoby powołanie Panelu Ekspertów analizujących różne aspekty stosowania tej umowy w naszym porządku prawnym. Proces monitoringu musi mieć charakter stały, nie „akcyjny”.

Spośród zaproponowanych sześciu sytuacji modelowych w kontekście przyszłości konkordatu, taktycznie optymalnym byłby wariant 2, w którym konkordat jest interpretowany według deklaracji interpretacyjnej z 15 IV 1997 r. Jest to wariant „wyjściowy”, a wariantem „dojścia” do nowego systemu są albo wariant 5 (jedno całościowe nowe „Porozumienie” a nie „Konkordat” ze Stolicą Apostolską) albo 6 (pakiet nowych porozumień w miejsce jednej dotąd umowy, normujący wszystkie albo niektóre wybrane kwestie). Bardziej optymalny, bo poparty włoskimi doświadczeniami jest jednak wariant 5, który pozwala dokonać płynnego przejścia z jednej umowy starej (Konkordat z 1993 r.) do zrewidowanej i całościowo nowej umowy. Okazją do powrotu do hasła renegotjacji konkordatu może być kwestia sfinalizowania nowej koncepcji finansowania Kościoła np. w systemie asygnacji podatkowej. Wówczas zaistnieje możliwość zawarcia najważniejszych punktów tej reformy łącznie z modyfikacjami dotychczasowego konkordatu już w nowym całościowym Porozumieniu.

Należy rozważyć w nowym Porozumieniu możliwość ustanowienia klauzuli temporalnej (czasowej), precyzującej – wzorem konkordatu łotewskiego z 1922 r. – okres trwania nowej umowy (np. na 10 lat), z automatyczną opcją przedłużenia jego mocy po upływie każdego pełnych okresów – o ile nie sprzeciwi się temu któraś ze stron. Nadawałoby to nowemu porozumieniu walor pożądaną elastyczności wobec zmienności różnych uwarunkowań; ale brak przedłużenia i stan „bezumowny” wywoła sprzeczność z obecnym art. 25 ust. 4 konstytucji.

System bezkonkordatowy nie jest możliwy z powodu uwarunkowań konstytucyjnych Rzeczypospolitej Polskiej (warianty 3 i 4). Nadto, jak zauważa M. Pietrzak, „Od dawna już trafnie zauważono, że najlepszym sposobem dokonania rozdziału [kościół od państwa – przyp. P.A.L.] jest uprzednie porozumienie. Albowiem tylko przez porozumienie moż-

liwe jest dokładne i precyzyjne rozróżnienie między zadaniami państwa i Kościoła oraz określenie, w sposób wykluczający możliwość rozbieżnych interpretacji, ich praw i obowiązków”<sup>75</sup>. Komentując powyższe słowa należy zauważyć, iż ze względu na zwieńczenie struktury Kościoła Katolickiego w postaci Stolicy Apostolskiej, samo porozumienie na szczeblu krajowym (z KEP), nie zapewnia jego zupełności. Dopiero na poziomie relacji między państwem a Stolicą Apostolską – ze względu na wyznaniową strukturę ludności Polski – porozumienie może zostać osiągnięte. Zaproponowane zmiany w stosunku do obecnego konkordatu nie czynią ich bynajmniej „rewolucyjnymi”, a uściślającymi, w duchu równouprawnienia osób i związków wyznaniowych w RP, państwie, które jak głosi art. 1 naszej konstytucji – jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

## STRESZCZENIE

Artykuł zawiera propozycje nowej regulacji umownej stosunków między Polską a Stolicą Apostolską, wywiedzionej ze stypulacji art. 25 ust. 4 Konstytucji RP. Nowe prawnomiędzynarodowe unormowanie wzajemnych stosunków powinno nazywać się „Porozumieniem”, a nie „Konkordatem” i powinno w odmienny od dotychczasowego (konkordatowego) ujęcia, uregulować wzbudzające kontrowersje dotychczasowe sformułowania, np. odnoszące się do nauczania religii. Z drugiej strony, postulowane przez autora docelowe Porozumienie, powinno zawierać kwestie nie unormowane w konkordacie z 1993 r. odnoszące się do duszpasterstw specjalnych Kościoła Katolickiego w Wojsku Polskim i Straży Granicznej. Podstawą dla postulatów nowej regulacji bilateralnej, jest dokonana w tymże artykule analiza krytyczna historycznych, politycznych (w tym w odniesieniu do polityki zagranicznej RP) i prawnych aspektów wzajemnych relacji polsko-watykańskich, ważnych przez wzgląd na strukturę wyznaniową Polski tudzież pontyfikat Papieża – Polaka w latach 1978–2005.

---

<sup>75</sup> M. Pietrzak, *Problem regulacji położenia prawnego Kościoła Katolickiego w Polsce Ludowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego – Prace z Nauk Politycznych” 1991, z. 28, s. 250.

*Paweł Leszczyński*

**TOWARDS A NEW PROSPECTIVE CONTRACTUAL REGULATION OF RELATIONS BETWEEN THE POLISH REPUBLIC AND THE HOLY SEE (IN CONJUNCTION WITH THE ANALYSIS OF THE EXISTING BILATERAL RELATIONS)**

The article contains proposals for a new regulations of relations between the Polish and the Holy See, which is related with a new interpretation of art. 25. 4 Constitution of Poland. The new law should be called “the Agreement” not “Concordat” and should be different from the current (concordat) regulations. On the other hand, postulated by the author the Agreement should include issues not governed in the concordat of 1993 relating to the Catholic Church in the Polish Army and Border Guard. The basis for the proposals of a new bilateral adjustment is critical analysis of historical, political and legal aspects of relations between the Polish-Vatican.

**KEY WORDS:** *Concordat, relations Republic of Poland – the Holy See, the Polish Constitution, agreement, the Polish foreign policy*



Danuta Waniek

## Spory światopoglądowe okresu transformacji

SŁOWA KLUCZOWE:

państwo, kościół, wartości konstytucyjne, spór,  
praktyka polityczna III RP

STUDIA I ANALIZY

Spór o prymat nadrzędnych wartości w polskich uwarunkowaniach politycznych rozpoczął się w Polsce natychmiast po wyborach z 4 czerwca 1989 r. Podjęcie takiego sporu wydawało się wówczas czymś oczywistym, ponieważ u progu przemian ustrojowych należało spodziewać się różnorodnych prób zrywania z ideologiczną przeszłością okresu Polski Ludowej. Impulsy do takiego działania płynęły ze strony różnorodnych środowisk społecznych i politycznych. To już wtedy ujawniły się z całą mocą aspiracje hierarchii kościelnej i „odmrożonych” nastrojów narodowo-katolickich, aby na grunt państwowy przenosić rozwiązania, które byłyby zgodne z dogmatami tylko jednej religii i jednej ideologii. Szybko też okazało się, że ewangeliczna zasada *Oddajcie więc Cezarowi to, co należy do Cezara, a Bogu, co należy do Boga*<sup>1</sup> nie była dla hierarchii kościelnej i środowisk neoendeckich wystarczającym wskazaniem dla kształtowania stosunków państwo-kościół w nowych, demokratycznych warunkach ustrojowych.

W ówczesnych uwarunkowaniach politycznych było to (przynajmniej dla części odbiorców) zjawisko nowe i niespodziewane, ponieważ udział duchowieństwa w konflikcie politycznym lat 80. postrzegany był jako pośredniczenie w konstruowaniu historycznego porozumienia między

<sup>1</sup> Ewangelia według św. Łukasza, rozdział 20, wers. 25 [w:] *Biblia tysiąclecia*, Poznań, wydanie IV.

władzami PRL a opozycją systemową. B. Łagowski przypomina, że w trudnych latach 80. hierarchia kościelna, idąc za przykładem kardynała Stefana Wyszyńskiego, *starła się przede wszystkim zachowywać odpowiedzialnie. Dbać o porządek w kraju, zapobiec katastrofie. Właśnie dlatego ustawiła się w pozycji arbitra między władzą a opozycją antykomunistyczną*<sup>2</sup>.

Wymiar oficjalnych kontaktów wynikał wówczas nie tylko z wysokiego autorytetu kardynała S. Wyszyńskiego w społeczeństwie polskim. Jak już wspomniano, efekt ten w znacznym stopniu potęgowała obecność w Watykanie polskiego papieża – Jana Pawła II, który stawał się dla większości polskiego społeczeństwa punktem odniesienia, ponieważ *w odbiorze powszechnym przerastał wszystkich*<sup>3</sup>.

Jeden z uczestników obrad „okrągłego stołu” – Janusz Reykowski – kwituje to następująco: *Ten bardzo wysoki autorytet kościoła, co niewątpliwie miało związek z osobą polskiego papieża Jana Pawła II, został w tym czasie zaangażowany w działania na rzecz porozumienia narodowego. Kościół namawiał obie strony do podjęcia rozmów, stwarzał warunki do spotkań między przedstawicielami stron, a w pewnym momencie stawał się swoistym gwarantem porozumień*<sup>4</sup>. Wydawało się więc, że kościół nadal będzie cechowała taka postawa w toku dalszych przeobrażeń systemowych, zwłaszcza że 17 maja 1989 r. Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, po kilkuletnich przygotowaniach, uchwalił pakiet ustaw wyznaniowych<sup>5</sup>.

O dalszych losach procesu przemian zdecydowały wybory z 4 czerwca 1989 r. Jednym z pierwszych posunięć, dokonanych przez zwycięzców wyborów czerwcowych, było wpisanie do Konstytucji z 1952 r. przez

<sup>2</sup> Rozmowa z B. Łagowskim pt. *Kościół ma zbyt duże wpływy, bo cały czas rządzący szukają w nim poparcia*, „Polska The Times” z 23 lipca 2010 r., s. 1.

<sup>3</sup> Por. rozmowa J. Paradowskiej z prof. Mirosławą Marody pt. *Worek z symbolami*, „Polityka” nr 18 z 1 maja 2010 r., s. 20–21. W kilku badaniach prowadzonych przez CBOS w roku 1988 zadano pytanie: „Czy działalność Kościoła jest zgodna z interesem społeczeństwa?”. W odpowiedzi uzyskano następujące wyniki: odpowiedź „tak” wybierało od 74 do 84% respondentów. 44% uważało za pożądane, aby w Polsce powstała partia polityczna, współdziałająca z kościołem. Za niezgodną z interesami społeczeństwa działalność kościoła uznało 8%, podczas gdy PZPR – 42%. Dane za: S. Kwiatkowski, *Szkicownik z CBOS-u*. Tyczyn 2004, s. 787. Należy w tym kontekście przypomnieć, że pierwszą zagraniczną wizytę Tadeusz Mazowiecki (już jako premier) złożył w Watykanie (18 października 1989 r.).

<sup>4</sup> J. Reykowski, [w:] *Okrągły Stół w opiniach lewicy. Droga do demokracji*, Toruń 2010.

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 29, poz. 154, 155, 156. Były to ustawy: o stosunku państwa do kościoła katolickiego, ustawa o gwarancjach sumienia i wyznania oraz ustawa o ubezpieczeniu społecznym duchownych.

„Sejm kontraktowy” nowego art. 1 głoszącego, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*<sup>6</sup>. Ten doniosły akt o charakterze ustrojowym zapowiadał jakościowe zmiany w porządku prawno-politycznym państwa. Przede wszystkim był wyraźnym sygnałem intencji, zapowiadających odrzucenie takiej praktyki państwowej, która dawałaby prymat polityki nad prawem, a ponadto – dla decyzji prawnych szukałaby uzasadnienia tylko w jednym nurcie ideologicznym.

Wpisanie w porządek konstytucyjny zasady demokratycznego państwa prawnego wiązało się z respektowaniem takich standardów demokratycznych, jak suwerenności narodu, trójpodziału władz, pluralizmu politycznego, wolności sumienia i wyznania oraz neutralności filozoficznej i wyznaniowej państwa<sup>7</sup>. Podkreślenia jednakże wymaga, że omawiane unormowanie miało przede wszystkim „gwarantować jednostce określony status w państwie oraz zabezpieczać ją przed arbitralnymi aktami władzy państwowej”<sup>8</sup>.

Jednakże, kiedy wyczerpała się dla kościoła rola arbitra, dość szybko okazało się, że hierarchia kościelna nie rezygnuje z przedstawiania określonych żądań, kierowanych pod adresem nowego rządu.

W trudnych czasach transformacji kościół w Polsce nigdy nie ukrywał swoich aspiracji do przewodnictwa ideologicznego, sprawowanego nad społeczeństwem. Zależało mu w szczególności na tym, aby głoszona przez niego ideologia stała się obowiązująca dla ogółu obywateli, nawet *bez względu na ich stosunek do wiary, lub związek z Kościołem*<sup>9</sup>. W debatach politycznych na temat konstytucji przedstawiciele hierarchii kościelnej najczęściej głosili poglądy utożsamiające państwo polskie i naród z katolicyzmem. Propagowano przy tym jedność moralno-polityczną narodu, spinając ją najczęściej zbitką „Polak-katolik”.

Z perspektywy 22 lat utrwalania nowej rzeczywistości ustrojowej wyraźnie widać, że dokonujące się przemiany kościół hierarchiczny od

---

<sup>6</sup> Nowelizacja z 29 grudnia 1989 r. (Dz.U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444), która weszła w życie 31 grudnia 1989 r. Nowelizacją tą zmieniono treść rozdziału I Konstytucji PRL z lipca 1952 r. Zmieniono również nazwę państwa na Rzeczpospolita Polska i przywrócono koronę w Herbie Polski.

<sup>7</sup> Patrz: P. Winczorek, *Ustrój konstytucyjny i proces prawotwórczy*, [w:] *Badania, ekspertyzy, rekomendacje*, ISP 2010, s. 4, [www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)

<sup>8</sup> J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze 2000, s. 36.

<sup>9</sup> K.B. Janowski, *Kultura polityczna Polaków. Refleksje u progu XXI wieku*, <http://www.astercity.Net/~janowski>, s. 11.

początku postanowił wykorzystać na rzecz umocnienia własnej pozycji w kształtującym się od nowa systemie politycznym państwa. Kluczem do sukcesu w osiągnięciu tego celu była jednak postawa nowych elit, bo to w ich rękach spoczywały decyzje, zmierzające do ułożenia na nowo stosunków państwa i kościoła. Chodzi o środowiska, związane z opozycją demokratyczną, organizującą się w okresie realnego socjalizmu. Jak pamiętamy, klasyczną rolę w kształtowaniu się ducha i struktur opozycyjności wobec PRL odegrała inteligencja, ponieważ *dostarczyła /.../ idei, ideologii, sformułowała aspiracje, cele, pomagała znaleźć efektywne metody walki, prowadziła z PZPR dyskusje krytykujące i odstawiające słabość władzy, prowadziła polemiki z intelektualistami strony rządowej i w 1989 roku zorganizowała walkę wyborczą i jej kampanie*<sup>10</sup>.

U progu lat 90. w kręgach tych dość powszechne było poczucie moralnego zobowiązania wobec oczekiwań kościoła hierarchicznego, rozumianego jako swoiste zadośćuczynienie za lata, w których kościół katolicki był *jedyną zorganizowaną opozycją* i – jak przypominali później konserwatyści – mówił wówczas *o nas i za nas*<sup>11</sup>. Stąd też, po stronie nowych elit od początku transformacji pojawiły się zachowania sygnalizujące gotowość do znacznych ustępstw na rzecz kościoła<sup>12</sup>, zwłaszcza że czynnikiem potęgującym taką postawę była obecność w Watykanie Jana Pawła II. Wybór krakowskiego kardynała Karola Wojtyły na Stolicę Piotrową uznawany był wszakże za jeden z ważnych katalizatorów polskich przemian ustrojowych<sup>13</sup> i w efekcie musiał wpłynąć na sytuację kościoła w Polsce. W warunkach „aksamitnej rewolucji”, kościół Jana Pawła II stał się więc w dużej mierze akceptowanym źródłem tryumfalnego powrotu duchowieństwa do gry politycznej. W tej grze reprezentowało ono konserwatywną wizję stosunków światopoglądowych oraz strukturę zhierar-

<sup>10</sup> W.M. Skrabalak, *Polscy socjaliści w XX wieku. Ich rodowody oraz uwarunkowania ich działalności*, Warszawa 2010, s. 316.

<sup>11</sup> Por. G. Kucharczyk, *Polska myśl polityczna po roku 1939*, Dębogóra 2009, s. 68.

<sup>12</sup> K.B. Janowski pisze, że politycy doceniali (wylbrzymiając ją) rolę (w reżimie) kościoła, „wydobywali przymioty kościoła i okazywali mu respekt”. K.B. Janowski, *Kościół katolicki w Polsce a władza. Próba analizy teorii politycznej*, [w:] M. Chałubiński (red.), *Transformacje systemowe w Polsce i krajach postkomunistycznych. Studia i rozprawy*, Pułtusk 2006.

<sup>13</sup> W opracowaniach analitycznych nie trudno znaleźć stwierdzenia, że papież-Polak reprezentując *autorytet światowy, nie mający w kraju odpowiednika* sprawił, iż *niepomierne wzrosła pewność siebie i wiara w siłę zbiorowości*, patrz: Z. Zieliński, *Kościół w Polsce 1944–2007*, Poznań 2009, s. 202, 203. Andrzej Friszke pisze, że *osoba Papieża stała się symbolem identyfikacji dla wspólnoty, definiowanej jako naród*, patrz: A. Friszke *Przystosowanie i opór*, Warszawa 2007, s. 274.

chizowaną, niedemokratyczną, a przez to m.in. niezdolną do zaakceptowania i *ureczywistnienia idei wolności i demokracji*<sup>14</sup>.

Argumentem, przy pomocy którego przedstawiciele duchowieństwa wyjaśniali ostre wejście kościoła w obszar polityki było na ogół stwierdzenie, że kościół zachowuje się zgodnie z odwiecznymi regułami swej obecności w życiu społecznym, z czego – niezależnie od okoliczności – nigdy się nie wycofał. Przypominano zasługi (zwłaszcza kardynała S. Wyszyńskiego) z czasów realnego socjalizmu oraz wypełnianie przez kościół odwiecznego powołania do *ciągłego i trwałego dawania świadectwa*<sup>15</sup>. Wszystkie te czynniki miały uzasadniać podjęcie po wyborach z 4 czerwca 1989 r. natychmiastowych prób organizowania części Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego (OKP) wokół żądań kościoła o charakterze wyznaniowym.

Rzecz charakterystyczna – po latach można było dowiedzieć się, że osobliwy bieg wydarzeń, inicjowanych ze strony hierarchii, zaskoczył również część pierwszej rządowej ekipy solidarnościowej. Z licznych publikacji o charakterze pamiętnikarskim wynika, że w ówczesnych okolicznościach to nie ludzie PZPR stwarzali zasadnicze problemy w realizacji celów rządu T. Mazowieckiego. Problemy takie pojawiły się po stronie niedawnego „sojusznika w walce” – kościoła, co w warunkach piętrzących się problemów gospodarczych musiało zaskakiwać siłą i bezwzględnością żądań. Wiktor Kulerski – członek rządu T. Mazowieckiego<sup>16</sup> – zdecydowane wejście kościoła w pole walki politycznej podsumował w sposób następujący: *Kościół taką politykę prowadził od dawna i konsekwentnie. W Polsce roku 1990 pojawiła się przed nim nie lada szansa. Polska jest w 90 proc. krajem katolickim. Komunizmu już nie ma. I nie ma jeszcze tej nieznośnej dla Kościoła – nieznośnej równie jak komunizm – liberalnej demokracji zachodniej. Czyli jest okazja, by spróbować stworzyć w Polsce coś nowego. Myślę, że Kościół od początku upatrywał w Polsce pewną szansę na zbudowanie tutaj demokracji katolickiej*<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Patrz: K.B. Janowski, *Kościół katolicki w Polsce a władza. Próba analizy teoriopolitycznej*, [w:] M. Chałubiński (red.), *Transformacje systemowe w Polsce i krajach postkomunistycznych*, Pułtusk 2006, s. 220.

<sup>15</sup> Rozmowa z ks. prof. Remigiuszem Sobańskim p.t. *Wolę wolność od wygod*, „Polityka” nr 38 z 23 września 2006 r., s. 38–40.

<sup>16</sup> W literaturze historycznej znajdujemy informacje, że kandydaturę T. Mazowieckiego na stanowisko premiera zgłosił w kręgach opozycyjnych abp J. Glemp, patrz: A. Dudek, R. Gryz, *Komuniści i kościół w Polsce (1945–1989)*, Kraków 2003, s. 439–440.

<sup>17</sup> Rozmowa Teresy Torańskiej z Wiktorem Kulerskim, [w:] T. Torańska, *MY*, Warszawa 1994, s. 194, 195. Należy dodać, że w tym samym czasie rząd T. Mazowieckiego miał

Rozchwianiu ulegała przy tym ówczesna scena polityczna. W latach 90. uchodzący do niedawna za monolit obóz solidarnościowy rozpadał się na niezliczone ugrupowania polityczne, co skutkowało rozdrobnieniem kształtującego się na nowo systemu partyjnego. I tak do wyborów parlamentarnych z 27 października 1991 r. stanęły 24 ugrupowania polityczne, z czego 20 weszło do Sejmu, przy czym połowa z nich dysponowała niewielką liczbą mandatów. Z gry politycznej w 1991 r. zniknął niedawny sojusznik Lecha Wałęsy – Stronictwo Demokratyczne, a PSL (d. ZSL<sup>18</sup>) powoli rezygnowało ze swojej ideowej wielonurtowości<sup>19</sup>. Pod kierownictwem W. Pawłaka sterowało coraz wyraźniej na prawo. Należy sądzić, że taką postawą PSL m.in. szukał legitymacji dla swej „nieskalanej” socjalizmem obecności w systemie politycznym III RP.

Z domeny publicznej zniknęła też szybko euforia z dokonujących się przemian. Społeczeństwo oczekiwało szybkiej poprawy warunków codziennego życia, jednakże obietnice składane przez obóz „Solidarności” przed wyborami w 1989 r. szybko okazały się nierealne<sup>20</sup>.

Wszczęta przez L. Wałęsę w łonie Solidarności „wojna na górze” dała wyraźny sygnał już nie tylko do politycznych porachunków z formacją „postkomunistyczną” (czyli w praktyce z SdRP, na którą każdego dnia nakładano odpowiedzialność za 45 lat PRL), ale również w łonie obozu solidarnościowego.

Pokłosem narastającego skłócenia nowych elit politycznych było szybkie zużywanie się autorytetów, na skutek czego do życia politycznego wkraczał obyczaj coraz częstszego odwoływania się do Jana Pawła II w rozstrzyganiu bieżących konfliktów politycznych. W ten sposób, z woli środowisk politycznych, papież stawał się najwyższym autoryte-

---

przed sobą najpoważniejsze wyzwania państwowe. *Musiał rozwiązywać bieżące problemy gospodarcze, socjalne, oświatowe i inne. Trzeba było szybko zmieniać Konstytucję i szereg ustaw. Równocześnie trzeba było określić metody prywatyzacji gospodarki, określić zakres planowania i jego stosunek do tworzącego się spontanicznie rynku. Zachodzące procesy zmian określono ogólną nazwą wielkiej transformacji, patrz: W.M. Skrabalak, *Polscy socjaliści w XX wieku*, Warszawa 2010, s. 311–312.*

<sup>18</sup> Polskie Stronictwo Ludowe w nowym politycznym kształcie powstało 5 maja 1990 r. po połączeniu PSL „Odrodzenie” i PSL „wilanowskiego”, kierowanego przez A. Kamińskiego. Patrz: T. Bichta, *Struktura organizacyjna partii politycznych w Polsce po 1989 r.*, Lublin 2010, s. 64–65.

<sup>19</sup> Zwłaszcza po odejściu z działalności partyjnej profesora Mikołaja Kozakiewicza.

<sup>20</sup> Warto w tym kontekście przypomnieć, że drewniane tablice, na których spisano 21 postulatów strajkującej „Solidarności” miały charakter na wskroś socjalistyczny. W 2003 r. tablice trafiły na Światową Listę Dziedzictwa Kulturowego UNESCO „Pamięć świata”.

tem w sprawach wewnętrznych. Politycy polscy traktowali go jako super arbitra. W momentach szczególnego zapętlenia się w konfliktach przedstawiciele elit zwykli także w sposób dla siebie wygodny przywoływać autorytet papieża (lub biskupów)<sup>21</sup>. Dawali tym samym wyraz swojej bezradności, a także braku determinacji w procesie samodzielnego, odpowiedzialnego kształtowania nowego, demokratycznego i świeckiego porządku ustrojowego. Niewątpliwie, nad takim postępowaniem „wisiał” również brak głębszego doświadczenia demokratycznego elit. Nowy porządek ustrojowy tworzony był wszakże „z marszu” i – jak się później okazało – często „metodą prób i błędów”.

Dostrzegł to swego czasu Karol Modzelewski, zauważając, że obecna pozycja kościoła w demokratycznej Polsce to efekt grzechu pierworodnego, popełnionego przez postsolidarnościowe rządy na początku lat 90. Gdy skłócone partie zaczęły tracić poparcie społeczne, jedyny ratunek widziały we wpływach kościoła<sup>22</sup>. Dawało to asumpt do długotrwałej walki, paralizującej scenę polityczną, której zasadniczą cechą stało się współdecydowanie kościoła w podejmowaniu decyzji państwowych, co z konstytucyjnego punktu widzenia w nie mieści się w mechanizmach funkcjonowania nowoczesnego państwa. Chodzi tu w szczególności o relacje państwo-obywatel (katalog praw i wolności obywatelskich) oraz o ponoszenie prawnej i politycznej odpowiedzialności za skutki podejmowanych rozstrzygnięć. W ten sposób, u progu III Rzeczypospolitej, nim zdołano wypracować i uchwalić nową konstytucję, burzono nadzieję na transpozycję standardu obecnego w „starej” Europie, oddzielającego od siebie *sacrum* i *profanum*. Procesowi temu towarzyszyło bezkrytyczne odwoływanie się do historycznych i współczesnych zasług kościoła w kultywowaniu polskich tradycji państwowych.

Stąd stronami konfliktu, toczonego wokół aksjologii polskiego życia państwowego byli i są z jednej strony świeccy teoretycy i zwolennicy

<sup>21</sup> Przykład takiego postępowania według „Polityki” dawała Irena Lipowicz, była poseł Unii Demokratycznej, a obecnie Rzecznik Praw Obywatelskich. W artykule pt. *Co rzecznik myśli* („Polityka” z 10 czerwca 2010 r.) czytamy: *Pewien poseł, który zna Irenę Lipowicz z czasów parlamentarnych twierdzi, że nowa RPO jest bardzo przywiązana do stanowiska Kościoła w wielu sprawach. Dwa lata temu, na jednym z wykładów w warszawskim klasztorze dominikanów opowiadała, jak zagroziła prezesowi kopalni, że jeśli zwolni górników, którzy przygotowali przeciwko niemu pozwy sądowe, to pójdzie do biskupa, aby obłożył go ekskomuniką. Podobno groźba okazała się skuteczna. Prelegentka dodała, że tylko raz, właśnie wtedy, posłużyła się w polityce autorytetem kościoła.*

<sup>22</sup> Wypowiedź zaczerpnięta [z:] A. Pawlicka, M. Gajek, *Fatalne zauroczenie*, „Wprost” z 26 lipca 2010 r., s. 26.

liberalnej myśli prawniczej oraz stojący na tym gruncie ideologicznym reprezentanci partii politycznych, a z drugiej – hierarchia kościoła rzymsko-katolickiego i środowiska społeczne, związane z konfesyjnym nurtem w polityce, które można odnaleźć w większości partii politycznych, funkcjonujących na polskiej scenie politycznej. Najsilniejsze impulsy do kontynuowania tego sporu płynęły ze strony bloku narodowo-katolicko-konserwatywnego.

Pierwszym, zdecydowanym sygnałem, świadczącym o wejściu hierarchii kościoła rzymsko-katolickiego na pole walki politycznej było zażądanie zmiany prawa umożliwiającego przerywanie ciąży. Już w „Sejmie kontraktowym” rozgorzał w tej kwestii spór, ujawniający podziały światopoglądowe w ramach formacji parlamentarnej Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego (OKP). Znalazło to wyraz w zgłoszeniu w Senacie projektu *ustawy o ochronie prawnej dziecka poczętego*. Spór wokół tzw. ustawy „antyaborcyjnej” z parlamentu przeniósł się do społeczeństwa, przybierając nienotowany wówczas wymiar sprzeciwu, kierowanego przeciw zamiarom i agresji klerykalnej prawicy, ujawnionej po latach politycznego „uśpienia”.

Kolejnym żądaniem było wprowadzenie religii do szkół i przedszkoli, jednakże ówczesny stan prawny nie pozwalał na szybkie spełnienie oczekiwań kościoła. W warunkach presji ze strony hierarchii kościelnej rząd T. Mazowieckiego spełnił jednak oczekiwanie hierarchii<sup>23</sup>. *Odpowiednie instrukcje (z 3 VIII i 24 VIII 1990) Minister Edukacji Narodowej wydał bez szczegółowego upoważnienia ustawowego i wbrew przepisom obowiązującej wówczas Konstytucji*<sup>24</sup>. Tak więc, już po pierwszych miesiącach pracy rządu T. Mazowieckiego, nie trudno było dostrzec, że w nowych uwarunkowaniach politycznych hierarchia kościelna pretenduje *do roli zwierzchnika nad nową władzą*<sup>25</sup>. Wkrótce stało się jasne, że kościół przedstawi kolejne oczekiwania, które odbiją się szerokim echem w społeczeństwie i nowych elitach politycznych. Po latach Józefa Hennelowa (posłanka OKP i UD) wspominała: *nie tak miało to wyglądać. Posłowie zamierzali zrobić to ustawą oświatową uchwaloną zamiast tej, która powstała za PRL-u i która określała charakter szkoły jako świecki. Ale to wymagało czasu, tymczasem Kościołowi*

<sup>23</sup> W publicystyce wspomina się, że T. Mazowiecki po objęciu urzędu premiera z pierwszą wizytą pojechał do Watykanu i od razu zadeklarował, że jest gotów do rozmów o Konkordacie. Patrz: *Kościół bierze państwo*, rozmowa Jacka Żakowskiego z Małgorzatą Winiarczyk-Kossakowską, „Polityka” z 2 września 2010 r.

<sup>24</sup> P. Borecki, M. Pietrzak, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych a Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 5, s. 23.

<sup>25</sup> B. Łagowski w rozmowie pt. *Kościół ma zbyt duże wpływy...*



zależało, by nauczanie religii w szkole rozpoczęto jak najszybciej. Zabrakło namysłu, jak to zorganizować...<sup>26</sup>. Nie trudno w tych słowach dopatrzeć się żalu z powodu pójścia w tej sprawie na skróty i zarazem krytyki zachowania kościoła, który od początku wymuszał dogodnie dla siebie decyzje w sposób nieuwzględniający planów i koncepcji tych, którzy brali na siebie prawną i polityczną odpowiedzialność za kraj<sup>27</sup>. Trudno jest też wyrokować, czy w 1990 r. wzorowano się w tej kwestii na precedensie przedwojennego „okólnika Bartla”<sup>28</sup>, przy pomocy którego rządy sanacyjne – wbrew literze Konstytucji z 17 marca 1921 r. – umożliwiły kościołowi rzymskokatolickiemu kontrolę nad linią wychowawczą szkolnictwa na poziomie podstawowym i średnim. W każdym razie proste skojarzenia z tamtym doświadczeniem nasuwają się same.

Ze strony OKP ugodowe zachowanie rządu T. Mazowieckiego wobec żądań kościoła tłumaczone było obiektywnymi i subiektywnymi słabościami nowego układu politycznego, wynikającymi z pojawienia się podziałów politycznych w OKP, kontrowersji wokół zapowiedzi „grubej kreski” oraz narastających trudności ekonomicznych kraju.

Jak już zaznaczono, nie bez znaczenia dla narastającej aktywności kościoła na polu politycznym były poglądy i zachowanie papieża Jana Pawła II. W publicystyce zwraca się dziś uwagę, że znaczącym wyznacznikiem dla kształtowania relacji państwo-kościół na początku transformacji były poglądy papieża na kwestię neutralności światopoglądowej państwa. Warto więc przypomnieć, że katolicy już w latach 60.<sup>29</sup> dwudziestego stulecia otrzymali od Soboru Watykańskiego II liczne dokumenty będące wyrazem uwspółcześnienia Kościoła (*aggiornamento*) oraz woli prowadzenia dialogu w duchu współlistnienia z przedstawicielami innych religii i niewierzących (*convivienza*). Jedno z najważniejszych stanowisk zostało zawarte w soborowej konstytucji *Gaudium et Spes*, która – jak podkreślają

---

<sup>26</sup> J. Hennelowa, *Msza, spektakl polityczny*, „Gazeta Wyborcza” z 27 lipca 2010 r., s. 16. Por. także J. Podgórska, *Kreska łamie prawo*, „Polityka” nr 27 z 3 lipca 2010 r., s. 28–29.

<sup>27</sup> W kontekście tym niektóre środowiska laickie przyrównywały żądania kleru po 1989 r. do rzeczywistości wyznaniowej w II RP, a zwłaszcza rozwój stosunków na linii kościół-państwo po zamachu majowym z 1926 r. W szczególności przypominano historię klerikalizacji szkolnictwa powszechnego (działania Akcji Katolickiej, „okólnik Bartla”). Jednakże należy zaznaczyć, że wówczas klerikalizacja szkolnictwa spotykała się ze zdecydowanym sprzeciwem Związku Nauczycielstwa Polskiego, patrz: J. Barycka, *Stosunek kleru do państwa i oświaty. Fakty i dokumenty*, Warszawa 1934.

<sup>28</sup> Dz.U. RP Nr 1 z 1927 r.

<sup>29</sup> Sobór Watykański II trwał trzy lata, zainaugurował go papież Jan XXIII, a zakończył papież Paweł VI.

to znawcy przedmiotu – miała zamknąć epokę praktyki określanej mianem „sojuszu tronu z ołtarzem”<sup>30</sup>.

Należy jednak dodać, że choć Sobór II Watykański uznał współczesne, świeckie i pluralistyczne państwo „jako prawomocną formę społeczną, to jednak „nie zaakceptował wprost systemu rozdziału kościoła od państwa”<sup>31</sup>. Według postanowień Soboru, prawo Boże nadal powinno warunkować życie społeczne i państwowe, a władza świecka jest zobowiązana popierać wartości religijne w środkach masowego przekazu. Paweł Borecki pisze, że kościół, *odrzucając zarówno model państwa konfesyjnego, jak i laicystycznego/.../ zaakceptował jego świeckość, nadając jednak temu pojęciu specyficzną, zredukowaną treść, obejmującą przede wszystkim zasadę niekompetencji państwa w sprawach religijnych, a zarazem wykluczającą neutralność światopoglądową*. W literaturze przedmiotu taka postawa nazwana jest kompromisem między tradycyjną, polityczną doktryną papieską, a elementami o rodowodzie liberalnym<sup>32</sup>.

O tym, że Jan Paweł II miał „ograniczone zaufanie” do zasady neutralności światopoglądowej państwa mogliśmy się przekonać w czasie czwartej pielgrzymki do Polski, kiedy to w czasie pobytu w Lubaczowie 3 czerwca 1991 r. ogłosił, że: *my, katolicy, prosimy więc o wzięcie pod uwagę naszego punktu widzenia, że bardzo wielu spośród nas czułoby się nieswojo w państwie, z którego struktur wyrzucono by Boga, a to pod pozorem światopoglądowej neutralności, i dalej – postulat neutralności światopoglądowej jest słuszny głównie w tym zakresie, że państwo powinno chronić wolność sumienia i wyznania wszystkich swoich obywateli, niezależnie od tego, jaką religię wyznają. Ale postulat, ażeby do życia społecznego i państwowego w żaden sposób nie dopuszczać wymiaru świętości, jest postulatem ateizowania państwa i życia społecznego i niewiele ma wspólnego ze światopoglądową neutralnością*. Tymi słowami papież wypowiedział się w istocie rzeczy przeciwko neutralności światopoglądowej państwa. Józefa Hennelowa, publicystka „Tygodnika Powszechnego”, niedawno stwierdziła, że to rzekomo *w opacznej interpretacji tych papieskich słów należy upatrywać późniejszych konfliktów dotyczących sposobu realizacji wartości chrześcijańskich w życiu publicznym*<sup>33</sup>. Na skutek – jej zdaniem – niewłaściwej interpretacji słów papieża górę wzięła walka o symbole, wartości chrześcijańskie stały się wywieszką i sloganem, a o uczestnictwie w życiu publicznym miało odtąd decydo-

<sup>30</sup> Patrz: A. Szostkiewicz, *Okna otwarte*, „Polityka” z 30 czerwca 2005 r.

<sup>31</sup> P. Borecki, *Koncepcja relacji Kościoła i państwa w nauczaniu społecznym Jana Pawła II*, <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s.4136>

<sup>32</sup> Tamże.

<sup>33</sup> J. Hennelowa, *Msza, spektakl...* .

wać kryterium wyznaniowe. Z emblematowej religijności i oportunistu brało się szereg spektakularnych nawróceń i neoficka gorliwość. *Rewersem dekretowania wartości chrześcijańskich w życiu, bo chyba tak zrozumieliśmy papieskie wezwania z Lubaczowa, stały się msze z udziałem polityków /.../ To są już właściwie spektakle polityczne z przemowami, okrzykami, brawami zwolenników, które czynią z mszy instrument polityczny*<sup>34</sup>.

Na dowody egzekwowania porządku prawnego, gwarantującego po 1989 r. obecność „świętości w życiu publicznym” nie trzeba było długo czekać. Obserwując polską rzeczywistość polityczną nie trudno było odnieść wrażenie, że w praktyce ani postanowienia Soboru Watykańskiego II nie mają większego znaczenia, ani też wypracowywane w toku transformacji przepisy polskiego prawa stanowionego. Przy forsowaniu kolejnych żądań, zarówno przedstawiciele hierarchii kościelnej nie powoływali się na dorobek Soboru Watykańskiego II, ani też nie zaprzęтали sobie tym głowę zdeorientowani wierni. Wśród komentatorów takiego zachowania nie trudno było trafić na opinię, że w czasie pontyfikatu Jana Pawła II dzieło *Vaticanum II* zostało dalece przeorientowane na rzecz powrotu do stanu przedsoborowego<sup>35</sup>.

Klimat polityczny, naznaczony osobowością Jana Pawła II i umacniającą się pozycją hierarchii i kościoła rzymsko-katolickiego przenosił się na funkcjonowanie konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej.

W pierwszych wolnych wyborach parlamentarnych z 1991 r., za aprobatą Episkopatu Polski, wzięła udział Wyborcza Akcja Katolicka. To wówczas z ust biskupa Józefa Michalika padło zalecenie: *katolik ma obowiązek głosować na katolika, chrześcijanin na chrześcijanina, muzułmanin na muzułmanina, żyd na żyda, mason na masona, komunista na komunistę*<sup>36</sup>. Ponawianym przez biskupów zaleceniom w niektórych diecezjach dodat-

<sup>34</sup> Tamże.

<sup>35</sup> Pogląd taki wypowiedział Hans Kung: *papież Polak i jego prawa ręka kardynał Ratzinger tak przeorientowali dzieło soborowe, że w istocie rzeczy zdradzili Vaticanum II*. Cytując [za:] A. Szostkiewicz, *Okna szeroko otwarte*, „Polityka” z 30 czerwca 2005 r. Zob. także: T. Wołek, *Tron ponad ołtarzem*, „Polityka” z 10 marca 2007 r., s. 28–31 oraz S. Obirek, *To nie polski papież obalił komunizm*, „Gazeta Wyborcza” z 29 listopada 2008 r. W artykule tym S. Obirek napisał, że *teologowie, którzy odegrali kluczową rolę na Soborze Watykańskim II, inicjatorzy najgłębszych przemian, za pontyfikatu polskiego papieża byli zepchnięci na boczny tor. Jan Paweł II łagodził, a de facto hamował przemiany, które zapoczątkował Sobór Watykański II*.

<sup>36</sup> *Wybory do parlamentu sprawdzianem dojrzałości i sumienia narodu. Wypowiedź biskupa Józefa Michalika ordynariusza gorzowskiego na zakończenie mszy św. w kościele pod wezwaniem Świętego Krzyża w Gorzowie Wielkopolskim, 28 września 1991 r., tekst [w:] „Niedziela” z 27 października 1991 r.*

kowo towarzyszyły instrukcje, zawierające nazwy partii, na które wierni powinni głosować.

Wybrany w pierwszych, wolnych wyborach Sejm I kadencji (1991–1993) stał się polem ostrej walki światopoglądowej. Najpierw posłowie ZChN wprowadzili do uchwalonej *Ustawy o radiofonii i telewizji* z 29 grudnia 1992 r. przepisy, ustanawiające zakaz naruszania w audycjach uczuć religijnych ich odbiorców oraz nakaz respektowania w programach publicznej radiofonii i telewizji wartości chrześcijańskich, pokrywających się z uniwersalnymi zasadami etyki. Ustawa ta została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego (dalej TK), który 7 czerwca 1994 r. (K. 17/93) wydał orzeczenie<sup>37</sup> o zgodności tych przepisów z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa oraz z zasadą równości<sup>38</sup>. W wielu późniejszych opracowaniach teoretycznych przepis ten był wskazywany jako instrument cenzury światopoglądowej i politycznej.

Również w I kadencji Sejmu (1991–1993) projekt *Ustawy o ochronie prawnej dziecka poczętego* został ponownie wniesiony pod obrady parlamentu, tym razem z inicjatywy posłów Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego (ZChN). Również i tym razem rozgorzał ostry spór polityczny, który posłowie lewicy chcieli rozstrzygnąć w drodze przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum. Inicjatywa ta została poparta utworzeniem społecznego ruchu proreferendalnego, który zebrał poparcie 1 300 000 podpisów. Projekt uchwały o referendum został jednakże odrzucony w Sejmie 7 stycznia 1993 r. To wówczas posłanka ZChN – Halina Nowina-Konopka powiedziała, że *o sprawach dla państwa najważniejszych nie może decydować jakieś przypadkowe społeczeństwo*. Skutek tego był taki, że Polska do dziś posługuje się przepisami, uważanymi w tej dziedzinie za najbardziej restrykcyjne w Europie<sup>39</sup>.

W czasie II kadencji Sejmu (1993–1997) prawo to zostało złagodzone z inicjatywy posłów lewicy 30 sierpnia 1996 r. Niecały rok później przepisy liberalizujące ustawę antyaborcyjną zostały uznane przez TK za niekonstytucyjne i 18 grudnia 1997 r. złagodzona ustawa w brzmieniu

<sup>37</sup> W skład składu orzekającego wchodził: Andrzej Zoll (sprawozdawca), Tomasz Dybowski, Lech Garlicki, Stefan Jaworski, Wojciech Łączkowski, Ferdynand Rymarz, Wojciech Sokolewicz, Błażej Wierzbowski i Janina Zakrzewska .

<sup>38</sup> W sferze konstytucyjnej obowiązywały wtedy pozostawione w mocy przepisy Konstytucji z 1952 r. oraz Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426.

<sup>39</sup> Patrz: L. Ossowski, *Próba symulacji liczby aborcji w Polsce na podstawie danych w wybranych krajach europejskich*, „Studia Demograficzne” 2010, nr 1–2.

z 1996 r. utraciła moc obowiązującą<sup>40</sup>. Skutek tego orzeczenia jest taki, że w sprawie aborcji mamy jedno z najbardziej restrykcyjnych przepisów w Europie, jak na ironię nazywane przez niektórych polityków „kompromisem”<sup>41</sup>.

Unieważnienie przez TK liberalizacji „prawa antyaborcyjnego” było kolejnym sukcesem kościoła na polu walki światopoglądowej, co więcej – kolejny raz osiągnięty przy pomocy organu państwowego. Należy jednak podkreślić, że powyższe orzeczenie TK zostało poddane krytyce zarówno w kręgach prawniczych, jak i wywołało zdumienie wśród części członków pracującej już wówczas Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (dalej KKZN)<sup>42</sup>. Większość jej członków pisząc konstytucję nie przewidywała nadania takiej interpretacji zasadzie demokratycznego państwa prawa, jak uczynił to w tym przypadku skład sędziowski TK. Zdumienie to było tym bardziej zasadne, że w toku prac Komisji Konstytucyjnej zgłoszony był przecież postulat ochrony życia ludzkiego „od momentu poczęcia” i został już w początkowej fazie prac odrzucony (czyli w 1995 r.). Za taką decyzją opowiedziało się wówczas 30 spośród 43 głosujących członków Komisji Konstytucyjnej<sup>43</sup>. Nie mogli być tego nieświadomi prawnicy zasiadający w składzie orzekającym, zwłaszcza że niektórzy z nich uczestniczyli w różnej formie w pracach KKZG.

Orzeczenie to można więc przywoływać jako przykład postawienia się sędziów TK ze względów ideologicznych ponad literę konstytucji,

<sup>40</sup> Chodzi o orzeczenie z 28 maja 1997 r. (K. 26/96), które zapadło w składzie: Andrzej Zoll (przewodniczący i sprawozdawca) oraz Zdzisław Czeszejko-Sochacki, Tomasz Dybowski, Lech Garlicki, Stefan J. Jaworski, Krzysztof Kolasiński, Wojciech Łączkowski, Ferdynand Rymarz, Jadwiga Skórzewska-Łosiak, Wojciech Sokolewicz, Janusz Trzciniński, Błażej Wierzbowski. W imieniu grupy senatorów stawali w TK Alicja Grześkowiak i adwokat Bednarkiewicz. Zdania odrębne do wyroku zgłosili sędziowie Lech Garlicki, Zdzisław Czeszejko-Sochacki i Wojciech Sokolewicz. Do tego wyroku Jan Woleński napisał głosę, która ukazała się w „Prawie i Życiu” 1997, nr 34(1704), s. 18–19. Autor uznał, że w tym orzeczeniu TK przekroczył swe kompetencje. Najpierw wywiódł z obowiązującej wówczas „małej konstytucji” zasadę ochrony życia od początku jego istnienia (!), a potem uznał zaskarżoną ustawę za niezgodną z konstytucją.

<sup>41</sup> Por. wypowiedź J. Podgórskiej w artykule *Tematy do debaty*, „Polityka” z 18 września 2010 r., s. 39.

<sup>42</sup> M.in. Ryszard Bugaj stwierdził, że „gdybyśmy wiedzieli, że Trybunał na podstawie art. 2 mówiącego, że Rzeczpospolita jest państwem prawa, zakwestionuje przepis o prawie do przerywania ciąży ze względów społecznych, to prawdopodobnie w ogóle nie wpisalibyśmy tego artykułu do konstytucji”, [w:] E. Olczyk, B. Waszkielewicz, *Ostry spór o rolę Trybunału*, „Rzeczpospolita” 2007, nr 111.

<sup>43</sup> W dyskusji nad tą kwestią i w przywołanym głosowaniu brała udział także autorka, która była członkiem Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

a także ponad intencje i upoważnienie ustrojodawcy. Z tego też powodu rozstrzygnięcie to może być uważane za łamiące elementy składowe klauzuli demokratycznego państwa prawa, na którą sędziowie (a zwłaszcza sędzia sprawozdawca) sami się powoływali (w tym na takie jej elementy, jak zaufanie obywateli do państwa i praworządność)<sup>44</sup>.

Jak się później okazało, nie był to jedyny przypadek zmiany znaczenia pojęć konstytucyjnych i ich doktrynalnej zawartości w stosunku do ustaleń, jakich dokonano w ramach prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Postawa taka objawiała się w toku praktyki orzeczniczej TK najczęściej przy rozstrzygnięciach sporów prawnych o zabarwieniu religijnym i polityczno-historycznym.

Wobec takiej interpretacji Konstytucji w środowiskach prawniczych odezwały się w ostatnich latach głosy krytyki, przy czym podkreślano, że TK nie jest w żaden sposób umocowany do zmiany znaczenia pojęć prawnych, przyjętych od dawna nie tylko w nauce polskiej, ale również w nauce europejskiej<sup>45</sup>.

Nie ulega bowiem wątpliwości, że w sprawach światopoglądowych sędziowie TK nie zawsze byli w stanie sprostać wyzwaniu państwa demokratyczno-liberalnego, jakim jest bezstronność światopoglądowa. Świadczy o tym chociażby praktyka lat następnych, a w tym m.in. orzeczenie TK z 2 grudnia 2009 r., dotyczące zaliczania ocen z religii do średniej na świadectwie szkolnym, w uzasadnieniu którego – według opinii prawników – odwrócono konstytucyjną relację między ustawą zasadniczą a konkordatem<sup>46</sup> (niestety, na korzyść konkordatu, a nie na korzyść Konstytucji<sup>47</sup>).

<sup>44</sup> Por. M. Wyrzykowski, *Legislacja – demokratyczne państwo prawa – radykalne reformy polityczne i gospodarcze*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 5, s. 27.

<sup>45</sup> Kongres „Wolność we współczesnym świecie”, Warszawa 21–23 maja 2010 r. Wypowiedź M. Wyrzykowskiego w panelu pt.: *Konstytucja i Trybunał Konstytucyjny jako gwarant wolności i liberalnej demokracji*.

<sup>46</sup> P. Borecki i M. Pietrzak w związku z tym stwierdzili: *Podjęcie Trybunału, zdradzające ukryty konserwatyzm, zdaje się legitymizować przyjęcie w procesie wykładni przepisów wyznaniowych Konstytucji z 1997 r. zasady wyrażonej w art. 114 Konstytucji Marcowej („Wyznanie rzymsko-katolickie, będące religią przeważającą większości narodu, zajmuje w Państwie naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań”). Należy również zauważyć, że pojęcie „polskich tradycji i uwarunkowań społecznych” obejmuje także zaangażowanie się kościoła hierarchicznego w procesy polityczne (wybory, referenda) oraz oddziaływanie w różnych formach na świeckie organy władzy publicznej, nie zawsze korzystne dla interesów państwa. P. Borecki, M. Pietrzak, *Bezstronność światopoglądowa...**

<sup>47</sup> Z wyroku tego był zadowolony Roman Giertych, który – jako minister edukacji narodowej – podpisał rozporządzenie o wliczaniu oceny z religii do średniej na świadectwie.

W komentarzach do tych orzeczeń przypomiano notoryczną stronniczość TK w przypadkach, dotyczących interesów Kościoła<sup>48</sup>. Stąd w literaturze prawnopolitologicznej nie trudno jest znaleźć opinię, że *w odniesieniu do spraw konfesyjnych Trybunał wskazuje sui generis zasadę przychylności wobec problematyki wyznaniowej, czy jeszcze ściślej rzecz ujmując teistycznej w ogólności, a wobec Kościoła katolickiego w szczególności*<sup>49</sup>. W innych ocenach wskazywano, że w opisanych sprawach – ważnych dla budowania etosu państwa demokratycznego – za każdym razem Trybunał uznawał kwestionowane regulacje prawne za zgodne z Konstytucją, chociaż ich *niekonstytucyjność jest oczywista*<sup>50</sup>.

Na tej podstawie formułowane są poglądy, że na skutek znanej praktyki orzeczniczej TK w sprawach światopoglądowych, zostało znacznie zawężone pole dochodzenia sprawiedliwości w przypadku naruszania praw indywidualnych. W niektórych przypadkach można nawet z góry założyć, że dochodzenie tych praw na gruncie polskim nie daje wielkich szans na wyrok zgodny z literą i duchem konstytucji. Nową szansę w tych sprawach daje dopiero kognicja Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, z której obywatele RP mogą korzystać od czasu ratyfikacji przez Polskę w 1993 r. Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Doświadczenie wskazuje, że coraz częściej obywatele RP korzystają z tej drogi, choć jest to postępowanie kosztowne i przewlekłe.

---

W orzekający skład sędziowski wchodził: Ewa Łętowska – przewodnicząca (zdanie odrębne do wyroku), Marian Grzybowski, Wojciech Hermeliński, Adam Jamróz (sprawozdawca), Marek Kotlinowski. Warto zauważyć, że przychylność sędziów TK dla statusu lekcji religii w szkole nie idzie w parze z zainteresowaniem uczniów, którzy coraz częściej kontestują obecność tego przedmiotu w programach nauczania, a wówczas, kiedy mogą już samodzielnie podejmować decyzję co do uczestnictwa, rezygnują z lekcji religii.

<sup>48</sup> Patrz: J. Szymanek, *Religia w szkole publicznej (uwagi krytyczne na tle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego)*, „Myśl Socjaldemokratyczna” 2010, nr 2/3, s. 87.

<sup>49</sup> Tamże, s. 87.

<sup>50</sup> R. Graczyk, *Religia z urzędu*, „Newsweek” z 26 września 2010 r. W kontekście tym należy również wspomnieć o wyborze 6 czerwca 2010 r. nowego Rzecznika Praw Obywatelskich, którym została z poparcia PO i PSL Irena Lipowicz, wcześniej reprezentantka konserwatywnego skrzydła Unii Demokratycznej i Unii Wolności. Głosowała, jako jedna z dwojga posłów klubu UD, za wprowadzeniem do ustawy o radiofonii i telewizji obowiązku respektowania w mediach wartości chrześcijańskich. Zwolenniczka jak najszybszego ratyfikowania Konkordatu i umieszczenia stopnia z religii na świadectwach szkolnych. Jej kandydatura spotkała się z krytyką środowisk lewicowych (Krytyka Polityczna), zwłaszcza że jej konkurentem w ubieganiu się o ten urząd był Wojciech Sadurski, zgłoszony przez SLD.

Na przestrzeni minionych 22 lat, pod wpływem nadmiernej ugodowości elit i nieustannej ofensywy ideologicznej kościoła, polska scena polityczna przesunęła się wyraźnie na prawo. Tradycyjny podział na lewicę, centrum i prawicę ma dziś zupełnie inny wyraz organizacyjny, niż miało to miejsce w połowie lat 90. Mam w szczególności na myśli zdominowanie sceny publicznej przez dwie silne partie prawicowe. Procesowi temu towarzyszy narastająca nieufność i zniechęcenie tych, którzy wcześniej zakładali, że państwo demokratyczne nie pozwoli jakiegokolwiek instytucji zewnętrznej (patrz: autonomia państwa i kościoła) na nienależną jej pozycję i wpływ. Brak na tym polu skłonności do porozumienia powoduje trwałość konfliktów, które w nowoczesnym państwie powinny być już dawno przezwyciężone. Taki stan rzeczy bez wątpienia hamuje szansę na rozwój w każdej dziedzinie życia społecznego.

Była działaczka opozycyjna – Barbara Labuda uważa, że spory, które z dużą siłą wybuchły przed 22 laty wokół problemu państwo-kościół w istocie rzeczy nigdy nie zostały w Polsce zakończone, a jedynie „wytlumione, wytłamszone, zakłajstrowane”. Takiej ugodowej, czy oportunistycznej postawie przyświecały często „cele wyższego rzędu”, czyli konieczność przeprowadzenia wielkich reform. *Chodziło o to, by Kościoła nie zrażać do nowej władzy, mającej do przeprowadzenia fundamentalne reformy, które muszą objąć wszystkie dziedziny życia, bo system komunistyczny opierał się na monopolu wszystkiego. Jednak takie próby pozyskiwania przychylności Kościoła były polityką strusia i ustępstw. Polityką szkodliwą dla demokratycznego państwa polskiego. Jednymi kierowały racje wyższe, innymi brak krytycyzmu, a jeszcze inni robili to z oportunistycznym. Nie zmienia to faktu, że reformy były bez precedensu w skali świata. /.../ Wtedy, nawet jeśli człowiek był uściekły, to chował gniew do kieszeni*<sup>51</sup>.

Zgódźmy się, że argumenty te tylko w jakimś stopniu usprawiedliwiają „uświadomiony oportunizm” większości klasy politycznej, ponieważ problemy „załatwiane” po 1989 r. w sposób niedemokratyczny, bez wymaganej debaty, powracają do przestrzeni publicznej z taką samą siłą, jak przed 22 laty. Dzieje się tak zwłaszcza dlatego, że kościół przez cały ten czas okazywał w sprawach światopoglądowych postawę bezkompromisową, coraz częściej dziś kontestowaną w różnych kręgach społecznych. Nie wywołuje zdziwienia wypowiedziany przez wielu pogląd, że *Polski kościół jest potężny, ekspansywny, czasem tryumfalistyczny. I ma różne oblicza, bo jego obecność objawia się w różnych formach. Bardzo dobrych, szlachetnych,*

<sup>51</sup> *Polskie cierpiętnictwo nas ogranicza*, rozmowa M. Subotić z Barbarą Labudą, „Rzeczpospolita” z 15 listopada 2010 r., s. A16.



takich, jak zakonnice zajmujące się filantropią albo środowiska intelektualne skupione wokół „Tygodnika Powszechnego”, „Znaku”, „Więzi”. Ale jest też część kościoła władzy, a nawet chciwości<sup>52</sup>.

Należy zauważyć, że w kręgach postępowej inteligencji coraz wyraźniej pojawiało się wołanie o samodzielność polityków w rozwiązywaniu prawnych aspektów kwestii światopoglądowych<sup>53</sup>. Jesienią 2009 r. na łamach poczytnego tygodnika opinii publicyści skierowali apel do polityków: *Stańcie się partnerami Kościoła, a nie wykonawcami. Nie bójcie się*<sup>54</sup>. W krytycznej debacie, która rozwinęła się po katastrofie smoleńskiej wskazywano na *niemoc państwa demokratycznego jako stróża konstytucyjnego rozdziału państwa od Kościoła*<sup>55</sup>.

Awantura „wokół krzyża” z lata 2010 r. ujawniła obecność głębokich podziałów nie tylko w obrębie klasy politycznej, ale i wśród „zwykłych ludzi”, którzy jak zauważył Tadeusz Mazowiecki – *przestają ze sobą normalnie rozmawiać, gdyż są tak emocjonalnie podzieleni, jak nigdy wcześniej*<sup>56</sup>. Doświadczenia lat 2010/2011 wskazują, że ekspansja ideologiczno-polityczna kościoła może być pohamowana jednak tylko przez reakcję samego społeczeństwa, ponieważ elity polityczne na to się nie zdobędą.

Istnieją pierwsze symptomy przewartościowywania dotychczasowych postaw i reakcji: od 1989 r. wiele się w Polsce zmieniło, a w tym przede wszystkim dojrzało w nowych warunkach ustrojowych nowe pokolenie Polek i Polaków, mające już inne doświadczenie z kościołem niż generacja okresu przełomu. Z badań wynika, że niektóre dogmaty kościoła w sprawach wiary przyjmowane są przez ludzi młodych z coraz większym dystansem, a sztucznie kreowane „pokolenie JP II”<sup>57</sup> zostało przez psychologów społecznych opatrzone mianem „nazwy wirtualnej”, której desygnat w istocie rzeczy nigdy nie istniał. W rezultacie ujawnienia się tych tendencji, w społeczeństwie polskim nasiliła się dyskusja nad miejscem kościoła i kleru w polityce polskiej. Być może stanowi ona sygnał nadchodzących zmian.

<sup>52</sup> B. Labuda, tamże. Należy dodać, że za swą krytyczną postawę w sprawach państwokościół B. Labuda została usunięta z Unii Wolności. Opowiadał się za tym m.in. ówczesny sekretarz generalny UW – Bronisław Komorowski.

<sup>53</sup> Patrz T. Wołek, *Tron ponad ołtarzem*, „Polityka” z 10 marca 2007 r., s. 28.

<sup>54</sup> M. Janicki, W. Władyka, *Politycy w zakrystii*, „Polityka” z 26 września 2009 r., s. 16–18.

<sup>55</sup> A. Szostkiewicz, *Wybory Kościoła...*

<sup>56</sup> Rozmowa J. Paradowskiej z T. Mazowieckim pt. *Kaczyński wznieca rokosz*, „Polityka” z 31 lipca 2010 r., s. 18.

<sup>57</sup> Nazwa ta miała określać pokolenie młodzieży skupionej wokół nauk papieża Jana Pawła II.

**STRESZCZENIE**

Artykuł opisuje fragment relacji państwo-kościół, w części dotyczącej sporu o aksjologię Konstytucji RP. Scharakteryzowane są w nim główne stanowiska podmiotów konkurujących w codziennej, politycznej walce „o rząd dusz”. Podawane są również przykłady ilustrujące proces odchodzenia elit od tych przepisów Konstytucji, które określiły prawne ramy stosunków między państwem a kościołem, a którymi dla hierarchii kościelnej okazały się niewygodne nie tylko z powodów ideologicznych.

Autorka uważa, że na gruncie stosunków Państwo-Kościół mamy w Polsce znów do czynienia ze zjawiskiem, które w literaturze przedmiotu określane jest mianem „konstytucji pisanej” i „konstytucji rzeczywistej”. Pozwala to niektórym autorom na stwierdzenia, że Polska nie jest dziś państwem neutralnym światopoglądowo. Naruszane są w tej płaszczyźnie nie tylko przepisy Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., ale również obowiązujące standardy europejskie. Na skutek narastającego oporu społecznego rysuje się jednakże szansa na zmianę.

*Danuta Waniek*

**DEBATE OVER BASIC STATE AND THE CHURCH CONSTITUTIONAL VALUES BETWEEN 1989–1997, WITH CONSIDERATION OF POLITICAL PRACTICE IN REPUBLIC OF POLAND**

Article portrays part of relations of church and state, in matter of dispute over axiology of the constitution. In the paper main positions of entities competing in everyday, political fight over “row of souls” are characterized. Article also includes examples, illustrating process of elite leaving from constitutional regulations, describing relations between church and the state and which where inconvenient for churches hierarchy due to ideological issues.

Authoress regards, on grounds of State-Church relations, we are dealing with phenomenon, which can be described as a “written constitution” and “genuine/real constitution”. It allows many authors to declare that today’s Poland is not neutral. On that ground there not only constitutional regulations of 1997 are being violated but also European standards. As a result of growing common resistance there are being outlined some chances for change.

**KEY WORDS:** *state, church, constitutional values, dispute, political practice of III RP*

Paweł Sobczyk

## Proceduralna niekonstytucyjność nowelizacji ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej

SŁOWA KLUCZOWE:

*Konstytucja, konstytucyjność, Rada Ministrów,  
Kościół Katolicki, bilateralizm*

STUDIA I ANALIZY

### Wprowadzenie

16 grudnia 2010 roku została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>. Na podstawie przepisów tej ustawy (art. 1) zostały uchylone art. 62, art. 63 ust. 4–8, art. 64, art. 65 i art. 67 ustawy z dnia 17 maja o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP. Ponadto ustawodawca na mocy art. 2 zniósł z dniem 1 marca 2011 roku Komisję Majątkową, postanawiając jednocześnie w art. 2 ust. 2, iż do dnia 28 lutego 2011 roku zakończy ona prace.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, poprzez zmianę w prawie, wnioskodawca, czyli Rada Ministrów, zamierzał osiągnąć następujący cel: „celem projektowanej regulacji jest jedynie likwidacja Komisji Majątkowej, nie zaś samego postępowania regulacyjnego”<sup>2</sup>. Ustawa zniósła zatem Komisję Majątkową, nie znosząc postępowania regulacyjnego prowadzonego na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 roku przed Komisją Majątkową, przy jednoczesnym powierzeniu sądom prowadzenia postę-

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 18, poz. 89.

<sup>2</sup> *Uzasadnienie do projektu ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji, Druk sejmowy nr 3678.

powań rewindykacyjnych w nowym trybie. Czy cel zamierzony przez wnioskodawcę został osiągnięty zgodnie z obowiązującą Konstytucją RP?

## Postępowanie regulacyjne

Wśród przepisów przejściowych i końcowych ustawy z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP znajdują się przepisy rozdziału I „Regulacja spraw majątkowych Kościoła”, wśród których zasadniczą część stanowią postanowienia dotyczące tzw. postępowania regulacyjnego. Przedmiotem postępowania regulacyjnego jest przywrócenie prawa własności lub przekazanie prawa własności<sup>3</sup>. Z przepisów przywołanej ustawy wynika, iż polski ustawodawca przewidział dwa tryby regulacji stanu prawnego nieruchomości kościelnych. Pierwszy to regulacja w drodze decyzji wojewody, drugi natomiast to regulacja w trybie decyzji specjalnie w tym celu powołanej Komisji Majątkowej, złożonej z przedstawicieli Rządu RP i Episkopatu Polski<sup>4</sup>. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, dokonując wykładni art. 61 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku, „postępowanie regulacyjne przed Komisją Majątkową (...) przypomina w pewnym stopniu postępowanie polubowne, w którym rozpatrywane jest roszczenie *quasi-windykacyjne*, z tym że kościelna osoba prawna domaga się nie tylko zwrotu nieruchomości lub jej części (windykacja), lecz również przywrócenia własności”<sup>5</sup>.

Do cech charakterystycznych postępowania regulacyjnego przed Komisją Majątkową zalicza się poddanie przez stronę kościelną i rządową rozstrzygnięcia sprawy określonym w ustawie arbitrom, powołanym na zasadzie parytetu, a co się z tym wiąże wyłączenie rozpoznania sprawy przed sąd powszechny, orzeczenie lub ugoda zawarte w postępowaniu mają moc prawną równą z wyrokiem lub ugodą zawartą przed sądem, od orzeczenia nie przysługuje odwołanie<sup>6</sup>.

Komisje regulacyjne działające na podstawie ustaw określających stosunek Państwa do poszczególnych kościołów i innych związków wyznaniowych są rządowo-kościelnymi (wyznaniowymi) podmiotami, które działały lub działają w trybie mediacyjno-polubownym.

<sup>3</sup> Por. B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 366.

<sup>4</sup> Por. J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2006, s. 200.

<sup>5</sup> Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1992 r., OTK 1992/1/18.

<sup>6</sup> Por. Komisja Majątkowa, *Sprawozdanie z działalności Komisji Majątkowej w latach 1989–2011*, s. 7.

## Inicjatywa ustawodawcza w zakresie zmiany ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej

Projekt ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej dotyczący likwidacji Komisji Majątkowej został przygotowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>7</sup>. W opracowanym przez MSWiA uzasadnieniu projektu ustawy wnioskodawca stwierdził m.in., iż „Rada Ministrów w porozumieniu z Konferencją Episkopatu Polski uzgodniły uchylenie przepisów ustawy stanowiących podstawę funkcjonowania Komisji Majątkowej. Wyrazem wspomnianego porozumienia było zawarcie pomiędzy Radą Ministrów a Konferencją Episkopatu Polski umowy w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która to umowa legła u podstaw niniejszego projektu ustawy”<sup>8</sup>. Do podpisania, wspomnianej w uzasadnieniu i załączonej do projektu, umowy nie doszło, z treści jej projektu wynikało natomiast, iż „Rada Ministrów i Konferencja Episkopatu Polski oświadczają, że uzgodniły projekt ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiący załącznik do niniejszej umowy”<sup>9</sup>. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o przedstawienie opinii do projektu z dnia 27 października 2010 r. w terminie do dnia 29 października 2010 r. (*sic!*), ze względu na planowaną datę wejścia w życie wspomnianej regulacji<sup>10</sup>.

Uzgodnione międzyresortowo projekty ustawy i umowy zostały przekazane w dniu 4 listopada 2010 r. do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów<sup>11</sup>, który na posiedzeniu w dniu 8 listopada 2010 r. przy-

<sup>7</sup> Zgodnie z § 12 ust. 1 uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów projekt ustawy wraz z projektem umowy w sprawie określenia stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim w Rzeczypospolitej Polskiej, zwanym dalej „projektem umowy”, do którego stanowił załącznik, został umieszczony dnia 27 października 2010 r. na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

<sup>8</sup> MSWiA, *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji, Druk sejmowy nr 3678.

<sup>9</sup> Art. 1 *Projekt umowy w sprawie określenia stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim w Rzeczypospolitej Polskiej*.

<sup>10</sup> Pismo MSWiA do członków Rady Ministrów oraz Szefa KPRM i Rządowego Centrum Legislacji z dnia 27.10.2010 r., (DP-I-0231-1107/10/ES), Akta Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA.

<sup>11</sup> Brzmienie przekazanego Radzie Ministrów projektu umowy było tożsame z brzmieniem projektu przekazanego do uzgodnień międzyresortowych, natomiast rządowy projekt ustawy został zmieniony.

jął i rekomendował Radzie Ministrów rządowy projekt ustawy<sup>12</sup>, zobowiązując jednocześnie MSWiA do pilnego przekazania wspomnianego projektu do zaopiniowania przez Krajową Radę Sądownictwa oraz Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Stały Komitet RM nakazał również MSWiA uwzględnić uwagi zgłoszone do projektu ustawy przez Ministra Sprawiedliwości, Ministra Finansów oraz Prezesa Rządowego Centrum Legislacji. Ten ostatni, co istotne z punktu widzenia problematyki opracowania, wskazał, iż MSWiA błędnie powołało się na art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, jako podstawę zawarcia umowy<sup>13</sup>. Prezes RCL słusznie zauważył, iż powołany w uzasadnieniu przepis Konstytucji (tj. art. 25 ust. 5 – P.S.) dotyczy innych niż Kościół Katolicki kościołów i związków wyznaniowych. Jednocześnie wskazano na konieczność wyjaśnienia czy Konferencja Episkopatu Polski została upoważniona do podpisania umowy z Radą Ministrów, gdyż z art. 27 Konkordatu wynika, że sprawy wymagające nowych lub dodatkowych rozwiązań będą regulowane na drodze umowy międzynarodowej bądź umowy z Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną do tego przez Stolicę Apostolską.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej został przekazany wraz z projektem umowy do RCL z wnioskiem o zwolnienie z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą<sup>14</sup>. Projekty zostały przekazane<sup>15</sup> do rozpatrzenia Radzie Ministrów, która obradowała nad nimi dnia 30 listopada 2010 r. „Rada Ministrów – jak pisze M. Piszcz-Czapla – po zapoznaniu się z opiniami odnoszącymi się do trybu zmiany przepisów dotyczących stosunku państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych oraz po przyjęciu do wiadomości informacji o skonsultowaniu regulacji z Sekretariatem Konferencji Episkopatu Polski, a także po dyskusji uznała, że skierowanie rządowego projektu ustawy do Sejmu nie wymaga uprzedniego zawarcia pisemnej umowy ze Stroną Kościelną”<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> KRM-10-111-10.

<sup>13</sup> Prezes Rządowego Centrum Legislacji zwrócił uwagę na ten problem w piśmie z dnia 29 października 2010 r. do Tomasza Siemoniaka Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, RCL 50-157/10.

<sup>14</sup> Zgodnie z § 20 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

<sup>15</sup> Dnia 28 listopada 2011 r.

<sup>16</sup> M. Piszcz-Czapla, *Likwidacja Komisji Majątkowej – zagadnienia legislacyjne*, [w:] P. Sobczyk, K. Warchałowski (red.), *Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych*, Warszawa 2012 (w druku). Rada Ministrów zdecydowała o skierowaniu projektu ustawy do Sejmu, upoważniając MSWiA do prezentowania w toku prac parlamentarnych stanowiska Rządu.

## Problem konstytucyjności ustawy bez umowy

Decyzja dotycząca niezawierania z Konferencją Episkopatu Polski umowy dotyczącej nowelizacji ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego zapadła na posiedzeniu Rady Ministrów dnia 30 listopada 2010 r. Jak poinformował Prezes Rady Ministrów Donald Tusk, decyzja zapadła na podstawie opinii, z której wynikało, że umowa nie jest konieczna<sup>17</sup>. Autorem *Opinii o projekcie ustawy o zmianie ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w RP z dnia 17 maja 1989 r. wraz z projektem umowy w sprawie określenia stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim* oraz *Odpowiedzi na pytania* z dnia 28 listopada 2010 roku jest prof. M. Pietrzak, którego zdaniem „zmiana ustawy katolickiej z 17 maja 1989 r. nie wymaga uprzedniego zawarcia umowy”<sup>18</sup>.

Trudno zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym w przywołanej *Opinii*, z którego wynika, że projekt umowy poprzedzający uchwalenie ustawy lub jej nowelizacji nie ma podstawy konstytucyjnej i że narusza on art. 7 Konstytucji, który nakazuje organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach prawa oraz że z treści art. 25, ust. 4 nie wynika obowiązek poprzedzania ustaw, także ich nowelizacji formalnymi umowami zawieranymi z Kościołem Katolickim.

Rada Ministrów obradując nad projektem ustawy wniesionym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nie podzieliła argumentacji Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, której zdaniem w Konstytucji RP została wyrażona względna zasada konsensualnego określania przez państwo relacji z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Zasada ta odnosi się zarówno do Kościoła Katolickiego (art. 25 ust. 4), jak i do innych kościołów i związków wyznaniowych (art. 25 ust. 5) „Mimo odmienności stylistyki obu przepisów”<sup>19</sup>. Odmienna stylistyka przepisów wynika w pierwszej kolejności z podmiotowości Stolicy Apostolskiej, jako najwyższej władzy Kościoła Katolickiego<sup>20</sup>, na arenie

<sup>17</sup> Por. [http://www.fronda.pl/news/czytaj/tytul/likwidacja\\_komisji\\_majatkowej\\_z\\_bledami\\_13751](http://www.fronda.pl/news/czytaj/tytul/likwidacja_komisji_majatkowej_z_bledami_13751), wejście z dnia 21 listopada 2011 r.

<sup>18</sup> M. Pietrzak, *Odpowiedź na postawione pytania*, Warszawa 28.11.2010 r.

<sup>19</sup> Rada Legislacyjna, *Opinia w sprawie niektórych konstytucyjnych problemów w sprawie realizacji inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w sprawie zmiany ustawy regulującej stosunek państwa do kościoła lub związku wyznaniowego*, 19 listopada 2010 r., RL-0303-34/10.

<sup>20</sup> „Kościół katolicki jest instytucją o zasięgu światowym i jedynie on spośród wszystkich związków wyznaniowych (kościółów) ma międzynarodowo uznaną „centralę” w postaci Stolicy Apostolskiej”. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 41.

międzynarodowej oraz konieczności poszanowania konstytucyjnej zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych<sup>21</sup>. Dlatego też „Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską oraz ustawy”<sup>22</sup> a „Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami i związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami”<sup>23</sup>. Ze względu na sposób określenia formy regulacji stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, zasada ta jest nazywana w doktrynie zasadą bilateralności czy też względną zasadą konsensualnego określania przez państwo relacji z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi<sup>24</sup>. Jak orzekł Trybunał Konstytucyjny z art. 25 Konstytucji wynika wiążący organy władzy publicznej „obowiązek poszukiwania w sferze stosunków z kościołami i związkami wyznaniowymi rozwiązań prawodawczych o charakterze konsensualnym, które znajdują akceptację adresatów”<sup>25</sup>. Dlatego też nie sposób nie zgodzić się ze stanowiskiem Rady Legislacyjnej, że na Radzie Ministrów „ciąży obowiązek dołożenia najwyższej staranności w dążeniu do zawarcia, przed uchwaleniem ustawy kościelnej, umowy z odpowiednim organem kościoła lub związku wyznaniowego co do proponowanych treści normatywnych”<sup>26</sup>.

Szczególna procedura uchwalania tzw. ustaw wyznaniowych nie dotyczy tylko i wyłącznie uchwalania nowego aktu normatywnego, ale także ustawy nowelizującej ustawę, zarówno całościowo jak i częściowo. Zgodnie ze stanowiskiem Rady Legislacyjnej oraz przedstawicieli doktryny, za którym również się opowiadam, procedura podpisania umowy poprzedzającej proces legislacyjny powinna być stosowana także w odniesieniu do ustaw nowelizujących, na mocy których ustawodawca zamierza wprowadzić zmiany do ustaw uchwalonych przed wejściem w życie Kon-

<sup>21</sup> Art. 25 ust. 1 Konstytucji RP

<sup>22</sup> Art. 25 ust. 4 Konstytucji RP

<sup>23</sup> Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP

<sup>24</sup> Inne określenie tej zasady to zasada układowego regulowania stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi.

<sup>25</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 roku, sygn. akt K 13/02, OTK Z.U. 2003/4A/28.

<sup>26</sup> Rada Legislacyjna, *Opinia*. Jednocześnie Rada wskazała, że jest dopuszczalne uchwalenie ustawy kościelnej bez zawarcia umowy jedynie w „sytuacjach zupełnie skrajnych”, gdy mimo należytego prowadzenia rozmów nie udało się uzgodnić stanowiska.



stytucji RP z 1997 roku<sup>27</sup>. Rada stwierdziła to jednoznacznie „Powinno dojść do zwarcia umowy (na zasadach przyjętych w praktyce i akceptowanych przez strony) między rządem a Konferencją Episkopatu Polski”<sup>28</sup>. Podobnie w odniesieniu do ustawy uchwalonej dnia 16 grudnia 2010 r. D. Walencik pisał m.in.: „bez uprzedniej umowy Rady Ministrów z przedstawicielami Kościoła katolickiego nie jest możliwe uchwalenie nowelizacji ustawy o stosunku państwa do tegoż Kościoła, która odpowiadałaby standardom Konstytucji RP i konkordatu”<sup>29</sup>.

Warto odnotować, iż na brak zgodności z Konstytucją proponowanych przez Radę Ministrów zmian w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, w zakresie dotyczącym likwidacji Komisji Majątkowej, z art. 25 ust. 4 w związku z art. 25 ust. 1 i 5 Konstytucji RP oraz z art. 27 Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 roku, zwrócił uwagę poseł SLD Sławomir Kopyciński. Jego zdaniem niekonstytucyjność projektu wynika z braku umowy między Radą Ministrów a przedstawicielami Kościoła Katolickiego. Wskazał, że „przy przygotowaniu projektu procedura nie może mieć zastosowania do projektów ustaw regulujących sprawy majątkowe zainteresowanych związków wyznaniowych i kościołów. W takim wypadku bowiem konieczne jest zawarcie porozumienia z zainteresowanym kościołem lub związkiem wyznaniowym. W przypadku Kościoła Katolickiego następuje to zgodnie z art. 27 Konkordatu – w drodze umowy ze Stolicą Apostolską lub uzgodnienia pomiędzy Radą Ministrów a Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną do tego (...) przez Stolicę Apostolską. Wskazuje na to również orzeczenie TK z dnia 2 kwietnia 2003 r., sygn. K13/02 (...) jak również ustalona już praktyka ustrojowa, której przykładem była procedura przygotowania przez Radę Ministrów projektu ustawy z 17 grudnia 2009 r. o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego”<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Por. H. Miształ, A. Mezglewski, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 85–88; M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe. Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – próba interpretacji*, Warszawa 2010, s. 76–77.

<sup>28</sup> Rada Legislacyjna, *Opinia*.

<sup>29</sup> D. Walencik, *Likwidacja Komisji Majątkowej: wyszło jak zwykle*, „Rzeczpospolita” z dnia 7 maja 2011 r., [www.rp.pl/artukul/654166.html](http://www.rp.pl/artukul/654166.html), wejście z dnia 10 maja 2011 r.

<sup>30</sup> Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP VI Kadencji, *Sprawozdanie o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Druk nr 3678. Poseł Kopyciński słusznie argumentował, iż rządowy projekt ustawy z uwagi na brak umowy między Stolicą Apostolską a rządem,

Upoważniony do reprezentowania Rady Ministrów w pracach nad rządowym projektem ustawy minister Siemoniak nie zgodził się z zarzutami posła Kopycińskiego dotyczącymi konstytucyjności projektu<sup>31</sup>. Co więcej, Minister Siemoniak podczas posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych i Administracji, udzielając odpowiedzi na pytania posłów poinformował, że Rada Ministrów nie wystąpiła o formalne stanowisko Konferencji Episkopatu Polski, jednakże zapoznając się z opiniami autorytetów w dziedzinie prawa wyznaniowego oraz mając na uwadze jednoznaczne publicznie wyrażane stanowisko Kościoła Katolickiego dotyczące zakończenia prac KM, uznała, że wystarczającą formułą konsultacji projektowanej regulacji było przedłożenie jej wszystkim zainteresowanym w Biuletynie Informacji Publicznej i publiczne odniesienie się strony kościelnej do tego projektu. Trudno tego typu działania Rady Ministrów, jako uprawnionego konstytucyjnie podmiotu posiadającego inicjatywę ustawodawczą uznać za zgodne z konstytucyjnymi zasadami określającymi relacje między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, a zwłaszcza z art. 25 ust. 5.

Odpowiadając na wątpliwości posła Zielińskiego przedstawiciel wnioskodawcy stwierdził: „Rada Ministrów, jeśli będzie przygotowywała inne projekty ustaw związane ze stosunkiem państwa do Kościoła Katolickiego czy innych kościołów, będzie kierowała się tym, co jest przedmiotem tych ustaw. W tym przypadku Rada Ministrów uznała, że nie ma potrzeby zawierania odrębnej umowy czy odrębnego porozumienia w sytuacji, kiedy (...) zmieniamy kawałek ustawy i likwidujemy Komisję Majątkową”<sup>32</sup>.

Istotne znaczenie dla omawianej problematyki ma 68. posiedzenie Senatu RP w dniu 12 stycznia 2011 r., podczas którego była rozpatrywana ustawa o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP. Uzupełniając wypowiedzi senatorów sprawozdawców minister Siemoniak potwierdził po raz kolejny w procesie legislacyjnym, że umowa między Rządem RP a Konferencją Episkopatu Polski nie została zawarta

---

względnie uzgodnień pomiędzy rządem a Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną przez Stolicę Apostolską, jest niezgodny z art. 27 Konkordatu.

<sup>31</sup> Zdaniem Ministra Siemoniaka art. 27 Konkordatu dotyczy spraw wymagających nowych lub dodatkowych rozwiązań, a w ocenie Rady Ministrów sprawa Komisji Majątkowej nie jest nowa i nie wymaga dodatkowych rozwiązań. Trudno zgodzić się z takim stanowiskiem. Minister moim zdaniem błędnie rozumiał to konkordatowe sformułowanie. Por. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP VI Kadencji, *Sprawozdanie*.

<sup>32</sup> Tamże, s. 9–14.

i przekazał senatorom informacje dotyczące m.in. publicznie wyrażanego stanowiska Konferencji Episkopatu Polski dotyczącego uchwalonej ustawy<sup>33</sup>.

Z analizy postępowania legislacyjnego wynika, iż konstytucyjny wymóg dotyczący zawarcia umowy poprzedzającej uchwalenie ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP został zastąpiony: informacją zamieszczoną w Biuletynie Informacji Publicznej, publicznymi wypowiedziami bliżej nie określonych przedstawicieli Kościoła Katolickiego, ekspertyzami nieujawnionych ekspertów prawa wyznaniowego.

W argumentacji Rady Ministrów, przedstawianej podczas procedury legislacyjnej w Sejmie i Senacie, najbardziej zdumiewa powoływanie się na stanowisko Kościoła Katolickiego w kwestii niepodpisywania umowy poprzedzającej ustawę. Oficjalne stanowisko Kościoła w tej kwestii zostało bowiem uzgodnione przez Konferencję Episkopatu Polski i Radę Ministrów podczas posiedzeń Komisji Wspólnej. Dnia 25 czerwca 2009 roku, postanowiono, iż postępowania przed Komisją Majątkową „zostaną zakończone na podstawie obowiązujących przepisów regulujących funkcjonowanie Komisji Majątkowej”<sup>34</sup>. Przesłankami do sformułowania uzgodnień mających na celu usprawnienie funkcjonowania Komisji Majątkowej, były: rozstrzygnięcie znakomitej większości spraw, relatywnie niewielka liczba spraw pozostałych do rozpatrzenia oraz długotrwała procedura ewentualnej zmiany ustawy z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>35</sup>.

W komunikacie – podpisanym przez rzeczników prasowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji i Konferencji episkopatu Polski – po kolejnym posiedzeniu Komisji Wspólnej, które odbyło się 9 grudnia 2009 roku jedyną wzmianką na temat Komisji Majątkowej jest stwierdzenie: „Uczestnicy spotkania ocenili funkcjonowanie Komisji Majątkowej w świetle ustaleń zawartych w deklaracji, podpisanej między

---

<sup>33</sup> Senat Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencja, *Sprawozdanie Stenograficzne z 68. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 11 i 12 stycznia 2011 r.*, Warszawa 2011, s. 117–132.

<sup>34</sup> Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu i Konferencji Episkopatu Polski, *Uzgodnienia dotyczące usprawnienia funkcjonowania Komisji Majątkowej*, Warszawa, dnia 25 czerwca 2009 roku, [bip.mswia.gov.pl/download.php?s=4&id=8387](http://bip.mswia.gov.pl/download.php?s=4&id=8387), wejście z dnia 21 listopada 2011 r.

<sup>35</sup> Por. Komisja Wspólna, *Uzgodnienia*, s. 1.

stronami na poprzednim spotkaniu Komisji”<sup>36</sup>. Nie ma żadnej informacji na temat jakichkolwiek zmian w Deklaracji podpisanej w czerwcu 2009 roku na temat woli rozstrzygnięcia spraw wniesionych do Komisji Majątkowej.

## Zakończenie

Ustrojodawca w art. 188 pkt 1 Konstytucji RP postanowił, iż Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją<sup>37</sup>. Jest to kontrola dotycząca hierarchicznej zgodności aktów normatywnych, która stanowi podstawowe zadanie wszystkich sądów konstytucyjnych. Kontrola konstytucyjności prawa – bo o niej tu mowa – obejmuje nie tylko kontrolę aktów prawnych w aspekcie materialnym, ale także kontrolę pod względem kompetencyjnym i proceduralnym, czyli kontrolę w aspekcie formalnym. Kontrola kompetencyjna oznacza badanie, czy organy uczestniczące w procedurze legislacyjnej działały w granicach swoich kompetencji<sup>38</sup>. W kontroli proceduralnej ustawy o zmianie konstytucji bada się natomiast dochowanie szczególnej procedury legislacyjnej<sup>39</sup>.

Należy zatem postulować, aby przynajmniej jeden z konstytucyjnie uprawnionych podmiotów wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

W mojej ocenie ustawa z dnia 16 grudnia 2010 roku jest niekonstytucyjna nie tylko w aspekcie formalnym (tryb uchwalenia), ale także materialnym,<sup>40</sup> ze względu na brak poszanowania konstytucyjnej zasady

<sup>36</sup> Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu i Konferencji Episkopatu Polski, *Komunikat ze spotkania Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski*, Warszawa, dnia 9 grudnia 2009 r., [http://www.episkopat.pl/?a=dokumentyKEP&doc=2009129\\_0](http://www.episkopat.pl/?a=dokumentyKEP&doc=2009129_0), wejście z dnia 21 listopada 2011 r.

<sup>37</sup> Zgodnie z przyjętym w doktrynie stanowiskiem, art. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, który zbiorczo określa zakres kognicji Trybunału, nie stanowi samoistnej podstawy kompetencji Trybunału, tylko jedynie powtórzenie i uporządkowanie kompetencji wynikających z art. 188 Konstytucji. Por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 11.

<sup>38</sup> Por. E. Badowska-Byszyńska, *Status...*, s. 74.

<sup>39</sup> Tamże, s. 74.

<sup>40</sup> Podzielałam stanowisko D. Walencika, iż wątpliwości budzą także kwestie związane z przewidzianymi w ustawie terminami jej wejścia w życie, składania wniosków do sądu itp.

równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych, poprzez likwidację tylko jednej z kilku działających komisji majątkowych<sup>41</sup>.

## STRESZCZENIE

Dnia 16 grudnia 2010 roku została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Na jej podstawie (art. 2) ustawodawca zniósł z dniem 1 marca 2011 roku Komisję Majątkową, postanawiając jednocześnie, iż do dnia 28 lutego 2011 roku zakończy ona prace.

Ustawa została uchwalona bez umowy między Radą Ministrów a Konferencją Episkopatu Polski dotyczącej nowelizacji ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Tymczasem, w świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, z art. 25 Konstytucji wynika wiążący organy władzy publicznej obowiązek poszukiwania w sferze stosunków z kościołami i związkami wyznaniowymi rozwiązań

---

<sup>41</sup> Po likwidacji Komisji Majątkowej na podstawie ustawy z 16 grudnia 2010 r. działają jeszcze następujące komisje: 1) Komisja Regulacyjna do Spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego działająca na podstawie ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz.U. Nr 66, poz. 287, ze zm.) i rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 maja 1999 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania Komisji Regulacyjnej do Spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz.U. Nr 45, poz. 456, ze zm.); 2) Komisja Regulacyjna działająca na podstawie ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 73, poz. 323, ze zm.) i zarządzenia Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 12 października 1994 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego w przedmiocie przywrócenia osobom prawnym Kościoła Ewangelicko – Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej własności nieruchomości lub ich części (M.P. Nr 55, poz. 461, ze zm.); 3) Komisja Regulacyjna do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich działająca na podstawie ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 41, poz. 251, ze zm.) i zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 października 1997 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich (M.P. Nr 77, poz. 730, ze zm.); 4) Międzykościelna Komisja Regulacyjna działająca na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965, ze zm.) i rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego przed Międzykościelną Komisją Regulacyjną (Dz.U. Nr 279, poz. 2768, ze zm.). Rozpatruje ona obecnie roszczenia majątkowe wobec Państwa: Kościoła Chrześcijan Baptystów w RP, Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w RP, Kościoła Nowoapostolskiego w RP, Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w RP, Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP, Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w RP.

prawodawczych o charakterze konsensualnym, które znajdują akceptację adresatów. Został on potwierdzony przez Radę Legislacyjną, która w swojej opinii stwierdziła, iż na Radzie Ministrów ciąży obowiązek dołożenia najwyższej staranności w dążeniu do zawarcia, przed uchwaleniem ustawy kościelnej, umowy z odpowiednim organem kościoła lub związku wyznaniowego co do proponowanych treści normatywnych. Dlatego też powstają wątpliwości prawne, które są przedmiotem artykułu, dotyczące formalnej (proceduralnej) zgodności uchwalonej 16 grudnia 2010 roku ustawy z art. 25 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

*Paweł Sobczyk*

#### THE FORMAL UNCONSTITUTIONALITY OF THE ACT ON THE RELATION OF THE STATE TO THE CATHOLIC CHURCH AMENDMENT

On the 16<sup>th</sup> of December 2010 the Act amending the Act on relations between the State and the Catholic Church was enacted in the Republic of Poland. On its basis (Article 2) legislators abolished Property Commission with the effect on the 1<sup>st</sup> of March 2011, while agreeing that it completed its work by the 28<sup>th</sup> of February 2011. The Act concerning amendments to the Act on the Relation of State to the Catholic Church was passed without an agreement between the Council of Ministers and the Conference of the Polish Episcopate.

Meanwhile, in accordance to the ruling of the Constitutional Court, Article 25 of the Constitution results in the binding obligation of public authorities in searching for legislative solutions of a consensual character in the area of relations with churches and religious associations that are accepted by the recipients. It has been confirmed by the Legislative Council, which in its opinion stated that the Council of Ministers before the enactment of the Church Act, is obliged to use its best endeavors in pursuing to draw up an agreement with the appropriate authority of a church or religious organization on the proposed content of the normative.

Therefore, legal uncertainties arise, which are the subject of this article, concerning the procedural legality of the Act amended on the 16th of December 2010 with Article 25.4 of the Polish Constitution.

**KEY WORDS:** *Constitution, constitutionality, the Council of Ministers, the Catholic Church, bilateralism*

*Marcin Olszówka*

## **Kilka uwag o (nie)równouprawnieniu związków religijnych (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)**

SŁOWA KLUCZOWE:

*Konstytucja, równouprawnienie, bilateralizm,  
Trybunał Konstytucyjny*

STUDIA I ANALIZY

„Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione” głosi art. 25 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Tak wyraźne sformułowanie, w zasadzie<sup>1</sup>, nie miało miejsca we wcześniejszych polskich aktach konstytucyjnych<sup>2</sup>. Wydawałoby się zatem, że wolą aktualnego ustrojodawcy jest zagwarantowanie identycznego (lub przynajmniej podobnego) statusu normatywnego wszystkim związkom religijnym. Definiując pozytywnie instytucjonalnoprawną podmiotów konfesyjnych nie sposób jednak

<sup>1</sup> Warto przywołać tutaj art. 114 Konstytucji RP z 17 marca 1921 r. (Dz.U. RP Nr 44, poz. 267 ze zm.), który głosił: „Wyznanie rzymsko-katolickie, będące religią przeważającą większości narodu, zajmuje w państwie naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań”. Konstytucja marcowa знаła jednak podział na związki religijne prawnie uznane i prawnie nieuznane, jak również wyróżniała kościoły mniejszości religijnych; zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005, s. 108–111 oraz szerzej J. Sawicki, *Studia nad położeniem prawnym mniejszości religijnych w państwie polskim*, Warszawa 1937, s. 117–129. Ten ostatni Autor zauważa także, że równouprawnienie, o którym mowa w art. 114, nie dotyczyło związków religijnych, ale wyznań, co oznaczało, iż ustawodawcy nie wolno było naruszać wolności religijnej poszczególnych jednostek, ale posiadał dużą swobodę w odmiennym traktowaniu poszczególnych związków religijnych prawnie uznanych (tamże, s. 129–134).

<sup>2</sup> Konstytucja RP z 17 marca 1921 r., Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. RP Nr 30, poz. 227) oraz Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r. (Dz.U. PRL Nr 33, poz. 232).

zignorować zasady bilateralności (dwustronności), wyrażonej w art. 25 ust. 4–5 Konstytucji, która stanowi, że stosunki między Rzeczpospolitą Polską a kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami (z zastrzeżeniem Kościoła Katolickiego, którego sytuację prawną reguluje umowa międzynarodowa ze Stolicą Apostolską oraz ustawy<sup>3</sup>).

Warto zatem rozważyć *de lege lata* wzajemny stosunek wspomnianych przepisów Konstytucji RP oraz prześledzić wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (TK) interpretujące zasadę równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych, jak i odnoszące się do zakresu dopuszczalnej dyferencjacji prawnej podmiotów konfesyjnych.

Analizę interferencji ust. 1 i ust. 4–5 w art. 25 Konstytucji wypada rozpocząć od uwagi, iż, mówiąc najogólniej, w prawie wyznaniowym zasada bilateralności oznacza, że regulacja prawna relacji państwa z konkretnym związkiem religijnym jest poprzedzona porozumieniem (osiągnięciem *consensusu*) między zainteresowanymi podmiotami (np. w formie umowy)<sup>4</sup>. Egzegeza tekstu ustawy zasadniczej skłania do przyjęcia stanowiska, że polski model zasady bilateralności można zdefiniować jako indywidualne i w pełni konsensualne kształtowanie stosunków państwa z konkretnym związkiem religijnym<sup>5</sup>. Wskazuje na to przede wszystkim wykładnia celowościowa art. 25 ust. 5 Konstytucji. W myśl tego przepisu obie strony – dobrowolnie<sup>6</sup> – rozpoczynają rokowania, prowadzą negocja-

<sup>3</sup> Zgodnie z Konstytucją RP uchwalenie ustawy, o której mowa w art. 25 ust. 4, nie musi zostać poprzedzone zawarciem umowy z Kościołem Katolickim; odmiennie orzekł jednak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, OTK ZU 2003, seria A, nr 4, poz. 28, pkt III.1.

<sup>4</sup> Por. P. Stanisławski, głos w dyskusji, [w:] A. Mezglewski (red.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały I Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 14–16 stycznia 2003)*, Lublin 2004, s. 67–68; zob. też M. Pietrzak, *Prawo...*, s. 238; P.A. Leszczyński, *Implementacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – przegląd wybranych problemów*, [w:] P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński (red.), *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, Warszawa 2009, s. 443–444.

<sup>5</sup> Zob. szerzej M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe. Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – próba interpretacji*, Warszawa 2010, s. 31–45.

<sup>6</sup> Tak W. Uruszczyk, *Art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Problemy interpretacyjne*, [w:] P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński (red.), *Pro bono Reipublicae...*, s. 482; D. Walencik, *Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 6, s. 44; M. Olszówka, *Zawieranie umów i uchwalanie ustaw, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 6, s. 53–54. Należy jednak zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko przeciwne, stwierdzając, że wspólnoty religijne mają prawo żądać przygotowania przez rząd stosownych projektów aktów normatyw-



cje oraz podpisują umowę, na podstawie której parlament może uchwalić ustawę<sup>7</sup>. Opisany w ten sposób mechanizm prawny stwarza formalne (proceduralne) gwarancje stabilności partykularnej sytuacji normatywnej podmiotu konfesyjnego w państwie, zapewniając równocześnie Radzie Ministrów swobodę prowadzenia polityki wyznaniowej.

Indywidualność i pełna konsensualność wyraża się również (a nawet nade wszystko) w aspekcie materialnym. Zakres przedmiotowy umowy (ustawy partykularnej) jest bowiem ściśle uzależniony od woli stron. Funkcjonowanie związków religijnych w przestrzeni publicznej może przybierać formy podobne, ale też bardzo odmienne czy wręcz nieprzystające do siebie, szczególnie w przypadku tzw. działalności religijnej *sensu largo*, czyli aktywności podmiotów konfesyjnych o charakterze charytatywnym, oświatowym, społecznym<sup>8</sup>, a więc w dziedzinach bezpośrednio niezwiązanych z wolnością sumienia i religii. Szczegółowe, indywidualne zasady prowadzenia działalności religijnej *sensu largo* poszczególnych wspólnot konfesyjnych, w tym ewentualne formy wsparcia ze strony państwa, mogą zatem różnić się w odniesieniu do konkretnych adresatów. Z perspektywy państwa przedsięwzięcia poszczególnych związków religijnych podejmowane na szeroko rozumianej niwie społecznej nie muszą spotykać się z taką samą oceną. Oczywiście dyskrecjonalność Rady Ministrów (później parlamentu) nie jest tutaj nieograniczona. Konstytucja w art. 25 ust. 3 *in fine* wprowadza bowiem zasadę współdziałania państwa z podmiotami wyznaniowymi dla dobra człowieka i dobra wspólnego<sup>9</sup>, która – choć

---

nych oraz uchwalenia ustaw przez Sejm (sic!), jeśli posiadają cechę relewantną wspólną ze związkiem konfesyjnym o indywidualnie uregulowanej pozycji prawnej (wyrok TK z 14 grudnia 2009 r., K 55/07 OTK ZU 2009, seria A, nr 11, poz. 167, pkt III.7). Zbliżone do TK stanowisko prezentuje M. Pietrzak, *Stosunki państwo-kościół w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 180.

<sup>7</sup> Szerzej na temat procedury legislacyjnej zob. D. Walencik, *Realizacja art. 25 ust. 5...*, s. 42–49, 52–54; Z. Witkowski, *Opinia w sprawie zagadnień wynikających z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 2, s. 97–107; T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 7, s. 48–54; A. Januchowski, *Forma regulacji stosunków prawnych między państwem a związkami wyznaniowymi w Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 3, s. 11–16.

<sup>8</sup> M. Pietrzak, *Prawo...*, s. 241.

<sup>9</sup> Zasada ta ma charakter normy programowej (zasady polityki państwa), a więc nie statuje po stronie podmiotów konfesyjnych żadnych roszczeń; por. szerzej: T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji*, [w:] J. Trzcziński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, Warszawa 1997, s. 95–113; L. Garlicki, *Komentarz do rozdziału II Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, uwaga 7.

w sposób bardzo ogólny – wyznacza cel kooperacji państwa i związków religijnych, w tym tych o indywidualnie uregulowanej sytuacji prawnej. W powiązaniu z zasadą bilateralności współdziałanie państwa i podmiotów konfesyjnych dla dobra człowieka i dobra wspólnego nie musi zatem przybierać form identycznych ani nawet podobnych.

Konsekwencją mechanizmu indywidualnego i w pełni konsensualnego kształtowania stosunków państwa z konkretnym związkiem religijnym jest zatem daleko idąca indywidualizacja pozycji instytucjonalnej podmiotów konfesyjnych o sytuacji prawnej uregulowanej w drodze ustawy partykularnej. Innymi słowy, wyeksplikowany w art. 25 ust. 4–5 Konstytucji bilateralny model kształtowania stosunków państwo–kościół uznać należy za stanowiący *legem speciale* wobec wyrażonej w art. 25 ust. 1 zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych. Trudno więc zaaprobować często wyrażane w piśmiennictwie poglądy o konieczności zrównania uprawnień (i obowiązków) poszczególnych związków religijnych w Polsce<sup>10</sup> czy po prostu nakazujących przyznanie praw przysługujących jednemu związkowi (o największej liczbie wyznawców) wszystkim pozostałym<sup>11</sup>. Postulat ten byłby zapewne trafny na gruncie art. 25 ust. 1 Konstytucji interpretowanego w oderwaniu od pozostałych przepisów ustawy zasadniczej lub w przypadku, gdyby ustrojodawca nie ustanowił także innej zasady prawa wyznaniowego instytucjonalnego (bilateralności), której *ratio legis* jest właśnie wyłączenie spośród adresatów równouprawnienia podmiotów konfesyjnych cieszących się własną ustawą partykularną<sup>12</sup>.

Konkludując tę część rozważań należy z całą stanowczością zanegować pogląd głoszący, że istotą trybu z art. 25 ust. 5 Konstytucji jest

<sup>10</sup> Por. np. M. Pietrzak, *Prawo...*, s. 232–233 oraz, zdecydowanie ostrożniej, P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 65.

<sup>11</sup> Por. J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s. 70 i 80; D. Dudek, *Równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych na tle konstytucyjnych zasad prawa wyznaniowego*, [w:] A. Mezglewski (red.), *Prawo wyznaniowe...*, s. 201–205 oraz 208–210; L. Garlicki, *Komentarz do art. 25 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, uwaga 10, 15 i 17; J. Szymanek, *Konstytucyjna zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych*, „*Studia Prawnicze*” 2009, s. 170–171.

<sup>12</sup> Zob. szerzej M. Olszówka, *Interferencja zasad prawa wyznaniowego instytucjonalnego*, „*Przeгляд Prawa Wyznaniowego*” 2010, t. 2, s. 68–75. Por. odmiennie P. Borecki, M. Pietrzak, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 r. (sygn. akt K 13/02)*, „*Przeгляд Sejmowy*” 2003, nr 5, s. 100.

zapewnienie równouprawnienia<sup>13</sup>. Dezaprobowany postulat deprecjonuje sens i istotę zasady bilateralności, sprowadzając ją do roli efektywnego ozdobnika i nieefektywnej inflacji prawa (ustaw). Skoro status prawny wszystkich związków religijnych ma być regulowany w taki sam (względnie: w ten sam) sposób, niezrozumiałe jest konstruowanie na poziomie konstytucyjnym (i to w rozdziale I zatytułowanym „Rzeczpospolita”, zawierającym znakomitą część zasad ustrojowych) zasady prawa wyznaniowego instytucjonalnego, która miałaby pełnić funkcję wykonawczą (służebną) względem innej. Pogląd utrzymujący swoistą „nadrzędność” zasady równouprawnienia nad pozostałymi<sup>14</sup> jest zatem nieuzasadniony zarówno materialnie, jak formalnie (chyba że za argument decydujący uznać fakt, że została zapisana w ust. 1, a nie w dalszej części przepisu)<sup>15</sup>. Jeżeli ustrojodawca *expressis verbis* przewiduje regulacje określonych zagadnień w drodze ustawy, to nie w celu powielania w jednym akcie normatywnym rozwiązań znajdujących się w innym, tylko adresowanym do odrębnego podmiotu. *Ratio legis* art. 25 ust. 4–5 jest zatem wyłącznie „kościół oraz związków wyznaniowych”<sup>16</sup> spod „ciasnego gorsetu” zasady równouprawnienia i umożliwienie dyferencjacji pozycji prawnej związków religijnych o indywidualnie uregulowanym statusie normatywnym. Gdyby ustrojodawca rzeczywiście chciał wprowadzić bezwzględnie równouprawnienie wszystkich związków religijnych, to zrezygnowałby z ustanowienia w art. 25 ust. 4 i 5 suplementu do równouprawnienia o bardzo wątpliwej jakości – tak aby status wszystkich związków religij-

<sup>13</sup> J. Szymanek, *Stosunki wyznaniowe we współczesnej Polsce (elementy prawa i praktyki)*, [w:] Cz. Janik (red.), *Polska w Unii Europejskiej a stosunki wyznaniowe*, Toruń 2005, s. 80; T.J. Zieliński, *Mankamenty układowego regulowania sytuacji związków wyznaniowych na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2009, t. 1, s. 30, 36–39.

<sup>14</sup> Zob. szerzej J. Szymanek, *Konstytucyjna zasada...*, s. 162–175. Warto zauważyć, że cytowany Autor wcześniej uważał zasadę autonomii oraz wzajemnej niezależności państwa i związków religijnych, każdego w swoim zakresie (art. 25 ust. 3 Konstytucji) za kluczową dla „konstytucyjnej identyfikacji stosunków państwa ze związkami wyznaniowymi” i tym samym wyrażającą rozdział państwa od kościoła (tenże, *Regulacja stosunków państwo–kościół w polskich aktach konstytucyjnych XX wieku*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3, s. 41–44).

<sup>15</sup> Na marginesie warto także dodać, że w akcie normatywnym zazwyczaj norma o charakterze ogólnym (*lex generalis*) zostaje ujęta przed normami konstytuującymi wyłączenia od niej (*lex specialis*).

<sup>16</sup> Tak owa grupa związków religijnych została określona przez ustrojodawcę (czyli nie jako: „kościół i inne związki wyznaniowe”); zob. szerzej o tej dystynkcji M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe...*, s. 41–45.

nych wynikał z tej samej ustawy<sup>17</sup> (tych samych ustaw) – lub przynajmniej sformułowałyby to wprost, używając zwrotu typu: „wszystkie, bez wyjątku, kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione” lub stosując inną, równoznaczną klauzulę.

Oczywiście dyferencycyjna swoboda ustawodawcy w odniesieniu do tej grupy podmiotów konfesyjnych nie jest nieograniczona. Konstytucyjnie niedopuszczalna jest derogacja czy ograniczanie praw i wolności zawartych w ustawie zasadniczej, jak również innych wartości i zasad ustrojowych (np. autonomia oraz wzajemna niezależność państwa i związków religijnych), o ile oczywiście dyspozycje relewantnych norm prawnych (przy pokrywających lub krzyżujących się hipotezach) nie będą się wzajemnie wykluczały, jak ma to miejsce w przypadku bilateralności i równouprawnienia.

Powyższe stanowisko potwierdza także wykładnia historyczna (porównawcza w układzie diachronicznym), czyli konfrontacja aktualnych regulacji z treściowo zbieżnymi przepisami wcześniejszymi<sup>18</sup>. Obowiązujące do 17 października 1997 r.<sup>19</sup> ustrojowe podstawy stosunków państwo–kościół określały – utrzymane w mocy przez art. 77 Małej Konstytucji z 1992 r.<sup>20</sup> – przepisy Konstytucji z 22 lipca 1952 r. (tzw. p.u.m.), które nie statuowały zasady równouprawnienia. Wprawdzie art. 82 p.u.m. mówił o oddzieleniu Kościoła od państwa, lecz nie było to równoznaczne z proklamowaniem rozważanej zasady, aczkolwiek jej nie wykluczało<sup>21</sup>. Pod rządami Konstytucji z 22 lipca 1952 r. prawodawca zwykły w drodze ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania<sup>22</sup> zastrzegł, że wszystkie związki wyznaniowe są równouprawnione bez względu na formę regulacji prawnej (art. 9 ust. 2 pkt 3 – formalnie obowiązujący do dziś<sup>23</sup>). Trudno mieć wątpliwości co do intencji usta-

<sup>17</sup> Nawet zadeklarowany zwolennik koncepcji utrzymującej, że zasada bilateralności służy realizowaniu zasady równouprawnienia, przyznaje, iż odmienne formy regulacji prawnej związków religijnych dowodzą ich ewidentnego zróżnicowania, choć określa je jako faktyczne (J. Szymanek, *Konstytucyjna zasada...*, s. 169–170).

<sup>18</sup> T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2002, s. 164.

<sup>19</sup> Data wejścia w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

<sup>20</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426).

<sup>21</sup> S. Bożyk, *Konstytucyjna zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych*, [w:] H. Zięba-Załuca, M. Kijowski (red.), *Zasada równości w prawie*, Rzeszów 2004, s. 96–97.

<sup>22</sup> Dz.U. Nr 29, poz. 155.

<sup>23</sup> Dz.U. z 2005 Nr 231, poz. 1965 ze zm.

wodawcy formułującego jakże jednoznaczne brzmiącą regulację. Warto jednak zwrócić uwagę na przyczynę takiego właśnie brzmienia analizowanego przepisu. Otóż dopuszczenie możliwości określania za pomocą odrębnych aktów normatywnych sytuacji prawnej poszczególnych podmiotów immanentnie zakłada różnicowanie statusu tych ostatnich, a przynajmniej bardzo wysokie prawdopodobieństwo tejże dyferencjacji. Świadomy tego prawodawca zwykły próbował przeciwdziałać tej – w jego zamysle – niepożądaney sytuacji (inna sprawa to skuteczność zastosowanego środka jurydycznego, który mógł być uchylony dowolną, późniejszą ustawą). Natomiast aktualny ustrojodawca nie użył w art. 25 Konstytucji zwrotu o równouprawieniu związków religijnych bez względu na formę regulacji prawnej, czyli nie nadał rozważanemu zastrzeżeniu rangi normy o najwyższej mocy prawnej, co dodatkowo potwierdza słuszność tezy, że wspólnoty konfesyjne objęte zasadą bilateralności zostały wyłączone spod zastosowania zasady równouprawienia<sup>24</sup>. Warto nadmienić, że teoretycznie ustrojodawca nie wyklucza takiego redagowania przepisów poszczególnych ustaw partykularnych, by zakres praw i obowiązków poszczególnych związków religijnych był jednakowy (podobny), jeśli nawet nie identyczny.

Niezależnie od powyżej przedstawionej koncepcji interpretacyjnej – być może bardzo śmiałej – warto bliżej prześledzić zapatrywania Trybunału Konstytucyjnego na istotę równouprawienia kościołów i innych związków wyznaniowych. Pierwszą wypowiedź w tej materii odnaleźć można w wyroku z 5 maja 1998 r. (K 35/97), którego przedmiotem było skreślenie z kilku ustaw indywidualnych przepisów gwarantujących (dodatkowo) wyznawcom tychże związków religijnych prawa do umieszczania ocen z religii wystawianych w punktach katechetycznych na świadectwach szkolnych wydawanych przez szkoły publiczne. W orzeczeniu tym lakonicznie stwierdzono, że „z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równouprawienia kościołów i związków wyznaniowych jest istotne, aby sfera uprawnień przysługujących poszczególnym kościołom i związkom wyznaniowym była poddana jednolitej regulacji”<sup>25</sup>. Na pierwszy rzut oka budzić może to uzasadnione wątpliwości w świetle art. 25 ust. 4–5

---

<sup>24</sup> Por. odmiennie np. S. Bożyk, *Konstytucyjna zasada...*, s. 99 oraz J. Szymanek, *Konstytucyjna zasada...*, s. 162–163, 169–170. Trudno jednakże zaakceptować sposób interpretowania Konstytucji przez pryzmat postanowień aktów normatywnych niższego rzędu, szczególnie że art. 9 ust. 2 pkt 3 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania wydaje się sprzeczny z art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji.

<sup>25</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 maja 1998 r., K 35/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 32, pkt III.

Konstytucji, z których jednoznacznie wynika, że uprawnienia podmiotów konfesyjnych mogą być regulowane w drodze odrębnych aktów normatywnych. Niemniej TK w omawianym orzeczeniu zauważył, że: „Sfera uprawnień poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych nie jest wyczerpująco uregulowana ustawami o stosunku państwa do poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych. Uzupełniają je akty prawne regulujące różne przejawy życia społecznego, związane z działalnością kościołów i związków wyznaniowych”<sup>26</sup>.

Warto tu nadmienić, że Trybunał Konstytucyjny wprost nie zwrócił uwagi na zastosowaną przez polskiego ustrojodawcę technikę dyspersji przepisów wyznaniowych, oddzielającą gwarancje wolności sumienia i religii (art. 53 Konstytucji) od przepisów traktujących o pozycji instytucjonalnej związków religijnych w państwie (art. 25 Konstytucji)<sup>27</sup>. Nauczanie religii przynależy bowiem do pierwszej kategorii – w konsekwencji znajduje tutaj zastosowanie zasada równości wszystkich ludzi (art. 32 Konstytucji) – i nie jest w sposób bezpośredni powiązana z pozycją instytucjonalną kościołów i innych związków wyznaniowych, regulowaną przez art. 25 ustawy zasadniczej. Oczywiście, korzystanie z wolności sumienia i religii przez jednostkę (wspólnotę wiernych) pozostaje w najbardziej żywotnym zainteresowaniu podmiotów konfesyjnych, to jednak z woli ustrojodawcy nie stanowi elementu konstrukcyjnego stosunków państwo–kościół w rozumieniu art. 25 Konstytucji. Przy takim założeniu teza o jednakowej regulacji kwestii nauczania religii w szkole nie powinna budzić zastrzeżeń.

Zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych w sposób jednoznaczny została powiązana z zasadą równości wszystkich ludzi w wyroku z 2 kwietnia 2003 r. (K 13/02), w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „wszystkie kościoły i związki wyznaniowe posiadające wspólną cechę istotną powinny być traktowane równo. Jednocześnie zasada ta zakłada odmienne traktowanie kościołów i związków wyznaniowych, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej z punktu widzenia danej regulacji”<sup>28</sup>. Innymi słowy, TK uznał, że zawarte w art. 25 ust. 1 Konstytucji równouprawnienie związków religijnych należy rozumieć dokładnie tak samo jak zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji.

Takie ujęcie równouprawnienia zostało powtórzono w wyroku z 2 grudnia 2009 r. (U 10/07), gdzie wskazano nawet, że „podstawą aksjologiczną

<sup>26</sup> Tamże.

<sup>27</sup> Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 25..., uwaga 4*.

<sup>28</sup> Wyrok TK z 2 kwietnia 2003 r., K 13/02..., pkt III.1.

równouprawienia instytucjonalnego jest identyczna, indywidualna godność wyznawców wszystkich religii w demokratycznym społeczeństwie pluralistycznym, stanowiąca podstawową przesłankę jednakowej ochrony konstytucyjnej praw wyznawców różnych religii, wynikających z wolności religijnej. Równouprawienie instytucjonalne kościołów jest tego konsekwencją<sup>29</sup>. Trybunał uznał również, że tym samym ustalił znaczenie normatywne terminu „równouprawienie” na gruncie Konstytucji<sup>30</sup>. Powyższe konstatacje TK powtórzył w wyroku z 14 grudnia 2009 r. (K 55/07), stwierdzając m.in., że „równouprawienie kościołów i związków wyznaniowych ma w założeniu gwarantować każdemu człowiekowi poszanowanie jego godności oraz pełnej i równej wolności sumienia i wyznania”<sup>31</sup>, oraz szeroko cytując orzeczenie K 13/02. Do tego judykatu odwołał się TK także w wyroku z 8 czerwca 2011 r. (K 3/09), wyraźnie zaznaczając, że „treścią zasady równouprawienia kościołów i związków wyznaniowych na gruncie Konstytucji jest założenie, że wszystkie kościoły i związki wyznaniowe mające wspólną cechę istotną powinny być traktowane równo (...) Z takiego ujęcia wynika zakaz dyskryminacji i uprzywilejowania kościołów w sprawie, w której wszystkie mają określone przez prawo wymogi”<sup>32</sup>. TK zwrócił także uwagę, że „konsekwencją wolności religijnej jest równouprawienie instytucjonalne kościołów i związków wyznaniowych”<sup>33</sup>. Można stąd wnioskować, iż ukształtowała się już jednolita linia orzecznicza interpretująca art. 25 ust. 1 Konstytucji jako przejaw zasady równości w odniesieniu do podmiotów konfesyjnych.

Aczkolwiek w wyroku z 14 grudnia 2009 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na podnoszoną w doktrynie możliwość odmiennego rozumienia obu terminów<sup>34</sup>. Na marginesie przypomnieć warto, iż polski ustrojodawca dokonał normatywnego rozdzielenia konstytucyjnych gwarancji w tym zakresie od instytucjonalnych relacji państwo–kościół. Bez wątplenia prawodawca zwykły, dokonując ustawowej regulacji korzystania z wolności sumienia i religii, jest zobligowany do przestrzegania w pierwszej kolejności nie tylko norm zapisanych w art. 53, lecz również w art. 32 Konstytucji. W obszarze instytucjonalnych relacji państwo–kościół (art. 25) nie zachodzi zatem konieczność odwoływania się do

---

<sup>29</sup> Wyrok TK z 2 grudnia 2009 r., U 10/07, OTK ZU 2009, seria A, nr 11, poz. 163, pkt V.5.

<sup>30</sup> Tamże, pkt V.6.

<sup>31</sup> Wyrok TK z 14 grudnia 2009 r., K 55/07..., pkt III.7.

<sup>32</sup> Wyrok TK z 8 czerwca 2011 r., K 3/09, OTK ZU 2011, seria A, nr 5, poz. 39, pkt III.3.3.

<sup>33</sup> Tamże.

<sup>34</sup> Wyrok TK z 14 grudnia 2009 r., K 55/07..., pkt III.7.

zasady równości (art. 32). Jak się wydaje, byłoby zatem dopuszczalne odejście od poglądu utożsamiającego równość i równouprawnienie<sup>35</sup> i przypisanie temu ostatniemu terminowi na gruncie ustawy zasadniczej znaczenia bardziej egalitarnego<sup>36</sup> („to samo”, a nie „tak samo”). Teoretycznie możliwa byłaby również wykładnia wyrazu „równouprawnienie” zmierzająca w kierunku jeszcze większego zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów konfesyjnych, niż zakłada zasada równości<sup>37</sup>.

Rozważając konstytucyjny zakres i granice różnicowania prawnego związków religijnych Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie odniósł się do problematyki indywidualnej regulacji stosunków państwo–kościół oraz skutków prawnych, jakie w kontekście zasady równouprawnienia wywołuje art. 25 ust. 4–5 Konstytucji.

W 2003 r. TK zauważył że: „Konstytucja pozostawia szeroki zakres swobody zainteresowanym kościołom i związkom wyznaniowym oraz Radzie Ministrów w zakresie kształtowania treści prawodawstwa, które ich dotyczy. Swoboda ta nie jest jednak nieograniczona, ponieważ przyjęte rozwiązania prawne muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi, w tym m.in. z zasadą równości jednostek oraz zasadą równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych”<sup>38</sup>. TK stwierdził tym samym, iż równouprawnienie (utożsamione z równością w rozumieniu art. 32 Konstytucji) jest jedną z granic dopuszczalnego różnicowania postanowień ustaw partykularnych<sup>39</sup>. Wykluczając identyczność rozwiązań dotyczących poszczególnych związków religijnych<sup>40</sup> opowiedział się za kontestowanym tu kierunkiem interpretacji art. 25 ust. 4–5 w zw. z ust. 1 Konstytucji. Stwierdził nawet, iż zasada równouprawnienia „realizuje się w konsekwencji również przez uzgodnienie, w wyniku negocjacji, regulacji prawnych uwzględniających historyczne ukształtowanie sytuacji kościołów i związków wyznaniowych”<sup>41</sup>.

<sup>35</sup> Por. L. Garlicki, *Wolność sumienia i wyznania w orzecznictwie konstytucyjnym – status wspólnot religijnych*, [w:] *Wolność sumienia i wyznania w orzecznictwie konstytucyjnym. XI Konferencja Europejskich Sądów Konstytucyjnych*. Warszawa, 16–20 maja 1999 r., „Biuletyn Trybunału Konstytucyjnego” 1999, nr specjalny, s. 39; tenże, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 69.

<sup>36</sup> Por. P. Borecki, M. Pietrzak, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 r. . . .*, s. 98–99; J. Szymanek, *Konstytucyjna zasada . . .*, s. 166–173 oraz M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe . . .*, s. 27–31.

<sup>37</sup> Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 25 . . .*, uwaga 9.

<sup>38</sup> Wyrok TK z 2 kwietnia 2003 r., K 13/02 . . . , pkt III.1.

<sup>39</sup> Tamże, pkt III.5.

<sup>40</sup> Tamże, pkt III.10.

<sup>41</sup> Tamże.



Warto jednak zwrócić uwagę, że w cytowanym judykacie podkreślono swoistą paralelność równouprawnienia instytucjonalnego (art. 25 ust. 1) z równością wszystkich ludzi (art. 32). Trybunał Konstytucyjny rozwinął tę argumentację w 2009 r., gdy napisał: „W świetle art. 25 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji, władze publiczne działają bezstronnie, a kościoły i związki wyznaniowe są równouprawnione, jeśli każdy może korzystać z praw wynikających z wolności religijnej, a kościoły i związki wyznaniowe mogą wypełniać swe funkcje wynikające z wolności religii i korzystać z uprawnień koniecznych dla realizacji tych funkcji, przy czym funkcje te realizują zapewniając w sposób równoprawny, każdemu z wyznawców różnych religii i wyznań, prawa będące konsekwencją wolności religii, o których mowa w art. 53 ust. 2 i 3 Konstytucji”<sup>42</sup>. Można by zatem sformułować tezę, że w ujęciu TK kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione, o ile ich aktywność służy bezpośredniej realizacji wolności sumienia i religii<sup>43</sup> (działalności religijnej *sensu stricto*<sup>44</sup>). Nie jest zatem dopuszczalne w świetle ustawy zasadniczej różnicowanie pozycji prawnej podmiotów konfesyjnych w zakresie swobody sprawowania kultu, posiadania świątyń, dokonywania obrzędów rytualnych itp. Czy jednak w zgodzie z Konstytucją pozostaje sytuacja, gdy małżeństwa wyznaniowe zawierane w niektórych związkach religijnych mogą wywoływać skutki cywilnoprawne, a w innych pozbawione są tej cechy? Albo gdy jednostki organizacyjne (prowadzące działalność oświatową albo charytatywną) jednego podmiotu konfesyjnego są traktowane w sposób odmienny od pozostałych? Przywołując przedstawione powyżej uwagi na temat wykładni art. 25 ust. 4–5 w zw. z ust. 1 Konstytucji należy na nie udzielić odpowiedzi pozytywnej. Jak się wydaje, do podobnych wniosków prowadzi również zaprezentowany tok rozumowania TK.

Supozycję tę potwierdza spostrzeżenie Trybunału Konstytucyjnego, „że równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych, o którym mowa w art. 25 ust. 1 Konstytucji, należy interpretować w kontekście przepisów ust. 4 i 5 tegoż artykułu”<sup>45</sup>. Zaś w dalszej części uzasadnienia wydanego w pełnym składzie wyroku z 2 grudnia 2009 r. (U 10/07) wskazał na „szczególną pozycję instytucjonalną Kościoła katolickiego w systemie prawnym RP”<sup>46</sup>, która wynika z Konkordatu, a przede wszystkim

<sup>42</sup> Wyrok TK z 2 grudnia 2009 r., U 10/07..., pkt V.5.

<sup>43</sup> Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 25..., uwaga 5*.

<sup>44</sup> M. Pietrzak, *Prawo...*, s. 241.

<sup>45</sup> Wyrok TK z 2 grudnia 2009 r., U 10/07..., pkt V.5.

<sup>46</sup> Tamże.

z art. 25 ust. 4 Konstytucji, „stanowiącego swoistą *lex specialis* wobec pozostałych przepisów art. 25 Konstytucji, a zwłaszcza wobec art. 25 ust. 1 Konstytucji”<sup>47</sup>. Jednocześnie TK zastrzegł, iż „ta szczególna pozycja instytucjonalna nie może w żaden sposób dotyczyć równych praw każdego, wynikających z wolności wszystkich religii i wyznań”<sup>48</sup>.

Pogląd upatrujący w art. 25 ust. 4 *legis specialem* w strukturze art. 25 Konstytucji należy ocenić jednoznacznie aprobująco<sup>49</sup>, jako niezwykle cenne spostrzeżenie Trybunału Konstytucyjnego w procesie dekodowania norm ustawy zasadniczej definiujących stosunki państwo–kościół. Aczkolwiek wymaga uzupełnienia dwiema uwagami. Po pierwsze, twierdzenie, że art. 25 ust. 4 stanowi przepis szczególny względem wszystkich pozostałych zasad prawa wyznaniowego instytucjonalnego wydaje się nieuzasadnione wobec norm wyrażonych w art. 25 ust. 2 i 3 Konstytucji<sup>50</sup>. Po drugie, pogląd o odmiennej pozycji instytucjonalnej Kościoła Katolickiego należy odnieść także do kościołów oraz związków wyznaniowych, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji, a więc podmiotów konfesyjnych posiadających indywidualną regulację sytuacji prawnej, na co TK poniekąd też zwrócił uwagę. Oczywiście, nie oznacza to, że zdaniem piszącego te słowa wszystkie podmioty konfesyjne spełniające tę cechę (jest ich 14)<sup>51</sup> posiadają specjalną pozycję instytucjonalną, identyczną z Kościołem Katolickim. Bez wątplenia jest to jedyny związek religijny wymieniony przez ustrojodawcę z nazwy (wraz ze Stolicą Apostolską jako jedynym imiennie wskazanym podmiotem prawa międzynarodowego) i jedyny odznaczający się partykularną umową międzynarodową normującą jego status prawny w państwie. Konkordat z 28 lipca 1993 r. w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest stosowany przed ustawami, jeśli tych ostatnich nie da się pogodzić z jego brzmieniem (art. 91 ust. 2 Konstytucji), co niezaprzeczalnie przekłada się na „najbardziej” szczególną pozycję instytucjonalną Kościoła Katolickiego (nawet

<sup>47</sup> Tamże.

<sup>48</sup> Tamże.

<sup>49</sup> Krytycznie: W. Brzozowski, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2009 r. (sygn. akt U 10/07)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 200–201; P. Borecki, M. Pietrzak, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych a Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 5, s. 24–25.

<sup>50</sup> Warto zastrzec, że ostateczny osąd, czy art. 25 ust. 4 stanowi *legem specialem* wobec ust. 2 tegoż artykułu, zależy od wykładni (nadania treści) zasady bezstronności światopoglądowej władzy publicznej, która pod względem semantycznym jest *per se* wewnętrznie sprzeczna.

<sup>51</sup> Licząc z Kościołem Katolickim – 15.

w odniesieniu do podmiotów, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji) spośród wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych zarejestrowanych w Polsce. Tym samym przesądzający o szczególnej pozycji instytucjonalnej Kościoła Katolickiego przepis ustawy zasadniczej stanowi najbardziej jaskrawy wyłom w zasadzie równouprawnienia zapisanej w art. 25 ust. 1 Konstytucji, lecz nie jedyny. Podstawowego argumentu na rzecz nierówności instytucjonalnej związków religijnych (w tym Kościoła Katolickiego) w Polsce należy bowiem upatrywać w zasadzie bilateralności, czyli indywidualnym i w pełni konsensualnym modelu kształtowania stosunków państwa z konkretnym związkiem religijnym.

Wyrażna trudność (niemożność) pogodzenia tej ostatniej z równouprawnieniem kościołów i związków wyznaniowych unaoczniała się, gdy Trybunał Konstytucyjny badał zgodność z ustawą zasadniczą finansowania ze środków publicznych niektórych uczelni prowadzonych przez Kościół Katolicki. W wyroku z 14 grudnia 2009 r. TK zwrócił uwagę, że: „za dopuszczalnością różnicowania kościołów i związków wyznaniowych przemawia m.in. fakt, iż stosunki między nimi a państwem mają regulować ustawy uchwalane na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z przedstawicielami tych podmiotów. Prawodawca konstytucyjny zakłada zatem daleko idącą indywidualizację ustaw wyznaniowych i dostosowanie treści zawieranych umów, a w konsekwencji i ustanawianych ustaw do specyficznej sytuacji poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych”<sup>52</sup>.

Sumaryczne zestawienie tez zawartych w uzasadnieniach obu cytowanych wyroków (daleko idąca indywidualizacja ustaw wyznaniowych oraz szczególna pozycja instytucjonalna Kościoła Katolickiego), jak się wydaje, pozwala wysnuć wniosek, że Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, iż zasada równouprawnienia nie jest adresowana do wszystkich podmiotów konfesyjnych, a przynajmniej nie w takim samym stopniu. Wprawdzie TK wielokrotnie potwierdzał, że z już z samej zasady równouprawnienia przede wszystkim nie można wyprowadzić ekspektatywy równości faktycznej<sup>53</sup> oraz utożsamiał ją z zasadą równości (art. 32 Konstytucji), to jednak w wyroku z 2 grudnia 2009 r. (U 10/07), analizując zagadnienie równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych, wskazał, że jest ono zachowane w sytuacji, gdy nie zostają naruszone gwarancje

---

<sup>52</sup> Wyrok TK z 14 grudnia 2009 r., K 55/07..., pkt III.7.

<sup>53</sup> Wyrok TK z 2 grudnia 2009 r., U 10/07..., pkt V.5 i V.6; wyrok TK z 14 grudnia 2009 r., K 55/07..., pkt III.1 i III.7, wyrok TK z 8 czerwca 2011 r., K 3/09..., pkt III.3.3. i III.3.5.2.1.

wolności sumienia i religii (różnicowane uprawnienia) każdej jednostki (art. 53 w zw. z art. 32 Konstytucji). Takie rozumienie art. 25 ust. 1 w pełni koresponduje z tezami o szczególnej pozycji instytucjonalnej Kościoła Katolickiego oraz daleko idącej indywidualizacji ustaw wyznaniowych, stanowiącymi przejaw traktowania zasady bilateralności (art. 25 ust. 4–5) jako *legem speciale* względem zasady równouprawnienia. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że dokładnie tak brzmiącej tezy TK nigdy wprost nie sformułował, aczkolwiek konstatacja o uznaniu art. 25 ust. 4 Konstytucji za *lex specialis* **szczególnie** (podkr. M.O.) wobec art. 25 ust. 1 Konstytucji stanowi – generalnie rzecz ujmując – konceptualizację głównej tezy niniejszego artykułu.

Nie ulega najmniejszym wątpliwościom, że dyferencjacji pozycji instytucjonalnej podmiotów konfesyjnych należy wyznaczyć granice, jako że swoboda ustawodawcy w tym zakresie nie może być absolutna. Fundamentalne znaczenie dla rozstrzygnięcia tej kwestii ma oczywiście uznanie bądź odrzucenie koncepcji interpretacyjnej art. 25 ust. 4–5 w zw. z ust. 1 Konstytucji. Niezależnie od przywołanych wyżej konstatacji Trybunału Konstytucyjnego – przemawiających raczej na korzyść tejże wykładni – w tym wyroku K 55/07 Trybunał Konstytucyjny przywołał trzy warunki, których spełnienie pozwala na różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych.

W wyroku z 14 grudnia 2009 r., jak też w orzeczeniu z 2 kwietnia 2003 r., TK dopuścił dyferencjację pozycji instytucjonalnoprawnej związków religijnych legitymujących się tą samą cechą relewantną, jeśli odmienny status normatywny podobnych podmiotów konfesyjnych: 1) jest racjonalnie uzasadniony (w związku z celem i treścią przepisu), 2) nie narusza zasady proporcjonalności, tj. „waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku ich różnego traktowania”<sup>54</sup> oraz 3) znajdują podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych<sup>55</sup>. Innymi słowy, TK konsekwentnie utożsamiając zasady równouprawnienia i równości, zastosował względem związków religijnych ogólną regułę – immanentnie zawartą w samej zasadzie równości – dopuszczając różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów odznaczających się tą samą cechą relewantną<sup>56</sup>. Wydaje

<sup>54</sup> Wyrok TK z 14 grudnia 2009 r., K 55/07..., pkt III.7.

<sup>55</sup> Tamże; wyrok TK z 2 kwietnia 2003 r., K 13/02..., pkt III.1.

<sup>56</sup> Por. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., K 10/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 33, pkt III.2 oraz wyrok TK z 25 listopada 2010 r., K 27/09, OTK ZU 2010, seria A, nr 9, poz. 109, pkt III.3.1.2.

się zatem, że Trybunał Konstytucyjny – mimo wszystko – uzasadnienia dla odmiennej regulacji prawnej poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych skłonny jest szukać w takim pojmowaniu zasady równouprawnienia, która zakłada m.in. daleko idącą indywidualizację ustaw partykularnych, a co za tym idzie statusu prawnego związków religijnych, których dotyczą wspomniane akty normatywne. Tym samym w ocenie TK zasada równouprawnienia teoretycznie obejmuje wszystkie kościoły i inne związki wyznaniowe.

Warto w tym miejscu zaznaczyć częściową zbieżność trzech warunków „obejścia” zasady równouprawnienia z proponowaną tu koncepcją interpretacyjną, upatrującą w art. 25 ust. 4–5 Konstytucji *legem speciale* względem art. 25 ust. 1. Należy zgodzić się z Trybunałem, że każdorazowo podstawę odmiennego traktowania konkretnego związku religijnego należy odnaleźć w wartościach, zasadach lub normach Konstytucji (np. powołując się na zasadę współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego). Bez wątplenia dyferencjacja pozycji instytucjonalnej nie może naruszać tożsamości ustrojowej państwa (demokratyczne państwo prawne, jednolitość państwa, pluralizm polityczny, autonomia oraz wzajemna niezależność państwa i związków religijnych itd.). Ponadto, jak trafnie zauważył TK, wyłączenie konkretnego podmiotu konfesyjnego spod zakresu stosowania zasady równouprawnienia może dotyczyć wyłącznie pozycji instytucjonalnej (szczególna pozycja instytucjonalna), jako że nie wolno ograniczać równoprawności „wyznawców wszystkich religii i wyznań, w zakresie praw wynikających z art. 53 Konstytucji, w szczególności z jego ust. 2 i 3”<sup>57</sup>. Wydaje się, że przywołaną konstatację z powodzeniem można rozszerzyć również na pozostałe konstytucyjne prawa i wolności jednostki.

Generalnie rzecz ujmując, nałożenie na ustawodawcę zwykłego wymogu racjonalnego uzasadnienia przy formułowaniu przepisów ustawy partykularnej odmiennie kształtującej status prawny konkretnego związku religijnego pozostaje koherentne z proponowaną tu koncepcją interpretacyjną. Zwłaszcza, że istotą tego warunku jest realizacja określonego celu, który siłą rzeczy musi pozostawać w wyraźnym związku z zasadą, wartością lub normą konstytucyjną stanowiącą podstawę różnicowania praw i obowiązków.

Trudno jednak na gruncie tezy o wyłączeniu spod zakresu zastosowania zasady równouprawnienia związków religijnych o indywidualnie

---

<sup>57</sup> Wyrok TK z 2 grudnia 2009 r., U 10/07..., pkt V.5 (aczkolwiek cytowany fragment odnosi się tylko do Kościoła Katolickiego).

uregulowanej sytuacji prawnej uznać zasadność związania ustawodawcy warunkiem przestrzegania wymogów zasady proporcjonalności. W ocenie piszącego te słowa istotą i sensem art. 25 ust. 4–5 Konstytucji jest dopuszczenie sytuacji odmiennego kształtowania relacji państwo–konkretny związek religijny w sposób indywidualny i w pełni konsensualny, czyli bez konieczności ich konfrontacji z pozycją instytucjonalnoprawną pozostałych podmiotów konfesyjnych pod kątem zgodności z zasadą równouprawnienia. W konsekwencji, nie zachodzi wówczas nie tylko obowiązek identyfikacji właściwej cechy relewantnej uzasadniającej odmienne traktowanie, lecz dyferencjacja (uprzywilejowanie) może nastąpić z pominięciem zachowania proporcjonalności hipotetycznego naruszenia interesów (praw) pozostałych podmiotów konfesyjnych. Oparcie o konstytucyjne zasady, wartości i normy należy uznać za wystarczające uzasadnienie zróżnicowania prawnego wspólnot religijnych, o których mowa w art. 25 ust. 4–5 ustawy zasadniczej.

Należy też wspomnieć o poczynionym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 55/07 istotnym zastrzeżeniu, że proces równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych jest z konieczności rozłożony w dłuższym przedziale czasowym, co dopuszcza temporalne istnienie stanu nierównouprawnienia między podmiotami konfesyjnymi o ustawowo uregulowanej sytuacji prawnej<sup>58</sup>. Oznacza to, że w sytuacji, gdy pomimo tego, iż związki religijne legitymują się tą samą cechą relewantną i nie zachodzą przesłanki różnicowania statusu podmiotów podobnych, dopuszczalne w świetle Konstytucji jest różnicowanie pozycji normatywnej wspomnianych związków religijnych w drodze ustaw partykularnych.

Bez wątplenia powyższy pogląd Trybunału nie jest tożsamy z prezentowanym tu rozumieniem zasady bilateralności, która zakłada (dopuszcza) odmienne traktowanie związków religijnych o uregulowanej w drodze ustawy partykularnej pozycji instytucjonalnej bez jakichkolwiek horyzontów czasowych. Niemniej, z teoretycznego punktu widzenia jest to chyba najdalej idące sformułowanie TK dopuszczające różnicowanie statusu prawnego związków religijnych<sup>59</sup> (obok tezy o szczególnej pozycji instytucjonalnej Kościoła Katolickiego).

W jeszcze inny sposób dopuszczalność dyferencjacji pozycji prawnej związków religijnych uzasadnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku

<sup>58</sup> Wyrok TK z 14 grudnia 2009 r., K 55/07..., pkt III.7.

<sup>59</sup> W. Brzozowski określił konsekwencje tego stanowiska dla zasady równouprawnienia jako dramatyczne (tenże, *Głosa do wyroku z 14 XII 2009, K 55/07*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 5, s. 127).

z 8 czerwca 2011 r. (K 3/09). Rozwijając dotychczasową linię judykacyjną odnośnie do wykładni art. 25 ust. 1 Konstytucji stwierdził, że równouprawnienie gwarantuje, iż „organy władzy publicznej stworzą ramy prawne, które umożliwią realizację równouprawnienia, w zależności od właściwości i cech poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych”<sup>60</sup>, przy czym „tam, gdzie istnieją różnice (...) podmioty te **należy** (podkr. M.O.) potraktować w sposób odmienny”<sup>61</sup>. Trybunał zaznaczył także, że zróżnicowanie prawne może wynikać z różnic faktycznych zachodzących między związkami religijnymi, do których zaliczył liczbę wyznawców i stopień ugruntowania poszczególnych wspólnot w dziejach państwa<sup>62</sup>. Podkreślić trzeba, iż takie ujęcie cech relewantnych dopuszcza, a wręcz zakłada, dyferencjację pozycji instytucjonalnoprawnej poszczególnych związków religijnych. W konsekwencji, w analizowanym judykacie Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie ocenił, że przepisy ustaw partykularnych regulujące w sposób niejednolity przekazywanie związkom religijnym własności nieruchomości położonych na Ziemiach Zachodnich i Północnych (nie wszystkie dopuszczają taką możliwość) nie naruszają zasady równouprawnienia. Zdaniem TK sposób uchwalania ustaw partykularnych (poprzedzonych porozumieniami związków religijnych z Radą Ministrów), jak też uwarunkowania historyczne, liczebność, struktura i zakres działalności poszczególnych podmiotów konfesyjnych stanowią wystarczające uzasadnienie ich dyferencjacji na gruncie art. 25 Konstytucji<sup>63</sup>.

Warto zaznaczyć, że dokonana przez Trybunał Konstytucyjny identyfikacja cech relewantnych (zapewne nietworzących katalogu zamkniętego) nadaje zasadzie równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych charakter niezwykle elastyczny, pozwalający na odmienne traktowanie tak naprawdę każdego związku religijnego. Tym samym TK dopuścił bardzo szeroki margines swobody dyferencjacji normatywnej podmiotów konfesyjnych, który w praktyce stanowienia prawa może mieć największe znaczenie. Poza tym trzeba zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny ponownie w samej zasadzie równouprawnienia odnalazł przesłanki i granice delimitacji odmiennej pozycji instytucjonalnoprawnej związków

---

<sup>60</sup> Wyrok TK z 8 czerwca 2011 r., K 3/09..., pkt III.3.5.2.1.

<sup>61</sup> Tamże.

<sup>62</sup> Tamże. Warto nadmienić, iż obejmujące te okoliczności katalog cech relewantnych został już sformułowany w literaturze przedmiotu (zob. D. Dudek, *Równouprawnienie kościołów...*, s. 205).

<sup>63</sup> Wyrok TK z 8 czerwca 2011 r., K 3/09..., pkt III.3.5.3; bardzo podobnie: wyrok TK z 2 kwietnia 2003 r., K 13/02..., pkt III.9 i III.10.

religijnych, w szczególności tych o indywidualnie uregulowanej sytuacji prawnej.

Rekapitulując powyższe rozważania podkreślenia wymaga fakt, że w niemal każdej sprawie, w której pojawił się problem pogodzenia zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych z odmienną pozycją instytucjonalnoprawną jednego bądź niektórych z nich, Trybunał Konstytucyjny rozstrzygał na niekorzyść egalitaryzmu. Nie ulega wątpliwości, że potencjalna nierówność instytucjonalna związków religijnych jest immanentnie zawarta w art. 25 Konstytucji, aczkolwiek – jak słusznie zauważył Trybunał w motywach wyroku U 10/07 – nie może ona dyskryminować ani faworyzować poszczególnych ludzi jako podmiotów wolności sumienia i religii (art. 53 w zw. z art. 32). Wychodząc od twierdzenia o „jednolitej regulacji” (K 35/97) przez utożsamianie równouprawnienia i równości (wymóg identyfikacji cechy relewantnej), Trybunał postawił tezę o szczególnej pozycji instytucjonalnej Kościoła Katolickiego (art. 25 ust. 4 Konstytucji jako *lex specialis* względem art. 25 ust. 1) oraz o daleko idącej indywidualizacji ustaw wyznaniowych. Przyjęcie koncepcji interpretacyjnej – za którą opowiada się piszący te słowa – bez wątplenia stanowiłoby rozwinięcie obu tez.

Z drugiej strony Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie podkreśla znaczenie i wagę zasady równouprawnienia oraz w niej samej poszukuje przesłanek dyferencjacji prawnej związków religijnych poprzez formułowanie warunków różnicowania podmiotów podobnych bądź definiowanie cech relewantnych w sposób pozwalający na odmienne traktowanie praktycznie każdej wspólnoty wyznaniowej. Naturalnie, zawsze można przyjąć, że delimitacja odmiennego statusu normatywnego podmiotów konfesyjnych *implicite* zawiera się w zasadzie równouprawnienia. Przy odpowiednim zdefiniowaniu tego terminu i identyfikacji cech relewantnych można by nawet uznać, iż np. szczególna (odmienna) pozycja instytucjonalna Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego uzyskana na podstawie daleko zindywidualizowanej ustawy partykularnej jest wyrazem równouprawnienia pojmowanego autonomicznie na gruncie ustawy zasadniczej. Wówczas teza o art. 25 ust 4–5 jako *legem specialem* wobec art. 25 ust. 1 Konstytucji zostałaby poniekąd inkorporowana w takie właśnie autonomiczne rozumienie równouprawnienia, które wtedy rzeczywiście mogłoby być realizowane w ramach zasady bilateralności. Skutki materialnoprawne zastosowania obu interpretacji wydają się być bowiem takie same.

Warto jeszcze przypomnieć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stale dostrzegalny jest dysonans między zasadą równouprawnie-



nia a indywidualnie uregulowaną sytuacją prawną związków religijnych, przy czym obowiązywanie ustawy partykularnej zawsze jest traktowane co najmniej jako dodatkowy argument na rzecz nierówności instytucjonalnej. Więc może lepiej przyjąć, iż względem wspomnianych podmiotów konfesyjnych po prostu nie znajduje zastosowania zasada równouprawnienia, bez konstruowania wykładni tej ostatniej o znamionach wyrafinowanej ekwilibrystyki.

## STRESZCZENIE

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych jest traktowana *per se* jako ograniczenie zróżnicowania prawnego poszczególnych podmiotów (opartego na daleko idącej indywidualizacji ustaw partykularnych). W opinii autora podstawą prawną nierówności instytucjonalnej jest zasada bilateralności (art. 25 ust. 4–5 Konstytucji RP), która może być definiowana jako model indywidualnego i w pełni konsensualnego kształtowania stosunków państwo–kościół.

*Marcin Olszówka*

## SOME REMARKS ABOUT (IN)EQUAL RIGHTS BETWEEN RELIGIOUS ORGANIZATIONS (AGAINST JURISPRUDENCE OF THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL)

In the Constitutional Tribunal's jurisprudence the principle of equality rights of churches and other religious organizations is treated *per se*, as a limitation of differentiation in the status of particular entities (based on far-reaching individualization of particular acts). In the author's view, the legal basis of institutional inequality is the principle of bilateralism (Article 25 (4) and (5) of the Constitution of RP), which can be defined as a model of individual and wholly consensual shaping of relations between the State and churches.

**KEY WORDS:** *The Constitution, equality rights, bilateralism, the Constitutional Tribunal*

*Elżbieta Pałka-Szyszlak*

## **Stosunki wyznaniowe w Czechach i na Słowacji w perspektywie porównawczej**

**SŁOWA KLUCZOWE:**

*relacje państwo–Kościół w Czechach i na Słowacji,  
chrześcijaństwo a polityka, chrześcijaństwo a społeczeństwo,  
partie chrześcijańsko-demokratyczne, sekularyzacja*

Mimo że ziemie czeskie i słowackie przez większość ubiegłego stulecia pozostawały we wspólnym organizmie państwowym to nie nastąpił proces wytworzenia jednego społeczeństwa czechosłowackiego. Różnice między Czechami i Słowakami najogólniej można określić jako kulturowe, a do najważniejszych spośród nich należało zupełnie odmienne podejście do kwestii religijnych, co znalazło odzwierciedlenie w kształtowaniu się stosunków wyznaniowych w powstałych 1 stycznia 1993 roku Republice Czeskiej i Republice Słowackiej. Analizie ich najważniejszych aspektów poświęcony jest niniejszy artykuł.

Odmierna struktura wyznaniowa Czech i Słowacji, w tym stosunek ich mieszkańców do kwestii religijnych, mają swe źródło przede wszystkim w historii tych krajów oraz w czynniku społeczno – ekonomicznym. Począwszy od XV wieku następowały na ziemiach czeskich istotne zmiany w religijności społeczeństwa, które najpierw przyniosły triumf reformacji, a potem narzuconej przez Wiedeń rekatolizacji. Hierarchia Kościoła rzymskokatolickiego ściśle współpracowała z Habsburgami i niechętnie patrzyła na narodowe aspiracje Czechów demonstrowane w czasie I wojny światowej, a czołowi przedstawiciele czeskiego odrodzenia i politycy czescy w XIX i na początku XX stulecia lansowali tezę o obcej naturze katolicyzmu i naturalnych związkach między protestantyzmem a czeskim charakterem narodowym. Powyższe zjawiska nie

sprzyjały ugruntowaniu pozycji Kościoła katolickiego w społeczeństwie, zaś skutkiem dynamicznych zmian, będących efektem szybkiej industrializacji i urbanizacji ziem czeskich, był spadek religijności Czechów. W międzywojennej Czechosłowacji nastąpiło pogłębienie tych procesów, w rezultacie czego już wówczas Czechów cechował antykatolicyzm i indyferentyzm religijny oraz stosunkowo duży – jak na ówczesne warunki – sięgający 7–8% odsetek bezwyznaniowców w społeczeństwie<sup>1</sup>.

Na Słowacji również silne wpływy zdobyła reformacja, jednak katolicyzm zachował tu mocną pozycję w społeczeństwie, czemu sprzyjał niższy w porównaniu z ziemiami czeskimi stopień rozwoju gospodarczego, służący utrzymaniu więzi społecznych tradycyjnego typu oraz fakt, że praktycznie jedną z niewielu szans na awans społeczny i zdobycie wykształcenia bez ulegania madziaryzacji był wybór stanu duchownego. Widoczny wśród Słowaków pozytywny stosunek do religii i instytucji religijnych ugruntowała rola, jaką Kościoły rzymskokatolicki i luterański odegrały w słowackim odrodzeniu narodowym oraz w procesie kształtowania się tożsamości etnicznej Słowaków, jak również pełnienie przez nie funkcji stabilizującej, ważnej w sytuacji wielkich zmian społecznych, gospodarczych i politycznych, których doświadczała międzywojenna Słowacja. Powyższe czynniki zadecydowały o wytworzeniu się silnych więzi między społeczeństwem a Kościołami i dominacji w populacji osób wierzących<sup>2</sup>. Charakteryzujące się odmienną strukturą wyznaniową ziemie czeskie i słowackie dostały się po wojnie w orbitę wpływów Związku Radzieckiego i boleśnie odczuły skutki polityki wyznaniowej realizowanej przez Komunistyczną Partię Czechosłowacji, którą cechowało przede wszystkim: dążenie do przejścia pełnej kontroli nad działalnością Kościołów i związków wyznaniowych, prześladowania i represje wymierzone w te instytucje, prowadzenie „wojny ideologicznej” przeciw religii i wspólnotom konfesyjnym oraz marginalizowanie roli Kościołów i związków wyznaniowych w społeczeństwie poprzez ograniczenie ich aktywności<sup>3</sup>. Rezultatem tych działań były ogromne spustoszenia w życiu duchowym i spadek religijności obywateli.

---

<sup>1</sup> J. Mišovič, *Víra v dějinách země koruny české*, Praha 2001, s. 79–83.

<sup>2</sup> Zob. szerzej: E. Pałka, *Proces kształtowania tożsamości narodowej Słowaków*, [w:] G. Tokarz (red.), *Europa narodów*, Wrocław 2008, s. 7–24.

<sup>3</sup> O stosunkach wyznaniowych w Czechach i Słowacji do 1948 roku oraz celach i metodach polityki wyznaniowej realizowanej przez Komunistyczną Partię Czechosłowacji zob. szerzej: Taž, *Sytuacja Kościołów i związków wyznaniowych w Czechach i na Słowacji po 1989 roku. Podobieństwa i różnice*, „Przegląd Zachodni” 2010, nr 1, s. 141–150.

Ich skutkiem było także pogłębienie istniejących już na tej płaszczyźnie różnic między Czechami a Słowakami, a proces ten nie uległ zahamowaniu w powstałych po rozpadzie Czechosłowacji niezależnych państwach – Republice Czeskiej i Republice Słowackiej. Wprawdzie Kościół katolicki jest największą z działających wspólnot wyznaniowych, dysponując najliczniejszą rzeszą wiernych, jednak ich liczba oraz wpływy, jakie posiada, przedstawiają się już zgoła odmiennie, wpisując się w ogólne trendy charakterystyczne dla religijności naszych południowych sąsiadów. Czesi należą do najbardziej zlaicyzowanych narodów Europy, co potwierdzają m.in. powszechne spisy ludności. I tak w czasie spisu z 1991 roku 40% respondentów zadeklarowało się jako bezwyznaniowcy, a 44% jako wierzący, natomiast w 2001 roku już odpowiednio 59% i 32%. Jak już wspomniano, największą grupę spośród tych ostatnich stanowili wierni Kościoła rzymskokatolickiego (Církev římskokatolická), do którego przynależność zadeklarowało 26,8% populacji, stanowiąc ponad 80% wierzących, stosunkowo liczną grupę wyznawców mają również Czeskobraterski Kościół Ewangelicki (Českobratrská církev evangelická – ČCE), obejmujący 1,1% populacji i Czechosłowacki Kościół Husycki (Církev Československá husitská – CČH), do którego przynależność w 2001 r. zadeklarowało 1% obywateli. Należy przy tym zaznaczyć, że liczba członków tych największych Kościołów wykazuje wyraźną tendencję spadkową. Warto także zwrócić uwagę na terytorialne dysproporcje w religijności społeczeństwa. Północne i zachodnie województwa Czech należą do obszarów o największym odsetku bezwyznaniowców w strukturze mieszkańców, sięgającym nawet 70%, z kolei na Morawach, a więc na południu kraju, wierzący stanowią około 40–50% mieszkańców<sup>4</sup>.

Wyniki uzyskane podczas spisów ludności znalazły potwierdzenie w badaniach realizowanych w ramach międzynarodowego projektu badawczego International Social Survey Programme (ISSP). W 1998 r. ponad połowa – 54% – dorosłych Czechów deklarowała przynależność do jakiegokolwiek wyznania, zaś 43,7% bezwyznaniowość, dziesięć lat później wierzący stanowili już jedynie 34% dorosłej populacji, zaś bezwyznaniowcy 63,3%<sup>5</sup>. O postępującej laicyzacji i obojętności mieszkańców Czech wobec religii świadczą również inne dane. Podczas cytowanych już badań ISSP

<sup>4</sup> Taż, *Polityka wyznaniowa Republiki Czeskiej*, [w:] B.J. Albin, W. Baluk (red.), *Europa Środkowa – dekada transformacji. Republika Czeska*, Wrocław 2005, s. 207–210. W 2011 roku przeprowadzony został kolejny spis powszechny, jednak jego wyniki nie są jeszcze znane.

<sup>5</sup> O. Nešporová, *Smrt jako konec, nebo začátek? O (ne) věře v posmrtný život*, „Lidé města/Urban people”, 2009 (11), č. 3, s. 470.

jedynie 10% Czechów zadeklarowało uczestnictwo w nabożeństwie przynajmniej raz w miesiącu, zaś 50–60% stwierdziło, że nigdy tego nie czyni, przy czym pierwsza kategoria obejmowała przede wszystkim respondentów w wieku powyżej 60 lat, zaś druga w wieku 18–30 lat. Spada liczba osób przystępujących do sakramentów, w tym do sakramentu chrztu. Dane uzyskane podczas projektu *Detradycjonalizacja i indywidualizacja religii (Detradicionalizace a individualizace náboženství – DIN)* zrealizowanego przez Instytut Socjologiczny Akademii Nauk Republiki Czeskiej w 2006 roku ukazały, że takie osoby stanowią 58% populacji, przy czym wśród osób powyżej 60 roku życia było to 89%, zaś wśród respondentów do 30 lat zaledwie 28%. Biorąc pod uwagę te dane oraz fakt, że tylko 40% interlokutorów potwierdziło, iż ich dzieci zostały ochrzczone<sup>6</sup>, można przypuszczać, że w najbliższych latach odsetek osób, które przystąpią do tego fundamentalnego i jednego z dwóch powszechnych w chrześcijaństwie sakramentów ulegnie dalszemu zmniejszeniu się. Kwestie religijne znajdują się na końcu hierarchii wartości ważnych dla Czechów, daleko za rodziną, pracą, przyjaciółmi, czasem wolnym, zaangażowaniem społecznym, pieniędzmi, czy nawet hobby<sup>7</sup>. Niewielką wagę przywiązuje się do wiary religijnej w procesie wychowania dzieci<sup>8</sup>. Społeczeństwo czeskie charakteryzuje również brak zaufania w stosunku do Kościołów i związków wyznaniowych. W sondażu przeprowadzonym przez Centrum Badań Opinii Publicznej CVVM w 2007 roku 55% obywateli wyraziło nieufność wobec Kościołów, a zaledwie 28% stwierdziło, że im ufa<sup>9</sup>.

Nieznaczną popularność wśród Czechów religii i instytucji religijnych nie świadczy o ich braku zainteresowania kwestiami transcendentalnymi. Sporą popularnością cieszą się wśród nich literatura ezoteryczna, astrologia itp. Podczas badań zrealizowanych w ramach wspomnianego już projektu DIN w 2006 roku zdecydowana większość respondentów zadeklarowała wiarę w istnienie „siły nadprzyrodzonej”, w tym także pod

<sup>6</sup> D. Hamplová, *Religiozita dospělých v České republice na počátku 21. Století*, [w:] D. Lužný, Z.R. Nešpor a kol., *Náboženství v menšině. Religiozita a spiritualita v současné české společnosti*, Praha 2008, s. 22–23.

<sup>7</sup> Zob. szerzej J. Červenka, *Hodnotové orientace v naší společnosti*, „Naše společnost” 2005, č. 2, [http://www.cvvm.cas.cz/upl/nase\\_spolecnost/100044s\\_cervenka-hodnoty.pdf](http://www.cvvm.cas.cz/upl/nase_spolecnost/100044s_cervenka-hodnoty.pdf), 20.02.2010; P. Pabian, *Sekularisace: historie, současnost, hodnocení*, [w:] M. Kitta (red.), *Český ateismus: příčiny, klady, záporny*, Benešov 2006, s. 16–17.

<sup>8</sup> P. Pabian, *Sekularisace: historie...*, s. 18.

<sup>9</sup> *Mezinárodní zpráva o svobodě náboženství za rok 2009*, 26. října 2009, Česká republika, Úřad pro demokracii, lidská práva a pracovní záležitosti, Ministerstvo zahraničních věcí USA, <http://www.state.gov/documents/organization/134428.pdf>, 21.05.2011.

postacią Boga, a jedynie 15% z całą pewnością wykluczyło taką możliwość<sup>10</sup>. Znaczny odsetek Czechów wierzy w życie po śmierci. W badaniach ISSP w 1999 roku taką wiarę zadeklarowało niemal 41% populacji, a w 2008 roku nieco ponad 25%. Co ciekawe, przynależność do któregoś z trzech największych Kościołów nie była równoznaczna z żywieniem tego typu przekonania, podobnie jak wśród osób zakładających, iż śmierć nie oznacza definitywnego końca ludzkiej wędrówki można spotkać sporą grupę osób deklarujących się jako niewierzący (patrz tabela 1). Tego typu zależność, a właściwie jej brak potwierdzają także inne badania<sup>11</sup>.

**Tabela 1. Wiara w życie po śmierci i jego formy wśród wiernych największych Kościołów w Republice Czeskiej i osób bez wyznania (w %)**

Wiara w:	Wyznanie				Ogółem
	Rzymsko-katolickie	Czeskobraterskie ewangelickie	Czechosłowackie husyckie	Żadne	
Życie po śmierci (w 1999 r.)	54,5	56,7	39,4	25,6	40,7
Życie po śmierci (w 2008 r.)	53,0	58,1	37,5	9,7	25,4
Niebo	50,3	65,9	33,3	5,3	21,9
Piekło	39,9	48,8	40,0	3,0	17,1
Reinkarnację	26,1	34,9	20,0	8,1	14,6
Nadprzyrodzone działania zmarłych	29,7	40,0	37,5	9,7	17,4

\* jeśli nie podano inaczej chodzi o dane z 2008 r.

Źródło: O. Nešporová, *Smrt jako konec, nebo začátek? O (ne) víře v posmrtný život*, „Lidé města/Urban people” 2009 (11), č. 3, s. 474.

W przeciwieństwie do Republiki Czeskiej, Słowacja należy do państw o wysokim udziale osób wierzących w strukturze ludności. Podczas spisu powszechnego z 1991 roku przynależność do Kościoła czy związku wyznaniowego zadeklarowało 72,8% obywateli, zaś stan bez wyznania 9,8%, podczas przeprowadzonego w dziesięć lat później odpowiednio 84% i 13%. W ciągu tych 10 lat nastąpił wzrost liczby członków największych Kościołów i związków wyznaniowych. Podobnie jak w Czechach, w strukturze wyznaniowej dominują rzymscy katolicy stanowiący 69%

<sup>10</sup> D. Hamplová, *Religiozita...*, s. 24.

<sup>11</sup> Zobacz szerzej O. Nešporová, *Smrt jako konec...*, s. 475–480.

mieszkańców, jednak w odróżnieniu od zachodniego sąsiada na Słowacji istnieje spora, obejmująca 4% populacji, grupa wiernych Kościoła grekokatolickiego. Około 9% obywateli należy do tradycyjnych Kościołów protestanckich – niemal 7% do Ewangelickiego Kościoła Augsburskiego Wyznania, a 2% do Reformowanego Kościoła Chrześcijańskiego<sup>12</sup>. Dominację osób deklarujących przynależność do Kościoła czy związku wyznaniowego wśród mieszkańców Słowacji potwierdzają wyniki badania European Values Study przeprowadzonego w latach 1991, 1999 i 2008, podczas których jako takie określiło się odpowiednio 71,6%, 76,9% i 75,3%. Równocześnie jednak notowany jest wzrost odsetka bezwyznaniowców. W 2008 roku za takich uważało się 24% Słowaków. Zgodnie z przytoczonymi badaniami liczba osób deklarujących przynależność do Kościoła czy związku wyznaniowego jest bardzo zbliżona do liczby osób deklarujących wiarę w Boga – w 2008 roku było to 75%, a istnieniu Boga zaprzeczyło wówczas 17% respondentów. Ponad połowa interlokutorów wyraziła wówczas wiarę w życie po śmierci, czwarta część zaś uczestnictwo przynajmniej raz w tygodniu w nabożeństwie. Tyle samo uważa religię za ważny element swego życia<sup>13</sup>. Podobnie jak w przypadku Czech, również na Słowacji istnieją dysproporcje w religijności mieszkańców poszczególnych części kraju, choć nie są tak drastyczne. Największy odsetek wierzących w strukturze mieszkańców notowany jest na wschodzie kraju, najniższy w dużych miastach, przede wszystkim na południu i w środkowej Słowacji<sup>14</sup>. Stosunek Słowaków do instytucji religijnych można określić jako pozytywny i jest to tendencja, którą obserwuje się od wielu lat. Kościoły i związki wyznaniowe postrzegane są jako podmioty, które nie tylko mogą zabierać głos w kwestiach ważnych społecznie, ale są w stanie zaproponować rozwiązanie aktualnych problemów<sup>15</sup>, ponadto należą do instytucji, do których zaufanie ma ponad połowa mieszkańców Słowacji<sup>16</sup>. Warto jednak pamiętać, że coraz bardziej widoczny jest także

<sup>12</sup> R. Geffert, *Ideologie ako súčasť politického života na Slovensku*, „Slovenská politologická revue” 2006, č. 1, s. 8, <http://www.ucm.sk/revue/2006/1/geffert.pdf>, 13.04.2011.

<sup>13</sup> Tyle samo nie czyni tego nigdy. *Naše/európske hodnoty 1991 – 1999 – 2008. European Values Study. Podklady k tlačovej besede Sociologického ústavu SAV k zisteniam výskumu európskych hodnôt EVS 2008 na Slovensku*, [http://www.sociologia.sav.sk/cms/uploaded/1180\\_attach\\_evs\\_2008\\_podklady.doc](http://www.sociologia.sav.sk/cms/uploaded/1180_attach_evs_2008_podklady.doc), 18.05.2011.

<sup>14</sup> M. Moravčíková, M. Cipár, *Religiozita na Slovensku. Demografická štúdia*, <http://www.duch.sk>, 12.09.2010.

<sup>15</sup> J. Bunčák, *Religiozita na Slovensku v európskom rámci*, „Sociológia” 2001, č. 1 (33), s. 51–53.

<sup>16</sup> M. Kollár, *Cirkvi*, [w:] M. Kollár, G. Mesežnikov, M. Bútorá (red.), *Slovensko 2006. Súhrnná správa o stave spoločnosti*, Bratislava 2007, s. 60.

wśród Słowaków postęp procesu laicyzacji oraz prywatyzacji religii, choć kraj ten nadal należy do grupy państw, obok Chorwacji, Polski czy Rumunii, w którym zachowany został wysoki poziom pozytywnego stosunku do religii i jest to tendencja utrzymująca się od długiego czasu<sup>17</sup>.

Wspólnym dla Czech i Słowacji rozwiązaniem dotyczącym sytuacji Kościołów i związków wyznaniowych jest pozostawienie kwestii związanych z ich działalnością w gestii ministerstw kultury w ramach, których istnieją wydziały specjalizujące się w tych zagadnieniach. Mają one podobny zasięg kompetencji, do których należy m.in.: opracowywanie projektów przepisów prawnych regulujących sytuację Kościołów i związków wyznaniowych; prowadzenie ich rejestracji; administrowanie środkami finansowymi przeznaczonymi dla Kościołów i związków wyznaniowych; rozpatrywanie i zatwierdzanie budżetów Kościołów i związków wyznaniowych; wypracowywanie materiałów analitycznych i informacyjnych<sup>18</sup>.

W ustawodawstwie obu krajów gwarancje wolności religijnych zawarte są przede wszystkim w ustawach konstytucyjnych, w przypadku Czech w *Karcie podstawowych praw i wolności*, która stała się częścią porządku konstytucyjnego państwa oraz ustawach szczegółowych poświęconych położeniu Kościołów i związków wyznaniowych.

W przyjętej w 1991 roku *Karcie podstawowych praw i wolności* (*Listina základních práv a svobod*) wskazuje się na neutralność światopoglądową i konfesijną państwa, które „opiera się na zasadach demokratycznych i nie może być skrepowane ani wyłączną ideologią ani wyznaniem religijnym” (art. 2, ust. 1), wprowadzono również, w artykule 3 ust. 1, zakaz dyskryminacji w gwarancjach podstawowych praw i wolności. Do takich zaliczono wolność poglądów, sumienia i wyznania, prawo do zmiany wyznania lub wiary, lub do niewyznawania żadnej religii (art. 15, ust. 1). Ustawodawca zabronił zmuszania do wykonywania służby wojskowej w sytuacji, kiedy jest to niezgodne z sumieniem lub wyznaniem religijnym (ust. 3) oraz zagwarantował prawo do swobodnego uzewnętrzniania swojej religii lub wiary, nie tylko indywidualnie i prywatnie, ale również grupowo i publicznie, poprzez modlitwy, nauczanie, uczestniczenie w praktykach religijnych i obrzędach (art.16, ust. 1). Kościoły i związki wyznaniowe zyskały gwarancje prawa do zarządzania własnymi sprawami, przede wszystkim poprzez powoływanie swoich organów, duchownych

<sup>17</sup> R. Geffert, *Ideologie ako...*, s. 10.

<sup>18</sup> Činnost odboru, <http://www.mkcr.cz/scripts/detail.php?id=375>, 12.04.2011; Působnost MK SR v oblasti církví a náboženských společenství, <http://www.culture.sk/index>, 12.04.2011.



oraz tworzenie instytucji kościelnych, w tym zakonnych niezawisłych od organów państwowych (art. 16, ust. 2)<sup>19</sup>.

*Karta podstawowych praw i wolności* stała się inspiracją dla rozwiązań przyjętych w słowackiej ustawie zasadniczej z 1992 roku. Republikę Słowacką określono w Konstytucji jako państwo neutralne światopoglądowo, nie związane z żadną ideologią ani religią (art. 1, ust. 1), a wolnościom religijnym poświęcono przede wszystkim art. 24, w którym gwarantuje się wolność wyznania i prawo do nie wyznawania religii (ust. 1) oraz prawo do „publicznego wyznawania religii i wiary” (ust. 2). Kościoły i związki wyznaniowe otrzymały prawo do samodzielnego i niezależnego zarządzania swymi sprawami i powoływania swoich organów i duchownych, jak również prawo do nauczania religii (ust. 3)<sup>20</sup>. W art. 12, ust. 2 wprowadzono natomiast zakaz dyskryminacji, tak negatywnej, jak i pozytywnej ze względu na wiarę i religię (art. 12, ust. 2)<sup>21</sup>.

Dość długo w porządku prawnym Czech i Słowacji obowiązywała ta sama, przyjęta jeszcze w okresie istnienia państwa czechosłowackiego, ustawa regulująca sytuację wspólnot wyznaniowych – *ustawa nr 308/ 1991 z 4 lipca 1991 roku o wolności religijnej oraz położeniu Kościołów i związków wyznaniowych*. Na Słowacji w znowelizowanej (w roku 2000 i 2007 roku) formie obowiązuje ona nadal. Zgodnie z jej przepisami, Kościoły i związki wyznaniowe, które zdefiniowano jako *dobrowolne zrzeszenie się osób tej samej wiary religijnej w organizację mającą własną strukturę, organy, przepisy wewnętrzne i obrzędy*” (§ 4, ust. 1), są równorzędne wobec prawa (§ 4, ust. 2) i państwo może z nimi zawierać umowy o wzajemnej współpracy (§ 4, ust. 5). Mają ponadto prawo m.in. do stowarzyszania się, tworzenia wspólnot, zakonów i innych towarzystw (§ 4, ust. 3), do zarządzania swymi sprawami (§ 5, ust. 2), i w celu realizacji swej misji m.in. do swobodnego określania swej nauki religijnej i obrzędów, nauczania religii, kształcenia pracowników duchownych i świeckich we własnych placówkach edukacyjnych, tworzenia i prowadzenia instytucji celowych, posiadania majątku ruchomego i nieruchomego, prowadzenia działalności wydawniczej, zakładów działających w obszarze służby zdrowia i opieki społecznej, utrzymywania stosunków z Kościołami i związkami wyznaniowymi z zagranicy (§ 6, ust.1). Księża otrzymali możliwość prowadzenia swej posługi w domach dziecka, więzieniach, jednostkach woj-

<sup>19</sup> *Karta podstawowych praw i wolności*, [w:] *Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 roku*, tłumaczenie i wstęp Maria Kruk, Warszawa 2000, s. 68–73.

<sup>20</sup> *Konstytucja Republiki Słowackiej*, tłumaczenie i wstęp K. Skotnicki, Warszawa 2003, s. 49–50.

<sup>21</sup> Tamże, s. 42–45.

skowych, szpitalach, domach opieki społecznej itp. (§ 9, ust.1). Ustawa gwarantuje każdemu prawo do swobodnego wyznawania swej religii lub wiary, nie tylko samodzielnie i prywatnie, lecz również wspólnie z innymi i publicznie, poprzez uczestnictwo w nabożeństwach, nauczanie, udział w czynnościach religijnych i zachowanie obrzędów, prawo do zmiany wyznania lub pozostawiania w stanie bez wyznania (§ 1, ust. 1) i do szerzenia wiary religijnej (§ 1, ust. 2). Zabroniono zmuszania do wyznawania jakiegokolwiek religii lub do pozostawiania bez wyznania (§ 1, ust. 3) Aby dany Kościół czy związek wyznaniowy mógł zostać zarejestrowany konieczne są podpisy minimum 20 tys. osób, deklarujących przynależność do niego, przy czym nowelizacja ustawy z 2007 roku wprowadza również wymóg deklaracji ze strony tych osób, iż poznają „podstawowe prawdy wiary i naukę” danej wspólnoty religijnej (§ 12)<sup>22</sup>. Najważniejszym celem nowelizacji była ochrona przed rejestracją Kościołów i związków wyznaniowych przenikających na Słowację z zagranicy<sup>23</sup>, których wpływy i działalność mogą być niebezpieczne.

W Republice Czeskiej zdecydowano się na wprowadzenie zmian w prawodawstwie wyznaniowym i kwestie te reguluje obecnie *ustawa z 27 listopada 2001 roku o wolności religijnej oraz położeniu Kościołów i związków wyznaniowych i o zmianie niektórych przepisów nr 3/2002 (ustawa o Kościołach i związkach wyznaniowych)* zawierająca katalog podstawowych praw w przedmiocie wolności wyznania oraz zakaz dyskryminacji ze względów religijnych. Kościół lub związek wyznaniowy zdefiniowano w niej jako „dobrowolne stowarzyszenie osób z własną strukturą, organami, przepisami wewnętrznymi i obrzędami religijnymi, założoną w celu wyznawania religii publicznie i prywatnie, a szczególnie związanego z tym zgromadzania się, uczestnictwa w nabożeństwach, nauczania i posługi duchowej”. Wspólnotom religijnym zagwarantowano niezależność w kwestiach wiary i organizacji swej działalności, a także powoływania duchownych. Przepisy te nie różnią się w większym stopniu od znanych z ustawy z 1991 roku. Zasadnicze zmiany pojawiły się natomiast w sposobie rejestracji Kościołów i związków wyznaniowych, które nadają jej *de facto* charakter dwustopniowy. Stopień pierwszy to samo wpisanie do rejestru, które jest w porównaniu z ustawą z 1991 roku łatwiejsze do osiągnięcia, gdyż do 300 obniżono liczbę wiernych wymaganą do zarejestrowania danej

<sup>22</sup> Zákon č. 308/1991 Zb., zo 4. júla 1991 o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností (wraz z nowelizacją nr 394/2000 i 210/2007), <http://www.culture.gov.sk/cirkev-nabozenske-spolocnosti/legislatva/zkony/zkon-308>, 19.08.2010.

<sup>23</sup> M. Kollár, *Cirkvi*, [w:] M. Kollár, G. Mesežnikov, M. Bútorá (red.), *Slovensko 2007. Súhrnná správa o stave spoločnosti*, Bratislava 2008, s. 71.

wspólnoty. Jednocześnie jednak zdecydowano się na przyjęcie wymogu prowadzenia przez Kościoły i związki wyznaniowe działalności przez co najmniej 10 lat i przedstawianie corocznego sprawozdania z niej, aby mogły otrzymać pełnię praw, tzw. *prawa szczególne (zvláštní práva)*, czyli prawa odróżniające Kościoły i związki wyznaniowe od innych podmiotów działających w sferze publicznej i prywatnej. Do takich należą m.in. prawa do wykonywania obrzędów, podczas których udzielany jest ślub, prawo do nauczania religii w szkołach publicznych, do zakładania szkół wyznaniowych, pełnienia przez duchownych posługi w siłach zbrojnych Republiki Czeskiej, w więzieniach, aresztach, zakładach opieki zdrowotnej. Pojęcie *praw szczególnych* stanowi *novum* w porównaniu z poprzednio obowiązującą ustawą. Kolejnym jest wprowadzenie w § 5 przepisu zakazującego prowadzenia działalności przez wspólnoty religijne w sytuacji, kiedy jest ona sprzeczna z prawem, zagraża wolnościom religijnym, demokratycznym podstawom państwa, jego suwerenności, niepodległości i integralności terytorialnej, porządkowi publicznemu, prawom człowieka, wznieca nienawiść lub propaguje przemoc ze względów różnic rasowych, płciowych, przekonań politycznych, wyznania religijnego, ogranicza w jakiś sposób wolność swoich członków<sup>24</sup>. Jest to przepis mający na celu – podobnie jak dwustopniowa rejestracja – ograniczenie napływu niebezpiecznych ruchów religijnych. Jak dotychczas nie potwierdziły się obawy, że ustawa nr 3/2002 ograniczy możliwości rejestracji nowych wspólnot religijnych, a przez to naruszone zostaną wolności religijne i zasada równości wobec prawa Kościołów i związków wyznaniowych. Na podstawie ustawy zarejestrowane zostały m.in. Gmina Chrześcijan w Republice Czeskiej (*Obec křesťanů v České republice*), Międzynarodowe Towarzystwo Świadomości Kriszny, Ruch Hare Kriszna, Czeska hinduistyczna wspólnota religijna (*Česká hinduistická náboženská společnost*)<sup>25</sup> oraz dwie wspólnoty ewangelickie: Słowo życia (*Slovo života*) i Nowa Nadzieja (*Nová naděje*)<sup>26</sup>.

Zarówno w Czechach, jak i na Słowacji, prawną podstawę finansowania Kościołów i związków wyznaniowych dała *ustawa nr 218/1949 o gospodarczym zabezpieczeniu Kościołów i związków wyznaniowych*, która nałożyła

<sup>24</sup> *Zákon ze dne 27. listopadu 2001 (č. 3/2002 Sb) o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (Zákon o církvích a náboženských společnostech)*, <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-17>, 10.05.2011.

<sup>25</sup> Z. Vojtíšek, *Neúspěšné návrhy na registraci náboženských společností podle zákona 3/2002 Sb. v letech 2002–2006*, [http://dspace.upce.cz/bitstream/10195/35343/1/VojtisekZ\\_Neuspešne%20navrh%C3%BD\\_Pantheon\\_2007.pdf](http://dspace.upce.cz/bitstream/10195/35343/1/VojtisekZ_Neuspešne%20navrh%C3%BD_Pantheon_2007.pdf), 22.06.2011.

<sup>26</sup> *Mezinárodní zpráva o svobodě náboženství...*

na państwo obowiązek wspierania instytucji religijnych z środków budżetowych w zamian za przejęcie nadzoru nad ich majątkiem<sup>27</sup>. Po 1989 roku ustawę znowelizowano, wykreślając z niej przepisy w sposób karygodny ograniczające niezależność wspólnot religijnych<sup>28</sup>. Przyjęty na jej podstawie system finansowania tych instytucji jest jednak przedmiotem kontrowersji i krytyki, gdyż uniemożliwia całkowity rozdział Kościoła od państwa. Spory budzą także kryteria, na podstawie których przyznawane są środki budżetowe: w Czechach jest to liczba duchownych, na Słowacji liczba wiernych, „wykazanych” podczas powszechnego spisu ludności. Środki te przeznaczane są na uposażenie duchownych, sprawowanie kultu, pokrycie kosztów administracyjnych swych siedzib oraz utrzymanie i renowację budynków sakralnych. Wspólnoty religijne otrzymują również wsparcie pośrednie np. w postaci ulg i zwolnień podatkowych, mogą się również starać o granty i subsydia, np. na realizację projektów kulturowych, oświatowych itd.<sup>29</sup>

Kwestia finansowania Kościołów i związków wyznaniowych należy do budzących najwięcej emocji w relacjach państwo – Kościół, szczególnie, że wiąże się z problemem restytucji majątku kościelnego, utraconego przez wspólnoty religijne po 1948 roku. W jej przeprowadzeniu upatrywano szansę na uzyskanie niezależności ekonomicznej Kościołów i związków wyznaniowych. Jeszcze w okresie istnienia państwa czechosłowackiego podjęto działania na rzecz zwrotu części majątku, których zwieńczenie stanowiło przyjęcie tzw. *ustaw restytucyjnych*. Ich celem nie było jednak rozwiązanie w sposób kompleksowy problemu restytucji majątku kościelnego prawowitym właścicielom i kwestia ta odżyła w powstałych po rozpadzie federacji państwach. W suwerennej Słowacji szybko podjęto kroki mające na celu jej rozwiązanie<sup>30</sup>. Wykorzystano do tego opracowaną jeszcze przed rozpadem państwa czechosłowackiego, lecz wówczas nieprzyjętą, *ustawę o złagodzeniu niektórych krzywd majątkowych wyrządzonych Kościołom i związkom wyznaniowym (ustawa nr 282/1993)*, w której zdecydowano, że restytucja będzie dotyczyła majątku odebranego zarejestrowanym Kościołom i związkom wyznaniowym z naruszeniem zasad

<sup>27</sup> W praktyce chodziło o całkowite gospodarcze uzależnienie Kościołów i związków wyznaniowych od państwa.

<sup>28</sup> Do takich należał m.in. przepis o zgodzie państwowej.

<sup>29</sup> P. Bradáč, *Financování církví v českých zemích ve 20. století*, „Revue církevního práva”, 2007 (37), č. 2, s. 125–126; M. Moravčíková, *Państwo i Kościół w Republice Słowacji*, [w:] G. Robbers (red.), *Państwo i Kościół w krajach Unii Europejskiej*, Wrocław 2007, s. 337–338.

<sup>30</sup> S. Příbyl, *Konfesionální studie*, Brno 2007, s. 198–199.

demokracji w okresie od 8 maja 1945 roku do 1 stycznia 1990 roku, przy czym w przypadku gmin żydowskich data początkowa to 2 listopada 1938 roku<sup>31</sup>. Dokument dwukrotnie nowelizowano: w roku 2002 (ustawa nr 97/2002) i 2005 (ustawa nr 161/2005) i obecnie kwestię zwrotu majątku kościelnego uważa się na Słowacji za zamkniętą<sup>32</sup>. Okazało się jednak, że nie zaowocowało to uzyskaniem przez Kościoły i związki wyznaniowe całkowitej niezależności ekonomicznej i nadal instytucje te muszą korzystać ze wsparcia państwa.

Zupełnie inaczej potoczyły się losy restytucji majątku kościelnego w Czechach. Od początku lat 90. środowiska kościelne, szczególnie zaś katolickie, wskazywały na potrzebę zwrotu majątku<sup>33</sup>. Prowadzone w tej sprawie rozmowy nie przyniosły jednak rezultatów, po części ze względu na fakt, iż majątek o charakterze sakralnym znajduje się częściowo w rękach prywatnych, po części zaś ze względu na negatywne stanowisko prezentowane przez polityków i opinię publiczną wobec możliwości jego zwrotu wspólnotom religijnym. W przypadku Kościoła rzymskokatolickiego to właśnie w determinacji w walce o utracone dobra upatruje się jedną z głównych przyczyn utraty przez niego autorytetu w społeczeństwie i izolacji w życiu społeczno-politycznym<sup>34</sup>. Nadzieje na rozwiązanie problemu pojawiły się wraz z działaniami podjętymi przez utworzony po wyborach w 2006 roku gabinet, na czele którego stał Miroslav Topolánek<sup>35</sup>, deklarujący chęć rozwiązania problemu restytucji majątku kościelnego i finansowania wspólnot religijnych. W kwietniu 2008 roku rząd jednogłośnie przyjął projekt ustawy o *złagodzeniu części krzywd majątkowych wyrządzonych Kościołom i związkom wyznaniowym w okresie braku wolności, o regulacji stosunków majątkowych między państwem a Kościołami i związkami wyznaniowymi i o zmianie niektórych ustaw*, w którym przewidziano zwrot części majątku ruchomego i nieruchomego oraz wypłacenie rekompensaty finansowej za pozostały. Projekt przedłożono

---

<sup>31</sup> *Zákon zo 17. marca 2005o navrátení vlastníctva k nehnuteľným veciam cirkvám a náboženským spoločnostiam a prechode vlastníctva k niektorým nehnuteľnostiam*, Zbierka zákonov č. 161/2005, Čiastka 68 Strana 1336, [http://www.civil.gov.sk/snarchiv/zakon161\\_2005.pdf](http://www.civil.gov.sk/snarchiv/zakon161_2005.pdf), 12.05.2011

<sup>32</sup> M. Šabo, *Štát a cirkev na Slovensku. Vývoj financovania cirkví*, Bratislava 2006, s. 98–99.

<sup>33</sup> Zob. szerzej: E. Pałka, *Kościół Rzymskokatolicki w Republice Czeskiej*, „Przegląd Religioznawczy” 2007, nr 4, s. 134–136.

<sup>34</sup> J. Mišovič, *Víra v...*, s. 150; P. Fiala, *Laboratoř sekularizace. Náboženství a politika v ne-náboženské společnosti: český případ*, Brno 2007, s. 61–66.

<sup>35</sup> W jego skład weszły Obywatelska Partia Demokratyczna (ODS), Partia Zielonych (SZ) i Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna – Czechosłowacka Partia Ludowa (KDU – ČSL).

do rozpatrzenia Izbie Poselskiej, gdzie głosami komunistów, socjaldemokratów oraz części posłów, zasiadającej w rządzie Obywatelskiej Partii Demokratycznej ODS podjęto decyzję o przerwaniu jego rozpatrywania i utworzeniu specjalnej komisji, która zajmie się projektem, i która w kwietniu 2009 roku zaleciła odrzucenie projektu i ponowne rokowania z Kościołami<sup>36</sup>. Upadek rządu M. Topolánka uniemożliwił jednak dalsze działania w tym kierunku.

Te podjął wyłoniony po wyborach w 2010 roku gabinet na czele z Petrem Nečasem. Premier zapowiedział, że państwo musi naprawić szkody wyrządzone w przeszłości Kościołom poprzez przywłaszczenie ich majątku<sup>37</sup>. W Deklaracji programowej rządu z 4 sierpnia 2010 roku postuluje się jak najszybsze zamknięcie kwestii uregulowania stosunków między państwem a wspólnotami religijnymi, w taki sposób, „by naprawić część krzywd, a Kościoły i związkami wyznaniowe mogły pełnić swe funkcje niezależnie od państwa”<sup>38</sup>. W tym celu uchwałą rządu nr 204 z 17 marca 2011 roku powołano do życia Komisję ds. uregulowania stosunków między państwem a Kościołami i związkami wyznaniowymi (Komise pro narovnaní vztahu mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi)<sup>39</sup>, będącą doradczym organem gabinetu w obszarze uregulowania relacji majątkowych między państwem a Kościołami i związkami wyznaniowymi oraz w obszarze ich finansowania. Działalność Komisji ma się koncentrować przede wszystkim na zabezpieczeniu przygotowań i przebiegu procesu rozwiązania problemu uregulowań majątkowych między państwem a Kościołami oraz rozmów o przyszłym modelu finansowania Kościołów i związków wyznaniowych, który zastąpiłby obecny, opierający się na ustawie z 1949 roku. Do kompetencji Komisji należy przede wszystkim proponowanie rozwiązań zadośćuczynienia majątkowego i nowego systemu finansowania Kościołów i związków wyznaniowych, omawianie z Kościołami i związkami wyznaniowymi ich propozycji

<sup>36</sup> *Návrh majetkového narovnaní (2007–2008) – aktuální*, <http://www.mkcr.cz/scripts/detail.php?id=2855>, 01.06.2011; *Mezinárodní zpráva o svobodě náboženství za rok 2009...*

<sup>37</sup> *Začíná nový pokus o odškodnění církví. Ve hře bude i smlouva s Vatikánem*, [http://zpravy.idnes.cz/zacina-novy-pokus-o-odszkodneni-cirkvi-ve-hre-bude-i-smlouva-s-vatikánem-1m7-domaci.aspx?c=A110317\\_131419\\_domaci\\_kop](http://zpravy.idnes.cz/zacina-novy-pokus-o-odszkodneni-cirkvi-ve-hre-bude-i-smlouva-s-vatikánem-1m7-domaci.aspx?c=A110317_131419_domaci_kop), 01.07.2011.

<sup>38</sup> *Programové prohlášení Vlády České republiky 4. srpna 2010*, s. 29, <http://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programova-prohlaseni-74856/>, 12.05.2011.

<sup>39</sup> *Usnesení Vlády České republiky ze dne 17. března 2011 č. 204 o zřízení Komise pro narovnaní vztahu mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi*, <http://www.mkcr.cz/cz/cirkve-a-nabozenske-spolecnosti/majetkove-narovnani/komise-pro-narovnani-vztahu-mezistatem-a-cirkvemi-a-nabozenskymi-spolecnostmi-2011-89196/>, 12.05.2011.

rekompensat majątkowych i nowego systemu finansowania tych podmiotów, zajmowanie stanowiska wobec projektów rządowych, resortowych i innych dotyczących powyższej materii oraz współpraca na tym obszarze z organizacjami pozarządowymi i z organami samorządowymi. Przewodniczącym Komisji jest minister kultury Jiří Besser<sup>40</sup>.

Działania na rzecz uregulowania kwestii finansowania Kościołów i związków wyznaniowych oraz restytucji majątku kościelnego podjęte przez dwa kolejne gabinety, zdominowane przez ODS, świadczą o zmianie nastawienia części czeskich elit politycznych wobec tej problematyki. Są też wyrazem ewolucji stanowiska samej ODS, nieprzychylniej w latach 90. XX wieku tego typu inicjatywom. Aktualnie w dokumentach ugrupowania podkreśla się konieczność zakończenia przekształceń relacji państwo – Kościół, w kierunku całkowitego rozdziału Kościoła od państwa, a jednocześnie bez uszczerbku dla położenia wspólnot religijnych. Za potrzebą uregulowań majątkowych przemawia m.in. fakt, iż zablokowany majątek kościelny hamuje rozwój gmin i miast<sup>41</sup>. Aktywność gabinetów M. Topolánka i P. Nečasa w tym obszarze wynikała i wynika również ze stanowiska koalicjantów ODS – w latach 2006–2010 chrześcijańskich demokratów, zaś obecnie partii TOP 09, w której powszechny jest pogląd, że Republikę Czeską kompromituje na arenie międzynarodowej brak zadośćuczynienia za zagarnięty majątek kościelny oraz brak klarownej koncepcji systemu finansowania Kościołów i związków wyznaniowych w przyszłości<sup>42</sup>.

Zdaniem obecnego premiera Czech częścią uregulowania stosunków z Kościołami i związkami wyznaniowymi ma być także zawarcie umowy ze Stolicą Apostolską<sup>43</sup>. Jej podpisanie nastąpiło w 2002 roku, jednak w 2003 roku w Izbie Poselskiej czeskiego parlamentu została odrzucona stosunkiem 110 do 39, przede wszystkim głosami komunistów, większości posłów z ODS i partii socjaldemokratycznej. Szczególnie postawa tych ostatnich wzbudziła zdziwienie Stolicy Apostolskiej, gdyż

---

<sup>40</sup> *Statut Komise pro narovnaní vztahu mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi*, <http://www.mkr.cz/cz/cirkve-a-nabozenske-spolecnosti/majetkove-narovnani/komise-pro-narovnani-vztahu-mezi-statem-a-cirkvemi-a-nabozenskými-spolecnostmi-2011-89196/>, 07.05.2011.

<sup>41</sup> *Podrobný volební program ODS – Řešení které pomáhají*, s. 36–37, <http://www.ods.cz/docs/programy/volebni-program2010.pdf>, 02.04.2011.

<sup>42</sup> P. Otto, *Miroslav Kalousek: TOP 09 není žádný trpaslík, ale velká strana*, *Rozhovor s Miroslavem Kalousekem*, [www.top09.cz/co-delame/medialni-vystupy/miroslav-kalousek-top-09-neni-zadny-trpaslik-ale-velka-strana-18.html](http://www.top09.cz/co-delame/medialni-vystupy/miroslav-kalousek-top-09-neni-zadny-trpaslik-ale-velka-strana-18.html), 22.04.2011.

<sup>43</sup> *Začíná nový pokus o odškodnění církví...*

to ČSSD była ugrupowaniem, które zainicjowało i popierało prace nad umową. Podczas debaty nad ratyfikacją konkordatu pojawiły się opinie, że Republice Czeskiej jest on niepotrzebny, stawia Kościół katolicki w pozycji uprzywilejowanej w porównaniu z innymi wspólnotami religijnymi, jego postanowienia są sprzeczne z przepisami *Karty Podstawowych Praw i Wolności*, jest korzystniejszy dla Stolicy Apostolskiej, niż szereg umów zawartych między nią a państwami o wyższym procencie katolików niż Czechy<sup>44</sup>. Negatywne stanowisko wobec umowy ze Stolicą Apostolską prezentował również prezydent Václav Klaus, zdaniem którego m.in. dawała ona Kościołowi rzymskokatolickiemu przywileje, które mu się nie należą oraz, że w dokumencie wyliczono jedynie to, co Republika Czeska jako suwerenne państwo oferuje Stolicy Apostolskiej, podczas gdy sama niczego nie żąda i nic nie dostaje. Sprzeciw głowy państwa budziły również zawarte w preambule słowa: „wychodząc z wielowiekowych tradycji wspólnych losów państwa czeskiego i Kościoła katolickiego”<sup>45</sup>. Tekst konkordatu nie potwierdza jednak przedstawianych zarzutów.

Dokument składa się z preambuły oraz 21 artykułów. Jak już powyżej wspomniano, w części wstępnej konkordatu odwołano się do wspólnoty losów historycznych państwa i Kościoła, a ponadto Strony dały wyraz przeświadczeniu o pożyteczności regulacji stosunków bilateralnych, podkreśliły rolę, jaką Kościół katolicki odegrał w Czechach i poza nimi w kwestii tworzenia i ochrony wartości duchowych, kulturowych i humanitarnych, a także potencjał Kościoła w procesie pojednania na świecie. Jednocześnie zaznaczono, że Republika Czeska jest demokratycznym państwem prawa chroniącym naturalne i niezbywalne prawa i podstawowe wolności człowieka. Praga i Watykan podkreśliły, że kierują się zasadami prawa międzynarodowego, a szczególnie tymi dotyczącymi przestrzegania praw i wolności człowieka, odwołują się do własnych regulacji wewnętrznych, zaś potrzeba zabezpieczenia zgodnej i harmonijnej współpracy między jest ich wspólną wolą. Strony konkordatu wzajemnie uznały swoją podmiotowość prawnomiędzynarodową (art. 1), potwierdziły utrzymywanie stałych przedstawicielstw dyplomatycznych na poziomie ambasady i nuncjatury apostolskiej (art. 2), zgodziły się, że Republika Czeska jest państwem, w którym respektowana jest wolność wyznania (art. 4) i nie jest

<sup>44</sup> Swego rodzaju ciekawostką jest również fakt, iż ówczesny premier Vladimír Špidla, wstrzymał się od głosu. E. Pałka, *Polityka wyznaniowa...*, s. 228–229.

<sup>45</sup> Smlouva s Vatikánem a katolická církev, <http://www.klaus-svejnar.cz/56-smlouva-s-vatikanem-a-katolicka-cirkev/>, 21.05.2011.



państwem wyznaniowym (art. 5), zaś krajowy porządek prawny Czech gwarantuje Kościołowi „prawo do swobodnego wykonywania swego posłania apostolskiego, zarządzania swymi sprawami, szczególnie ustanawiania, zmieniania i likwidacji swych organów i swej wewnętrznej struktury, wyboru, mianowania i odwoływania swych duchownych i innych osób bezpośrednio włączonych do działalności duszpasterskiej, a to w zgodzie ze swymi potrzebami i według swoich przepisów, niezależnie od organów państwowych” (art. 6). W art. 3 zaznaczono, że oba istniejące w Czechach Kościoły katolickie – rzymskokatolicki i grekokatolicki, posiadają osobowość prawną zgodnie z przepisami wewnątrzkościelnymi i państwowymi, zaś granice jednostek kościelnych muszą być zgodne z granicami państwowymi Republiki Czeskiej. Następne artykuły podejmują problem zakazu przymuszania kogokolwiek do służby wojskowej w przypadku niezgodności tejże z wyznawaną religią bądź wartościami (art. 7), pozytywnej roli mediów w ochronie wolności myśli i światopoglądu, jak również wolności przekonań religijnych (art. 8), równości ślubu kościelnego ze ślubem cywilnym (art. 9), a w końcu tworzenia przez Kościół „osób prawnych dla organizacji i wyznawania wiary katolickiej i dla prowadzenia swej działalności szczególnie w obszarze szkolnictwa, służby zdrowia, opieki socjalnej i charytatywnej” (art. 10). W obszernym, siedmiopunktowym art. 11 uregulowano zagadnienie szkolnictwa kościelnego wszystkich szczebli, które uważa się za część systemu wychowawczo-oświatowego Republiki Czeskiej i tym samym uzyskane tam kwalifikacje są tożsame z kwalifikacjami otrzymanymi w szkołach publicznych. Poręczono ponadto prawo nauczania religii katolickiej w szkołach publicznych przez nauczycieli odpowiednio do tego przygotowanych i posiadających misję kanoniczną od miejscowego ordynariusza. W uczelniach państwowych mogą działać katolickie wydziały teologiczne, które kierują się wewnętrznymi regulacjami uchwalonymi przez senat szkoły wyższej na wniosek odpowiedniej władzy kościelnej. Art. 12 reguluje zagadnienie współpracy państwa i Kościoła przy ochronie dóbr kultury, w którym to zakresie Stolica Apostolska zobowiązała się do powołania w każdej diecezji stosownej komisji oraz zagwarantowania każdemu dostępu do zasobów kościelnych w celach badań naukowych, z kolei państwo ma wspierać finansowo ochronę tychże dóbr. Kolejne przepisy poruszają kwestię prawa strony kościelnej do prowadzenia działalności charytatywnej, w której jest gotowa do współpracy z rządowymi i pozarządowymi organizacjami z Republiki Czeskiej (art. 13), prowadzenia działalności w zakresie służby zdrowia (art. 14), organizacji duszpasterstwa w jednostkach służby zdrowia (art. 14), więzieniach i aresztach (art. 15) oraz

siłach zbrojnych (art. 16). Interesująca jest norma wynikająca z art. 15, zgodnie z którą Kościołowi może zostać powierzone administrowanie i prowadzenie obiektów, w których jest więzienie. W art. 17 wyrażono życzenie jak najszybszego i korzystnego dla obu stron rozwiązania kwestii majątkowych Kościoła katolickiego oraz zaznaczono, że jego zabezpieczenie ekonomiczne jest zagwarantowane w porządku prawnym państwa czeskiego. Istotne jest również podkreślenie, że w Republice Czeskiej podmiotem upoważnionym do prowadzenia dialogu z organami władzy państwowej jest Czeska Konferencja Biskupów (art. 18). Ostatnie trzy artykuły podejmują kwestie techniczne<sup>46</sup>.

Po odrzuceniu przez Izbę Poselską umowy ze Stolicą Apostolską nie podjęto poważniejszych działań na rzecz jej ratyfikacji. W ten sposób Czechy pozostawały jedynym europejskim krajem, z dominacją w strukturze wyznaniowej katolików, nie posiadającym uregulowanych w umowie stosunków z Watykanem. Sytuacja uległa zmianie w 2010 roku, kiedy powołano do życia komisję, której celem ma być analiza tekstu umowy i przygotowanie rekomendacji dla jej ratyfikacji w parlamencie<sup>47</sup>, natomiast w kwietniu 2011 roku minister spraw zagranicznych Karel Schwarzenberg zapowiedział przedłożenie do końca roku do ratyfikacji konkordatu, nad którym obecnie pracuje jego ministerstwo, przy czym wskazał na potrzebę wprowadzenia zmian w dokumencie. Jednak zdaniem arcybiskupa praskiego Dominika Duki te miałyby być jedynie kosmetyczne<sup>48</sup>.

W przeciwieństwie do Czech na Słowacji decyzja o zawarciu konkordatu zapadła szybko, zaledwie dwa lata po uzyskaniu suwerenności. Dokument podpisano w Watykanie 24 listopada 2000 roku, a wyrażenie przez słowacki parlament zgody na jego ratyfikowanie nastąpiło już 30 listopada 2000 roku. „Za” głosowało wówczas 100 spośród 113 obecnych na sali posłów<sup>49</sup>. Na Słowacji zdecydowano się na przyjęcie wariantu, w którym zawarto ze Stolicą Apostolską umowę podstawową, poruszającą kwestie ogólne, uzupełnioną poprzez przyjęcie czterech umów częściowych, regulujących kwestie bardziej szczegółowe. Jak dotąd zawarto jednak tylko dwie z nich: o służbie duszpasterskiej katolickim

<sup>46</sup> A.I. Hrdina, *Náboženská svoboda v právu České republiky*, Praha 2004, s. 259–265.

<sup>47</sup> L. Petrová, *Zasedne poprvé komise pro česko-vatikánskou smlouvu*, <http://res.claritatis.cz/29/tisk/zasedne-poprv-komise-pro-esko-vatiknskou-smlouvu/3932?PHPSESSID=c3e54122c51b845aa5e779a82d120abb>, 12.06.2011.

<sup>48</sup> *Schwarzenberg chce definitivně vyřešit smlouvu s Vatikánem*, <http://zpravy.tiscali.cz/svchwarzenberg-chce-definitivne-vyresit-smlouvu-s-vatikanem-77884>, 12.07.2011.

<sup>49</sup> M. Šabo, *Štát a cirkvi...*, s. 105.

wierzącym w siłach i jednostkach zbrojnych (2002) i o katolickim wychowaniu i kształceniu (2004). Przygotowana umowa o klauzuli sumienia okazała się na tyle kontrowersyjna, że doprowadziła do kryzysu rządowego i stała się przyczyną rozpadu w 2006 roku ówczesnej koalicji rządzącej na czele z premierem Mikulašem Dzurindą, czego skutkiem były przedterminowe wybory parlamentarne<sup>50</sup>. Jak dotąd nie zawarto również umowy majątkowej.

W preambule do konkordatu Strony zadeklarowały przywiązanie do wartości konstytucyjnych w przypadku Republiki Słowacji oraz dokumentów Soboru Watykańskiego II i prawa kanonicznego – w przypadku Stolicy Apostolskiej, odwołały się do uznawanych na arenie międzynarodowej zasad wolności wyznania, ważnej misji Kościoła katolickiego w dziejach Słowacji, wkładu Słowaków w jego rozwój, jak również do współczesnej roli tego Kościoła na płaszczyźnie społecznej, moralnej i kulturalnej, ponadto do dziedzictwa cyrylo-metodiańskiego, w końcu zaś zadeklarowały wolę przyczynienia się do rozwoju duchowego i materialnego dobra człowieka i dobra wspólnego.

Obok preambuły dokument składa się z 25 artykułów, w większości zawierających analogiczne rozwiązania, jak w przypadku umową pomiędzy Republiką Czeską a Stolicą Apostolską, scharakteryzowanej powyżej: obie strony wzajemnie uznały się za niezależne i autonomiczne podmioty prawa międzynarodowego (art. 1), Kościołowi katolickiemu i jego wiernym zagwarantowano prawo do swobodnej i niezależnej działalności, obejmującej m.in. publiczne wyznawanie, głoszenie i realizację zasad wiary katolickiej (art. 2 i 5), prawo do wyłącznego decydowania o swym porządku prawnym i strukturach organizacyjnych (art. 3) oraz obsadzania stanowisk kościelnych (art. 6), prowadzenia działalności wychowawczej i edukacyjnej na równi z podmiotami publicznymi i prywatnymi (art. 12 i 13), prowadzenia służby duszpasterskiej w wojsku, zakładach karnych, szpitalach itp. (art. 15 i 16), działalności charytatywnej, misyjnej, socjalnej i w obszarze opieki zdrowotnej (art. 17). Ma on także prawo do posiadania majątku ruchomego i nieruchomego (art. 19). Utrzymanie zabytków kultury finansowo wspiera państwo (art. 21). W konkordacie znalazł się również przepis, w którym Republika Słowacka „uznaje prawo każdego do stosowania klauzuli sumienia zgodnie z moralnymi i dogmatycznymi zasadami Kościoła katolickiego”. Szczegółowe regulacje dotyczące jego realizacji – jak już wspomniano – miały się znaleźć w odrębnej umowie,

---

<sup>50</sup> D. Němec, *Některé aspekty konkordátních smluv obecně a konkordátních smluv s postkomunistickými zeměmi speciálně*, „Revue církevního práva” 2009, č. 2, s. 87–97.

zawartej pomiędzy stronami (art. 7)<sup>51</sup>. W odróżnieniu od konkordatu czeskiego w art. 8 znalazł się przepis o nienaruszalności tajemnicy spowiedzi, zaś w artykule kolejnym umieszczono katalog świąt, które Republika Słowacka zobowiązała się – obok niedziel – respektować jako dni wolne od pracy. Małżeństwo kościelne jest traktowane na równi z kontraktem cywilnym (art. 10), Republika Słowacka i Stolica Apostolska zobowiązały się do współpracy „na rzecz ochrony i wspierania małżeństwa, jak również rodziny, która z małżeństwa pochodzi” (art. 11), zaś troska o dzieci i ich wychowanie jest prawem i obowiązkiem rodziców (art. 12).

Deklarowana w Konstytucji neutralność światopoglądowa państwa oraz obawy niekatolickich Kościołów i związków wyznaniowych dały impuls do zawarcia umowy między Republiką Słowacką a pozostałymi zarejestrowanymi Kościołami i związkami wyznaniowymi<sup>52</sup>, gwarantującą tym podmiotom prawa podobne przyznanym w konkordacie Kościołowi katolickiemu, w tym również prawo do tzw. klauzuli sumienia (art. 7), co miały regulować odrębne umowy<sup>53</sup>.

Stosunkowo szybkie podpisanie umowy między Słowacją a Stolicą Apostolską stało się możliwe dzięki utworzeniu w wyniku wyborów w 1998 roku gabinetu, w którego skład wchodziły dwa relewantne chrześcijańskie ugrupowania – Ruch Chrześcijańsko-Demokratyczny (KDH) i Słowacka Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna – Patria Demokratyczna (SDKÚ – DS), również obecnie wchodzące w skład rządzącej koalicji. Pierwsze z nich to ugrupowanie konserwatywne, umiarkowanie nacjonalistyczne, silnie orientujące się na wartości tradycyjne, o wyraźnej chrześcijańskiej tożsamości. W programie wyborczym podkreśla wkład Kościołów i związków wyznaniowych dla duchowego i materialnego rozwoju człowieka i społeczeństwa oraz dla rozwoju na Słowacji wartości etycznych i kultury, jak również akcentuje potrzebę kultywowania tradycyjnych i chrześcijańskich wartości, także na niwie ogólnoeuropejskiej. Partia postuluje także zakończenie procesu regulacji stosunków między

<sup>51</sup> *Základná zmluva medzi Slovenskou republikou a Svätou stolicou z 24. novembra 2000.* [w:] M. Moravčíková, M. Cipár, *Cisárovo cisárovi. Ekonomické zabezpečenie cirkví a náboženských spoločností*, Bratislava 2001, s. 272–277.

<sup>52</sup> W sumie umowę podpisało 11 Kościołów i związków wyznaniowych m.in. Ewangelicki Kościół Augsburskiego Wyznania, Kościół Reformowany, Kościół Adwentystów Dnia Siódmego, Kościół Prawosławny, metodyści, gminy żydowskie. Pozostałe również mają szansę zawrzeć taką umowę, jeśli będą zainteresowane.

<sup>53</sup> *Zmluva medzi Slovenskou republikou a registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami, z 11. apríla 2002*, <http://www.culture.gov.sk/cirkev-nabozenske-spolocnosti/legislativa/zakony>, 12.04.2011.

państwem a Kościołami i związkami wyznaniowymi oraz zawarcie „zaległych” umów między Słowacją a Stolicą Apostolską. KDH jest ugrupowaniem, które od pierwszych wolnych wyborów było zawsze obecne w parlamencie, wchodząc w koalicje rządowe. Ponadto posiada stabilną bazę głęboko wierzących wyborców, choć pojawiają się opinie, że silne przywiązanie do konserwatywnej katolickiej tożsamości stanowi czynnik ograniczający możliwości ekspansji Ruchu na rynku wyborczym<sup>54</sup>.

W przypadku SDKÚ – DS, która pojawiła się na słowackiej scenie politycznej w 2000 roku, chrześcijańskie elementy tożsamości są widoczne w dużo mniejszym stopniu. Jej przynależność do rodziny partii chadeckich jest przede wszystkim związana z genezą powstania, kiedy ugrupowanie to lokalizowano na prawej stronie sceny politycznej i definiowano jako skupiające liberałów, chrześcijańskich demokratów i konserwatystów. Z czasem przeważały w nim elementy liberalne i omawiane ugrupowanie stało się atrakcyjne dla osób młodych, mieszkających w mieście, wykształconych, bez silnych związków z Kościołem, należących do klasy średniej i pozytywnie oceniających reformy wprowadzone przez SDKÚ – DS<sup>55</sup>. W programie wyborczym z 2010 roku praktycznie brak wątków wskazujących na chrześcijańską tożsamość partii<sup>56</sup>. Orientację chrześcijańsko-demokratyczną deklaruje również Partia Węgierskiej Koalicji (SMK), choć jest to przede wszystkim ugrupowanie etniczne, zorientowane na obronę interesów mniejszości węgierskiej, jak również Ruch na Rzecz Demokratycznej Słowacji (HZDS) Vladimira Mečiara. W rzeczywistości bardzo trudno byłoby jednak zaliczyć to ugrupowanie do partii chadeckich<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> L. Kopeček, P. Spáč, *System partyjny Słowacji*, [w:] E. Pałka (red.), *Współczesna Słowacja. Sytuacja wewnętrzna i pozycja międzynarodowa*, Wrocław 2010, s. 127–128; *Cesta pre Slovensko. Volebný program Kresťanskodemokratického hnutia 2010*, [http://www.kdh.sk/data/upload/documents/KDH\\_volebny\\_program\\_2010.pdf](http://www.kdh.sk/data/upload/documents/KDH_volebny_program_2010.pdf), 20.05.2011.

<sup>55</sup> L. Kopeček, P. Spáč, *System partyjny...*, s. 127. O słowackich partiach chadeckich zob. szerzej: T. Jarmara, *Politické strany: vybrané kapitoly z teorie a praxe politických stran*, Ostrava, s. 90–91.

<sup>56</sup> *Pre silnejšiu strednú vrstvu, pre moderné Slovensko. Program SDKÚ – DS*, <http://www.sdku-ds.sk>, 13.04.2011.

<sup>57</sup> Rozmiar niniejszego artykułu nie pozwala na dokładną prezentację programu wyborczego charakteryzowanych ugrupowań. Zob. szerzej np., R. Štefančík, *Die christische Element in der slowakischen Parteienlandschaft*, „KAS/Ausland – Informationen” 2006, nr 2, s. 34–42; L. Kopeček, *Slovensko*, [w:] M. Kubát (red.), *Politické a ústavné systémy zemí středovýchodní Evropy*, Praha 2004, s. 377–379; V. Havlík, *Profily významných politických stran*, [w:] L. Kopeček (red.), *Od Mečiara k Dzurindovi. Slovenská politika a politický systém v prvním desetiletí samostatnosti*, Brno 2003, s. 117–126.

Na czeskiej scenie politycznej jedynym chadeckim ugrupowaniem jest Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna – Czechosłowacka Partia Ludowa KDU – ČSL. „Chrześcijańskość” jest ważnym „znakiem rozpoznawczym” partii, odróżniającym ją od innych podmiotów politycznych, jest również istotnym elementem tożsamości historycznej i współczesnej, determinuje także charakter elektoratu ugrupowania<sup>58</sup>. Poparcie zyskuje ono bowiem w regionach z największym w Republice Czeskiej odsetkiem wierzących w strukturze kraju, a więc przede wszystkim na Morawach. Niewiele głosów otrzymuje natomiast w województwach o największym procencie bezwyznaniowców w strukturze ludności. Jest to stała tendencja, potwierdzona także podczas ostatnich wyborów do Izby Poselskiej z 2010 roku. KDU – ČSL najwięcej głosów zdobyła wówczas w województwie zlińskim – blisko 10%, południowo morawskim – ponad 8% i Wysoczinie – blisko 7,5%. Próg 5% przekroczyła również w województwie ołomuńskim – 5,6% i pardubickim – 5,9%. W pozostałych poparcie dla tego ugrupowania oscyloowało od 1 do blisko 4%, przy czym najmniejsze było na północy Czech, gdzie nie przekroczyło 2%. W sumie partia zdobyła 4,39% głosów, nie uzyskując mandatów w Izbie Poselskiej<sup>59</sup> i była to ogromna porażka ugrupowania, które od wielu lat miało swych reprezentantów w izbie pierwszej czeskiego parlamentu, będąc częścią niemal wszystkich koalicji rządowych. Do najważniejszych przyczyn tak złego wyniku zaliczyć można z pewnością pojawienie się konkurencji w postaci partii TOP 09, do której odeszła część polityków związanych z Unią Chrześcijańsko-Demokratyczną – Czechosłowacką Partią Ludową, problemy wewnątrz partii oraz być może swego rodzaju kryzys bazy wyborczej. Profil typowego wyborcy omawianego ugrupowania określa się jako niekorzystny dla jego dalszego rozwoju – jest bowiem popularne wśród osób z niskim wykształceniem, zamieszkujących wsie i małe miasteczka, starszych. Widoczna w pewnym momencie tendencja, zdobywania popularności wśród szerszego wyborcy uległa zahamowaniu<sup>60</sup>, czego rezultatem jest brak mandatów w parlamencie. Postępująca laicyzacja społeczeństwa czeskiego rodzi niebezpieczeństwo dalszej marginalizacji KDU – ČSL<sup>61</sup>.

Po podziale federacji suma zjawisk określana mianem stosunków wyznaniowych ewoluowała w Czechach i na Słowacji w odmiennym kie-

<sup>58</sup> P. Fiala, *Laboratoř sekularizace...*, s. 134.

<sup>59</sup> <http://www.volby.cz/pls/ps2010/ps61?xjazyk=CZ&xv=2>, 03.07.2011.

<sup>60</sup> P. Fiala, *Laboratoř sekularizace...*, s. 102.

<sup>61</sup> O KDU – ČSL zob. szerzej m.in. tamże; E. Pałka, *Kościół rzymskokatolicki...*, s. 139–142.

runku. Źródłem tego procesu należy upatrywać przede wszystkim w spuściźnie dziejowej tych ziem i odmiennej roli religii w ich rozwoju oraz czynnika społeczno-ekonomicznym. Współcześnie Czesi pozostają jedynym z najbardziej zlaicyzowanych narodów europejskich, podczas gdy Słowacja to kraj, o wciąż silnej pozycji Kościołów, przede wszystkim katolickiego w społeczeństwie. Tutaj też, w przeciwieństwie do zachodniego sąsiada szybko uporano się z restytucją majątku kościelnego oraz zawarto konkordat. Jednak zarówno w Czechach, jak i na Słowacji wciąż palącym problemem pozostaje system finansowania Kościołów i związków wyznaniowych. Inna jest wreszcie pozycja partii chadeckich – na Słowacji są one silnym elementem sceny politycznej, tworząc koalicje rządowe i kształtując politykę, w Czechach jedyne chrześcijańskie ugrupowanie było wprawdzie partią relewantną, wchodząc w koalicje z większymi partnerami, jednak nigdy nie zyskała pozycji ODS czy socjaldemokracji, zaś obecnie jest ugrupowaniem pozaparlamentarnym. Wydaje się, że różnice w kształtowaniu stosunków wyznaniowych u naszych południowych sąsiadów nie ulegną w najbliższych latach, a może i dekadach zatarciu, pomimo podobieństwa procesów, z jakimi będą się borykać. Do takich należy m.in. postępująca laicyzacja, wzrost aktywności nietradycyjnych, niszowych ruchów religijnych, w tym sekt, czy spadek znaczenia ugrupowań chadeckich.

## STRESZCZENIE

Po rozpadzie Czechosłowacji w 1993 r. w Czechach i na Słowacji zupełnie odmiennie kształtują się, pomimo wspólnej, ponad siedemdziesięcioletniej historii, relacje pomiędzy państwem a Kościołem. Republika Czeska należy do najbardziej zlaicyzowanych państw w Europie, z ogromną rzeszą bezwyznaniowców w strukturze konfesyjnej. Jedyne trzecia część Czechów to osoby wierzące, zaś największymi wspólnotami religijnymi są Kościół Rzymskokatolicki, Czeskobraterski Kościół Ewangelicki i Czechosłowacki Kościół Husycki. Inaczej sytuacja wygląda na Słowacji, gdzie poziom religijności wciąż jest wysoki. Powyższe fakty determinują współczesną politykę wyznaniową oraz miejsce Kościoła i religii w obu państwach. Głównym celem artykułu jest ukazanie stosunków wyznaniowych w Czechach i na Słowacji z perspektywy porównawczej.

*Elżbieta Pałka*

**RELIGIOUS RELATIONS IN CZECH REPUBLIC AS WELL AS IN SLOVAKIA  
IN COMPARATIVE PERSPECTIVE**

Despite over seventy years of common history of Czechoslovakia, including the same religious policy and the same religious legislature, after disintegration this state in 1993, relations between states and churches formed differently in Czech Republic and Slovakia. The Czech Republic is one of the most secularized European states with the highest rate of atheists in the confessional structure. Only third part of Czechs believe and the largest churches are the Roman Catholic Church, the Evangelical Church of Czech Brethren and the Czechoslovak Hussite Church. In Slovakia the level of religiousness among the citizens is still quite high. Above facts determinate contemporary religious policy and place church and religion in both new states. The aim of the present article is to look at religious relations in the Czech Republic and Slovakia in comparative perspective.

**KEY WORDS:** *Church–State Relations in Czech Republic and Slovakia, Christianity and Policy, Christianity and Society, Christian-Democratic Parties, Secularization*



Monika Giżyńska

## Model relacji państwo – kościół w Republice Łotewskiej

SŁOWA KLUCZOWE:

*stosunki państwo kościół, rozdział państwa i kościoła, konstytucja, Łotwa*

STUDIA I ANALIZY

W wyniku rozpadu ZSRR doszło do przywrócenia niepodległości trzem państwom bałtyckim Litwie, Łotwie i Estonii. W dniu 4 maja 1990 r. Rada Najwyższa Republiki Łotewskiej przyjęła deklarację o przywróceniu niepodległości Państwa Łotewskiego<sup>1</sup>. Najważniejszym etapem transformacji ustrojowej w dwóch sąsiadujących z Łotwą państwach bałtyckich Litwie i Estonii było przyjęcie konstytucji, które w swej treści określałyby ustrój państwa, a ponadto zawierały prawne regulacje gwarantujące ich funkcjonowanie w oparciu o zasadę demokratycznego państwa prawa. Na Łotwie sytuacja przedstawiał się nieco inaczej<sup>2</sup>, gdyż w tzw. drugim odrodzeniu narodowym postanowiono przywrócić obowiązywanie Konstytucji z 1922 r.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Wszystkie trzy państwa bałtyckie przyjmowały kolejno takie uchwały. Jako pierwsza zrobiła to Estonia 2 lutego 1990 r., następnie Litwa 11 marca 1990 r. i na końcu wspomniana już Łotwa. Szerzej na temat drogi do niepodległości Łotwy: J. Krawulski, *Estonia, Litwa, Łotwa. Przeobrażenia polityczne i gospodarcze*, „Studia i Materiały CBW UW” 1996; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i Estonii*, Warszawa 2004, s. 79–117; P. Kierończyk, *Państwo łotewskie. Geneza i ustrój konstytucyjny*, Gdańsk 2008, s. 61 i n.

<sup>2</sup> Konstytucja z 1922 r. została w pełni przywrócona 27 stycznia 1994 r.

<sup>3</sup> *Latvijas Republikas Satversme, Latvijas Vēstnesis*, 01.07.1993, Nr 43. Tekst w języku angielskim dostępny na stronie internetowej: [www.satv.tiesa.gov.lv](http://www.satv.tiesa.gov.lv). Tekst polski: *Konstytucja Republiki Łotewskiej uchwalona na Zgromadzeniu Ustawodawczym 15 lutego 1922 r. i wprowadzona w życie 7 listopada 1922 r.*, tłum. L. Gołubiec, Warszawa 2001. Dalej jako Konstytucja.

Jedną z najistotniejszych kwestii w społeczeństwie demokratycznym, za stworzeniem, którego opowiedziała się także Łotwa po przeobrażeniach polityczno-ustrojowych w latach 90. XX wieku, jest wyznaczenie szczególnego miejsca wolności religijnej oraz przyjęcie uregulowań konstytucyjnych dotyczących relacji państwa z kościołem. Na tym tle na Łotwie powstał problem dotyczący stworzenia takich regulacji prawnych, które zarówno uwzględniałyby miejsce dotychczasowych kościołów w społeczeństwie i państwie łotewskim, jak również współczesną demokratyczną relację państwo – kościół<sup>4</sup>. Opowiedziano się za modelem demokratycznego państwa świeckiego w wersji przyjaznej, zwanej też separacją skoordynowaną. W modelu tym respektowane są wartości kulturowe i religijne, zakorzenione w chrześcijańskim dziedzictwie narodów europejskich oraz dokonywana jest regulacja stosunków między państwem a kościołem w formie porozumień. Pierwszym krokiem w tym kierunku było nawiązanie przez trzy państwa bałtyckie stosunków dyplomatycznych ze Stolicą Apostolską, a drugim regulacje sytuacji prawnej Kościoła katolickiego na terytorium danego państwa przez konkordat<sup>5</sup>. Umowa łotewska ze Stolicą Apostolską została ratyfikowana 12 września 2002 r.

Należy w tym miejscu wspomnieć także o innych wydarzeniach istotnych dla poruszanego tu tematu. Mianowicie o fakcie powołania w 1996 r. grupy roboczej, której celem było przygotowanie umowy regulującej status prawny tradycyjnych kościołów na Łotwie. Jednakże już rok później pomysł uznano za chybiony<sup>6</sup>. Wracając do konkordatu, trzeba zaznaczyć, iż dyskusje w rządzie, co do treści umowy konkordatowej rozpoczęły się w 2000 r. Wówczas też rząd postanowił zająć się regulacjami prawnymi dotyczącymi sytuacji innych kościołów na Łotwie. Przygotowano zmiany w ustawie z dnia 7 września 1995 r. o organizacjach religijnych<sup>7</sup> (dalej: u.o.r.), na mocy których Rada Ministrów upoważniona została do

<sup>4</sup> Zob. R. Balodis, *Equality Principle and Status of Predominant Religion (Traditional Religious Denomination) in The Baltic States*, „Jurisprudencija” 2006, nr 3, s. 103–107.

<sup>5</sup> Szerzej zobacz: J. Krukowski, *Konkordaty z państwami Europy Środkowej i Wschodniej zawarte na przełomie XX i XXI wieku*, „Teki Komisji Prawniczej” III/2010, s. 95–112 oraz J. Krukowski, *Relations between the Holy See and the Central and Eastern European States: Current Problems and Perspectives*, „The Polish Foreign Affairs Digest” 2002, vol. 2, nr 3(4), s.169–193.

<sup>6</sup> Zob. R. Balodis, *Państwo i kościół w Łotwie*, [w:] G. Robbers (red.), *Państwo i kościół w krajach Unii Europejskiej*, Wrocław 2007, s. 247–248.

<sup>7</sup> *Religisko organizaciju Likus* z 7 września 1995 r., Latvijas Vestnesis, 26.09.1995, Nr 146 ze zm. Tekst ustawy w języku angielskim dostępny na stronie internetowej: [www.ur.gov.lv](http://www.ur.gov.lv). 31.07.2011.

zawierania z organizacjami religijnymi umów ich dotyczących oraz ich wyznawców.

Należy podkreślić, iż przewrócona Konstytucja z 1922 r. w swej treści nie zawierała norm dotyczących wolności religijnych, co więcej nie było w niej uregulowanych praw i wolności jednostki. Rozdział VIII obecnej Konstytucji łotewskiej zatytułowany „Podstawowe Prawa Człowieka” został dodany ustawą z 15 października 1998 r.<sup>8</sup>

W wyniku dyskusji i prac parlamentarnych oraz pozaparlamentarnych Łotwa opowiedziała się za istniejącym w większości współczesnych demokracji modelem relacji państwo – kościół, zwanym państwem świeckim, utożsamianym również z systemem rozdziału kościoła od państwa<sup>9</sup>. Mając na uwadze wielość przyjmowanych w tym systemie rozwiązań, nie jest możliwe mówienie wyłącznie o jednym modelu państwa świeckiego, gdyż istnieje przynajmniej kilka różnych jego wersji, z których najczęściej przyjmowaną, w tym również przez Republikę Łotewską, jest tzw. separacja skoordynowana czyli niemiecki model państwa świeckiego<sup>10</sup>. Został on wprowadzony po I wojnie światowej do Konstytucji Republiki

---

<sup>8</sup> Szerzej: R. Balodis, *On the Situation in Latvia in Respect of Observing the European Convention on Human Rights Connection with Realisation of the Rights Included in Article*. Artykuł dostępny na stronie internetowej: [home.lu.lv/~rbalodis/Articles\\_Ringolds\\_Balodis/Church\\_Law\\_26/ECHR\\_Article\\_9\\_Cyprus\\_Balodis\\_08.pdf](http://home.lu.lv/~rbalodis/Articles_Ringolds_Balodis/Church_Law_26/ECHR_Article_9_Cyprus_Balodis_08.pdf). 16.07. 2011.

<sup>9</sup> Nauka prawa wyznaniowego wyróżnia również system powiązania państwa z kościołami (związkami wyznaniowymi), czego konsekwencją jest wyznaniowy charakter państwa, który przejawia się w fakcie inspirowania działalności prawotwórczej, politycznej i społecznej państwa przez zasady religijne. Państwo uzyskuje więc pozycję uprzywilejowaną w stosunku do pozostałych religii. Wyznanie religii jest sprawą publiczną, pozostającą w kręgu zainteresowań organów państwowych. Szerzej: M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2003, s. 61 i n. Istnieje również trzeci rodzaj relacji, a mianowicie, system państw totalitarnych ukształtowany na założeniach jakiejś ideologii, która spełnia funkcję religii państwowej, na przykład państwo faszystowskie czy państwo komunistyczne.

<sup>10</sup> Obok modelu niemieckiego wyróżnia się dwa inne modele państwa świeckiego. 1) Model amerykański (separacja czysta) powstały na kontynencie amerykańskim w warunkach pluralizmu kulturowego, etnicznego i religijnego w celu zapobieżenia konfliktom powstającym na tle religijnym, w wyniku czego powstał swoisty model oparty na poszanowaniu praw człowieka, a w szczególności prawa do wolności religijnej. Zob. R.M. Małajny, *Konstytucjonalizacja zasady rozdziału Kościoła od państwa i jej ewolucja w USA*, [w:] *Konstytucja USA 1787–1987*, Warszawa 1987, s. 323 i n.; 2) Model francuski (separacja wroga), w przeciwieństwie do modelu amerykańskiego jest to rozdział nacechowany wrogością państwa wobec religii i Kościoła. System ten powstał w okresie Wielkiej Rewolucji Francuskiej i z niewielkimi zmianami przetrwał do czasów obecnych. Zob. J. Krukowski, *Kościół i państwo*, Lublin 2000, s. 48 i n.

Weimarskiej z 11 sierpnia 1919 r.<sup>11</sup> Przyjęcie przez Łotwę modelu separacji skoordynowanej jest wynikiem opowiedzenia się po stronie państw, które konstatuja, iż demokratyczne państwo nie może wspierać jakiegokolwiek związku wyznaniowego ani też światopoglądu. R. Małajny stwierdza, że jeśli dzieje się inaczej (przeciwnie) „naruszy ono zasadę równości obywateli. Doprowadzi bowiem do wytworzenia się mniej lub bardziej formalnego podziału na obywateli „lepszych” i „gorszych”. Tymczasem państwo należy do wszystkich obywateli, a nie wyłącznie do ich części, nawet gdyby tworzyła ona większość”<sup>12</sup>. O przyjęciu przez państwo łotewskie takiego właśnie modelu świadczy treść art. 99 Konstytucji, z którego wynika wprost, iż kościół jest oddzielony od państwa. Każdy zaś ma prawo do wolności myśli, sumienia i przekonania religijnego.

W przypadku Łotwy materia wyznaniowa znalazła swoje unormowanie prawne zarówno w przepisach rangi konstytucyjnej jak również w ustawodawstwie zwykłym, a mianowicie w ustawie o organizacjach religijnych.

Konstytucyjną materię wyznaniową tworzą, w najszerszym tego słowa rozumieniu, indywidualne gwarancje wolności myśli, sumienia i przekonań religijnych oraz zasady instytucjonalnych relacji między państwem a kościołem. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że dla określenia relacji pomiędzy państwem a kościołem istotne znaczenie może mieć strukturalne ułożenie odnośnych przepisów w tekście konstytucji. Należy bowiem pamiętać, że materia wyznaniowa w aktach prawnych o randze konstytucyjnej ujmowana jest z różnym stopniem szczegółowości i poddawana wielorakiej systematyce<sup>13</sup>. Ustrojodawca łotewski zastosował

<sup>11</sup> Art. 139 § 1 Konstytucji stanowi, iż „nie ma kościoła oficjalnego”. Regulacje te oznaczają wprowadzenie rozdziału między kościołem i państwem. Obecnie Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r. podtrzymuje w mocy postanowienia Konstytucji Weimarskiej w sprawach wyznaniowych (zob. art. 140). Wszystkie kościoły w Niemczech mają status stowarzyszeń życia publicznego, co nie ogranicza niezależności kościoła od państwa ani też państwa od kościoła. Państwo gwarantuje kościołom wolność konieczną dla realizacji ich zadań. Relacje między państwem a kościołem obejmują wspólną koordynację zadań dla dobra wspólnego osoby ludzkiej w kontekście różnych form życia społecznego. Dlatego też prawa i wolności człowieka i obywatela są gwarantowane bez względu na wiarę, przekonania religijne czy światopogląd (zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2003, s. 88 i n.)

<sup>12</sup> R.M. Małajny, *Państwo a Kościół w Konstytucji w Konstytucji III RP*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 8, s. 73.

<sup>13</sup> W nauce prawa wyodrębnia się dwie główne metody konstruowania przepisów odnoszących się do zespołu tematycznego obejmującego problematykę religijną. Jedną jest

zmodyfikowany model kondensacji przepisów wyznaniowych. Oznacza to, iż nie ma bloku przepisów regulujących kwestie wyznaniowe. Ustrojodawca analizowanym zagadnieniom poświęcił jeden artykuł (dodać należy, że niezbyt rozbudowany). Unormowania prawne traktujące o indywidualnych gwarancjach wolności myśli, sumienia i przekonań religijnych zostały umieszczone w zdaniu pierwszym art. 99 w rozdziale VIII Konstytucji zatytułowanym „Podstawowe prawa człowieka”, zawierającym katalog praw i wolności człowieka i obywatela. Przepisy zaś dotyczące zasad instytucjonalnych relacji między państwem a kościołem zamieszczone zostały w zdaniu drugim przywoływanego art. 99 Konstytucji.

Przyjęcie przez normodawcę powyższej metody regulacyjnej wskazuje, że Łotwa jest przykładem państwa, gdzie koncentrowaniu materii wyznaniowej towarzyszy priorytet przyznania każdej jednostce wolności sumienia i wyznania. Konstytucja Republiki Łotewskiej gwarantuje szeroki zakres wolności w sprawach religijno-światopoglądowych. Artykuł 99 Konstytucji gwarantuje bowiem każdemu wolność myśli, sumienia i przekonań religijnych. Jak już wspomiano wcześniej, art. 99 ubogi jest w treść. Nie ma w nim uregulowanych kwestii związanych ze swobodą wyrażania myśli czy przekonań religijnych. Jedynie w art. 116 Konstytucji ustrojodawca zawarł normy umożliwiające ograniczenie wyrażania przekonań religijnych. Wynika z nich, iż wolność człowieka do wyrażania przekonań religijnych nie może być ograniczona inaczej jak w drodze ustawy i tylko w przypadkach konieczności zagwarantowania demokratycznego ustroju państwowego, bezpieczeństwa, dobrobytu i moralności społeczeństwa, a także podstawowych praw i wolności innych osób. Jednocześnie Konstytucja gwarantuje, że wolność myśli, sumienia i przekonań religijnych nie podlega ograniczeniom<sup>14</sup>. Regulacje prawne dotyczące swobody wyrażania przekonań religijnych zawarte są w u.o.r. Z art. 2 tego aktu wynika, iż przyjęcie przez ustawodawcę przyjętych w ustawie rozwiązań ma zapewnić mieszkańcom Łotwy korzystanie z prawa do wolności

---

kondensacja czyli na przykład utworzenie tzw. bloku wyznaniowego, na który składa się kilka artykułów wyodrębnionych w jednym fragmencie konstytucji – np. rozdział VIII Konstytucji Irlandii bądź też mutacja bloku wyznaniowego polegająca na regulacji materii wyznaniowej w jednym bardzo rozbudowanym przepisie np. § 40 Konstytucji Estonii. Drugą jest zaś dyspersja poszczególnych postanowień polegająca na umieszczeniu przez ustawodawcę przepisów wyznaniowych w różnych częściach konstytucji. Szerzej: J. Szymanek, *Konstytucyjna regulacja stosunków państwo-kościół*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 4, s. 24–26.

<sup>14</sup> Art. 116 Konstytucji.

religijnej, która obejmuje prawo do swobodnego wyrażania swoich myśli i przekonań religijnych, indywidualnie lub wspólnie z innymi. Ponadto, z prawa do wolności religijnej wynika, że nikt nie może zmuszać ani być zmuszonym do wybierania ani wyznawania jakiegokolwiek religii albo wiary.

W u.o.r. sformułowane zostały także postanowienia odnoszące się do wychowania religijnego dzieci. Zgodnie z nimi, rodzice i opiekunowie bez przeszkód troszczą się o zgodne ze swymi przekonaniami religijne i etyczne wychowanie swych dzieci<sup>15</sup>. Zgodnie z art. 5 u.o.r. wyznania chrześcijańskie mogą być nauczane w szkołach państwowych i samorządowych. Nauczanie odbywa się na wniosek zainteresowanych. W przypadku osób małoletnich w ich imieniu wniosek składają rodzice lub opiekunowie. Katechezy chrześcijańskie są organizowane zgodnie z programem akceptowanym przez ministerstwo szkolnictwa i nauki. Mogą być prowadzone przez nauczycieli kościołów: luterańskiego, rzymskokatolickiego, prawosławnego, starowierców i baptystów, jeśli udział w uczestniczeniu w katechezach zgłosi grupa 10 osób. Katecheza i zajęcia z etyki finansowane są z budżetu państwa<sup>16</sup>.

W świetle powyższych uregulowań istotne wydają się być również przepisy zawarte w ustawie o obowiązkowej służbie wojskowej, a odnoszące się do odbywania zasadniczej służby wojskowej. Zgodnie z nimi nikt nie może być zmuszony do odbywania zasadniczej służby wojskowej, jeżeli jest to sprzeczne z jego sumieniem lub wyznaniem religijnym. W takim przypadku w zamian odbywana jest służba zastępcza<sup>17</sup>.

Jak już podkreślano, poprzez normy zwarte w zdaniu drugim art. 99 Konstytucji, ustrojodawca przyjął odłączenie kościoła od państwa. Opoowiedzenie się za świeckością Republiki Łotewskiej rodzi określone konsekwencje w życiu publicznym, funkcjonowaniu państwa, systemie edukacji, równouprawnieniu obywateli w zakresie praw politycznych i cywilnych. Świeckość oznacza neutralność państwa w sprawach religii i przekonań. Uznanie autonomii i niezależności kościołów i państwa we właściwych dla nich dziedzinach prowadzi do rozgraniczenia ich kompetencji oraz do suwerenności każdego z nich.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 u.o.r., państwo nie opowiada się za żadnym wyznaniem czy wspólnotą wyznaniową. O poszanowaniu przez państwo

<sup>15</sup> Art. 5 ust. 3 u.o.r.

<sup>16</sup> R. Balodis, *Państwo i kościół w Łotwie...*, s. 252–253.

<sup>17</sup> Tamże, s. 257–258.

suwerenności kościołów i organizacji religijnych świadczą także przepisy dające im autonomię i swobodę wykonywania kultu religijnego<sup>18</sup>. Autonomia sprowadza się do sfery wewnętrznego działania, która nie może być kwestionowana ani ograniczana przez państwo<sup>19</sup>. Stanowisko to znalazło odzwierciedlenie w przepisach u.o.r. mówiących o tym, iż organizacje religijne bez przeszkód korzystają z prawa do używania nazw i symboli religijnych organizacji<sup>20</sup>, odprawiają obrzędy<sup>21</sup>, posiadają domy modlitwy<sup>22</sup>, instytucje dobroczynne<sup>23</sup> i szkoły przygotowujące duchownych<sup>24</sup>. Z przyznanej autonomii wynika prawo kościołów i organizacji religijnych do kształtowania struktur organizacyjnych ich wewnętrznych organów oraz zasad obsadzania stanowisk<sup>25</sup>.

W Republice Łotewskiej państwo traktuje na równi wszystkie organizacje religijne. Atrybut niezależności przysługuje zaś państwu i poszczególnym związkom wyznaniowym w ich stosunkach zewnętrznych. W aspekcie negatywnym niezależność to odrzucenie ścisłego powiązania państwa i kościoła, w aspekcie pozytywnym zaś to uznanie istnienia dwóch odmiennych typów społeczności, tj. państwa jako społeczności politycznej i związków wyznaniowych jako społeczności religijnych<sup>26</sup>. Stwierdzić więc trzeba, że miejsce kościoła w porządku ustrojowym opiera się na gwarancjach prawnych jego integralności w sferze religijnej i strukturalno-organizacyjnej.

Zgodnie z art. 14 ust 2 u.o.r. organizacje religijne bez przeszkód rządzą się swymi kanonami i statutami. Mogą więc stanowić własne prawo wewnętrzne. U.o.r. potwierdza na Łotwie prawo kościołów i organizacji religijnych do tworzenia zakonów oraz innych instytucji kościelnych

---

<sup>18</sup> Treść art. 5 ust 2 u.o.r. brzmi: „Państwo chroni prawa organizacji religijnych przewidzianych w ustawie. Organom państwowym i samorządu lokalnego, a także innym instytucjom publicznym nie przysługuje prawo do interwencji w religijną działalność organizacji religijnych”.

<sup>19</sup> W nauce przyjmuje się jednak, iż w przypadku kolizji norm, pierwszeństwo mają normy prawa państwowego. Szerzej: R. Sobański, *Prawo kanoniczne a krajowy porządek prawny*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 6, s. 3–17.

<sup>20</sup> Art. 13 u.o.r.

<sup>21</sup> Art. 14 u.o.r.

<sup>22</sup> Art. 16 u.o.r.

<sup>23</sup> Art. 7 u.o.r.

<sup>24</sup> Art. 13 u.o.r.

<sup>25</sup> Art. 14 u.o.r. stanowi, iż wspólnoty i związki religijne mają wolność organizacji własnych hierarchii i struktur. Wewnętrzna organizacja tworzona jest w oparciu o statuty i inne akty samych wspólnot i związków wyznaniowych.

<sup>26</sup> J. Krukowski, *Kościół i państwo...*, s. 82–98.

(np. charytatywnych czy humanitarnych)<sup>27</sup>, prawo do nauczania religii i prowadzenia własnych szkół (seminaria)<sup>28</sup>. Ponadto zapewniono im prawo do posiadania majątku ruchomego i nieruchomego<sup>29</sup>. Kościoły i organizacje religijne mogą prowadzić działalność kulturalną, tworzyć instytucje kulturalne, mieć własną prasę, domy wydawnicze. Otrzymały prawo do organizowania i posiadania domów opieki społecznej. Zapewniono im także swobodę w zakresie utrzymywania kontaktów z zagranicą. Należy uznać, że uregulowania takie dały możliwość do działania kościołów i organizacji religijnych w wymiarze nie tylko duszpasterskim, ale także w społecznym, kulturalnym czy edukacyjnym<sup>30</sup>.

W art. 13 ust. 1 u.o.r. prawodawca stanowi, iż z chwilą rejestracji organizacji religijnej uzyskuje ona status osoby prawnej. Status prawny instytucji edukacyjnych dla duchownych, klasztoru i diakonatu instytucji określa organizacja wyznaniowa. U.o.r. reguluje tryb rejestracji nowo powstałych organizacji religijnych<sup>31</sup>. Nowo powstała organizacja religijna jest zobowiązana poinformować o tym fakcie Zarząd Spraw Religijnych, który dokonuje rejestracji. Zarząd Spraw Religijnych działa pod nadzorem ministra sprawiedliwości<sup>32</sup>. Wspólnota religijna może zostać zarejestrowana, jeżeli przystąpiło do niej 20 członków, którzy ukończyli 18 lat i są ewidencjonowani w Łotewskim Rejestrze Obywateli. Na podstawie zgłoszonego przez organizację religijną wniosku Zarząd Spraw Religijnych dokonuje rejestracji. Na rozparzenie złożonego wniosku Zarząd Spraw Religijnych ma miesiąc.

<sup>27</sup> Art. 7 oraz art. 13 ust. 2 u.o.r.

<sup>28</sup> Art. 6 u.o.r. stanowi, iż wiara chrześcijańska może być przedmiotem nauczania w szkołach państwowych na wniosek osób, które wyraziły wolę na piśmie. Małoletni składa wniosek z pisemną zgodą rodzica lub opiekuna. Jeśli małoletni ma poniżej 14 lat, rodzic lub opiekun składa wniosek w jego imieniu.

<sup>29</sup> Art. 16 u.o.r.

<sup>30</sup> Regulacje prawne dotyczące tej materii znajdują się w art. 15 u.o.r.

<sup>31</sup> Art. 7, art. 8, art. 9, art. 10, art. 11. Szerzej na temat trybu rejestracji organizacji religijnych na Łotwie zobacz: R. Balodis, *Kościół i państwo w krajach bałtyckich. Rejestracja i podstawowe zasady kształtowania się organizacji religijnych*, „Rocznik Teologiczny” 2002, z. 2, s. 150 i n.; R. Balodis, *Religious Entities as a legal persons – Latvia*, [w:] L. Friedner (ed.), *Churches and other religious organizations as legal persons*, Leuven–Paris–Dudley 2007, s. 150 i n. oraz R. Balodis, *The Application of the Freedom of Religion Principles of the European Convention on Human Rights in Latvia*, [w:] A. Emilianides (ed.), *Religious Freedom in the European Union*, Leuven–Paris–Walpole 2011, s. 236–239.

<sup>32</sup> Szerzej na temat genezy oraz funkcjonowania Zarządu Spraw Religijnych zob. R. Balodis, *Recent Development of Latvian Model of Church and relationships: constitutional changes without revising of Constitution*, „Jurisprudence” 2009, nr 3, s. 7–19.



Dziesięć (lub więcej) organizacji religijnych tego samego wyznania, mających status organizacji stale zarejestrowanych może ustanowić stowarzyszenie. Do wniosku dołącza się statut, listę założycieli zgromadzenia (imię i nazwisko osoby, miejsce zamieszkania, numer personalny i podpis); protokół z posiedzenia w sprawie założenia organizacji, zatwierdzenia statutu; skład zarządu i komisji audytu (imię, nazwisko, numer personalny i oficjalny tytuł osób), jak również wykaz osób, które są uprawnione do reprezentowania organizacji religijnej (imię, nazwisko i numer personalny osób). Statut organizacji religijnej powinien zawierać: protokół zawarcia oraz liczbę osób wchodzących w ich skład. Podana musi być również siedziba i nazwa wspólnoty lub związku. Wskazać należy także kierunek i cel działalności, kierownictwo oraz strukturę organizacyjną, majątek oraz sposób likwidacji i podział majątku.

Odmowa przez Zarząd Spraw Religijnych rejestracji może nastąpić w trzech przypadkach: 1) gdy statut nie spełnia wymogów formalnych przewidzianych przez ustawę, 2) jeśli działalność wspólnoty lub związku religijnego narusza wolności i prawa człowieka oraz porządek publiczny, 3) gdy podobna wspólnota lub związek są już zarejestrowane. Ponowny wniosek o rejestrację jest możliwy po wyeliminowaniu przyczyn podanych w decyzji odmownej. Zażalenie wnosi się w ciągu 10 dni od wydania decyzji o odmowie rejestracji.

Prawo łotewskie zna również termin „ponownej rejestracji” organizacji, które rozpoczynają działalność po raz pierwszy w Republice Łotewskiej i nie należą do żadnego stowarzyszenia religijnego już zarejestrowanego w państwie. Ponownej rejestracji dokonuje także Zarząd Spraw Religijnych. Ponownej rejestracji organizacja dokonuje przez okres pierwszych dziesięciu lat. Po ponownej rejestracji organizacji religijnych, Zarząd Spraw Religijnych dokonuje na podstawie opinii przedstawionej przez Ministerstwo Sprawiedliwości w sprawie zgodności działalności organizacji religijnych w poprzednim okresie. Na 3 miesiące przed upływem terminu rejestracji Zarząd Spraw Religijnych wysyła przypomnienie o złożeniu wniosku o ponowną rejestrację. Dokumenty do ponownej rejestracji organizacja religijna przekazuje Zarządowi Spraw Religijnych nie później niż dwa miesiące przed upływem terminu rejestracji. Organizacja religijna ma również obowiązek składania, do ministerstwa sprawiedliwości, sprawozdań ze swojej działalności do 2 marca roku następnego<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Art. 14 u.o.r., zob. szerzej: R. Balodis, *A Religious Organization in the Latvian State: its Rights and Obligations*. Tekst dostępny na stronie internetowej: [http://www.georgefox.edu/academics/undergrad/departments/soc-swk/ree/Balodis\\_A%20Religious\\_Aug%201999.pdf](http://www.georgefox.edu/academics/undergrad/departments/soc-swk/ree/Balodis_A%20Religious_Aug%201999.pdf) 20.08.2011.

Po upływie 10 lat organizacja otrzymuje status organizacji zarejestrowanej na stałe. Oznacza to, iż państwo uznaje ich duchową i kulturową spuściznę, ale nie daje to bynajmniej żadnych przywilejów dla tych wspólnot czy organizacji religijnych.

Istotną kwestią we wskazaniu zasad dotyczących polityki państwa wobec kościołów wydaje się być także terminologia stosowana w Konstytucji jak i w ustawodawstwie zwyczajnym, a dotycząca określenia podmiotów, których dotyczy powyższa regulacja. Ustrojodawca łotewski posługuje się terminem „kościół” używając go w liczbie mnogiej. Jednakże obok tego pojęcia pojawia się w ustawodawstwie zwyczajnym (u.o.r.) również termin „organizacje religijne”. U.o.r. wprowadza jeszcze kilka innych określeń podmiotów nazywając je „wspólnotami” i „związkami religijnymi”. Nie należy jednak sądzić, że chodzi tu o zupełnie różne podmioty. Mimo rozbieżności w zastosowanej terminologii należy przypuszczać, iż rozchodzi się tu o te same podmioty. Wydaje się, iż ustawodawca posłużył się tymi terminami niejako zamiennie. Można wnioskować, iż związek religijny jest terminem o znacznej pojemności znaczeniowej mieszczącym w swoim zakresie zarówno pojęcie „kościół” jak i „organizacje” czy „wspólnoty religijne”. Niemniej pojawia się w związku z tym jeszcze jedna nieścisłość a raczej nie najtrafniejsze sformułowanie „kościóły i organizacje religijne”. Z tego sformułowania wynikać by mogło, iż chodzi tu o podmioty różne gatunkowo, a ponadto przeciwstawne jedne drugiemu. Optymalnym rozwiązaniem w takim przypadku, jak wskazuje J. Osuchowski, wydaje się być przyjęcie konstrukcji „kościóły i inne organizacje religijne”. W sytuacji bowiem, gdy ustrojodawca nie chce poprzestać jedynie na terminie związki religijne czy organizacje religijne, posłużenie się określeniem „kościóły i inne organizacje religijne” jest słuszne, gdy nie zachodzi wyraźna potrzeba skonkretyzowania któregośkolwiek z tych związków czy kościołów<sup>34</sup>. Odmienne natomiast uważa J. Szymanek, który podkreśla, że najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby używanie obok terminu kościoły równorzędnie pojęcia organizacje religijne<sup>35</sup>.

Reasumując należy podkreślić, iż wolność kościołów i organizacji religijnych musi być realizowana w granicach prawa. Nie mogą one zagrażać bezpieczeństwu obywateli, porządkowi publicznemu, zdrowiu i moralności oraz prawom i wolnościom innych osób. Przekonania, wyznawana

<sup>34</sup> J. Osuchowski, *Stosunki wyznaniowe w Polsce na tle transformacji ustrojowej*, Warszawa 1996, s. 24.

<sup>35</sup> J. Szymanek, *Konstytucyjna regulacja...*, s. 32.

religia ani wiara nie mogą być usprawiedliwieniem dla przestępstw lub nie przestrzegania ustaw.

W stosunkach państwo-kościół rozwiązania ustawodawcze wprowadzają elementy współpracy i współdziałania. Powyższe wiąże się z zachowaniem pozytywnej neutralności państwa wobec kościołów. Podkreślić więc należy, iż mimo opowiedzenia się przez Łotwę za systemem rozdziału kościoła od państwa, normatywne rozstrzygnięcia stosunków wyznaniowych preferują pozytywne treści w układzie państwo-kościół co znajduje oparcie m.in. w przyznaniu prawa do zakładania wyższych uczelni teologicznych, czy też w stworzeniu prawnych możliwości prowadzenia i nauczania religii w szkołach publicznych.

#### **STRESZCZENIE**

Artykuł jest poświęcony relacjom zachodzącym między państwem i kościołem w Republice Łotewskiej. Dokonuje się w nim analizy przepisów Konstytucji Republiki Łotewskiej oraz ustawy o organizacji religijnej. Autorka analizuje takie kwestie prawne, jak: status prawny organizacji religijnych, wolności i praw organizacji religijnych i jej granice, rola organizacji religijnych w społeczeństwie i państwie.

*Monika Giżyńska*

#### **MODEL OF STATE AND CHURCH RELATIONSHIP IN REPUBLIC OF LATVIA**

The article concerns on state and church relationship in the Republic of Latvia. The Author presents law provisions relating Religious Organization and Constitution of the Republic of Latvia. The Author analyses some issues such as: legal status of religious organizations, freedoms and rights of religious organizations and its limits, the role of religious organization in society and the state – church relationship in the Republic of Latvia.

**KEY WORDS:** *church state relations, separation of state and church, constitution, Latvia*

*Katarzyna Maćkowska*

## **Stosunki między kościołami a władzą świecką w wybranych koloniach angielskich w Ameryce Północnej w XVII wieku**

### **SŁOWA KLUCZOWE:**

*kolonie, stosunki między państwem a kościołem, wolność religijna, dokumenty kolonialne, separacja*

### **Wprowadzenie**

Istnieje kraj nadziei, kraj wolności. Istnieje kraj, gdzie wszelcy ludzie wyłonieni ze wszystkich narodów kuli ziemskiej bytują wspólnie pod tym samym sklepieniem nieba. Uczęszczają do takiej świątyni, jaką sobie wybiorą – do katolickiej, protestanckiej, żydowskiej, mahometańskiej, buddyjskiej – bo nikt tu nie jest prześladowany za swoje wyznanie. Mężczyźni i kobiety tego kraju wybierają przedstawicieli do rządzenia, usuwają ich przez głosowanie – nie przez rewolucję – gdy twierdzą, że Ci wybrani źle pełnią obowiązki – wypowiadają w każdej chwili otwarcie swoje zdanie o rządach i administracji kraju, są we wszystkim niezależni, a jednak skupiają się lojalnie przy jednej sprawie, jednym kraju, jednej fladze państwowej. Flaga ta – to Gwiazdy i Pasy, kraj ten to – Stany Zjednoczone Ameryki, sprawa ta – to sprawa Demokracji<sup>1</sup>. Powyższa opinia Benéta dominuje w literaturze opisującej społeczne stosunki panujące w Stanach Zjednoczonych. Wolność i równość to hasła, które przyświecały kolonizacji Nowego Świata. Świat ten wszakże nie stanowi i nigdy nie stanowił utopii, raj u dla poszukiwaczy szczęścia. Historia panujących w nim stosunków wyznaniowych nie jest wolna od religijnej nietolerancji,

<sup>1</sup> S.V. Benét, *Ameryka*, Warszawa 1946, s. 7.

prób podporządkowania systemu politycznego określonej grupie wyznaniowej przy jednoczesnej radykalnej polityce dyskryminacji innych grup. Niemniej, podkreślenia wymaga fakt, iż historia ta okazała się swoistą lekcją, z której wyciągnięto określone wnioski. Obecnie Stany Zjednoczone reprezentują w kontekście relacji pomiędzy kościołem a państwem model separacji „czystej”. Jak pisze J. Krukowski, wariant ten powstał: „[...] w warunkach wielkiego pluralizmu wyznaniowego w celu pokojowego rozwiązania konfliktów między wyznawcami różnych religii oraz zerwania z podporządkowaniem kościoła państwu (...). W systemie amerykańskim wolność religijna jest pojmowana głównie w aspekcie negatywnym, czyli jako wolność od przymusu. Negatywnym elementem wolności amerykańskiej jest zakaz nauczania religii w szkołach publicznych, pojmowany jako zakaz wspomaganie przez państwo obywateli w korzystaniu z wolności religijnej w zakresie nauczania. Państwo natomiast wspomaga instytucje kościelne, gdy chodzi o takie formy działalności społecznej, jak działalność humanitarna, oświatowa i naukowa”<sup>2</sup>.

Model ów podaje się jako przykład efektywnej kooperacji pomiędzy władzą kościelną a świecką. Nie oznacza to wszakże, iż w Stanach Zjednoczonych nie pojawiają się bliskie obecnie Europejczykom spory o dopuszczalność i znaczenie symboli religijnych, jak choćby zakończona procedura przed federalnym sądem apelacyjnym o postawiony w 1954 roku 9-metrowy krzyż na szczycie Mount Soledad w kalifornijskim miasteczku La Jolla. Samo orzeczenie również wydaje się nieudolną próbą utrzymania religijnego obiektu poprzez czysto laickie uzasadnienie, jakoby krzyż ten będący pomnikiem weteranów wojennych, nie narusza stanowych i federalnych reguł separacji między państwem a kościołem. Jednakże, w mojej opinii, atut amerykańskiego rozwiązania polega na skutecznej współpracy pomiędzy tymi podmiotami, gdy wymaga tego dobro określonej wspólnoty, i to w dodatku kooperacji niewymuszonej, implikowanej pragmatycznym podejściem do rzeczywistości oraz aktywnością społeczeństwa obywatelskiego. Z takiego punktu widzenia, nielogiczne wydaje się na przykład kontrastowanie inicjatyw podejmowanych przez obie strony, jak to się dzieje w Polsce. Przecież nieistotne jest, czy więcej pieniędzy zbierze Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy czy Caritas ze świątecznej sprzedaży świec. Praktyczne znaczenie mają oba przedsięwzięcia i ważne jest to, że oprócz finansowania określonych w nich celów, dają społeczeństwu poczucie więzi i wspólnej realizacji konkretnego zadania.

---

<sup>2</sup> J. Krukowski, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2002, s. 49–50.

Korzenie współczesnej formy funkcjonowania zasady rozdziału państwa od kościoła w Stanach Zjednoczonych sięgają czasów kolonialnych<sup>3</sup>. W okresie około-niepodległościowym sytuacja wyznaniowa kształtowała się tam następująco: większość stanowili protestanci podzieleni na trzy odłamy. Pierwszy z nich to anglikanizm panujący w Nowym Jorku i koloniach południowych, charakteryzujący się opodatkowaniem na rzecz kościoła. Drugi to baptyści i metodyści z Rhode Island, New Jersey i Pensylwanii, a trzeci to kongregacjoniści, prezbiterianie, luteranie, holendercy i niemieccy reformatorzy oraz kwakrzy z nowoangielskich i środkowych kolonii, będący w większości przypadków farmerami lub kupcami<sup>4</sup>. Jak zauważył Władysław Z. Wayda: „Między koloniami północy a koloniami południa istniał od samego początku wielki kontrast. Podczas gdy, taki stary purytanin, na północy, jak Samuel Emery prawił kazania w sali lodowo zimnej, bez krzesel, mając przy boku nabity karabin – tak bogaty plantator z południa, rezydował w wygodnym pałacu, spijając dobre wina, paląc dobre cygara, zabawiając się wesołą grą w karty, a patrząc przez okna, lubował się widokiem bogatych, uprawnych pól, zastępami Murzynów i sług. Na południu, ziemia była urodzajna, klimat łagodny, rzeki żeglowne, więc tworzyły się wprost magnackie fortuny. A na północy istniała tylko twarda praca i walka z naturą niegościnną”<sup>5</sup>. I dalej: „Co do religii<sup>6</sup>, to w kolonjach południowych przeważał kościół anglikański. Tylko dla katolików istniała nietolerancja. W czasach przed rewolucją kościół katolicki nie był silnie reprezentowany i mało było kapłanów. Nie było biskupa, nie było szkoły katolickiej. W Nowej Anglii pojęcia religijne przeobraziły się w purytanizm, i ten występował pod rozmaitemi postaciami. Osadnicy byli heretykami, co w Anglii równało się zawieszeniu praw obywatelskich; to też kościół anglikański patrzył na nich źle, uważając ich za synów marnotrawnych, których można było jakiś czas znosić, tam gdzieś w puszczech Ameryki, ale którzy muszą wrócić na łono kościoła Anglii. Nie widział jednak kościół anglikański, że to były silne gminy kościelne, religijne, autonomiczne i niepodległe, które nie znosiły żadnego mieszania się w ich sprawy. Pomimo wielkiej ilości sekt, jakie w wieku XVIII istniały w Ameryce,

<sup>3</sup> Niniejszy artykuł stanowi uzupełnienie tekstu: K. Maćkowska, *O kwestii religijnej w amerykańskich stanach założycielskich (XVII–XVIII w.)*, [w:] G. Górski, L. Ćwikła, M. Lipska (red.), *Cuius regio, eius religio?*, Lublin 2006, s. 185–204.

<sup>4</sup> A.I. Abell, B.J. Fleming, A.P. Levack, Th.T. McAvoy, L.J. Mannion, *A History of the United States of America*, New York 1955, s. 37.

<sup>5</sup> W.W. Wayda, *Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, Chicago 1922, s. 98–99.

<sup>6</sup> W pracy przywołuje się pisownię oryginalną.

tolerowały się one wzajemnie – z jednym smutnym wyjątkiem co do katolicyzmu”<sup>7</sup>.

Ów ogólny podział na purytańską Nową Anglię i anglikańskie Południe nie oddaje oczywiście wszystkich różnic pomiędzy osadami, które rzutowały na relacje pomiędzy władzą świecką a kościelną, choć niewątpliwie odzwierciedlał już wówczas pojawiające się, bo przecież podyktowane celem osadnictwa, rozbieżności w stosunkach z macierzą. Jedną z fundamentalnych idei przyświecających wędrowni za ocean było poszukiwanie wolności religijnej stanowiącej alternatywę dla wyznaniowej polityki sprawowanej przez monarchów angielskich. Do końca pierwszego wieku kolonizacji Ameryki Północnej zmodyfikowany pluralizm religijny stał się normą, zgodnie z którą lokalnie faworyzowane kościoły oraz te tolerowane egzystowały obok siebie<sup>8</sup>. Nie zmienia to faktu, iż w omawianym okresie część zakładanych wspólnot społecznych miała charakter wyznaniowy. W oparciu o amerykańską literaturę dotyczącą tzw. *religious establishment*, R.M. Małajny wskazał cztery podstawowe cechy takiego modelu: oficjalne uznanie i popieranie określonego kościoła przez państwo (termin zastosowany w tym przypadku umownie), przyznanie pełni ówczesnych praw i wolności politycznych tylko członkom kościoła państwowego, utrzymywanie kościoła państwowego z powszechnych podatków, ochrona prawna religii państwowej i narzucanie jej członkom innych wyznań przy użyciu przymusu państwowego<sup>9</sup>. Oczywiście powyższe cechy występowały w różnym nasileniu. W niektórych koloniach w ogóle odstąpiono od powszechnego opodatkowania na rzecz kościoła. Pewne wątpliwości interpretacyjne rodzi użyte tu pojęcie „przymusu państwowego” jako sposobu narzucania członkom wspólnoty określonej religii. Moim zdaniem, jedyny instrument prawny wynikający z dokumentów kolonialnych spełniający taką funkcję polegał na wspomnianym już wcześniej czynniku przyznawania praw politycznych członkom faworyzowanej grupy wyznaniowej. O przymusie państwowym – jako możliwości egzekwowania od adresata realizacji konkretnego obowiązku – możemy mówić wyłącznie w odniesieniu do narzucania postawy religijnej (w ograniczonym wszakże zakresie do chrześcijaństwa i judaizmu)

---

<sup>7</sup> Tamże, s.103.

<sup>8</sup> D.J. Elazar, *The American Mosaic, The Impact of Space, Time and Culture on American Politics*, Boulder, San Francisco, Oxford 1994, s. 205.

<sup>9</sup> R.M. Małajny, „Mur separacji” – państwo a kościół w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Katowice 1992, s. 25. Tenże, *Instytucja kościoła państwowego w angielskich koloniach Ameryki Północnej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1981, t. XVI, s. 165–190.

w ogóle<sup>10</sup>. Współcześnie, zresztą, też podkreśla się, iż restrykcyjna neutralność może tak naprawdę oznaczać dyskryminację związków wyznaniowych, a przecież każda jednostka ma prawo wyrażać swoje przekonania religijne i oczekiwać od państwa nie tylko zachowań biernych, ale i pomocy w realizacji tegoż uprawnienia. Trafnie ujął to F. Longchamps de Bérier: „Jeżeli bowiem religia jest integralną częścią ludzkiej natury, a człowieka dzięki temu nierozzerwalnemu z nią związkowi określa się jako byt religijny, to trzeba podkreślić, że ten *homo religio sus* jest również obywatelem. Religia nie stanowi więc „prywatnej sprawy” wierzącego – co jest oczywiste nie tylko dla muzułmanów i chrześcijan – ale staje się sprawą całej społeczności obywatelskiej. Wierzący jest podmiotem zarówno przymierza politycznego, jak i religijnego, a ponieważ osoba pozostaje zawsze jednością, nielogiczne są próby oddzielenia przekonań religijnych obywateli od ich aktywności publicznej”<sup>11</sup>.

Przedmiotowa materia zostanie omówiona na przykładzie wybranych kolonii: Plymouth, Massachusetts, Connecticut, Rhode Island, New Jersey, Pensylwanii, Nowego Jorku, Marylandu oraz Wirginii.

## Kolonie północne

Na terenie kolonii purytańskich, tworzące się wspólnoty polityczne opierano na zasadzie kongregacjonalizmu. Pierwszy taki kościół zgromadził się na terenie Massachusetts 20 lipca 1629 roku. Z każdym rokiem, kiedy trafiało tam coraz więcej emigrantów, liczba takich kościołów szybko rosła. Do 1635 roku od Hingham do Newbury ukształtowano 12 kongregacji<sup>12</sup>. Aby ów kościół mógł zaistnieć, społeczność musiała wskazać co najmniej siedmiu tzw.: „świętych”, a więc ludzi wybranych przez Boga<sup>13</sup>. Ci pierwsi członkowie kościoła powoływali spośród sie-

<sup>10</sup> Choć, jak słusznie zauważył R.M. Małajny, pewne praktyki delegalizacyjne występowały w modelu anglikańskim, szerzej: tenże, „*Mur separacji*”..., s. 26–27, o modelu purytańskim, s. 27 i n.

<sup>11</sup> F. Longchamps de Bérier, recenzja publikacji R.M. Małajnego, „*Mur separacji*”..., „Państwo i Prawo” 1994, z. 3, s. 85. Zob. też, tenże, *Church-state relations: separation without the wall*, „*Studia Iuridica*” 1995, nr 30, s. 61–92.

<sup>12</sup> F. Ziner, *The Pilgrims and Plymouth Colony*, Nowy Jork 1961, s. 20–31.

<sup>13</sup> Niektórzy Autorzy wskazują jednak, iż duchowni, którzy przybywali za ocean nie stanowili europejskiej elity, ale byli to raczej „degeneraci” uciekający tak naprawdę przed purytańskimi nakazami. Dało to powód do przeprowadzenia reform w ramach kształcenia kościelnych urzędników i tworzenia specjalnych szkół. Zob. A. Nevins, H.S. Commager, *America, The Story of free people*, Oxford 1943, s. 20.



bie przywódcę – ministra. Każdy, kto potem chciał stać się członkiem kongregacji powinien udowodnić przed pierwotnym gremium swoją „świętość”, czyli opisać całe dotychczasowe życie, moment nawrócenia i jego późniejsze efekty. Jeżeli kandydat wykazał się pobożnością czynów, a zatem zgodnie z nauką Kalwina o predestynacji, został przez Boga przeznaczony do zbawienia i uzyskał jednomyślną aprobatę sędziów, wstępował w szeregi kościoła i tym samym stawał się pełnoprawnym członkiem społeczności politycznej. W rezultacie posiadanie praw politycznych uzależnione zostało od przynależności do wspólnoty religijnej<sup>14</sup>. Mechanizm taki działał w większości kolonii i uzasadniały go niewątpliwie cele, jakie przyświecały procesowi kolonizacji i w nich szukać należy właśnie ideologicznego podłoża dla funkcjonującego wówczas modelu wspólnoty wyznaniowej. Abstrahując bowiem od ekonomicznego tła całego przedsięwzięcia, koloniści (zwłaszcza zasiedlający Nową Anglię) nieść winni przede wszystkim ze sobą chrześcijańską naukę. Jak napisał William Bradford „wielką nadzieję pokładano w rozpowszechnieniu i umocnieniu ducha Chrystusowego królestwa w najodleglejszych częściach świata, kładąc podwaliny innym pragnącym w tym królestwie się znaleźć”<sup>15</sup>. Owo zadanie wyrażała przeważająca większość dokumentów pochodzących z tej epoki. I wszystko to posiadało swój praktyczny wymiar.

W dniu 21 listopada 1620 roku 41 dorosłych mężczyzn podpisało w kabinie statku *Mayflower* dokument, co prawda nie dający podwaliny pod organizację polityczną, niemniej odzwierciedlający ideę kontraktualizmu, bowiem jednoczący osoby, które wspólnie i uroczyście go podpisały w celu utworzenia wspólnoty społecznej, która będzie mogła stanowić prawa dla powszechnego dobra zakładanej kolonii. W ten oto sposób koloniści Plymouth rozwiązyali problem wynikający z braku karty królewskiej (otrzymany w 1621 roku patent od *Council for New England* nie

---

<sup>14</sup> Choć, jak zauważył L. Baritz, później, wraz z przyjęciem karty Massachusetts w 1691 roku, to majątek, a nie pobożność stały się podstawą korzystania z praw we wspólnocie. L. Baritz, *City on a Hill, A History of Ideas and Myths in America*, Nowy Jork, Londyn, Sydney 1964, s. 44. Z drugiej jednakże strony chrześcijańskie dziedzictwo Ameryki wyraża się w wierze, iż status ekonomiczny jednostki zależy od jej indywidualnej pracy. M. Curti, *The Growth of American Thought*, Nowy Jork 1951, s. 69.

<sup>15</sup> Lastly (and which was not least) a great hope and inward zeal they had of laying some way thereunto, for propagating and advancing the gospel of the kingdom of Christ in those remote parts of the world; yea, though they should be but even as stepping stones into others for the performing of so great a work. W. Bradford, *History of Plymouth Plantation*, [w:] H.C. Syrett (ed.), *American Historical Documents*, Nowy Jork 1967, s. 18.

zawierał nawet opisu granic zasiedlanej kolonii). Początkowo obszar ten zorganizowano w systemie komunalnym – nie uznawano prywatnej własności, nikt nie pracował wyłącznie dla siebie, lecz tylko na potrzeby kolonii. Układ taki okazał się jednak mało skuteczny, a w 1623 roku, w sytuacji zagrożenia głodem gubernator Bradford podzielił ziemię na części, przyznając po jednej z nich każdej rodzinie. W 1627 roku przedstawiciel kolonistów, Isaac Allerton, wykupił udziały od londyńskich kupców, a trzy lata później Plymouth otrzymało nowy patent regulujący jej granice terytorialne. Pierwotnie funkcje wykonawcze należały do gubernatora i 7 asystentów wybieranych corocznie przez wszystkich *freemanów*, przy czym status taki przyznawało ciało ustawodawcze (*General Court*) złożone z sygnatariuszy *Mayflower Compact*, czyniąc to w sposób liberalny, obejmując nim większość imigrantów płci męskiej, którzy posiadali wystarczający majątek, odpowiedni charakter oraz złożyli przysięgę oddania królowi i kolonii. Wzrost liczby ludności spowodował wprowadzenie systemu reprezentacji poszczególnych gmin (*towns*) przez przedstawicieli wybieranych przez *freemanów*, co też zostało potwierdzone w kolonialnym dokumencie ustrojowym *Fundamentals of Plymouth* (1639 r.). Jednocześnie zastrzono wymogi pozwalające na korzystanie z praw politycznych. W 1660 roku statusu *freemana* odmówiono kwakrom, jak również przeciwnikom „prawdziwej wiary w Boga” oraz osobom złego charakteru (kłamcy, pijacy). Owe ogólne formuły oznaczały, iż pełnoprawnymi „obywatelami” Plymouth mogli zostać tylko mieszkańcy należący do kongregacji<sup>16</sup>.

W Massachusetts na przykład, akcentowanie swoistej niezależności przez kościoły kongregacyjne znalazło także swoje odzwierciedlenie w kształtowaniu stosunków z kościołem angielskim, a właściwie bardziej negacją istnienia jakiegokolwiek między nimi spoiwa. Dlatego też kongregacjonistów określa się mianem separatystów. Uznawali oni, iż skoro na mocy układu społecznego i w celu skonkretyzowania zawartych w nim postanowień utworzono rząd, to tenże rząd władny jest kontrolować organizację kościelną, gdyż na nim spoczywa odpowiedzialność za zwalczanie tak morderstw, pijaństwa, kradzieży, jak i herezji.

<sup>16</sup> Na temat historycznego tła zakładania purytańskich kolonii szerzej zob. m.in.: O. Barck, H. Lefler, *Colonial America*, New York 1958, passim, (kwestie wyznaniowe omówiono tu na s. 379–398; Ch.M. Andrews, *The Colonial Period of American History*, t. 1, *The Settlements*, Yale 1934, s. 249–519; tenże, *A Chronicle of the Puritan Commonwealths*, t. 6, *The Fathers of New England*, New Haven 1919, passim; A.I. Abell i in., *A History...*, s. 15; C.P. Nettels, *The Roots of American Civilization. A History of American Colonial Life*, New York 1938, s. 168; O.P. Chitwood, *A History of Colonial America*, wyd. 2, New York 1948, s. 120–124.

Niekiedy system panujący w Massachusetts określa się jako teokrację<sup>17</sup>. Niewątpliwy wpływ na jego ukształtowanie miał John Winthrop, który pełnił funkcje gubernatora w latach 1629–1639, prowadząc politykę ograniczania udziału ludności w sprawowaniu władzy. Już 19 października 1631 roku zarządzono, a 18 maja potwierdzono, iż tylko członkowie uznanego kościoła purytańskiego mogą otrzymać status *freemana*. Pięć lat później z kolei wprowadzono zakaz zakładania nowych kościołów bez zgody zwierzchników. Duchowieństwo uczestniczyło w życiu politycznym poprzez porady udzielane urzędnikom świeckim oraz decydowanie o przyznaniu lub nieprzyznaniu członkostwa w kościele. Ten drugi element opierał się na długiej procedurze obejmującej opinię pastora, władz kościelnych i wreszcie całej kongregacji. Otrzymanie zgody na przynależność do kościoła nie było jednak tożsame z uzyskaniem statusu *freemana*. O tym bowiem decydowało ciało ustawodawcze (*General Court*)<sup>18</sup>. Owo rozwiązanie Winthrop uzasadnił w napisanej przez siebie Obronie Zarządzenia Zgromadzenia przyjętego w 1637 roku, której podtytuł brzmiał następująco: „Deklaracja Celu i Słuszności Zarządzenia powziętego na ostatnim Zgromadzeniu, na którym postanowiono, że nikomu nie przyzna się prawa do zamieszkiwania w granicach tejże Jurysdykcji, jak tylko tym, którzy uzyskają na to zgodę Urzędników”<sup>19</sup>. Według Winthropa: „Jeśli mamy być wspólnotą opartą na dobrowolnej zgodzie, jeśli miejsce wspólnego zamieszkiwania ma być nasze, to żaden człowiek nie może mieć prawa przybywania do nas bez naszej zgody. [...] Skoro spoczywa na nas obowiązek niedopuszczania tego, co mogłoby prowadzić do naszej zguby lub uszczerbku, to możemy zgodnie z prawem odmówić przyjęcia tych, których usposobienie sprzeciwia się naszemu lub których powiązania (nam znane) będą dla nas szkodliwe, i dlatego zgodne z prawem jest zdobycie wiedzy o każdym człowieku, zanim go przyjmujemy”<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Zob. A.I. Abell i in., *A History...*, s. 16. T. Clure Peters, *A Picture of Town Government in Massachusetts Bay Colony at the Middle of the Seventeenth Century as Illustrated By the Town of Boston*, New York 1890, s. 59–63.

<sup>18</sup> C.P. Nettels, *The Roots...*, s. 169.

<sup>19</sup> A Declaration of the Intent and Equitye of the Order made at the last Court, to this effect, that none should be received to inhabite within this Jurisdiction but such as should be allowed by some of the Magistrates. Cytowane fragmenty tego źródła pochodzą z opublikowanego zbioru: A.M. Scott, *Political Thought in America*, New York 1959, s. 17–18.

<sup>20</sup> Tamże, s. 17. If we heere be a corporation established by free consent, if the place of our cohabitation be our owne, then no man hath right to come into us without our consent. [...] If we are bound to keepe off whatsoever appears to tend to our ruine or damage, then may we lawfully refuse to receive such whose disposition suite not with

Te ogólne przepisy nie odnosiły się wprost do ograniczeń o charakterze religijnym, choć właśnie ten aspekt stanowił jeden z czynników, który najszybciej okazał się migracyjną przeszkodą. Bardziej szczegółowo uregulowano interesującą nas materię w aktach prawnych przyjmowanych przez kolonialne zgromadzenie. I tak w *Massachusetts Body of Liberties* uchwalonym w grudniu 1641 roku wszystkim chrześcijanom zapewniono wolność do gromadzenia się, pod warunkiem, iż cel tych spotkań będzie zgodny z nauką Chrystusa<sup>21</sup>. Poza tym przyznano kościołom prawo wybierania, polecenia, odwoływania, bądź wydalania urzędników kościelnych oraz członków wspólnoty według nakazów płynących z Ewangelii<sup>22</sup>, jak również celebrowania dni świątecznych<sup>23</sup>. Bezpośredni skutek przyjętego modelu społeczeństwa wyznaniowego przejawiał się w uprawnieniu Kościoła do pouczenia osób pełniących funkcje publiczne, o ile dopuścili się oni oczywistej obrazy piastowanego urzędu. Nagany takiej udzielała wspólnota osoby, której rzecz dotyczyła.

Przyjęto ponadto wiele przepisów o charakterze karnym, które odzwierciedlały purytańskie korzenie kolonii. Przykładowo, zakazano w nich bałwochwalstwa sankcjonowanego karą śmierci, czarnoksięstwa, bluźnierstwa, powołując się bezpośrednio na tekst Pięcioksięgu. W stosunku zaś do osób pochodzących spoza kolonii przewidziano dodatkowo prawo azylu na wypadek poszukiwania przez nich schronienia przed agresją lub niesłusznymi oskarżeniami. Protekcja taka dotyczyła wszakże tylko wyznawców chrześcijaństwa<sup>24</sup>.

---

ours and whose society (we know) will be hurtfull to us, and therefore it is lawfull to take knowledge of all men before we receive them.

<sup>21</sup> Art. 95, *Massachusetts Body of Liberties*, [w:] D.S. Lutz (ed.), *Colonial Origins of the American Constitution. A Documentary History*, Indianapolis 1998, s. 84. All the people of god within this Jurisdiction who are not in a church way, and be orthodox in Judgement, and not scandalous in life, shall hae full libertie to gather themselves into a Church Estaite. Povided they doe it in a Christian way, with due observation of the rules of Christ revealed in his word.

<sup>22</sup> Tamże. Every Church hath free libertie of Admission, Recommendation, Dismission, and Expulsion, or deposall of their officers, and members, upon due case, with free exercise of the Discipline and Censures of Christ according to the rules of his word.

<sup>23</sup> Tamże. Every Church of Christ hath freedome to celebrate dayes of fasting and prayer, and of thanksgiveing according to the word of god.

<sup>24</sup> Art. 89, *Massachusetts Body of Liberties*, [w:] D.S. Lutz (ed.), *Colonial...*, s. 82. If any people of other Nations professing the true Christian Religion shall flee to us from the Tirany or oppression of their prosecutors, or from famyne, warres, or the like necessary and compulsarie causa; They shall be entertayned and succoured amongst us, according to that power and prudence god shall give us.

Warto zaznaczyć, iż w omawianym okresie kościoły i państwo realizowały, mimo wszystko oddzielnie, pewne zadania o charakterze społecznym. Niemniej także państwo wypełniało je w oparciu o przepisy biblijne. Cytując fragment *An Abstract of the Laws of New England* Thomasa Huthchinsona: „[...] Również skarb, magazyn lub spichlerz zbuduje się i wyposaży w każdym mieście, jak to wynika z Księgi Powtórzonego Prawa 14.28, odrębny od skarbu kościoła, także zboże i inne zapasy będą gromadzone w najlepszych rękach na potrzeby tych biednych, którzy nie są członkami kościoła”<sup>25</sup>.

Wzmocniona z czasem kontrola ze strony Korony spowodowała zatarg między nią a kolonistami, co z kolei przyczyniło się do odwołania pierwszej karty. Konflikt ten miał zostać załagodzony nadaniem przez władców orańskich nowej karty, jednak przyjęte w niej rozwiązania bardziej restrykcyjne aniżeli wobec Connecticut i Rhode Island, nie do końca usatysfakcjonowały mieszkańców Massachusetts. W nowej karcie władcy angielscy potwierdzili funkcjonującą tu wolność wyznania, w takim zakresie, jaki wynikał z dokumentów stanowionych przez kolonię. „[...] A dla większej swobody i poparcia naszych ukochanych poddanych zamieszkujących tę naszą prowincję i terytorium Zatoki Massachusetts, oraz tych, którzy przybędą, aby tu zamieszkać, tymi słowy przedstawiamy dla nas, naszych spadkobierców i dziedziców, przyznajemy, ustanawiamy i zarządzamy, że, odtąd i na zawsze, panować tu będzie wolność wyznania umożliwiająca oddawanie czci Bogu wszystkim Chrześcijanom (z wyjątkiem papistów) zamieszkujących lub tym, którzy będą zamieszkiwać lub staną się stałymi przybyszami w granicach tejże prowincji i terytorium”<sup>26</sup>.

W praktyce nowa karta istotnie ograniczała panujący tu model *quasi*-teokratyczny, bowiem posiadanie praw politycznych uzależniała nie od przynależności do kościoła, lecz od cenzusu majątkowego<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Th. Hutchinson, *Collection of Original Papers Relative to the History of the Colony of Massachusetts-Bay*, Boston 1769, s. 166–167. A treafury alfo, or magazen, or ftorehoufe, to be erected and furnished in every towne, as Deut. 14.28. diftincte from the treafury of the church, that provifions of corne nad other neccessaries may be layd up at the beft hands, for the reliefe of fuch poore as are not members of the church; [...].

<sup>26</sup> Tekst karty pochodzi ze zbioru: S. Lucas, Esq., *Charters of The Old English Colonies in America with An Introduction and Notes*, Londyn 1850, s. 79. And for the greater ease and encouragement of our loving subjects, inhabiting our said province or territory of the Massachusetts Bay, and of such as shall come to inhabit there, we do by these presents, for us, our heirs and successors, grant, establish, and ordain, that, for ever hereafter, there shall be a liberty of conscience allowed in the worship of God to all Christians (except papists) inhabiting, or which shall inhabit, or be resident within our said province or territory.

<sup>27</sup> Na ten temat pisze m.in. D.S. Muzzey, *An American History*, Boston i in. 1925, s. 44.

Za kolebkę wolności religijnej uważa się kolonię Rhode Island. Już samo jej powstanie wiązało się z kwestiami wyznaniowymi. Otóż pierwszym krokiem do uformowania Rhode Island było niezależne od siebie powstanie na jego obszarze czterech ośrodków. Wszystkie one zostały założone przez osoby odrzucające religijny i społeczny porządek Massachusetts. Roger Williams rozpoczął budowę Providence<sup>28</sup>, William Codrington – Portsmouth, z którego następnie wyodrębniło się Newport, a Samuel Gorton stał na czele tworzącego się Warwick. Wszędzie tam grunt do urzeczywistniania celów wspólnoty stanowiły umowy społeczne zawiązywane na podobieństwo *Mayflower Compact*. W związku z tym, iż społeczności te miały dysydencki charakter, co mogło z nich uczynić przedmiot ataku Massachusetts, zdecydowano się na ich federalizację. Ów proces sfinalizowano w 1647 roku, kiedy – na mocy 3 lata wcześniej uzyskanej karty od angielskiego Parlamentu – uformowano unię. Dokument ten służył jako podstawa ustrojowa do 15 lipca 1663 roku, kiedy to Stuartowie nadali nową kartę. Po odzyskaniu niepodległości Rhode Island nie przedłużyła oficjalnie jej obowiązywania, traktując to za sprawę oczywistą. To właśnie z tą kolonią i osobą Rogera Williamsa kojarzona jest geneza separacji pomiędzy państwem a kościołem. Williams jeszcze w Anglii głosił, iż żadna władza świecka nie ma prawa do uprzywilejowania jednego wyznania. Z tego powodu uciekł on do Ameryki Północnej i zamieszkał w Bostonie. Jednakże i tutaj głoszone przez niego *credo* godziło w przyjęte przez purytanów zasady, w rezultacie czego w 1635 roku nakazano mu opuścić kolonię Massachusetts. Wówczas Roger Williams podjął się dzieła założenia nowej kolonii, która zapewniłaby wszystkim jej mieszkańcom wolność religijną. W dorzeczu rzeki Moshassuck zakupił on od tamtejszych Indian ziemię, na której zaczęli osiedlać się wszyscy poszukujący schronienia przed prześladowaniami religijnymi. W 1643 roku uzyskał patent, w którym nie odnajdujemy żadnego odwołania do sprawy wyznaniowej. Stało się tak, gdyż według Williamsa wiara i religia pozostają całkowicie poza jurysdykcją państwa i nie istnieje potrzeba, aby jakiegokolwiek ustosunkowanie się w tej materii zapisano w patencie. Niemniej, rok później zasadę separacji między państwem a kościołem uwzględniono w otrzymanym od Parlamentu patencie. Wtedy też we wprowadzeniu do *The Bloudy Tenent of Persecution for the Cause of Conscience* Roger Williams pisał<sup>29</sup>: „Wszystkie państwa świec-

<sup>28</sup> Szerzej: G.S. Kimball, *Providence in Colonial Times*, New York 1972, reprint wydania z 1912 r., s. 33–99.

<sup>29</sup> Poniższe cytaty pochodzą ze zbioru tekstów źródłowych: A.M. Scott, *Political...*, s. 21–39.

kie, z ich urzędnikami sprawiedliwości, z właściwymi im konstytucjami i władzami, są z natury rzeczy świeckie i dlatego nie są sędziami, wykonawcami czy obrońcami duchowości czy państwa i wiary chrześcijańskiej. [...] Dopuszczenie innych wiar i wyznań aniżeli to, któremu hołduje państwo, może tylko, podług woli Boga, zapewnić stały i trwały pokój; dobrą rękojmnią przedsięwziętą, zgodnie z rozsądkiem państwa świeckiego, dla jednolitości społecznego posłuszeństwa ze wszystkich stron<sup>30</sup>. [...] „Tak zatem urzędnicy, jako urzędnicy, nie mają prawa ustanawiania formy rządu kościelnego, wybierania kościelnych urzędników, karania kościelnymi sankcjami; [...] Z drugiej strony, kościoły, jako kościoły, nie mają prawa, choć będąc członkami wspólnoty mogą je mieć, ustanawiania lub zmiany form rządu świeckiego, wybierania świeckich urzędników, wymierzania świeckich kar – nie na osobach ekskomunikowanych – jak poprzez usuwanie urzędników od ich świeckiej władzy [...]”<sup>31</sup>.

W 1647 roku przyjęto *Code of Laws for the Providence Plantations*, w którym zapisano: „To są prawa, które dotyczą wszystkich ludzi, i kary za złamanie tego, co, za powszechną zgodą, jest uchwalone i ustanowione przez wszystkich zamieszkujących kolonię; [...] że wszyscy ludzie chodzą tymi ścieżkami, które wskazuje im ich sumienie, każdy w imię swojego Boga[...]”<sup>32</sup>.

W 1647 roku kolonialne zgromadzenie uchwaliło *Acts and Orders*. Jest to pierwszy dokument kolonialny oparty nie na podłożu religijnym, lecz na prawie angielskim. W efekcie, poszczególne regulacje nie wywodzą się tu z analogicznych zapisów znajdujących się w Piśmie Świętym,

<sup>30</sup> Tamże, s. 21. All civil states, with their officers of justice, in their respective constitutions and administrations, are proved essentially civil, and therefore not judges, governors, or defenders of the spirituals, or Christian state and worship. [...] The permission of other consciences and worships than a state professeth, only can, according to God, procure a firm and lasting peace; good assurance being taken, according to the wisdom of the civil state, for uniformity of civil obedience from all sorts.

<sup>31</sup> Tamże, s. 29. So that magistrates, as magistrates, have no power of setting up the form of church government, electing church officers, punishing with church cesures; [...]. And on the other side, the churches, as churches, have no power, though as members of the commonweal they may have power, of erecting or altering forms of civil government, electing of civil officers, inflicting civil punishments – no, not on persons excommunicated – as by deposing magistrates from their civil authority [...].

<sup>32</sup> These are the laws that concern all men, and these are the penalties for the transgression thereof, which, by common consent, are ratified and established throughout the whole colony; [...] all men may walk as their consciences persuade them, every one in the name of his God [...]. Tekst dostępny na Stronie Internetowej: <http://www.twelvetribes.com>

ale z ustaw Parlamentu określanych imieniem monarchy, rokiem jego panowania oraz odnośnikiem do konkretnej normy, np. 5 Eliz. 17, 13 Edw. i. 34, 4 Will. and Mary 8, 21 Jac. 7, itd. Sama ustawa nie zawiera żadnych cenzusów o charakterze religijnym, ani też nie definiuje wolności religijnej. W preambule do części poświęconej konkretnym przepisom prawnym czytamy jednak: „A teraz i na zawsze, jako że możemy dać sobie nawzajem (nie zważając na różne sumienia, odnosząc się do prawdy, jaka jest w Jezusie, o którym kiedyś wszyscy wspomnimy) gwarancję tak pewną i pełną nadziei, jak jesteśmy do tego zdolni, pozwalając każdemu człowiekowi na spokojne i ciche korzystanie z jego słusznych praw i wolności, zgadzamy się niniejszym [...], wprowadzamy, ustalamy i potwierdzamy poniższe reguły”<sup>33</sup>.

Connecticut powstało z takich samych przyczyn jak Rhode Island, zrywając z arystokratycznym i teokratycznym modelem wprowadzonym przez Winthropa. I tak jak w Massachusetts, tak i w źródłach ustrojowych Connecticut pochodzących z okresu kolonialnego, bezpośrednio odwołano się do tekstu Pisma Świętego w celu uzasadnienia karalności niektórych działań<sup>34</sup>. Stało się tak w *Capitall Laws of Connecticut* uchwalonych 1 grudnia 1642 roku w odniesieniu do m.in.:

- oddawania czci innym bogom:  
Jeśli ktokolwiek, mimo zgodnego z prawem skazania, będzie miał lub czcił innego Boga niż Pana Boga, będzie skazany na śmierć, Pwt 13;6 i 7 oraz Wj 22;20<sup>35</sup>;
- uprawiania magii:  
Jeśli jakikolwiek mężczyzna lub kobieta będą czarownikami, posiadali lub kontaktowali się ze znanym im duchem, skaże się ich na śmierć, Wj 22;18, Kpł 20;27, Pwt 18;10,11<sup>36</sup>;

<sup>33</sup> *Acts and Orders of 1647*, [w:] D.S. Lutz (ed.), *Colonial...*, s. 185. And now to the end that we may give, each to other, (notwithstanding our different consciences, touching the truth as it is in Jesus, whereof, upon the point we all make mention) as good and hopeful assurance as we are able, touching each man's peaceable and quiet enjoyment of his lawfull right and liberitie, we do agree vnto, and by the authoritie above said, inact, establish, and confirme these orders following.

<sup>34</sup> Na temat preambuły do *Fundamental Orders of Connecticut* (1639 r.) zob. R.M. Małajny, „Mur separacji”..., s. 18.

<sup>35</sup> *Capitall Laws of Connecticut*, art. 1, [w:] D.S. Lutz (ed.), *Colonial...*, s. 229. Yf any man after legall conviction, shall have or worship any other God but by the Lord God, he shall be put to death, Deu. 13;6. and 17; Ex. 22;20.

<sup>36</sup> Tamże, art. 2. Yf any man or woman be a Witch, hath or consuleth w' th a familiar spirit, they shall be put to death, Ex. 22;18. Lev. 20;27. Deu. 18; 10,11.



- bluźnierstwa:

Jeśli jakakolwiek osoba bluźni przeciwko imieniu Boga ojca, Syna lub Ducha Świętego poprzez bezpośrednie, wyraźnie obraźliwe złożenie lub przeklina Boga w taki sposób, będzie skazana na śmierć, Kpł 24;15,16<sup>37</sup>.

Jak widać, ład przyjęty na mocy tego dokumentu – mimo założeń – przypominał ten funkcjonujący w Massachusetts. I choć nie wprowadzono tu formalnie cenzusów religijnych, to i tak Zgromadzenie kolonialne (*General Court*) przyznawało status *freemana* purytanom, a gubernatorem mógł zostać wyłącznie kandydat należący do aprobowanej kongregacji. Co więcej, w 1644 roku Zgromadzenie uchwaliło prawo obligujące mieszkańców do płacenia podatków na rzecz kościoła oraz świeckie sankcje w postaci grzywny za zaniedbywanie obowiązków religijnych<sup>38</sup>. Kiedy – na przykład – zakładano miasteczko Milford podział ziemi pomiędzy 50 niewielkimi rodzinami zależał od osób wybranych przez wspólnotę kościelną, a religijny charakter tej małej społeczności umocniono, gdy pięciu wybranym sędziom powierzono obowiązki ścigania naruszeń przepisów biblijnych<sup>39</sup>.

W *Connecticut Code of Law* z 1650 roku uwypuklono w preambule wspomnianą już wielokrotnie reglamentację arbitralnego limitowania uprawnień jednostki i ingerowania w jej stan posiadania. W tymże fragmencie podjęto także kwestię wzajemnego stosunku władz: świeckiej oraz kościelnej, postulując zwierzchność tej pierwszej w postaci nadzorowania prawa stanowionego w ramach wspólnot religijnych, wyłączenia odrębnego traktowania członków kościoła w postępowaniach prowadzonych przed organami władzy laickiej, jak też pozbawienia wpływów instytucji kościelnych na obsadę stanowisk urzędniczych<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Tamże, art. 3. Yf any p'son shall blaspheme the name of God the ffather, Son or Holy Goste with direct, expres pr'sumptuous or highanded blasphemy, or shall curse God in the like manner, he shall be put to death, Lev. 24;15,16.

<sup>38</sup> Szerzej zob. C.P. Nettels, *Roots...*, s. 174.

<sup>39</sup> L.W. Labaree, Milford, Connecticut. *The Early Development of a Town as Shown in its Land Records*, Yale 1933, s. 2–3.

<sup>40</sup> Connecticut Code of Law, [w:] D.S. Lutz (ed.), *Colonial...*, s. 242. Forasmuch as the peace and prosperity of the Churches and members thereof, as well as Civill rights and Libberties are carefully to be maintained – it is ordered by this Courte and decreed, that the Civill Authority heere established hath power and libberty to see the peace, ordinances and rules of Christe bee obserued in eury Church according to his word; as allso to deale with any Church member in a way of Ciuill (justice) notwithstanding any Church relation, office or interest, so it bee done in a Ciuill and not in an Ecclesiasticall

Jak wynika z powyższego, nie wszystkie kolonie purytańskie funkcjonowały jako wspólnoty wyznaniowe, co potwierdza fakt, iż w wielu dokumentach postulowano odrębność władzy świeckiej i duchownej. Niemniej, korzenie założenia Nowej Anglii bardzo mocno wiążą się ze sferą religijną. W pierwszych osadach, to w jednym budynku podejmowano decyzje o charakterze politycznym oraz organizowano ceremonie i nabożeństwa kościelne<sup>41</sup>. Obraz ów przestanie być sprzeczny, jeśli głoszone w okresie kolonialnym hasło separacji przestaniemy rozumieć w jego współczesnym znaczeniu. H. Katz określił to jeszcze inaczej: „[...] Toteż stopień jednorodności na Północy był znacznie wyższy niż w koloniach środkowych czy na Południu. Umocniła ją dominacja kościoła purytańskiego, nazywanego tutaj z czasem kościołem kongregacyjnym. Trudno w istocie mówić o kościele, gdyż chodziło o samorządne gminy wyznaniowe, zjednoczone jednak systemem wiary, ścisłym i wszechogarniającym kodeksem obyczajów. Od połowy XVII wieku kongregacjoniści stworzyli pewien kodeks praw rządzących w ich kościołach, w następnym wieku poczęły się zaznaczać pewne tendencje do centralizacji na wzór prezbiterianizmu”<sup>42</sup>.

## Kolonie środkowe

Tolerancję religijną głoszono także na obszarze Pensylwanii, Delaware, New Jersey czy Nowego Jorku. Charakterystyczną cechą pierwszej z wymienionych kolonii stanowiło to, że w uchwalonych dokumentach nie przyznawano przywilejów z żadnej z funkcjonujących w niej grup religijnych. W *Charters of Liberties and Frame of Government of the Province of Pennsylvania in America* z 5 maja 1682 roku postanowiono, że: „[...] wszyscy mieszkańcy niniejszej prowincji, którzy wierzą w i uznają jednego wszechmogącego i wiecznego Boga za Stworzyciela, Podporę i Prawodawcę świata, i którzy w swym sumieniu poczuwają się do obowiązku spokojnego i uczciwego życia w obywatelskim społeczeństwie, w żadnym przypadku nie będą dyskryminowani ani prześladowani za przekonania i praktyki religijne, w sprawach wiary i kultu, ani nie będą zmuszani,

---

way; nor shall any church censure degrade or depose any man from any Ciuill dignitey, office or authority he shall haue in the Commonwealth.

<sup>41</sup> Ch.M. Dollar (ed.), *America: changing times*, t. I, To 1877, New York i in. 1979, s. 77.

<sup>42</sup> H. Katz, *Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Wrocław 1971, s. 99.

w żadnym czasie, do uczęszczania na oraz utrzymywania religijnych ceremonii, miejsc czy osób duchownych”<sup>43</sup>.

Zasadę tę potwierdzono w Ustawie o wolności wyznania (*An Act of Freedom of Conscience*) z dnia 7 grudnia 1682 roku. Dodano tu również, iż: „Na zawsze [postanawia się], że rozpusta, bezbożność oraz ateizm nie mogą rozwijać się w tej prowincji pod pretekstem wolności wyznania, stanowi się dalej [...], że zgodnie z przykładem pierwszych chrześcijan i dla ładu stworzenia, w każdy pierwszy dzień tygodnia, zwany dniem Pańskim, ludzie powstrzymają się od ich zwykłych i codziennych znoju i pracy, tak że, czy to panowie, czy rodzice, dzieci czy słudzy, lepiej oddadzą się czytaniu Pisma prawdy w domu lub uczęszczaniu na takie religijne nabożeństwa poza domem, które najlepiej pasują do wyznawanej przez nich wiary”<sup>44</sup>. W następnym zaś artykule ustalono, że jednym z kryteriów czynnego i biernego prawa wyborczego stanowi wiara w to, iż „Jezus Chrystus jest synem Bożym, zbawcą świata”<sup>45</sup>. Wymogi te utrzymano również w przyjętej w 1701 roku Karcie Wolności (*Charter of Liberties*)<sup>46</sup> sformułowanej przez Penna w porozumieniu z kolonialnym zgromadzeniem w celu wprowadzenia jednoizbowego ciała ustawodawczego.

W ten sposób Pensylwania stała się schronieniem dla wszystkich kolonistów wyznania protestanckiego, choć źródła jej założenia leżały w zapewnieniu wolności kwakrom. Niewątpliwie wprowadzona tu tolerancja w mniejszym stopniu obejmowała Żydów i katolików<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> *Charters of Liberties and Frame of Government of the Province of Pennsylvania in America*, [w:] D.S. Lutz (ed.), *Colonial...*, s. 285. That all persons living in their province, who confess and acknowledge the one Almighty and eternal God, to be the Creator, Upholder and Ruler of the world, and that hold themselves obliged in conscience to live peaceably and justly in civil society, shall, in no ways, be molested or prejudiced for their religious persuasion, or practice, in matters of faith and worship, nor shall they be compelled, at any time, to frequent or maintain any religious worship, place or ministry.

<sup>44</sup> [...] But to the end that loosenes, irreligion, and atheism may not creep in under pretensje of conscience in this province, be it further enacted, by the authority aforesaid, that according to the example of the primitive Christians and for the ease of the creation, every first day of the week, called the Lord's day, people shall abstain from their usual and common toil and labor that, whether masters, parents, children or servants, they may better dispose themselves to read the scriptures of truth at home or frequent such meetings of religious worship abroad as may best suit their respective persauasions. [w:] D.S. Lutz (ed.), *Colonial...*, s. 288.

<sup>45</sup> Tamże. [...] declare they believe in Jesus Christ to be the son of God, the savior of the Word [...].

<sup>46</sup> Tekst dostępny w zbiorze: tamże, s. 290–296.

<sup>47</sup> A.I. Abell i in, *A History...*, s. 19.

Na tym tle większy zakres swobód wyznaniowych przyjęto w zachodniej części New Jersey. Zgodnie z *Fundamentals of West New Jersey* z 1681 roku: „Wolność sumienia w sprawach wiary i czci wobec Boga będzie przyznana wszystkim ludziom w niniejszej Prowincji, którzy prowadzą tu żywot spokojny i cichy, nikt z wolnych osób tej Prowincji nie będzie uznany za nieodpowiedniego do sprawowania urzędu w związku z wiarą i kultem”<sup>48</sup>.

W podobny sposób wolność religijną zagwarantowano w dokumencie ustrojowym Nowego Jorku – Karcie Wolności i Przywilejów (*Charter of Liberties and Privileges*) z 30 października 1683 roku: „Żadna osoba ani osoby, które wyznają wiarę w Boga przez Jezusa Chrystusa nigdy nie będą dyskryminowane, karane, niepokojone czy indagowane w związku z odmiennym poglądem czy sprawą o charakterze religijnym, jeśli nie zakłócają społecznego spokoju w prowincji [...]”<sup>49</sup>.

## Kolonie południowe

W koloniach południowych materia religijna odgrywała bardziej drugorzędną rolę. Wynikało to z celów przyświecających zakładaniu na tym obszarze prowincji, które zasadniczo wyrażały się w realizacji interesu ekonomicznego i materialnego. Niemniej i tam da się odnaleźć kolonialne dokumenty ustrojowe, które bardziej lub mniej precyzyjnie poruszały zagadnienie swobody wyznaniowej. Interesujące, iż Wirginia nie posiadała wcześniejszego dokumentu, w którym relacje pomiędzy władzą a jednostką ujęte by zostały od strony uprawnień i swobód tej drugiej. Wręcz przeciwnie, akty pochodzące z okresu kolonialnego, zwłaszcza z początku procesu osiedlania się, takie jak *Articles, Laws, and Orders, Divine, Politic, and Martial for the Colony in Virginia* (1610–1611 r.), *Laws Enacted by the First General Assembly of Virginia* (2–4 sierpnia 1619 r.) czy *Constitution for the Council and Assembly* (24 lipca 1621 r.) wprowadzają pewne nakazy dotyczące stylu życia, których łamanie karano niezwykle surowo, często

<sup>48</sup> That liberty of conscience in matters of faith and worship towards God, shall be granted to all people within the Province aforesaid who shall live peaceably and quietly therein, and that name of the free people of the said Province shall be rendered incapable of office in respect of their faith and worship, [w:] D.S. Lutz (ed.), *Colonial...*, s. 265.

<sup>49</sup> *Charter of Liberties and Priviledges*, That Noe person or persons which professe ffaith in God by Jesus Christ Shall at any time be any ways molested punished disquieted or called in Question for Difference in opinion or Matter of Religious Concernment, who do not actual disturb the Civill peace of the province [...], [w:] tamże, s. 260.

nawet śmiercią. Wyżej wymienione zaś źródła, posłuszeństwo względem chrześcijańskich dogmatów traktowały wyłącznie za obowiązek i szczegółowo wskazywały polecenia odnoszące się do codziennego uczestniczenia w liturgii<sup>50</sup>, zakazu świętokradztwa<sup>51</sup>, czy też używania przekleństw i wygłaszania nieprzyzwoitych mów, hazardu i pijaństwa oraz precyzowały postępowanie wobec osób im się sprzeniewierzających.

Wirginia od początku była kolonią, w której ustanowiono kościół anglikański, opodatkowując wszystkich właścicieli ziemskich na rzecz osób duchownych. Zgromadzenie, które zebrało się w 1619 roku, odbyło się właśnie w kościele w Jamestown. Na tym obszarze parafie działały jako jednostki zarządu lokalnego<sup>52</sup>. Przykładowo, w Gloucester County kościoły były nieogrzewane i nieoświetlone, gdyż prawo nakazywało głowom rodziny pozostawanie w domu po zmroku w celu zapewnienia bliskim ochrony. Cotygodniowe msze stanowiły jedyną okazję dla rozproszonych sąsiadów, aby omówić kolonialną politykę, wysłuchać zarządzeń gubernatora czy informacji o nowych prawach istotnych dla bytu kolonii<sup>53</sup>. Warto dodać, iż mimo tego, że Wirginia podlegała oficjalnie władzy biskupa Londynu, to w praktyce wpływy te ograniczano do minimum, modyfikując też w pewnym stopniu samą formułę nabożeństw anglikańskich. O ile w koloniach purytańskich duchowni kongregacji istotnie oddziaływali na jej członków, o tyle w omawianej kolonii to najbardziej znamienici mieszkańcy decydowali o obsadzie urzędów kościelnych oraz podporządkowywali je sobie poprzez przyznawanie słabych uposażeń osobom je sprawującym<sup>54</sup>. I choć w kartach, w tym i tej nadanej 23 maja 1609 roku, uwzględniono potrzebę rozpowszechnienia religii chrześcijańskiej jako jeden z celów kolonizacji, to wirgińska polityka z oczywistych względów zmierzała właśnie do reglamentacji osadnictwa purytańskiego.

---

<sup>50</sup> *Articles, Laws and Orders, Divine, Politic and Martial for the Colony in Virginia*, art. 6. Egerie man and woman duly twice a day upon the first towling of the Bell stall upon the working daies repaire unto the Church, to hear divine Service upon paine of losing his or Her dayes allowance for the first omission, for the second, to be whipt, and for the third to be condemned to the Gallies for six Moneths, [w:] D.S. Lutz (ed.), *Colonial...*, s. 316.

<sup>51</sup> Tamże, art. 3. That no man blaspheme God holy name upon paine of death, or use unlawful oathes, taking the name of God in Taine, Curie or banne, upon paine of severe punishment for the first offence so committed, and for the second, to have hale bodkin thrust through his tongue, and if he continues the court, and there receive censure if death for his offence.

<sup>52</sup> Zob. C.P. Nettels, *A History...*, s. 166–167. A.I. Abell in., *A History...*, s. 13–14.

<sup>53</sup> J.H. Gwathmey, *Twelve Virginia Counties. Where the Western Migration Began*, Richmond 1937, s. 24–25.

<sup>54</sup> C.P. Nettels, *A History...*, s. 167.

W 1638 roku właściciel Marylandu nadał jej mieszkańcom *An Act for the Liberties of the People*. Dokument ów rozciągał na wszystkich chrześcijańskich mieszkańców kolonii (z wyraźnym wykluczeniem niewolników) wszystkie wolności, immunitety czy przywileje, jakim na mocy *common law* bądź prawa statutowego cieszyli się poddani Korony angielskiej. Na tymże fundamencie obowiązywał zakaz więzienia, pozbawiania majątków, orzekania banicji bez odpowiedniej podstawy prawnej, którą stanowić mogły jedynie reguły zaakceptowane przez właścicieli kolonii oraz Zgromadzenie Ogólne<sup>55</sup>. W tym samym roku, założyciel kolonii, Lord Calvert za zgodą i aprobatą wolnych obywateli (z uwagi na to, iż sam Calvert był katolikiem, zgromadzenie kolonialne musiało zaakceptować ten dokument) wydał *An Act for Church Liberties*, którego adresatami byli katolicy: „[...] że Święty Kościół w obrębie tejże Prowincji będzie korzystał ze wszystkich ustanowionych w niej praw, wolności i przywilejów w sposób niezagrożony, całkowity i nienaruszalny w pełnym zakresie [...]”<sup>56</sup>.

W dniu 21 kwietnia 1649 roku uchwalono natomiast *Maryland Toleration Act*, uchodzący – jak pisze D. Lutz – za najpełniejszą definicję wolności religijnej pochodzącą z XVII wieku<sup>57</sup>. Oprócz specyficznego dla tego okresu bazującego na Piśmie Świętym scharakteryzowania czynów karnych naruszających ideę tolerancji (w obrębie wyznań chrześcijańskich), zadeklarowano, iż nikt nie będzie dyskryminowany z tytułu wyznawanej religii ani zmuszany do praktykowania kultu wbrew swoim przekonaniom. Granicę tejże wolności wyznaczało zobowiązanie do

<sup>55</sup> *An Act for the Liberties of the People*, [w:] D.S. Lutz (ed.), *Colonial...*, s. 308. Be it Enacted By the Lord Proprietare of this Province of and with the advice and approbation of the ffremen of the same that all the Inhabitants of this Province being Christians (slaves excepted) shall have and enjoy all such rights liberties immunities priviledges and free customs within this Province as any naturall born subject of England hath or ought to have or enjoy in the Realm of England by force or vertue of the common law or statue law of England (saveing in such Cases as the same one or may be altered or changed by the Laws and ordinances of this Province). And shall not be imprisoned nor disseized or dispossessed of their freeholdly goods or Chattels or be outlawed Exiled or otherwise destroyed fore judged or punished then according to the Laws of this province saveing to the Lord proprietare and his heirs all his rights and prerogatives by reason of his domination and Seigniorie over this Province and the people of the same. This Act to Continue till the end of the next Generall Assembly.

<sup>56</sup> *An Act for Church Liberites*, [w:] tamże, s. 302. [...] that Holy Church within this Province shall have all her rights liberties and immunities safe whole and inviolable in all things [...].

<sup>57</sup> D.S. Lutz (ed.), *Colonial...*, s. 309.

zachowania lojalności względem właściciela kolonii oraz przyjętego ładu społecznego<sup>58</sup>. Cytując wszak Beard'ów: „Same postanowienia Ustawy o tolerancji są odzwierciedleniem koncepcji wolności, jakiej hołdowały stronnictwa, które umieściły ją w zbiorach praw. Ustawa mówiła, iż żadna osoba wyznająca wiarę w Jezusa Chrystusa nie powinna doznawać przeszkód w swych praktykach religijnych. Równocześnie zaś przewidywała karę śmierci, łącznie z konfiskatą dóbr dla każdego, „kto zaprzeczałby, że Zbawiciel nasz Jezus Chrystus jest synem Boga lub zaprzeczałby Trójcy Świętej, Ojcu, Synowi i Duchowi Świętemu, lub też którejs z wymienionych Trzech Osób Trójcy, lub jedność Boga”. Taką samą karę właśnie przewidywała dla każdego, kto posługiwałby się niegodnym słowem, mową lub językiem odnośnie Trójcy Świętej lub którejkolwiek z jej wymienionych Trzech Osób. Inne kary, grzywna i chłosta publiczna, przewidziane były dla osób, które wyrażały się w niegodny sposób o Najświętszej Marii Pannie lub jakiegokolwiek z rozlicznych sekt i odłamów religijnych: purytanach, prezbiterianach, independentach, katolikach, jezuitach, luteranach, kalwinach, anabaptystach, brownistach, antynomiach, okrągłogłowych czy separatystach. Grzywny i kary chłosty przewidywane były dla wszystkich tych, którzy „gwałcą sabat lub dzień Boży zwany niedzielą przez częste przekleństwa, pijaństwo lub przez jakiś inny sposób odpoczynku nieobyczajny lub zakłócający porządek lub też pracując w tym samym dniu, o ile absolutna konieczność tego nie wymagała”<sup>59</sup>.

Jak wynika z powyższego, w większości kolonii angielskich ulokowanych w Ameryce Północnej penalizowano działania uderzające w elementarne dogmaty chrześcijaństwa, opierając taką procedurę bezpośrednio na Piśmie Świętym. W tych dwóch cechach, uzależnieniu pełni praw politycznych od przynależności do wspólnoty religijnej oraz karalności herezji na kanwie konkretnych przepisów, głównie Pięcioksięgu, przedstawiał się brak rozdziału pomiędzy kościołem a władzą laicką. Przejawiający się tak

---

<sup>58</sup> Maryland Toleration Act, [w:] H.C. Syrett, *American...*, s. 34.

[...] that noe prson or prsons whatsoever within this Province, or the Islands, Ports, Harbors, Creekes, or havens thereunto belonging professing to beleive in Jesus Christ, shall from henceforth bee any waies troubled, Molested or discountenanced for or in respect of his or her religion not in the free exercise thereof within this Province or the Islands thereunto belonging nor any way compelled to the believe or exercise of any other religion against his or her consent, soe as they be not unfaithful to the Lord Proprietary, or molested or conspire against the civill Government established or to be established in this Province under him or his heires.

<sup>59</sup> A. Charles, R.M. Beard, *Rozwój cywilizacji amerykańskiej*, t.1, *Era rolnicza*, Warszawa 1961, s. 78–79.

typ społeczności wyznaniowej posiadał wszakże charakter dualistyczny, ponieważ wszędzie obowiązywał zakaz łączenia stanowisk duchownych i świeckich. Nawet purytanie, którzy uważali, iż rząd państwa jest zobligowany bronić oraz chronić kościół i kwestionowali uprawnienie władzy świeckiej do ingerowania w sprawy doktryny religijnej, paradoksalnie afirmowali tę rozłączność tak mocno, iż zakazywali duchownym sprawowania funkcji państwowych, choć głęboko wierzyli w boskie pochodzenie władzy i pełną odpowiedzialność urzędników przed Bogiem<sup>60</sup>. W dalszych stadiach kolonizacji różnorodność wyznaniowa zwiększała się. Po części spowodowane to było polityką Korony, która w swoim ekonomicznym interesie zmierzała do petryfikacji w koloniach – na wyrost określonej – tolerancji<sup>61</sup>. Z drugiej strony – z czasem „święci” pionierzy wspólnoty albo umarli albo z racji wieku odeszli od aktywnego życia społeczno – politycznego. Następne pokolenia wyrastały w mniej intensywnym zapale religijnym i generalnie z bardziej zróżnicowanymi poglądami religijnymi. Niemniej, postulowane w okresie kolonialnym pojęcie wolności religijnej odbiegało od tego, co obecnie poprzez nie rozumiemy. Wówczas bowiem wolność tę odczuwano jako wolność wyznania protestanckiego do organizowania się i nauczania wedle protestanckiej interpretacji Biblii. Dopiero od końca XVIII wieku zaczęło klarować się dzisiejsze postrzeganie wolności religijnej jako prawa do ateistycznej wizji świata, choć jeszcze w trakcie prac nad Artykułami Konfederacji poglądom o nieistnieniu Boga odmawiano racji bytu. Cytując Laboulaye'a: „Niejednokrotnie słyszeć można głosy, iż jedność pociąga za sobą nieprzepraczenie i centralizację administracyjną, i że państwo powinno mieć we wszystkim ostatnie słowo. Mniemanie to błędnem jest. Konstytucja amerykańska wskazuje nam warunki, przy których jedność narodowa istnieć może. Dla dopięcia tego celu dość, gdy rząd ma w swej dłoni władzę wojskową, dyplomatyczną, skarb i wyższą policję, prawo zagnania każdego do posłuszeństwa ustawom krajowym i wreszcie moc oddawania winnych w ręce sprawiedliwości. Na tem koniec. Wszędzie i we wszystkim, gdzie obywatele z większym lub mniejszym kosztem, mogą wziąć na swe barki obowiązki publiczne, które nie dotyczą całości kraju, państwo też nie ma potrzeby się nimi zaprzętać. Jakaż jest np. potrzeba, by państwo troszczyło się o zbawienie obywateli kraju? Każdy sam, bez udziału organów władzy państwowej, może opłacać kapłana, który zań modlić się będzie, i wcale to nie przyniesie uszczerbku władzy naczelnej. Społeczeństwo

<sup>60</sup> P. Smith, *Religious origins of the American Revolution*, Montana 1976, s. 12.

<sup>61</sup> Zob. D.J. Elazar, *The American...*, s. 113.



powinno wprawdzie dbać o to, aby każdy wierzył w Boga i poczuwał się do odpowiedzialności w życiu przyszedłem; ale owa troska nie nadaje mu żadnego prawa do gospodarowania w sumieniu jednostki. Rzecz to niesprawiedliwa i śmieszna zarazem, jeżeli państwo samo pragnie być świątobliwym dla dobra swych obywateli”<sup>62</sup>.

## Podsumowanie

Podsumowując: modele obowiązujące wśród omawianych kolonii to:

- a) Quasi-teokratyczny z ograniczoną tolerancją religijną (Plymouth, Massachusetts w początkowym okresie) charakteryzujący się tym, iż element religijny miał charakter konstytuujący wspólnotę polityczną, polityczną (choć nieformalną) rolę odgrywaną przez zwierzchników kościelnych, powszechnym opodatkowaniem na rzecz kościoła uzależnieniem praw politycznych od przynależności do kongregacji oraz prowadzeniem ograniczaniem napływu ludności należącej do odmiennego wyznania;
- b) anglikański z ograniczoną tolerancją religijną (Wirginia): z elementami wspólnoty wyznaniowej: parafie jako jednostki administracji świeckiej, opodatkowanie na rzecz kościoła, dyskryminacyjna polityka wobec purytanów, uzależnienie władzy kościelnej od władz świeckich;
- c) ograniczonej separacji z formalnie zapewnioną tolerancją religijną (Massachusetts w późniejszym okresie, Maryland, New Jersey): bez cenzusów religijnych oraz opodatkowania, ale z systemem prawa opartym na Piśmie Świętym;
- d) ustrojowej separacji pomiędzy państwem a kościołem z formalnie zapewnioną tolerancją religijną (Rhode Island, Pensylwania, Nowy Jork): brak cenzusów religijnych, opodatkowania, system prawa oparty na przepisach świeckich;
- e) mieszany (Connecticut): formalnie zapewniona tolerancja religijna, brak cenzusów religijnych, opodatkowanie na rzecz kościoła, system prawa oparty na Piśmie Świętym.

---

<sup>62</sup> E. Laboulaye, *Historia Stanów Zjednoczonych*, t. 3, *Okres trzeci. Organizowanie państwa i konstytucja (1776–1789)*, Warszawa 1877, s. 32.

## STRESZCZENIE

Niniejszy artykuł dotyczy relacji między kościołami a władzą świecką w następujących koloniach angielskich w Ameryce Północnej w XVII wieku: Plymouth, Massachusetts, Connecticut, Rhode Island, New Jersey, Pensylwanii, Nowego Jorku, Marylandu oraz Wirginii.

Na obszarze kolonii północnych tworzące się wspólnoty polityczne opierano na zasadzie kongregacjonalizmu. Korzystanie z praw wyborczych warunkowane statusem *freemana* zależało przede wszystkim od przynależności do popieranego kościoła. Wyjątkowy status posiadała kolonia Rhode Island, która z założenia miała charakteryzować się wolnością religijną. Taką swobodę głoszono również w koloniach środkowych. Szczególną postać postulatów przybrał w Pensylwanii, w której dokumentach ustrojowych nie przyznano przywilejów żadnej z funkcjonujących tam grup religijnych. Najmniejsze znaczenie sferze religijnej nadano w koloniach południowych, co niewątpliwie wynikało z gospodarczych celów przyświecających kolonizacji tego obszaru. Niemniej, także i dokumenty prowincji południowych zawierały nakazy i zakazy dotyczące życia religijnego jednostek, które formułowano zgodnie z duchem kościoła anglikańskiego.

Na kanwie panujących reguł ustrojowych można wyróżnić następujące modele panujące w omawianych koloniach: *quasi*-teokratyczny z ograniczoną tolerancją religijną, anglikański z ograniczoną tolerancją religijną, ograniczonej separacji z formalnie zapewnioną tolerancją religijną, ustrojowej separacji pomiędzy państwem a kościołem z formalnie zapewnioną tolerancją religijną oraz mieszany.

Badania, których wyniki przedstawiono w artykule zostały przeprowadzone w oparciu o następujące metody: analizy źródeł prawa, analizy piśmiennictwa, zwłaszcza drukowanego w okresie kolonialnym oraz metody porównawczej. Opracowane zaś źródła prawa obejmują dokumenty uchwalane w poszczególnych koloniach, w większości dotyczące zasad ustrojowych.

*Katarzyna Maćkowska*

#### RELATIONS BETWEEN CHURCHES AND CIVIL GOVERNMENT IN THE SELECTED ENGLISH COLONIES OF NORTH AMERICA IN THE 17TH CENTURY

This article describes relations between churches and civil government in the following 17th century English colonies in North America: Plymouth, Massachusetts, Connecticut, Rhode Island, New Jersey, Pennsylvania, New York, Maryland and Virginia.

It should be marked that in the northern colonies all political communities created at that times were based on a congregationalism. Political rights depended on a status of freeman which was granted if an individual belonged to an approved

church. Rhode Island had a special status in this context as this colony was to be characterised by a freedom of religion from its beginning. Such a freedom was also proclaimed in the middle colonies. An original shape of this postulate was assumed in Pennsylvania as documents enacted by this colony did not grant religious privileges to denominations existed there. Religious sphere was pushed aside in the southern colonie mainly because of the economic aims of the colonization of this area. Nonetheless, one can find legal rules embracing orders and prohibitions formulated in the spirit of the Anglican Church.

On the basis of colonial constitutional rules following patterns of relations between church and civil government should be indicated: quasi-theocratic with limited freedom of religion, anglican with limited freedom of religion, limited separation with formally guaranteed freedom of religion, constitutional separation with formally guaranteed freedom of religion and mixed one.

Researches presented here were elaborated according to the following methods: an analysis of legal sources and analysis of literature, including materials printed in colonial times.

**KEY WORDS:** *colonies, relations between state and church, freedom of religion, colonial documents, separation*

Leszek Nowak

## Kłopotliwy sprzymierzeniec. Konserwatyzm amerykański i religia<sup>1</sup>

### SŁOWA KLUCZOWE:

*konserwatyzm, religia, kryzys, chrześcijaństwo, prawica, Ameryka*

### Wstęp

Konserwatyści zwykle zgadzają się z twierdzeniem, iż społeczeństwo potrzebuje religii. Co to właściwie znaczy? Prześledzimy ten problem, analizując poglądy konserwatystów amerykańskich. Zgodnie z charakterystyczną dla konserwatystów optyką, pojęciem, które będzie nam towarzyszyć, jest kryzys. Kryzys można porównać do choroby organizmu<sup>2</sup>. Takie okresy są czasem wzmoczonej aktywności konserwatystów. Tam, gdzie ład polityczny jest stabilny, a życie społeczne zdrowe, nie ma miejsca dla rozprawiania o kryzysie. To jego zagrożenie zmusza ich do refleksji. Jak zauważa J. Szacki: „(...) wiekiem złotym konserwatyizmu jest, paradoksalnie, czas kryzysu, niepokoju, rewolucji, szerzącego się zwątpienia w naturalność istniejącego ładu (...)”<sup>3</sup>.

Oczywiście, tak szeroko zakreślony temat wymaga doprecyzowania: pisząc o religii ograniczymy się do wybranych zagadnień dotyczących poglądów konserwatystów na temat chrześcijaństwa w trakcie ostatnich

<sup>1</sup> Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2009–2012 jako projekt badawczy Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

<sup>2</sup> P. Ricoeur, *Kryzys – zjawisko swoiście nowoczesne?*, [w:] K. Michalski (red.), *O kryzysie*, Warszawa 1990, s. 37–38.

<sup>3</sup> J. Szacki, *Konserwatyzm*, [w:] P. Mazurkiewicz, S. Sowiński (red.), *Religia i konserwatyzm: sprzymierzeńcy czy konkurenci?*, Wrocław 2003, s. 16.

dziesięcioleci. Poza polem zainteresowania zostawimy np. judaizm, który ma wielkie znaczenie dla pokaźnego grona konserwatystów. W historii idei daty nie odgrywają pierwszorzędnej roli, idee bowiem nie są przypisem do historii zdarzeniowej. Za tło historyczne dla tej historii można jednak uznać tak zwane „ożywienie religijne”. Znalazło ono swój wyraz m.in. w zwiększeniu obecności religii w życiu publicznym, zwłaszcza w nowych formach jak organizacje zrzeszające konserwatywnych ewangelików, powstanie wielu stacji telewizyjnych i radiowych o charakterze religijnym czy wzrost roli intelektualistów katolickich w życiu publicznym. Wydarzeniem, które zwykle uznawane jest za kluczowe w procesie formowania nowych koalicji i podziałów była niewątpliwie decyzja Sądu Najwyższego w sprawie *Roe v. Wade* z 1973 legalizująca aborcję. Obok innych konsekwencji, decyzja ta stała się impulsem dla powstania tzw. prawicy religijnej, dla której walka z aborcją, a także, później, z propozycjami małżeństw osób tej samej płci czy modlitwa w szkołach stały się osią ich działalności publicznej<sup>4</sup>. Jednocześnie w ciągu ostatnich dziesięcioleci widoczny był zwrot tzw. kościołów głównego nurtu i biskupów Kościoła Katolickiego w stronę lewicy.

Dyskusja dotycząca spraw wyżej wymienionych, a także wielu innych, odnowiła spór dotyczący związków między polityką a religią. Religia, z jednej strony, traktowana jest jako lekarstwo na kryzys, z drugiej, dla części konserwatystów – sama jest dotknięta kryzysem.

## Tradycje

Przypomnijmy, że rozdzielenie kościołów od państwa zawarte jest już w I poprawce do Konstytucji Stanów Zjednoczonych. W pokoleniu amerykańskich Ojców Założycieli istniało silne przekonanie o konieczności istnienia – jak to wyraził Thomas Jefferson – „muru separacji”, oddzielającego religię od państwa (przynajmniej na poziomie władzy federalnej).

Amerykańscy Ojcowie Założyciele byli przedstawicielami wieku Oświecenia z charakterystyczną dlań wiarą w ludzki rozum i z pewną dozą nieufności spoglądali na zinstytucjonalizowaną religię. Byli jednak wytworem Oświecenia anglosaskiego, które w odróżnieniu od francuskiego, wolne było od utopijnych mrzonek i przesadnej wiary w ludzką naturą. Także w odróżnieniu od swoich francuskich, bardziej radykal-

---

<sup>4</sup> O historii prawicy religijnej zob.: W. Martin, *With God on Our Side. The Rise of the Religious Right in America*, New York 1997.

nych odpowiedników, nie tylko nie odnosili się do religii z wrogością, ale nawet dostrzegali jej pozytywną rolę w życiu społecznym<sup>5</sup>. „Jeśli ludzie, mając religię, są tak podli, jak ich teraz widzimy, to jacy byliby bez niej?” – pytał Benjamin Franklin. Religia była postrzegana jako instrument okiełznania ludzkiej natury skłonnej do nieprawości. W wymiarze masowym stanowiła jedyną siłę zdolną do edukowania ludzkich uczuć. George Washington w mowie pożegnalnej w Kongresie mówił: „Bez względu na wpływ, jaki na różne dziwaczne umysły wywiera doskonale wykształcenie, zarówno rozsądek, jak i doświadczenie nie pozwalają się nam spodziewać, by moralność istniała z pominięciem zasad utwierdzonych religią”. Wtórował mu drugi Prezydent Stanów Zjednoczonych, John Adams: „Nasza Konstytucja powstała z myślą o ludziach moralnych i religijnych. Całkowicie nie sprawdza się w odniesieniu do innego typu ludzi”<sup>6</sup>.

Tak więc, Ojcowie Założyciele, niezależnie od żywionego przez nich sceptycyzmu, wierzyli w ważną rolę, jaką ma do spełnienia religia. W odróżnieniu od Francuzów, którzy w trakcie rewolucji chcieli stworzyć nową, „racjonalną” religię o obywatelskim charakterze, nie żywili tak utopijnych złudzeń, i pozostawali na gruncie przywiązania do chrześcijaństwa.

Konserwatyści, w odróżnieniu od innych interpretatorów okresu założycielskiego, podkreślają znaczenie religii w powstaniu Stanów Zjednoczonych. Okres rewolucji to także czas pierwszego wielkiego ożywienia religijnego<sup>7</sup>.

Szukając punktu odniesienia dla pojmowania roli religii w demokracji przez konserwatystów amerykańskich nie będą nam pomocni europejscy tradycjoniści, jak Louis de Bonald, głoszący, że tradycja zachowuje prawdę objawioną przez Boga. Obok Ojców Założycieli autorem najważniejszym pozostaje Alexis de Tocqueville. Autor *O Demokracji w Ameryce* stworzył podwaliny dla sposobu myślenia, który stoi w opozycji wobec popularnej wersji teorii sekularyzacji. Głosi ona – ujmując rzecz najogólniej – że wraz z modernizacją (demokratyzacją, rozwojem oświaty, nauki, techniki, rozwojem ekonomicznym itd.) słabnie oddziaływanie religii w życiu społeczeństw. Tocqueville pisze: „(...) Ameryka mimo wszystko jest tym miejscem na ziemi, gdzie religia chrześcijańska zachowała jeszcze najwięcej rzeczywistego rządu dusz; i nic lepiej nie dowodzi, jak jest

<sup>5</sup> Zob. G. Himmelfarb, *The Roads to Modernity: the British, French, and American Enlightenments*, New York 2004.

<sup>6</sup> Cyt.za: G. Himmelfarb, *Jeden naród, dwie kultury*, Warszawa 2007, s. 102–103.

<sup>7</sup> Jeden z historyków pisze o „symultanicznych rewolucjach”. Cyt za: G. Himmelfarb, *Jeden naród, dwie kultury*, s.106.

pożyteczna i przyrodzona człowiekowi, gdyż kraj, gdzie w naszych czasach ma największe wpływy, jest zarazem najbardziej oświecony i panuje w nim największa wolność”<sup>8</sup>. Tak więc, nie ma zależności o charakterze przyczynowo-skutkowym między nowoczesnością a sekularyzacją. Można nawet – idąc tropem myśli Tocqueville’a – zaryzykować twierdzenie, że ważne miejsce religii w społeczeństwie jest koniecznym warunkiem dla właściwego funkcjonowania nowoczesnego społeczeństwa.

Tocqueville z aprobatą pisał o oddzieleniu religii od państwa, które nastąpiło w Ameryce. Uważał, że jest to pożyteczne zarówno dla państwa jak i samej religii. Nie łącząc tej ostatniej z interesami doczesnej władzy, zwiększa się jej możliwość oddziaływania na społeczeństwo w dłuższej perspektywie. Wycofanie się kościołów z pierwszego planu politycznego daje im możliwość prawdziwie głębokiego kształtowania życia jednostek. Tocqueville widział rolę religii w oddziaływaniu pośrednim: „(...) gdy w ogóle nie mówi ona o wolności, najlepiej uczy Amerykanów sztuki bycia wolnymi”<sup>9</sup>.

Religia jest wielkim wychowawcą społeczeństw. „Nie można (...) rzec, że w Stanach Zjednoczonych religia wpływa na ustawy czy szczegółowe poglądy polityczne, zajmuje się natomiast obyczajami i, wprowadzając ład w życie rodziny, wprowadza ład w sprawy państwa”<sup>10</sup>. Tocqueville był przekonany o korzyściach płynących z istnienia religii w społeczeństwie – w szczególności w demokracji, gdzie jednostce towarzyszy poczucie niepewności, związane z ciągłą zmianą. To w ustroju despotycznym łatwiej sobie poradzić bez religii. W społeczeństwie demokratycznym religia jest sposobem na uporządkowanie wolności, z którą jednostka często sobie nie radzi. Dzięki religii „w świecie moralności wszystko jest pewne i jasne, mimo że w świecie polityki wszystko wydaje się zdane na dyskusje i próby podejmowane przez ludzi. Tak więc umysł ludzki nigdy nie widzi przed sobą obszaru bez granic: mimo całej swej odwagi, od czasu do czasu czuje, że musi się zatrzymać przed nieprzekraczalnymi barierami. Zanim zacznie wprowadzać zmiany, musi przyjąć pewne podstawowe przesłanki i podporządkować swe najśmielsze poglądy pewnym ograniczającym je formom”<sup>11</sup>. I dalej: „prawo zezwala amerykańskiemu narodowi na wszystko, a jednocześnie religia przeszkadza projektować wszystko i zabrania na wszystko się ośmielać. Stąd też religię, która

---

<sup>8</sup> A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, t. 1, Warszawa–Kraków 1996, s. 298.

<sup>9</sup> Tamże, s. 297.

<sup>10</sup> Tamże, s. 298.

<sup>11</sup> Tamże, s. 299.

u Amerykanów nigdy się bezpośrednio nie wtrąca do rządu społeczeństwem, należy uważać za pierwszą z ich instytucji politycznych; jeśli bowiem nie wpaja im zamiłowania do wolności, niezwykle ułatwia korzystanie z niej”<sup>12</sup>.

Konserwatystów często oskarża się o instrumentalne traktowanie religii. W świetle tego, co zostało napisane powyżej, podobny zarzut można by również postawić Tocquevillovi. Zarzut ten okaże się jednak nieuzasadniony, jeśli uwzględnimy głębszy wymiar jego poglądu na miejsce religii w życiu człowieka. Postrzega on mianowicie człowieka jako istotę, w której naturę wpisana jest potrzeba religijna. Komentatorzy słusznie piszą o głębokim wpływie Pascala na myślenie Tocqueville’a<sup>13</sup>. Przywołajmy dłuższy fragment, jeden z najważniejszych w dziele Tocqueville’a, w którym do głosu dochodzi jego „Pascaliańska” wizja ludzkiej kondycji. „Człowiek, jako jedyna spośród wszystkich istot, okazuje przyrodzony wstręt dla istnienia a zarazem ogromne jego pragnienie; gardzi życiem i boi się niebytu. Te różne instynkty nieustannie skłaniają jego duszę do rozmyślenia o innym świecie, a prowadzi go do tego religia. Religia jest więc tylko szczególną formą nadziei, i jest dla ludzkiego serca równie naturalna jak sama nadzieja. Ludzie odchodzą od wiary religijnej przez coś w rodzaju zboczenia inteligencji i w wyniku gwałtu moralnego zadanego swej własnej naturze; wiedzie ich do tego skłonność, nad którą nie mogą zapanować. Niedowiarstwo jest czymś przypadkowym; tylko wiara jest stałym stanem ludzkości”<sup>14</sup>. Tak więc, mamy tutaj do czynienia z pewną nieredukowalną potrzebą. Tocqueville, antycypując analizy religii politycznych w XX wieku, przestrzegał: jeśli jednostka nie znajdzie „ukojenia” w wierze będzie go szukać w substratach religii w sferze polityki.

## Rola religii w demokracji

Wprawdzie do Tocqueville’a odwołują się przedstawiciele różnych tradycji politycznych, to dla konserwatystów amerykańskich jest on jednym z mistrzów. Filozof polityki Harvey C. Mansfield – nazywany „księciem konserwatystów” – pisze, że *O demokracji w Ameryce* to jednocześnie

<sup>12</sup> Tamże, s. 300.

<sup>13</sup> Dzięki temu wpływowi Tocqueville był „liberałem z głębią”. Zob. H.C. Mansfield, D. Winthrop, Introduction, [w:] A. de Tocqueville, *Democracy in America*, Chicago–London 2000, s. xxxi.

<sup>14</sup> A. de Tocqueville, *O demokracji...*, s. 304.



najważniejsza książka, jaka kiedykolwiek została napisana o demokracji i o Ameryce<sup>15</sup>.

Echa poglądów Tocqueville'a odnajdujemy w słowach współczesnych konserwatystów. „Tocquevilloska wizja polityki, kultury i religii – uważa Neuhaus – jest wciąż analizą tego, czym winien być eksperyment amerykański”<sup>16</sup>. Niektórzy konserwatyści uważają nawet, że owa korygująca funkcja religii (ograniczenie roli polityki w życiu ludzi) jest dziś jeszcze bardziej potrzebna niż w czasach Tocqueville'a. Niekiedy postrzegają problem w dramatycznych kategoriach: „Polityka – twierdzi Neuhaus – (...) bardzo łatwo staje się fałszywą religią. Zaryzykuję wręcz twierdzenie, że tylko człowiek, który należy do niepolitycznej wspólnoty, w której lokuje swoje uczucia i swą lojalność, a więc do Kościoła, ma szansę wiarygodnie pełnić służbę publiczną. Inaczej pokusa czynienia z polityki idola zbyt łatwo może się okazać za silna i politycy w tworzonych ruchach oraz partiach będą starać się osiągnąć tę wielką i bardzo bogatą satysfakcję, która płynie z poczucia ludzkiej więzi i z wspólnego dążenia do celu. A wtedy ujawnia się zawsze demoniczny wymiar polityki”<sup>17</sup>.

Ujmując problem w historycznej perspektywie, można zauważyć, że doszło w pewnym sensie do zamiany ról. Od czasów wojen religijnych, religia była przez wielu myślicieli postrzegana jako źródło fanatyzmu i konfliktów politycznych. Nieumiarkowane cele polityczne – jak sądzono – miały swoje źródło w religii, która inspirowała do działania, z którego wyrugowano poczucie umiarkowania. W tym m.in. należy się doszukiwać podstaw koncepcji rozdziału Kościoła i państwa. Obecnie konserwatyści twierdzą, iż to brak religii, która jest odpowiedzią na palącą potrzebę absolutu, rozbudza utopijne nadzieje, które dostarczają polityce inspiracji dla dążenia do nieumiarkowanych celów.

Odwołajmy się ponownie do Neuhaus: „Jeżeli serce ludzkie nie jest zakorzenione w żadnej wspólnocie ponadpolitycznej, a rozum ludzki nie ma ponadpolitycznej perspektywy, to istnieje ogromna szansa, że zaspokojenia swych najgłębszych tęsknot oraz pragnień, swego dążenia do prawdy oraz poczucia jedności z innymi ludźmi człowiek będzie szukał w polityce. To właśnie jest demoniczny wymiar polityki jako fałszywej religii”<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> H.C. Mansfield, D. Winthrop, Introduction, s. xvii.

<sup>16</sup> R.J. Neuhaus, *Prorok z Nowego Jorku. Wybór publicystyki i wywiadów*, Warszawa 2010, s. 102.

<sup>17</sup> Tamże, s. 32.

<sup>18</sup> Tamże, s. 32–33.

Ów demoniczny wymiar polityki w sposób dramatyczny odsłoniły doświadczenia totalitaryzmów XX wieku. Pomimo ich klęski, nie zniknęła pokusa traktowania polityki jako narzędzia kształtowania doskonałego świata. W związku z tym ujawnia się nowe zadanie religii. „Nasze stulecie – pisze Neuhaus – rozbudziło wśród polityków ogromne aspiracje, a wśród ich wyborców ogromne oczekiwania, utopijne oczekiwania. Polityka nie jest rzeczą tak ważną ani nie ma tak wielkich możliwości, jak chce nam to wmówić współczesny świat. I tu widzę podstawową polityczną rolę Kościoła jako, podkreślmy to bardzo wyraźnie, niepolitycznej wspólnoty. Kościół bowiem przez samą swoją instytucjonalną obecność w państwie głosi prawdę, która relatywizuje aroganckie ambicje polityków. Jest to jedno z ważnych zadań Kościoła: relatywizować wszystko to, co polityczne”<sup>19</sup>.

Innym nadal aktualnym problemem poruszonym przez Tocqueville’a jest wpływ religii na moralność i obyczaje społeczeństwa. Pytanie to obecnie nabiera szczególnego znaczenia w związku z dyskusją nad dziedzictwem Oświecenia i jego ambicjami stworzenia racjonalnie uzasadnionego systemu moralnego. To Oświecenie było – by posłużyć się znaną formułą Alasdaira MacIntyre’a – „projektem niezależnego i racjonalnego uzasadnienia moralności”<sup>20</sup>. Słyszymy z wielu stron głosy o klęsce projektu Oświecenia rozumianego w ten sposób. Konserwatyści należą do tego chóru, dzieląc pogląd o klęsce Oświecenia. Wyciągają jednak z tej diagnozy odmienne wnioski niż inni krytycy. Dla nich porażka Oświecenia jest argumentem na rzecz wzmocnienia roli religii. „Świecki racjonalizm – pisze Irving Kristol – okazał się niezdolny do stworzenia uzasadnionego i nie budzącego zarzutu kodu moralnego. Filozofia zdolna jest do interesującej analizy moralności, ale sama nie potrafi jej stworzyć. Wraz z tą klęską, całe przedsięwzięcie świeckiego humanizmu – idea, że człowiek może sam określić własne człowieczeństwo i ukształtować przyszłość, używając do tego tylko rozumu i woli – zaczyna tracić własną prawomocność”<sup>21</sup>. Co gorsze, klęska świeckiego humanizmu, otworzyła drogę dla triumfu dla „moralnego relatywizmu i/lub nihilizmu”<sup>22</sup>.

Robert H. Bork, słynny konserwatywny sędzia i mentor amerykańskiej prawnicy, uważa, że nie powinniśmy pokładać przesadnych nadziei dotyczących roli „naturalnego zmysłu moralnego”. Nie przeczy wprowadzie

<sup>19</sup> Tamże, s. 33.

<sup>20</sup> A. MacIntyre, *Dziedzictwo cnoty. Studium z teorii moralności*, Warszawa 1996, s. 88.

<sup>21</sup> Cyt. za: R. Bork, *Slouching Towards Gomorrah. Modern Liberalism and American Decline*, New York 2003, s. 276.

<sup>22</sup> Tamże.

jego istnieniu, twierdzi jednak, że nie jest on wystarczający dla zapewnienia „poziomu moralności” niezbędnego dla „zachowania kultury”<sup>23</sup>. Bork odrzuca także wiarę w to, że doświadczenie może być wystarczającym przewodnikiem w dziedzinie moralności. Człowiek jest istotą zdolną do czerpania wiedzy z doświadczenia i jest rzeczą „prawdopodobnie możliwą (...) zrekonstruowanie większości z dziesięciu przykazań w ten sposób. Jednak przypuszczenie, że całe społeczeństwo można uczynić moralnym tą drogą jest zwyczajnie śmieszne”<sup>24</sup>. Okazuje się zatem, że jedyną prawdopodobną alternatywą dla „intelektualnego i moralnego relatywizmu i/lub nihilizmu”<sup>25</sup> jest wiara religijna.

W tradycyjnym społeczeństwie – uważa Kristol – małe społeczności zdolne są do podtrzymania moralności dzięki tradycji. Jednak, kiedy społeczeństwo staje się duże i wewnętrznie zróżnicowane, tradycja nie wystarcza dla podtrzymania moralności i „zdrowej kultury”. „W nowoczesnym społeczeństwie – wtóruje mu Robert H. Bork – tylko religia może osiągnąć to, czego tradycja, rozum i empiryczna obserwacja nie są w stanie”<sup>26</sup>.

## Teokonserwatyści i „nagie forum publiczne”<sup>27</sup>

Wzrastająca rola religii w debacie publicznej znalazła swoje odzwierciedlenie także w pojawieniu się w obrębie intelektualnego konserwatyizmu grupy myślicieli odwołujących się do nauczania Kościoła katolickiego, takich jak Michael Novak, Robert P. George, George Weigel czy przywołany już R.J. Neuhaus, a skupionych wokół wydawanego przez tego ostatniego czasopisma *First Things*. Dla autorów tych ukuto nową nazwę – „teokonserwatyści”, dla podkreślenia religijnego charakteru ich poglądów. Czerpią oni inspirację i argumenty z nauczania Kościoła katolickiego, przede wszystkim z encyklik Jana Pawła II (warto wyróżnić dwie: *Centesimum Annus* i *Evangelium Vitae*).

Teokonserwatyści znaleźli płaszczyznę współpracy z konserwatywnymi ewangelikanami w takich sprawach, jak walka z prawem do aborcji, eutanazji czy zawierania małżeństw przez osoby tej samej płci. Jednocze-

---

<sup>23</sup> Tamże, s. 275.

<sup>24</sup> Tamże, s. 277.

<sup>25</sup> Tamże.

<sup>26</sup> Tamże, s. 278.

<sup>27</sup> Pojęcie to spopularyzował R.J. Neuhaus w książce: *The Naked Public Square. Religion and Democracy in America*, Grand Rapids 1984.

śnie te grupy dzieli istotna różnica. Liderzy konserwatywnych ewangelików posługują się natchnioną retoryką, która czerpie z frazeologii Bibliijnej, nie starając się nawet formułować własnego stanowiska w języku, który mogłyby zaakceptować osoby świeckie. Posługując się terminologią z zakresu teorii polityki, można rzecz ująć następująco: nie mieszczą się w ramach filozofii rozumu publicznego, starającej się znaleźć takie kryteria racjonalności, które byłyby do zaakceptowania dla każdej rozumnej istoty. Jedynym autorytetem dla nich jest prawda objawiona przez Boga.

Teokonserwatyści nie identyfikują się z takim sposobem obecności religii w życiu publicznym, ale go nie potępiają, przeciwnie – widzą w nim sojusznika. Uważają, że argumentacja moralna, odwołująca się do religii ma swoje miejsce w racjonalnej debacie publicznej i co więcej – wzbogaca ją. Chrześcijanie, odwołujący się do racji moralnych, aktywnie uczestnicząc w debacie publicznej, oddają przysługę wspólnocie. „Myślę, że pomijając nawet najbardziej elementarną kwestię ochrony życia, chrześcijańska wspólnota pełni w ten sposób swoją służbę publiczną, broniąc rozumności w życiu społecznym. Jest to obrona racjonalności, zdrowego rozsądku oraz prawa do publicznej i wspólnej dyskusji we wspólnocie politycznej”<sup>28</sup> – twierdzi Neuhaus.

W istocie mamy tu do czynienia z odwołaniem do argumentacji charakterystycznej dla zwolenników filozofii rozumu publicznego. Robert P. George, katolicki konserwatysta, deklaruje swoje przywiązanie do tej filozofii. Odrzuca roszczenia współczesnego liberalizmu (nazywanego przez niego sekularyzmem) do reprezentowania neutralnej koncepcji porządku politycznego, którą mogliby zaakceptować ludzie wyznający różne poglądy. Liberalizm, ukrywający się pod zasłoną filozofii pretendującej do bezstronności, wyrasta w rzeczywistości z przyjęcia szeregu założeń o charakterze moralnym i metafizycznym, które w żadnym razie nie są prawdami oczywistymi dla każdego<sup>29</sup>. Liberalizm (np. w wersji zaproponowanej przez J. Rawlsa), popierając prawo do aborcji, w istocie sprzyja „kulturze śmierci”. George uważa, że stanowisko to nie tylko nie przechodzi „testu wiary”, ale także – i to jest w tym przypadku najważniejsze – „testu rozumu”. Stanowisko przeciwników aborcji, czerpiących z filozofii prawa naturalnego św. Tomasza z Akwinu, jest lepiej uzasadnione – odwołuje się do prawdziwszej koncepcji ludzkiej natury. Ludzie,

<sup>28</sup> Tamże, s. 26.

<sup>29</sup> R.P. George, *The Clash of Orthodoxies: Law, Religion and Morality In Crisis*, Wilmington 2002, rozdz. 2.

którzy w sposób nieuprzedzony posługują się własnym rozumem będą w stanie zrozumieć zasadność ich argumentów.

Nie wchodząc w szczegóły tej argumentacji, chodzi nam o wyeksponowanie poglądu, iż wyrastająca z chrześcijaństwa koncepcja natury ludzkiej wedle teokonserwatystów broni się przed trybunałem rozumu. Pełniejsza, bogatsza koncepcja natury ludzkiej, którą przynosi religia, jest lekarstwem na choroby świeckiego rozumu.

R.J. Neuhaus, broniąc batalii prowadzonej przez przeciwników aborcji, zauważa, że poza bezpośrednim celem, który chcą oni osiągnąć, wypełniają także ważną funkcję pośrednią. „Ruch Ochrony Życia nie chce więc tylko zmienić prawa i ludzkich zachowań, ale jest też ruchem starającym się nakłonić społeczeństwo do refleksji, do rozumnej refleksji o moralności”<sup>30</sup>. Fakt, iż ludzie posługujący się argumentacją moralną i religijną w sferze publicznej traktowani są z niechęcią i uznawani za zagrożenie interpretowany jest przez Neuhaus’a jako świadectwo niepokojących zmian, które nastąpiły w debacie publicznej. „W takim zdewastowanym intelektualnie i moralnie środowisku każde stwierdzenie odwołujące się do moralności uważane jest za nietolerancję lub za anachronizm”<sup>31</sup>.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na ważną zmianę, jaka nastąpiła w myśli konserwatywnej: w przeszłości konserwatyści krytykowali demokrację, widząc w niej m.in. ucieleśnienie pychy oświeceniowego rozumu, który odrzucił autorytet religii. Obecnie, przynajmniej niektórzy z nich, przedstawiają siebie jako najbardziej wiarygodnych obrońców demokracji. Z jednej strony, bronią prawa większości do przedstawiania w pełni swojego poglądu w sferze publicznej. Skoro ponad 85 % Amerykanów uważa, że źródłem moralności jest Biblia, Dekalog i nauczanie Kościoła – twierdzą – to wyłączenie ich poglądów poza nawias jest końcem demokracji. Z drugiej strony, bronią właściwie pojmowanych praw człowieka, które w każdej demokracji winny stanowić ograniczenie nakładane na wolę wszelkich grup i instytucji. Prawa człowieka w myśli teokonserwatystów nabierają innego znaczenia od tego, które obecne jest w retoryce liberalnej. Dla nich najbardziej wiarygodnym ich obrońcą był Jan Paweł II, który posługiwał się tym pojęciem, broniąc praw osób nienarodzonych.

Walka z aborcją przedstawiana jest jako batalia o prawa osób najsłabszych, które same nie mogą się o nie upomnieć. Religia w sferze publicznej w istocie jest sprzymierzeńcem najsłabszych. Tak to ujmuje Neuhaus: „W zachodnich demokracjach liberalnych obowiązują zasada

---

<sup>30</sup> R.J. Neuhaus, *Prorok z Nowego Jorku*, s. 26.

<sup>31</sup> Tamże.

nagiego forum publicznego, ogołoconej publicznej areny, z której usunięto religijną i moralną argumentację. Jest to rzecz bardzo niebezpieczna, bardzo groźna dla tych, którzy nie są przy władzy, nie mają ani bogactwa, ani siły i którym tłumaczy się jedynie, że każdy człowiek jest niezależną jednostką. Możemy mówić, ile się da, o indywidualnej wolności, ale po odrzuceniu racji moralnych zmierza ona do wolności dla bogatych i mocnych – kosztem wolności słabszych!”<sup>32</sup>. Zagrożenie dla demokracji płynie więc z eliminacji z przestrzeni publicznej argumentów religijno-etycznych. Zagrożenie to pochodzi ze strony „wojowniczego laicyzmu, wspartego potęgą sądownictwa”<sup>33</sup>.

Jeżeli przyjmiemy, że „kapłanami współczesnego liberalizmu są prawnicy” (A. MacIntyre), to ich Kongregacją Nauki Wiary jest Sąd Najwyższy. Stąd duża część krytyki skierowana jest pod kierunkiem orzecznictwa SN. Od czasu słynnego orzeczenia w sprawie *Roe v. Wade* według konserwatystów Sąd Najwyższy w gruncie rzeczy zmienił ustrój Stanów Zjednoczonych, przywłaszczając sobie uprawnienia, które wcześniej mu nie przysługiwały.

Dla teokonserwatystów wzrost roli religii w życiu publicznym jest odpowiedzią na kryzys świeckiego liberalizmu. Często z satysfakcją eksponują oni statystyki dotyczące religijności Amerykanów, które mają potwierdzać wysoką pozycję religii w ich życiu. Jako kontrast często pojawia się w konserwatywnej retoryce Europa przedstawiana jako przykład duchowej dekadencji<sup>34</sup>. Krytykują amerykańskie prawo i instytucje za to, że gruncie rzeczy mają one charakter niedemokratyczny<sup>35</sup>. Problemem dla nich nie jest stan społeczeństwa, lecz elit i tworzonych przez nie instytucji i praw. Te ostatnie rozmijają się zarówno z prawdami fundamentalnymi jak i opinią większości Amerykanów.

## Pokusa fundamentalizmu

W szeregach konserwatystów nie brakuje jednak sceptyków, którzy do kolejnego „ożywienia religijnego” odnoszą się z dużą podejrzliwością.

<sup>32</sup> Tamże, s. 29.

<sup>33</sup> Tamże, s. 59.

<sup>34</sup> Zob. np.: G. Weigel, *Katedra i sześcian. Europa, Stany Zjednoczone i polityka bez boga*, Warszawa 2005.

<sup>35</sup> Zob. np. R. Bork, *Nasza sądowa oligarchia*, „First Things. Polska Edycja” 2007, nr 4. Bork jest jednym z najbardziej znanych krytyków Sądu Najwyższego. Na temat zob.: *The Tempting of America. The Political Seduction of Law*, New York 1991.

Wzrost siły i politycznego znaczenia religii w jej obecnej formie traktowany jest przez nich nie tyle jako odpowiedź na moralny kryzys nowoczesności, lecz jako aspekt tego kryzysu. Prezydentura George'a W. Busha zbliżyła do siebie prawicę religijną i neokonserwatystów, jednocześnie zniechęcając, negatywnie nastawionych do polityki uprawianej w duchu religijnej krucjaty, konserwatystów o usposobieniu bardziej sceptycznym.

Często w krytyce politycznego zaangażowania konserwatywnych ewangelików eksponuje się znaczenie motywów finansowych, a także rolę antysemityzmu i teorii spiskowych w ich poglądach<sup>36</sup>. Wśród konserwatystów o sceptycznej motywacji pojawia się inny problem – utopijny i nieumiarkowany charakter tego typu religijności. Dobrym przykładem takiego stanowiska jest Andrew Sullivan. Sullivan, z pochodzenia Anglik, odwołuje się do inspiracji filozofią polityczną Michaela Oakeshotta (jest autorem książki o jego myśli politycznej). Stworzone przez Oakeshotta pojęcia: „racjonalizm w polityce”, „polityka wiary”, opisujące zjawiska stanowiące zagrożenie dla konserwatywnego sposobu uprawiania polityki, Sullivan stosuje do krytyki tendencji, które ujawniły się w łonie amerykańskiego konserwatyzmu. Autor *Conservative Soul* ostrze swojej krytyki kieruje w stronę „fundamentalizmu”, stosując to pojęcie w sposób szeroki i nieco arbitralny. Obejmuje ono zarówno konserwatywnych ewangelików, jak i walczących z prawem do aborcji katolików. Przy jego pomocy Sullivan opisuje nie tyle jakąś spójną doktrynę, ile pewien typ mentalności. Wystąpienie „fundamentalistów” pod sztandarami konserwatyzmu jest dla niego „uzurpacją”, deformującą konserwatyzm i zagrażającą Ameryce.

Sullivan jest sceptykiem, miłośnikiem Montaigne'a; uważa, że tak jak za czasów autora *Prób* religia znowu rozpala niebezpieczne namiętności. Nieufność budzą w nim ludzie z poczuciem pewności rozprawiający o „prawdzie”. Do niedawna polityka inspirowana fanatycznym przeświadczeniem o odkryciu ostatecznej formuły ładu politycznego była cechą takich świeckich ideologii, jak faszyzm czy komunizm. Obecnie – uważa Sullivan – ludzie tacy czerpią poczucie słuszności, co do swoich przekonań, z uproszczonego pojmowania religii, wiary rozumianej jako gwarant ich wizji rzeczywistości. Dla Sullivana, którego można nazwać nieortodoksyjnym katolikiem, doświadczenie religijne jest zbyt złożone i niepewne, aby mogło posłużyć za przewodnik w życiu politycznym. Powinno skłaniać do zaakceptowania kruchości ludzkiej egzystencji, jej złożoności i nieusuwalnej niedoskonałości. Autentyczna wiara jest wymagająca, sta-

---

<sup>36</sup> Zob. M. Lind, *Up from Conservatism. Why Right is Wrong for America*, New York 1997.

nowi prawdziwe wyzwanie, a w żadnym wypadku nie może być zbiorem łatwych odpowiedzi na trudne pytania. Zwycięstwa „fundamentalizmu” w ramach religii (Sullivan koncentruje swoją uwagę na chrześcijaństwie, ale dostrzega także podobne zjawiska w islamie i judaizmie) tłumaczy prostotą i pozorną oczywistością interpretacji świata, której dostarcza. Wysiłek w zmaganiu ze skomplikowaną rzeczywistością zastępuje podporządkowaniem autorytetowi. „Fundamentalizm” szermujący pojęciem „prawdy” jest jednocześnie kapitulacją rozumu.

Sullivan traktuje zjawiska religijne opisywane przy pomocy tego pojęcia jako niebezpieczną deformację autentycznej wiary. W przypadku „fundamentalizmu” „żywa wiara” przemienia się w ideologię. Dostarcza poczucia pewności i stwarza uproszczony system myślowy, posiadający aspirację do całościowej interpretacji rzeczywistości. Sullivan nie waha się przed zestawieniem „fundamentalizmu” z nazizmem i komunizmem, świeckimi ideologiami, które dostarczyły podobnie uproszczonego obrazu i niezachwianego przeświadczenia o własnej słuszności.

„Fundamentalizm” nie zatrzymuje się na zapanowaniu nad umysłem jednostki, zmierza ku stworzeniu „kultury wiary”<sup>37</sup>. Ma wbudowane dążenie do panowania i nawracania, wzbudzając fanatyzm i uciekając się do przemocy. Za charakterystyczny dla mentalności fundamentalistycznej uznaje Sullivan fenomen „powtórnie narodzonych” – ludzi, którzy doświadczyli nawrócenia, zerwali z przeszłością i rozpoczęli nowe życie. Zjawisko to jest bardzo dobrze znane w Stanach Zjednoczonych, a do tego grona należy wiele znanych postaci życia publicznego, wśród nich były prezydent G.W. Bush. Dla autora *Conservative Soul* tego typu mentalność dzieli przepaść z konserwatywnym temperamentem. „Narodzony powtórnie” zrywa z własną przeszłością, odwraca się od swojego doświadczenia, życie traktuje w kategoriach radykalnej dyskontynuacji. Przeszłość jest dla niego złem, od którego się uwolnił dzięki nawróceniu. W odróżnieniu od niego, konserwatysta ujmuje swoje życie w formę opowieści, której różne wątki zespolone zostają w jedną całość. Więź z przeszłością jest dla niego kluczowym wymiarem własnej tożsamości. Upływ czasu traktuje jako stratę. Praca konserwatywnej wyobraźni polega na dążeniu do oswojenia upływu czasu, zachowania ciągłości wśród przemian. Posługując się jedną z ulubionych metafor miłośników Oakeshotta, można powiedzieć, że życie jest nieustającą rozmową, która nie ma z góry określonego celu, lecz tylko ten, który nadają mu jej uczestnicy.

<sup>37</sup> A. Sullivan, *Conservative Soul : Fundamentalism, Freedom, and the Future of the Right*, New York 2007, s. 61.



„Fundamentalizm” odmienił amerykańskie życie polityczne do tego stopnia, że sceptycyzm religijny Ojców Założycieli wydaje się obrazoburczy. Sullivan cytuje Thomasa Jeffersona, porównującego niektóre dogmaty chrześcijańskie do bajek, i zauważa, że obecnie polityk, który by sobie pozwolił na wypowiedzenie takich słów, natychmiast zakończyłby karierę. „Kluczem do (...) polityki i życia w ogóle jest uznanie [ich] niedoskonałości”<sup>38</sup> – pisze Sullivan. Konserwatyści, którzy ulegli „fundamentalistycznej” pokusie, traktują politykę jako krucjatę, w której ścierają się siły dobra i zła. Zdradzili oni wedle Sullivana konserwatywną koncepcję uprawiania polityki, traktując instytucje i prawo jako narzędzia „remoralizacji” społeczeństwa. Pod pewnym względem więcej ich łączy ze skrajnie lewicowymi przeciwnikami niż z umiarkowanymi konserwatystami spod znaku Burke’a. Tak jak ich konkurenci na lewicy, traktują władzę jako narzędzie przekształcania społeczeństwa. Różni ich to od Oakeshotta, który widział w polityce funkcję służebną: ochronę ładu wytworzonego przez społeczeństwo w długim procesie trwania. Oakeshott krytykował „racjonalistów”, którzy uprawiali politykę „według książki”, za upraszczanie nieskończone złożonej rzeczywistości do postaci „doktryny”. Wierzyli oni, że nad skomplikowaną rzeczywistością można zapanować, a przewodnikiem dla działania może stać się „bryk”<sup>39</sup>. Sullivan dostrzega tę samą skłonność w mentalności „fundamentalistów”. Utopijny socjalista i religijny fundamentalista – uważa – mają ze sobą więcej wspólnego niż im się wydaje.

Sullivan broni mądrości pochodzącej z doświadczenia i przekazywanej przez tradycję. Ta wiedza, nigdy dokładnie nie wyartykułowana, jest kluczem do życia moralnego. Jest ona zbyt złożona, aby można ją ująć w formie doktryny; ta zawsze jest uproszczeniem, prowadzącym do deformacji. Oakeshott zidentyfikował niegdyś zagrożenie w postaci „racjonalisty”, który chce wszystko uprościć. Obecnie – uważa Sullivan – tę pokusę reprezentuje „fundamentalista”. Związek konserwatystów z tym nowym typem radykalizmu, który tym razem wystąpił pod postacią religii, okazuje się dla nich zabójczy.

## **Deformacje religii**

Do przeciwników upajania się statystykami dotyczącymi religii należy także Robert H. Bork. Badania ilościowe dotyczące uczestnictwa w praktykach religijnych i werbalne deklaracje nie mówią całej prawdy o religij-

---

<sup>38</sup> Tamże, s. 180.

<sup>39</sup> Zob. M. Oakeshott, *Racjonalizm w polityce*, [w:] *Wieża Babel i inne eseje*, Warszawa 1999.

ności Amerykanów. Bork jest pesymistą jeśli chodzi o rzeczywistą rolę religii w życiu Amerykanów: „Amerykanie – uważa – są bardzo świeckim narodem, który w swojej większości nie traktuje religii poważnie”<sup>40</sup>. Kontrast między deklaracjami Amerykanów a faktyczną rolą, jaką religia odgrywa w ich życiu, jest miarą degradacji religii. Nie chodzi o zwyczajny kontrast między ideałem a praktyką, który można by zrzucić na karby niedoskonałości ludzkiej natury. „Religia znajduje się w stanie upadku, ponieważ ci, którzy się z nią identyfikują w istocie w nią nie wierzą”<sup>41</sup>.

Religia została przekształcona przez kulturę, w obrębie której istnieje. Połączony wpływ technologii, egalitaryzmu i indywidualizmu odmienił ją w sposób zasadniczy. Wierni ukształtowani przez współczesną kulturę są mniej skłonni do słuchania głosu duchowieństwa i podporządkowania autorytetowi. W świeckiej kulturze wyemancypowanych jednostek Bóg traktowany jest jako zbyt wymagający.

Oprócz tych ogólnych tendencji, które są źródłem erozji postawy religijnej, Bork zwraca uwagę na lewicowe zaangażowanie liderów kościołów tzw. głównego nurtu. Ludzie ci przynależą do klasy intelektualnej, z którą łączy ich wyznawanie tych samych lewicowych uprzedzeń. Bork pisze: „Prezydent Notre Dame (jezuickiego uniwersytetu – L.N.) bardziej dba o aprobatę ze strony prezydentów Yale czy Harvarda niż papieża. (...) Katolicy biskupi często wyglądają jak Partia Demokratyczna w sutanach”<sup>42</sup>.

W obrębie kościołów obecne są także potężne siły, które chcą przekształcić je od środka. Bork zwraca uwagę na niebezpieczeństwa płynące ze strony feminizmu oraz ruchów lesbijskiego i gejowskiego. Nurty te działają na rzecz wprowadzania zmian dotyczących spraw najbardziej fundamentalnych jak rozumienie grzechu (w przypadku homoseksualizmu) czy zmiany języka Biblii, która ma na celu wyeliminowanie pojęć mających rzekomo charakter dyskryminacyjny (w przypadku feminizmu). Bork przestrzega w tonie alarmistycznym, że feministyczne spotkania odbywające się pod egidą kościołów coraz bardziej przypominają pogańskie obrzędy i w sposób stopniowy zastępują chrześcijańską wiarę nową formą kultu<sup>43</sup>.

Oprócz aktualnych tematów, które rozpalają wyobraźnię uczestników debaty, jak aborcja czy związki homoseksualne, coraz bardziej staje się

<sup>40</sup> R. Bork, *Slouching...*, s. 279.

<sup>41</sup> Tamże, s. 280.

<sup>42</sup> Tamże, s. 281.

<sup>43</sup> Tamże, s. 287.

widoczna wrogość współczesnej kultury wobec zasad, na których ukonstytuowane są kościoły, a dotyczy to w sposób szczególny – ze względu na jego organizację i charakter – Kościoła katolickiego. Zasady hierarchii i autorytetu kłócą się w sposób coraz bardziej widoczny z egalitarną mentalnością człowieka demokratycznego. Obawa Borka polega na tym, że kościoły chrześcijańskie tę konfrontację przegrywają. Uważa on, że schlebiają one coraz bardziej uczuciom współczesnego człowieka. Przypominanie o grzechu czy wiecznym potępieniu jest źle widziane, dlatego duchowni wolą mówić o dobroci, miłości i wiecznym zbawieniu. Religia chrześcijańska, z jej surowymi wymaganiami wobec życia, przemienia się w „religię ludzkości, której credo brzmi: wolność, równość, braterstwo”<sup>44</sup>.

Gertrude Himmelfarb zwraca uwagę na to, że aspektem „religijnego ożywienia” jest także pojawienie się różnych synkretycznych i eklektycznych form religijności. Religia stała się dobrem konsumpcyjnym – można ją wybierać, kierując się własnymi preferencjami, i coraz więcej ludzi, wybierając religię, zachowuje się jak konsumenci, którzy chcą spróbować czegoś nowego. Pojawił się fenomen zwany „supermarketem duchowości”.

Wtapienie się religii w otaczającą kulturę jest powodem niepokoju dla wielu z nich. „Ten proces dostosowawczy – pisze Himmelfarb – tak bardzo przybrał na sile, że dziś wiele kościołów głównego nurtu prawie wcale lub wcale nie przeciwstawia się panującej kulturze. Wręcz przeciwnie, stały się integralną częścią współczesnej kultury, są dumne ze swego kosmopolityzmu, wyrafinowania, antydogmatyzmu i braku mentorskich zapędów. Duchowieństwo tych kościołów w kazaniach unika starego języka moralności, słów „grzech”, „wstyd” czy „zło”, preferuje zaś nowy neutralny język z określeniami typu „nieodpowiedni”, „niestosowny” czy „nie na miejscu”<sup>45</sup>. Przypomnijmy, według Tocqueville’a religia winna kształtować moralność i dobre obyczaje – w ten sposób oddaje przysługę człowiekowi demokratycznemu. Przemiany słownika moralnego, w czym mają swój udział także kościoły, sprawiły, że Amerykanie znajdują się w sytuacji poważnej konfuzji. Problem wszak nie polega na tym, że językowi moralności przeciwstawiony został język niemoralności, lecz na współistnieniu różnych „moralności”, zgłaszających sprzeczne roszczenia<sup>46</sup>. Zwłaszcza pojawienie się języka „wartości”, w którym zachcianki,

---

<sup>44</sup> Tamże, s. 294.

<sup>45</sup> G. Himmelfarb, *Jeden naród, dwie kultury*, s. 116.

<sup>46</sup> Problem ten Himmelfarb poddała analizie w książce *The De-Moralization of Society. From Victorian Virtues to Modern Values*, New York 1995.

osobiste preferencje i pragnienia można przedstawić jako własny system wartości, pogłębiło konfuzję, wpisując moralność w klimat kultury relatywistycznej. Jediną rzeczą zabronioną staje się zgłaszanie roszczeń do prawdy absolutnej. W analizie współczesnej kultury pojawiło się określenie „absolutofobia”.

## Religia a rozrywka

Krytycy wyżej przywołani zwracają uwagę na charakter przekształceń dotyczących treści religii. Warto jednak poświęcić także uwagę formie. W religii forma posiada pierwszorzędne znaczenie. Chodzi tu zarówno o obrzędy, liturgię, rytuał, sakramenty, a także o rzecz fundamentalną – znaczenie słowa. Otóż „ożywienie religijne” ostatnich dziesięcioleci związane jest m.in. z powstaniem tzw. „megakościołów”, wielkich widowisk religijnych i kanałów religijnych, które zmieniły radykalnie charakter nabożeństw i odmieniły, można rzec, sam charakter doświadczenia religijnego. Postacią, która na trwale zamieszkała w wyobraźni Amerykanów, stał się kaznodzieja telewizyjny. Popularność takich liderów religijnych jak Pat Robertson, Jim Falwell czy Jim Swaggart związana jest z ich umiejętnością posługiwania się medium telewizyjnym. Religia zyskała wymiar masowego widowiska, charyzmatyczni kaznodzieje gromadzą na swoich wystąpieniach i przed ekranami telewizorów milionowe audytorium.

Dla niektórych konserwatystów przeniesienie aktywności religijnej do przestrzeni medialnej nie jest zmianą o zasadniczym znaczeniu. I tak na przykład Gertrude Himmelfarb twierdzi: „Dzisiejsze radiowe i telewizyjne spotkania ewangeliczne (...) można uważać za technologicznie udoskonalone wersje kaznodziejskich podróży misyjnych Whitefielda, równie mocno nagłaśnianych, perfekcyjnie zorganizowanych i przyciągających wielkie zgromadzenia”<sup>47</sup>.

Inaczej widzi to Neil Postman, konserwatywny krytyk kultury, którego rozważania na temat telewizji należą do najciekawszych głosów w debacie nad jej rolą we współczesnej kulturze. Postman, analizując zmianę, jaka nastąpiła w kulturze pod wpływem telewizji, odwołuje się do teorii Marshalla McLuhana, którą streszcza słynny aforyzm: „środek przekazu jest przekazem”. Forma przekazu według niego jest ściśle zespolona z treścią, a zmiana medium pociąga za sobą także zmianę, co do istoty przekazu. Postman przede wszystkim zwraca uwagę na różnicę

<sup>47</sup> G. Himmelfarb, *Jeden naród, dwie kultury*, s. 110.

między przekazem, którego nośnikiem jest słowo pisane, a tym, które używa medium obrazkowego. Słowo jest subtelnym i wyrafinowanym medium, zdolnym do przekazania niezwykle złożonych treści. Obraz jest uproszczeniem. Chcąc zwizualizować treści oddane przy pomocy słowa, nieuchronnie deformujemy je. Błędem jest przeświadczenie, że zmiany formy przekazu nie odmieniają także treści tego, co jest przekazywane<sup>48</sup>.

Specyfiką przekazu telewizyjnego jest dążenie do bawienia odbiorców. Telewizja wedle Postmana przemienia wszystko w rozrywkę. Jest ona swego rodzaju „nadideologią” telewizji. Nie wynika to z intencji twórców programów telewizyjnych – po prostu taki „format” preferuje przekaz o charakterze rozrywkowym, niezależnie od przekazywanej treści. Religia nie stanowi pod tym względem wyjątku, znakomicie wpisała się w nowy kod kultury, gdzie wszystko jest podporządkowane potrzebie bawienia.

„Religia w telewizji – pisze Postman – tak jak wszystko inne przedstawiana jest po prostu i bez apologii – w formie rozrywki. Wszystko, co nadaje religii charakter historycznej, głębokiej i kultowej ludzkiej działalności, zostaje tu odrzucone, nie ma żadnego obrządku, dogmatu, tradycji, żadnej teologii, a przede wszystkim – żadnej duchowej transcendencji. W tych widowiskach znakomitością pierwszej wody jest kaznodzieja, Pan Bóg zaś – aktorem drugoplanowym”<sup>49</sup>.

Amerykanie wedle Postmana wykazali się karygodną łatwowiernością, przyjmując bez zastrzeżeń nowe medium – zwłaszcza w tak istotnym obszarze ludzkiego życia jak religia. „W przeważającej części telewizyjni kaznodzieje nie podchodzą poważnie do tej sprawy. Założyli bowiem, że to, czego dokonywano kiedyś w kościele czy pod namiotem i w bezpośrednim kontakcie, może się dokonać w telewizji bez uszczerbku dla istoty, bez zmiany jakości religijnego uniesienia”<sup>50</sup>. Komentując buńczuczne deklaracje kaznodziejskich sław, dumnych ze swoich masowych widowni, Postman zauważa: „Jest to karygodna naiwność technologiczna. Jeśli inny jest sposób przekazu, to najprawdopodobniej inne jest przesłanie. A jeśli kontekst, którym owo przesłanie jest odbierane, całkowicie różni się od rzeczywistości z czasów Jezusa, to możemy przyjąć, że społeczne i psychologiczne znaczenie tego przesłania jest także odmienne”<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Pogląd na wpływ techniki na kulturę Postman zawarł w książce *Technopol. Triumf techniki nad kulturą*, Warszawa 1995. Zob. także: *Conscientious Objections. Stirring up Trouble About Language, Technology, and Education*, New York 1988.

<sup>49</sup> N. Postman, *Zabawić się na śmierć. Dyskurs publiczny w epoce show-businessu*, Warszawa 2002, s. 167–168.

<sup>50</sup> Tamże, s. 170.

<sup>51</sup> Tamże.

Postman wyraża zasadniczą wątpliwość, co do możliwości pojawienia się autentycznego przeżycia religijnego za pośrednictwem telewizji. Nabożeństwo religijne nie może odbywać się gdziekolwiek i w jakikolwiek sposób. „Zasadniczy warunek każdego tradycyjnego nabożeństwa religijnego – pisze – polega na tym, że przestrzeń, w której jest ono celebrowane, musi być nasycona pewną dawką świętości”. Telewizja nie spełnia tego warunku, ponieważ nie da się „poświęcić przestrzeni, w której telewizyjny spektakl jest przeżywany”<sup>52</sup>. Postman uważa, że „ekran telewizyjny jako taki jest niezwykle podatny na psychologię etyki świeckiej. Ekran jest tak nasycony naszymi wspomnieniami o świeckich wydarzeniach, tak głęboko związany ze światem reklam i rozrywki, że trudno go stworzyć na nowo jako ramę religijnych wydarzeń”<sup>53</sup>. I dalej: „Zarówno historia, jak i pozostające zawsze w zasięgu ręki możliwości telewizyjnego ekranu działają przeciw koncepcji, że introspekcja lub duchowa transcendencja są pożądane w jego obecności. Ekran telewizyjny pragnie nam przypominać, że jego obrazowanie jest zawsze osiągalne ku naszemu rozbawieniu i przyjemności”<sup>54</sup>.

Telewizyjni kaznodzieje kierują się zasadą, wyrażoną przez jednego z dyrektorów organizacji religijnej: „Swoj udział w widowni można zdobyć tylko poprzez dawanie ludziom tego, czego oni pragną.” Postman zauważa: „Zaden z wielkich przywódców – od Buddy przez Mojżesza, Jezusa Mahometa po Lutra – nie ofiarowywał ludziom tego, czego oni pragnęli. A jedynie to – czego potrzebowali. Telewizja zaś nie jest do tego należycie przystosowana”<sup>55</sup>. Telewizja „najbardziej ponętna jest wówczas, gdy przemawia językiem dynamicznej wyobraźni wizualnej. Nie stosuje skomplikowanego języka ani stawia surowych wymagań. Skutek jest taki, że telewizyjne oracje w niczym nie przypominają Kazania na Górze. Programy telewizyjne wypełnia dobry nastrój. Przedmiotem ich kultu jest obfitość. (...) Choć ich nauki są płytkie, widowiska mają dużą oglądalność, albo raczej widowiska mają dużą oglądalność dlatego, że ich nauki są płytkie”<sup>56</sup>.

Dla Postmana „religia telewizyjna” jest fenomenem, co do swej istoty innym od religii znanej z przeszłości. „Nie popełnię chyba błędu, jeśli powiem, że chrześcijaństwo jest wymagającą i poważną religią. Kiedy się ją przekazuje jako łatwą i przyjemną, to jest to już zupełnie inny

<sup>52</sup> Tamże.

<sup>53</sup> Tamże, s. 171.

<sup>54</sup> Tamże, s. 172.

<sup>55</sup> Tamże, s. 173.

<sup>56</sup> Tamże, s. 174.

rodzaj religii”<sup>57</sup>. Odrzucając argument o widowiskowości, która towarzyszy obrządkom religijnym, Postman stwierdza: „Widowiskowość, z jaką spotykamy się w prawdziwych religiach, ma na celu zauroczenie, a nie dostarczenie rozrywki. Jest to rozróżnienie o kapitalnym znaczeniu. Oczarowanie, nadające rzeczom znaczenie magiczne, jest środkiem, który umożliwi nam zbliżenie do sfery świętości. Rozrywka zaś jest środkiem, który nas od tego wszystkiego oddala”<sup>58</sup>.

Chrześcijaństwo zmieniło się za sprawą telewizji w nowy rodzaj pogańskiego kultu. „Telewizja jest (...) formą bałwochwalstwa o wiele ponętniejszą niż złoty cielec”<sup>59</sup>. Zagrożenie dla religii polega na tym, że „telewizyjne widowiska mogą stać się treścią religii”<sup>60</sup>.

Podsumujmy, z punktu widzenia Postmana religia w wydaniu kaznodziei telewizyjnych nie jest po prostu tym samym, tylko w innej formie, lecz – za sprawą zmiany formy – zjawiskiem innym, co do swej istoty. Popularność religii, masowa oglądalność, uczestnictwo w wielkich wydarzeniach religijnych wcale nie powinno cieszyć osoby z troską odnoszące się do jej przyszłości. Przeciwnie, te zjawiska powinny stać się powodem do niepokoju. Mamy bowiem do czynienia z czymś zupełnie innym niż religia znana z przeszłości. Popularność religii jest w istocie popularnością nowego typu rozrywki. Dodajmy także, że religia poddana tego typu wewnętrznemu przekształceniu nie spełnia nadziei, które pokładał w niej Tocqueville. Nie stanowi odpowiedzi na egzystencjalną niepewność człowieka, pogłębioną przez poczucie przerażenia wolnością w demokracji. Staje się odpowiedzią na inną silną potrzebę – zabawy.

## **Religia jako terapia**

Na koniec poświęcimy chwilę uwagi jednej z najważniejszych interpretacji przemian kultury XX wieku – koncepcji społeczeństwa terapeutycznego. Odwołamy się do poglądów Philipa Rieffa. Jest on autorem co najmniej dwóch niezwykle istotnych pojęć, które wzbogaciły nasz sposób rozumienia rzeczywistości: „człowiek psychologiczny” i „społeczeństwo terapeutyczne”.

---

<sup>57</sup> Tamże.

<sup>58</sup> Tamże, s. 175.

<sup>59</sup> Tamże.

<sup>60</sup> Tamże, s. 178.

Rieff posłużył się myślą Freuda w interpretacji przemian współczesnej kultury<sup>61</sup>. Poglądy Freuda, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych, znajdowały zwykle przychylny oddźwięk wśród lewicowych zwolenników idei emancypacji jednostki spod władzy tradycji. Teoria Freuda, zapewne wbrew jego intencjom, została użyta dla uzasadnienia programu walki z represyjną kulturą. Rieff wyciągnął z jego myśli inne wnioski. Wprawdzie jego stosunek do Freuda ewaluował, ale sprzeciwiał się popularnej w Ameryce interpretacji jego myśli. Uznanie Freuda za proroka rewolucji seksualnej uważał za godne pożałowania nieporozumienie. Według Rieffa Freud był „moralistą”, bronił potrzeby istnienia kultury, utrzymującej ludzkie skłonności pod kontrolą. Jego pesymistyczna koncepcja natury ludzkiej mogłaby posłużyć jako pożyteczna korekta liberalnego złudzenia dotyczącego postępu<sup>62</sup>.

Oddziaływanie Rieffa oczywiście nie ogranicza się do konserwatyzmu i trudno go uznać za konserwatystę w popularnym, publicystycznym tego słowa znaczeniu. Rieff nie był z pewnością typem intelektualisty zaangażowanego, do bieżących wydarzeń odnosił się z dystansem, przyjmując nieco wyniosłą pozę krytyka kultury. Jako wieloletni profesor i słynny nauczyciel, uważał, że nauczanie, które bierze stronę w walce o władzę i agituje na rzecz jednej ze stron walki jest hańbą. Jego najbardziej znana książka *The Triumph of the Therapeutic*<sup>63</sup> traktowana jest jednak jako klasyka konserwatyzmu amerykańskiego.

Jeśli spojrzymy na analizowany tu problem z jego perspektywy, zagadnienie religii pojawi się w zupełnie innym świetle. Jeśli jego interpretacja jest trafna, to religia uległa tak radykalnej przemianie, że należy mówić o nowym zjawisku, które ją zastąpiło. Zatrzymajmy się chwilę przy analizie przemian cywilizacji przedstawionych przez niego; na tym tle znaczenia nabierze jego pogląd na temat religii. Wyróżnia on cztery typy charakterologiczne, które, sukcesywnie, dominowały w dziejach cywilizacji zachodniej<sup>64</sup>.

Pierwszy był grecki „człowiek polityczny”. Platon wprowadził podział ludzkiej natury na wyższe i niższe elementy (rozum, temperament, namiętności) i zasugerował istnienie analogii między uporządkowaniem duszy człowieka a ładem politycznym. Władza rozumu nad namiętno-

<sup>61</sup> P. Rieff, *Freud: The Mind of the Moralizer*, Chicago and London 1979.

<sup>62</sup> J. Beer, *Pieties of Silence*, „The American Conservative” z 23.10.2006.

<sup>63</sup> P. Rieff, *The Triumph of the Therapeutic. Uses of Faith After Freud*, Wilmington 2006 (I wyd. 1966).

<sup>64</sup> P. Rieff, *The Feeling Intellect. Selected Writings*, Chicago and London 1990, s. 3–9.



ściami miała swój odpowiednik w panowaniu ludzi mądrych nad, kierującą się namiętnościami, masą.

Chrześcijaństwo, przejmując zaczerpniętą od Greków dystynkcję na to, co wyższe i niższe w ludzkiej naturze, zmodyfikowało je, tworząc koncepcję „człowieka religijnego”. Wiara zastępuje rozum w roli przewodnika; ten ostatni, w najlepszym razie, staje się dla niej wsparciem.

Trzeci typ wyróżniony przez Rieffa to „człowiek ekonomiczny” – wytwór liberalnego Oświecenia. Za jego sprawą dokonuje się wielka przemiana w myśleniu o człowieku. „Człowiek ekonomiczny” jest egoistyczny i hołduje niższemu pragnieniu, jednocześnie wierząc, że w ten sposób działa na rzecz wyższych. „Człowiek ekonomiczny” to typ przejściowy – toruje on drogę dla „człowieka psychologicznego”. Ten jest otwartym egoistą, który myśli tylko o tym, co jest dobre dla niego. Rieff sądził, że obserwujemy triumf tego typu charakterologicznego, a jego narodziny zostały po raz pierwszy zanalizowane przez Freuda.

W odróżnieniu od swoich poprzedników nie przyjmuje on rozróżnienia na to, co wyższe i niższe w człowieku. O ile edukacja w przeszłości miała na celu właściwe podporządkowanie tego, co niższe temu, co wyższe, to edukacja „człowieka psychologicznego” zostaje zastąpiona terapią, która ma go na uczyć, jak żyć ze sprzecznymi impulsami, które dochodzą w nim do głosu. Jego nastawienie do targających nim impulsów jest „egalitarne”, to znaczy – nie hierarchizuje własnych pragnień. Kultura stworzona przez „człowieka psychologicznego” polega na odrzuceniu „ładu symbolicznego”, który nakładał na ludzkie potrzeby ograniczenia i uczył jednostkę, jak spełniać własne pragnienia w sposób, który nie stanowi zagrożenia dla kultury. Skoro kultura łączy się z istnieniem ograniczeń i moralnych wymagań nakładanych na jednostkę, to ich odrzucenie oznacza zastąpienie kultury przez anty-kulturę. „Człowiek psychologiczny” myśli o życiu w kategoriach „czucia się dobrze z samym sobą”; sprzyja temu cywilizacja konsumpcyjna i nowoczesne technologie, które mnożą dobra, dzięki którym może koncentrować się na sobie.

Jakie miejsce zajmuje religia w życiu „człowieka psychologicznego”? „Człowiek religijny” należy do przeszłości, która bezpowrotnie minęła. Współczesne chrześcijaństwo Rieff postrzegał jako zbiór dekoracji, które tylko zewnątrz przypominają dawną budowlę. Jeśli istotą terapeutycznej antykultury jest odrzucenie moralnych wymagań, to oznacza, że ma ona charakter antyreligijny. Jak zatem wyjaśnić to, że jest nadal dużo ludzi, którzy uważają siebie za wierzących chrześcijan? Rieff uważa, że to, co uważane jest za religię, to substrat spreparowany na potrzeby terapii. Religia w życiu „człowieka psychologicznego” sprowadzona zostaje

do funkcji terapeutycznych. Nawet jeśli uważa on siebie za człowieka religijnego to redukuje ją do tego celu.

Charakterystyczny dla wrażliwości terapeutycznej sposób myślenia i postrzegania przeniknął do religii. Ludzie identyfikujący się z religią są osobami „odgrywającymi rolę”. „Wierzysz – twierdzi Rieff – bowiem myślisz, że jest to dobre dla ciebie, a nie z powodu czegoś, co zawarte jest w tym wierzeniu. Osoby ortodoksyjne znajdują się w pożałowania godnej sytuacji, ponieważ są ortodoksyjne z powodów terapeutycznych”<sup>65</sup>. Odnosząc się do chrześcijaństwa w Ameryce Rieff, mówił z nieskrywaną dezaprobatą, iż jest to chrześcijaństwo zredukowane do potrzeb terapeutycznej anty-kultury. „Wierzący” zadaje pytanie: Czy wiara w Jezusa jest dobra dla mnie? Rieff taki typ religijności określa jako „żałosny”<sup>66</sup>.

## Zakończenie

Przedstawione wyżej interpretacje religii pokazują, z jak bardzo skomplikowaną materią mamy do czynienia. Badania ilościowe dotyczące religijności Amerykanów, którymi upajają się niektórzy konserwatyści, pokazują albo część problemu, albo są po prostu mylące. Dla wielu konserwatystów religia jest oczywistym sojusznikiem. Nie brakuje jednak wśród nich autorów dostrzegających przekształcenia, jakim uległa, które czynią ją wątpliwym sojusznikiem. Dla wielu z nich ożywienie religijne i większa obecność religii w życiu publicznym traktowane są jako odpowiedź na kryzys współczesnej kultury. Najbardziej przenikliwym spośród nich nie umknął uwadze jednak fakt, że religia sama znajduje się w stanie kryzysu. Uległa chorobie, która dręczy całą współczesną kulturę. Niekiedy ożywienie religijne oznacza po prostu wzrost obecności jej chorobliwych przejawów.

<sup>65</sup> R.J. Neuhaus, 7.10.06 *Philip Rieff has died at age 83...*, „First Things” z 10.07.2006 r.

<sup>66</sup> *The ideas interview: Philip Rieff*, „The Guardian” z 5.12.2005.

## STRESZCZENIE

Tematem artykułu jest pogląd amerykańskich konserwatystów na temat religii w okresie „ożywienia religijnego” wśród chrześcijan. Autor uważa, że ich stosunek do religii jest ambiwalentny. Z jednej strony, uważają oni, że religia jest odpowiedzią na kryzys nowożytnego sekularyzmu. Z drugiej strony, niektórzy z nich myślą, że stanowi ona zagrożenie dla ładu politycznego, ponieważ chrześcijaństwo znajduje się w stanie głębokiego kryzysu. W trakcie ostatnich dekad zostało one przekształcone przez wpływy kultury demokratycznej, egalitarnej i terapeutycznej.

*Leszek Nowak*

## TROUBLESOME ALLY. AMERICAN CONSERVATISM AND RELIGION

The subject of this article is American Conservative's view on religion at the time of „Christian Awakening”. The Author argues that it is ambivalent. On the one hand, they claim that religion is an answer to the crisis of modern secularism. On the other hand, some of them think that it poses a threat to the political order because Christianity is in a deep crisis. Over the last decades it has been transformed by democratic, egalitarian and therapeutic culture.

**KEY WORDS:** *conservatism, religion, crisis, Christianity, right-wing, America*

*Renata Mieñkowska-Norkiene*

## **Konflikty w rządzeniu ponadnarodowym – studium przypadku Unii Europejskiej**

### **SŁOWA KLUCZOWE:**

*konflikty polityczne, rządzenie ponadnarodowe, koło konfliktu Moore'a, europeizacja, wielopoziomowy system polityczny Unii Europejskiej*

### **Wprowadzenie**

Ralf Dahrendorf, jeden z najbardziej znanych analityków konfliktów społecznych, zwrócił niegdyś uwagę, iż życie społeczne naszpikowane jest sytuacjami konfliktogennymi, w ramach których pojawiają się liczne zderzenia podejść, sytuacje przymusu jednych wobec innych, zmiany i dezintegracje<sup>1</sup>.

Rok 2011, naznaczony kryzysem gospodarczym strefy Euro i całej Unii Europejskiej, okazał się być rokiem wielu konfliktów związanych z kryzysem Unii, ale też rokiem usilnych prób przezwyciężenia unijnych konfliktów z wykorzystaniem zapomnianej już nieco zasady solidarności. Problemy, z jakimi Unia zderzyła się w świetle kryzysu, skłaniają do nieco głębszego zastanowienia się nad kwestią zarządzania konfliktami w systemie politycznym Unii Europejskiej i nad oceną dotychczasowych strategii Unii Europejskiej w tym zakresie. Aby jednak tego dokonać, należałoby dokonać zarówno pewnej typologii konfliktów, z jakimi zderza się Unia Europejska, jak i kategoryzacji sposobów zarządzania tymi konfliktami. Wbrew pozorom nie jest to do łatwe zadanie, bowiem, z racji na znacznie

<sup>1</sup> Zob. R. Dahrendorf, *Teoria konfliktu w społeczeństwie przemysłowym*, [w:] W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki, *Elementy teorii socjologicznych*, Warszawa 1975, s. 433.

bardziej skomplikowaną strukturę niż w przypadku klasycznych systemów politycznych państw członkowskich, nie można zastosować do badania konfliktów w Unii Europejskiej metod typowych dla klasycznych systemów politycznych<sup>2</sup>. Nie można do badania konfliktów w Unii zastosować także metodologii zwykle stosowanej przez badaczy konfliktów w stosunkach międzynarodowych, bowiem Unia nie może być już traktowana ani jako organizacja międzynarodowa ani jako zbiór państw realizujących indywidualne relacje międzynarodowe z innymi krajami. W szczególności po utworzeniu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych nie ma właściwie wątpliwości co do tego, że państwa członkowskie nie są już odrębnymi aktorami na scenie międzynarodowej, niezależnymi od Unii, a Unia nie jest już tylko ich zbiorem bez prawa do odrębnego stanowiska. A zatem Unia w artykule będzie traktowana jako wielopoziomowy, złożony system polityczny posiadający wiele cech odrębnych od klasycznego Eastonowskiego, Almondowskiego czy Parsonsowskiego<sup>3</sup> ujęcia systemu politycznego. W ramach systemu UE konflikty mają zarówno charakter wewnętrzny, jak i zewnętrzny, a także dotyczą różnych poziomów systemu. Jednocześnie Unia Europejska jest w artykule traktowana jak przykład systemu opartego na rządzeniu ponadnarodowym, w którym następują procesy noszące pewne cechy globalizacji, jednak nie do końca z nimi tożsame. W rządzeniu ponadnarodowym występuje tak duża różnorodność podmiotów i sieci powiązań między nimi, ciągle zmieniających się w czasie, że trudno o jednoznaczne diagnozowanie interesów poszczególnych podmiotów przez inne podmioty z nimi powiązane czy od nich zależne, a co za tym idzie, łatwo o konflikty z tego wynikające<sup>4</sup>. W Unii Europejskiej, jako wariancie rządzenia ponadnarodowego, obok klasycznych procesów globalizacji, opartych na ponadnarodowej współpracy ekonomicznej i komunikacji, występują także procesy określane mianem europeizacji, czyli wpływu procesów integracji europejskiej na państwa narodowe oraz regiony, a *de facto* także na różne inne podmioty,

---

<sup>2</sup> Por.: E. Ponczek, *Etiologia konfliktów politycznych – możliwości i ograniczenia eksplanacyjne*, [w:] A. Kasińska-Metryka, R. Miernik (red.), *My i oni Rola, miejsce i znaczenie konfliktów w polityce*, s. 86–91.

<sup>3</sup> Por.: S. Wróbel, *Dynamika systemu politycznego w ujęciu Talcotta Parsonsa. Proces i zmiana polityczna*, „Studia Polityczne” 1993, nr 1–2.

<sup>4</sup> Por.: A. Rothert, *Wielopoziomowość władzy w sieci*, [w:] S. Sulowski (red.), *Polityka na szczeblu samorządu terytorialnego*, „Studia Politologiczne” 2011, Vol. 20, s. 90–93, por.: A. Chodubski, *Cywilizacyjna interpretacja konfliktów społeczno-politycznych*, [w:] A. Wojtas, M. Strzelecki, *Konflikty społeczno-polityczne w III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2001, s. 12–20.

na przykład firmy prywatne czy obywatele państw Unii Europejskiej<sup>5</sup>. Europeizacja w artykule będzie jednak jedynie jednym z aspektów wielopoziomowego rządzenia w Unii Europejskiej, w ramach którego mogą pojawiać się konflikty, nie zaś przedmiotem artykułu.

Aby rzetelnie dokonać badania konfliktów występujących w Unii Europejskiej, jako systemie opartym na rządzeniu ponadnarodowym, należy wyraźnie określić, co w przypadku poniższej analizy jest rozumiane jako „konflikt polityczny” w takim systemie. Otóż konflikt polityczny występuje wówczas, kiedy w ramach jakiegoś aspektu życia politycznego określonego systemu dochodzi do sytuacji, w której pojawiają się przeciwstawne sobie, często wykluczające się tendencje. Takie sprzeczne tendencje są charakterystyczne dla polityki od zarania dziejów ludzkości. Istnieją nawet teorie określające konflikt jako najważniejszy instrument politycznego zarządzania<sup>6</sup>. Najczęściej z przeciwstawnymi tendencjami mamy do czynienia wówczas, kiedy występuje ograniczona ilość danego zasobu, z którego chce skorzystać kilka stron konfliktu. W przypadku konfliktów politycznych takim zasobem najczęściej jest władza i wpływ na decyzje polityczne. Ponieważ w kontekście rządzenia ponadnarodowego ośrodków władzy może być wiele a samo określenie, co jest władzą i wpływem na decyzje polityczne rzeczywiście jest, a co nie jest (i jacy aktorzy na globalnej scenie rządzenia mają taki wpływ) jest trudne, tym większym wyzwaniem jest analiza konfliktów w sferze takiego rządzenia.

Z punktu widzenia autorki niniejszego artykułu, choć dość odważnym, ale skutecznym sposobem jak najbardziej szerokiego i rzetelnego ujęcia spektrum konfliktów w Unii Europejskiej i przedstawienia efektywności zarządzania nimi przez Unię jest sięgnięcie do metodologii psychologii społecznej i wykorzystanie w tym celu narzędzia, jakim jest tzw. koło konfliktu Moore'a<sup>7</sup>. Pomimo iż w naukach politycznych badania konfliktów mają długą tradycję, wiązały się one jak dotąd głównie z idiograficznym ujęciem konfliktów, jako sytuacji, w ramach których pokój może zostać zastąpiony wojną. Tymczasem interdyscyplinarne

<sup>5</sup> Por.: S. Sulowski, *Państwo narodowe w procesie integracji europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Wstęp. Integracja europejska*, Warszawa 2006, s. 74, także: S.S. Andersen, K.A. Eliassen, *Making Policy in Europe: The Europeanization of National Policy-Making*, London, Thousand Oaks, New Delhi 2001, s. 32–55.

<sup>6</sup> Por.: S.P. Robbins, *Zasady zachowania w organizacji*, Poznań 2001, s. 178–181, por. także: A.K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 2002, s. 672–673, 715–717.

<sup>7</sup> Zob.: Ch. Moore, *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*, San Francisco 1996, s. 132–140.

podjęcie nomologiczne, czerpiące z teorii zarządzania wydaje się w większym stopniu tłumaczyć znacznie bardziej złożone aspekty występowania konfliktów niż tylko te pokojowo-wojenne<sup>8</sup>. Zanim jednak dokonana zostanie analiza konfliktów w Unii Europejskiej z wykorzystaniem koła konfliktu, należałoby sformułować tezę niniejszych rozważań. Zawiera się ona w twierdzeniu, iż Unia Europejska, jako wielopoziomowy system polityczny, oparty na rządzeniu ponadnarodowym, efektywnie zarządza zarówno swoimi konfliktami wewnętrznymi, jak i konfliktami, w których jest zaangażowana jako strona lub jako mediator przede wszystkim z racji na fakt, iż w ramach systemu UE we właściwy sposób są diagnozowane przyczyny konfliktów, a demokracja deliberatywna umożliwia odpowiednie zarządzanie różnymi rodzajami konfliktów. W mniejszym stopniu Unia Europejska radzi sobie z reagowaniem kryzysowym, wymagającym szybkiego i elastycznego reagowania na konflikty wewnętrzne oraz pojawiające się poza granicami Unii. Z punktu widzenia powyższej tezy, koło konfliktu Moore'a jest narzędziem niemal doskonałym, ponieważ umożliwia diagnozę przyczyn konfliktów (etiologiczne podejście do zarządzania konfliktami), a nie tylko ich przebiegu i konsekwencji.

## **Przyczyny konfliktów w świetle teorii Christophera Moore'a**

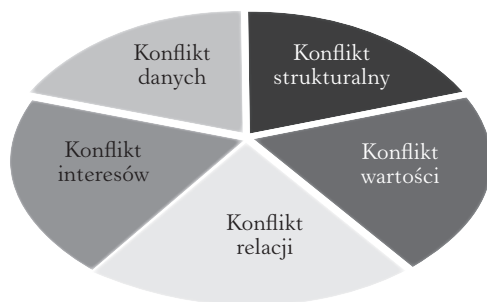
Koło konfliktu to teoria stworzona przez wybitnego badacza konfliktów społecznych oraz znanego mediatora, Christophera Moore'a. Zakłada ono, iż wszystkie konflikty, jakie występują w przestrzeni stosunków międzyludzkich można podzielić na pięć kategorii ściśle związanych z przyczynami tychże konfliktów. Te kategorie to: 1. konflikty relacji, 2. konflikty wartości, 3. konflikty danych, 4. konflikty strukturalne, 5. konflikty interesów.

Każda z powyższych kategorii konfliktów odnosi się do różnego typu przyczyn, jakie wpływają na pojawienie się danego typu konfliktu. Konflikt relacji pojawia się w sytuacji, w której strony są wobec siebie nieprzyjaźnie nastawione nie z racji na działania, które mogły wzbudzić ich wzajemny sprzeciw wobec siebie, ale ze względu na przynależność do grupy znienawidzonej lub akceptowanej, wobec której relacje są trudne i nacechowane uprzedzeniami. Konflikt relacji charakteryzuje się silnymi negatywnymi emocjami, błędną percepcją różnych działań drugiej strony (najczęściej

---

<sup>8</sup> Por.: J. Kukułka, *Politologiczne podejście do pokoju*, [w:] J. Kukułka, *Pokój w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1991, s. 9–22.

Poniższy rysunek przedstawia koło konfliktu Christophera Moore'a



postrzeganiem ich jako negatywne), a także niechęcią do komunikowania się z drugą stroną. Przykładem mogą tu być relacje palestyńsko-izraelskie, w ramach których, nawet, jeśli niektórzy członkowie obu grup nie doświadczyli bezpośrednio wrogości ze strony przedstawicieli drugiej z grup, i tak są wobec nich nieprzyjacielsko nastawieni<sup>9</sup>. Konflikt wartości to typ konfliktu, który powstaje w związku z faktem podzielenia różnych, często wykluczających się wartości, a także w związku z różnicami w postrzeganiu przez stronę „ja” lub „my” w kategoriach jednostki (grupy) o określonym systemie wartości. Krystyna Skarżyńska pisze o konflikcie wartości jako szczególnie znaczącym w życiu politycznym, bowiem to wartości najczęściej uzasadniają ludzkie działania bohaterskie, ale także to wartości niejednokrotnie posuwają ludzi do wojen, zachowań okrutnych, zemsty<sup>10</sup>. Ludzie są nawet skłonni wybaczyć niejedną niecny czyn popełniony w imię obrony wartości, czego przykładem jest choćby ustanowienie odrębnej kategorii zbrodni tzw. „w afekcie”, która wiąże się z silnymi emocjami, a te z obroną pewnych wartości. W sytuacji konfliktu wartości ludzie najczęściej nie wykazują elastyczności w podejściu do wartości innych i podkreślają nadrzędność swoich wartości wynikających z tradycji, religii, ideologii. Klasycznym przykładem tego typu konfliktu jest walka o umożliwienie Muzułmanom-imigrantom w Europie Zachodniej swobody manifestowania swojej religii i wartości w państwach europejskich (np. przez noszenie burek, akceptację określonego podejścia wobec kobiet itp.). Konflikt danych oparty jest na założeniach, które są sprzeczne, ponieważ bazują na sprzecznych danych stron konfliktu. Dane dotyczące tej samej kwestii mogą wywołać, a nawet eskalować konflikt,

<sup>9</sup> Por.: J. Gelvin, *Konflikt izraelsko-palestyński*, Kraków 2009.

<sup>10</sup> Por.: K. Skarżyńska, *Człowiek a polityka. Zarys psychologii politycznej*, Warszawa 2005, s. 251–253.



ponieważ strony mogły je w różny sposób zebrać, różnie interpretować, a nawet w różny sposób zrozumieć i wyciągnąć błędne wnioski. Dość wyraźnym przykładem konfliktu danych jest konflikt między osobami popierającymi działania zapobiegające globalnemu ociepleniu (np. emitowanie CO<sub>2</sub> itp.), a osobami wątpiącymi w to, czy ludzka działalność przyczynia się do zwiększania się globalnego ocieplenia, a tym samym do jego zahamowania lub zmniejszenia się. Bazując na podobnych danych różne jednostki i grupy wyciągają różne wnioski, niejednokrotnie prowadzące do konfliktów o dość dramatycznym przebiegu, jak ten dwóch profesorów, między którymi doszło do ostrej wymiany zdań w związku z ich różnym podejściem do kwestii energii jądrowej, opartym na różnej interpretacji tych samych danych<sup>11</sup>.

Trzy powyższe kategorie konfliktów dotyczą sporów, którymi stosunkowo trudno zarządzać tymczasem dwie pozostałe kategorie, czyli konflikty strukturalne i konflikty interesów łatwiej rozwiązać. Konflikt strukturalny dotyczy sytuacji, w której nawet osoby czy grupy zupełnie się nie znające mogą pozostawać w sytuacji konfliktu, ponieważ zostały w nią niejako „wrzucone” w ramach pewnej struktury. Typowym przykładem są tu osoby ubiegające się o jedno stanowisko pracy. Pomimo iż strony konfliktu nie znają się, pozostają w konflikcie, bowiem pełny dostęp do ograniczonych zasobów (jedno stanowisko pracy) może mieć tylko jedna z nich. Konflikt strukturalny dotyczy często relacji przełożonych i podwładnych czy sytuacji, gdzie występuje nierówny rozkład sił i wpływów. Konflikt interesów dotyczy natomiast konkretnych oczekiwań stron konfliktu wobec siebie nawzajem<sup>12</sup>, przy czym wyróżnia się tu trzy najważniejsze rodzaje interesów, mianowicie: rzeczowe, proceduralne i psychologiczne. Te pierwsze dotyczą ilości lub wielkości przedmiotu sporu, te drugie sposobu, w jaki osiąga się rozwiązanie albo do niego nie dochodzi, natomiast psychologiczne interesy dotyczą szacunku, jaki strony wyrażały wobec siebie podczas prób rozwiązania sporów.

Wielość podmiotów rządzenia w Unii Europejskiej powoduje, iż występują w jego ramach wszystkie rodzaje konfliktów, a zatem zarówno te, którymi łatwiej zarządzać, czyli strukturalne i interesów, jak również te, które należałoby przetransformować na konflikty interesów lub strukturalne (czyli konflikty relacji, wartości i danych). Narzędziem takiej

---

<sup>11</sup> Konflikt dotyczył wymiany zdań w programie „Fakty po Faktach” TVN24, wyemitowanym 12 marca 2011 r., między specjalistą od energetyki jądrowej prof. Władysławem Mielczarskim i fizykiem prof. Łukaszem Turskim.

<sup>12</sup> Por.: M. Tabernacka, *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2009, s. 225.

transformacji jest demokracja deliberatywna, w ramach której z kolei stosowane są takie instrumenty, jak: negocjacje, dyskusje ustrukturyzowane i formalne, ale też te nieformalne, dążenie do kompromisów i konsensusów, mediacje, inicjowanie dyskursu publicznego i komunikacji między obywatelami a instytucjami różnych poziomów UE, zasady prawne np. solidarność czy subsydiarność, ale też nieusankcjonowana prawnie tolerancja<sup>13</sup>, wreszcie pewne elementy demokracji bezpośredniej, jak inicjatywa obywatelska czy system SOLVIT. Zanim jednak zbadane zostaną mechanizmy zarządzania konfliktami w Unii Europejskiej jako formie rządzenia ponadnarodowego, warto wyznaczyć kilka kategorii tych konfliktów, z uwzględnieniem ich przyczyn.

### **Kategorie konfliktów w Unii Europejskiej – wielopoziomowym systemie politycznym opartym na ponadnarodowym rządzeniu**

Rządzenie w Unii Europejskiej odbywa się na kilku poziomach, to znaczy podmioty władzy na poziomie europejskim (instytucje UE), państw członkowskich, regionów, wreszcie lokalnym, a nawet jednostkowym (wyrazem jednostkowego wpływu na władzę jest choćby inicjatywa obywatelska i możliwość obrony swoich praw przez obywateli przed sądami krajowymi i europejskimi), mają na siebie wzajemny wpływ, są od siebie w pewnym sensie zależne, a to powoduje, iż może się między nimi pojawić konflikt<sup>14</sup>. A zatem każdy z rodzajów konfliktów ujętych w kole konfliktu Moore'a może następować między różnymi rodzajami podmiotów z różnych poziomów systemu Unii Europejskiej, a także może dotyczyć relacji różnych podmiotów z podmiotami spoza Unii Europejskiej. Poniższa tabela kategoryzuje konflikty związane z wielopoziomowym systemem politycznym UE pod kątem zarówno ich przyczyn (zgodnie z metodologią Moore'), jak i pod kątem ich stron (z różnych poziomów systemu) oraz miejsca występowania (wewnątrz UE i poza nią).

<sup>13</sup> Por.: W.J. Cynarski, *Proces globalizacji. Dialog kultur czy konflikt wartości*, Rzeszów 2002, s. 155–156.

<sup>14</sup> Morton Deutsch – jeden z najwybitniejszych badaczy konfliktów społecznych – określa wzajemną zależność od siebie stron konfliktu jako warunek *sine qua non* jego pojawienia się, a zatem każda współzależność jest konfliktem w fazie potencjalnej. Por.: M. Deutsch, *Subjective features of conflict resolution: Psychological, social and cultural influences*, [w:] R. Vayrynen (ed.), *New Directions in Conflict Theory: Conflict Resolution and Conflict Transformation*, Londyn 1991, s. 26–53.

Tabela

Konflikty wewnętrzne UE w ramach jednego poziomu	Konflikt relacji	Konflikt wartości	Konflikt danych	Konflikt strukturalny	Konflikt interesów
<p>- konflikt polsko-litewski, słowacko-węgierski i inne europejskie konflikty związane z mniejszościami narodowymi, np. mniejszością romską; – konflikt między państwami tzw. „starej” Unii, a państwami „nowej” Unii; – konflikt między Niemcami i Francją o największe wpływy na kształt systemu UE; konflikt między Flandrami a Waloniami w Belgii</p>	<p>- konflikt między bardziej zorientowaną katolicko Europą Wschodnią, a laicką Europą Zachodnią; – konflikty między rodzinami partii europejskich w Parlamencie Europejskim – np. socjalistów z przedstawicielami EPP-ED; - konflikt między państwami członkowskimi, dotyczący ratyfikacji Karty Praw podstawowych (niektóre kraje nie zgadzały się na jej akceptację ze względu na ochronę tradycyjnych wartości;</p>	<p>- konflikt między państwami członkowskimi w kwestii zasadności wspierania na poziomie europejskim określonej polityki, np. rolnej; - konflikt dotyczący interwencji w przemyśle, rolnictwo itp.</p>	<p>- konflikty między instytucjami mającą inicjatywę prawodawczą w UE (Komisją Europejską) a instytucjami, które mają prawo odrzucenia projektu ustawodawczego Komisji (Parlament Europejski, Rada); konflikt między legislacją a egzekutywą na poziomie krajowym w zakresie wpływu na stanowiska krajowe w instytucjach europejskich</p>	<p>- konflikt dotyczący liczby głosów poszczególnych państw UE w Radzie przy tworzeniu przepisów dotyczących Traktatu Lizbońskiego; – konflikt między państwami członkowskimi strefy EURO, dotyczący wsparcia dla Grecji; konflikt dotyczący protekcjonizmu gospodarczego między różnymi państwami UE (np. Czechami i Francją)</p>	

<b>Konflikty wewnętrzne UE między różnymi poziomami</b>	<b>Konflikt relacji</b>	<b>Konflikt wartości</b>	<b>Konflikt danych</b>	<b>Konflikt strukturalny</b>	<b>Konflikt interesów</b>
<p>- konflikt między państwami, którymi rządzą opcje eurosceptyczne i instytucjami europejskimi; - konflikt między regionami dążącymi do suwerenności (Baskonia, Szkocja, Katalonia), a państwami, do których należą; konflikt między eurosceptycznymi i nacjonalistycznie nastawionymi państwami, regionami, obywatelami a Unią</p>	<p>- konflikt między Konwentem Europejskim, a państwami członkowskimi w czasie prac nad Eurokonstytucją; - konflikt między państwami członkowskimi basenu Morza Śródziemnego o oparty na sześciu przywilejach modelu społecznym, a Unią Europejską promującą model w mniejszym stopniu oparty na przywilejach społecznych</p>	<p>- konflikty między regionami i państwami członkowskimi a instytucjami europejskimi w zakresie realizacji polityki regionalnej; - konflikt związany z dostępem i interpretacją informacji związanych z ochroną konkurencji między państwami członkowskimi (i przedsiębiorstwami) a Komisją Europejską; - konflikt dotyczący podejmowania przez UE i kraje członkowskie działań na rzecz z globalnym ociepleniem; - konflikty między proekologicznymi państwami UE i UE, a państwami członkowskimi nastawionymi na rozwój gospodarczy i infrastrukturalny</p>	<p>- konflikty w ramach koordynacji polityk unijnych w państwach członkowskich, wynikające z niedostatecznego uregulowania prawnego pewnych procedur lub wpływu polityków na administrację; - konflikt kompetencyjny między Wysokim Przedstawicielem ds. Polityki Zagranicznej UE, a Prezydentą; konflikty kompetencyjne między instytucjami europejskimi a państwami członkowskimi</p>	<p>- konflikt między Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, broniącym interesów obywateli UE, a państwami członkowskimi, które te interesy naruszają dla zabezpieczenia własnych; - konflikty dotyczące procedur egzekwowania przez Unię zobowiązań państw członkowskich (np. w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu)</p>	

	<b>Konflikt relacji</b>	<b>Konflikt wartości</b>	<b>Konflikt danych</b>	<b>Konflikt strukturalny</b>	<b>Konflikt interesów</b>
<b>Konflikty zewnętrzne, w których Unia Europejska jest stroną</b>	- konflikt między instytucjami europejskimi a organizacjami terrorystycznymi; – konflikt między Unią Europejską a Rosją;	- konflikty między wartościami promowanymi przez Unię Europejską (zawartymi w Kartie Praw Podstawowych) a wartościami radykalnego Islamu;	- konflikt UE-immigranci i państwa, z których przybywają Imigranci z Afryki Północnej;	- konflikty między lepiej rozwiniętą Unią Europejską, a niektórymi państwami rozwijającymi się (np. rządzonymi przez dyktatorów niechętnych Unii); – konflikt między UE, a państwami kandydującymi do członkostwa	- konflikty terytorialne między niektórymi krajami UE, a państwami spoza UE (np. kwestia cypryjska)
<b>Konflikty zewnętrzne, w których Unia Europejska jest mediatorem</b>	- konflikt między Gruzją a Rosją; – konflikty bałkańskie; konflikt w Zatoce Perskiej	- konflikt między kobietami i osobami o liberalnych poglądach w Islamie, a władzami krajów, z których pochodzą	- konflikt między krajami o różnych podejściach do globalnych problemów w ramach ONZ;	- sytuacje klęsk żywiołowych na świecie;	- konflikt na Wybrzeżu Kości Słoniowej
<b>Konflikty zewnętrzne o bezpośrednim lub pośrednim znaczeniu dla Unii Europejskiej</b>	- konflikty w niektórych państwach afrykańskich, np. konflikt Rwandański	- konflikty między radykalnymi islamistami i państwami, a tymi mniej radykalnymi, otwartymi na przyjęcie większości praw człowieka	- konflikty dotyczące koncepcji wsparcia rozwoju Afryki między Chinami a państwami afrykańskimi, w których Chińczycy inwestują	- tzw. dylemat lojalności państw członkowskich UE z Europy Środkowej i Wschodniej, odnoszący się do kwestii upatrywania przez te kraje gwaranta bezpieczeństwa w Unii oraz/ albo w NATO	- konflikt technologiczny między Chinami a Stanami Zjednoczonymi

Źródło: opracowanie własne.

Ponadnarodowy charakter rządzenia w Unii Europejskiej czyni z niej system podatny na rozliczne konflikty wynikające z wielości relacji, na jakich Unia jest oparta i poziomów, na jakich rządzenie to jest realizowane. To zaś oznacza także różnorodność przyczyn konfliktów, zachowania stron w ich ramach, przebiegu konfliktów włącznie z próbami ich rozwiązania lub wsparcia zewnętrznego takiego rozwiązania, np. przez mediatorów czy facylitatorów, poprzez negocjacje czy dyskusje. Istotą „ujarzmienia” tej różnorodności występowania sytuacji konfliktowych w UE i właściwe rozwiązywanie konfliktów, jest uczynienie z jednego z trzech trudnych do rozwiązania rodzajów konfliktów, czyli konfliktów relacji, wartości i danych, konfliktu znacznie łatwiejszego do rozwiązania, czyli konfliktu strukturalnego lub konfliktu interesów. Poniższy rysunek pokazuje rozdział koła konfliktów na część „trudniejszą” do rozwiązania (wydzielone części w górnym obszarze koła) oraz „łatwiejszą”, czyli dwa rodzaje konfliktów z dolnej części koła.



Źródło: opracowanie własne, [za:] Ch. Moore, *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*, San Francisco 1996.

W dalszej części artykułu przedstawione zostaną konkretne sposoby zamiany konfliktów relacji, wartości i danych na konflikty strukturalne i interesów, głównie w ramach narzędzi typowych dla demokracji deliberatywnej, jednak już teraz warto zwrócić uwagę na fakt, iż wielopoziomowy system polityczny unii Europejskiej, podobnie, jak sieci tworzące się w ramach globalizacji, opierają się głównie na relacjach gospodarczych. Ułatwia to operowanie w ramach deliberacji językiem interesów i struktury, a utrudnia odnoszenie się do kategorii relacji, wartości czy konkretnych danych, co byłoby typowe np. dla państwa narodowego czy nawet regionu. Poniższy rozdział będzie dotyczył sposobów przekierowywania uwagi z polityki realnej, opartej na wartościach i relacjach, na

deliberatywną, opartą na dyskusjach, negocjacjach i kompromisie albo/ oraz konsensusie.

## **Podejście do zarządzania konfliktami w wielopoziomowym systemie Unii Europejskiej**

Istotą strategii podejścia do zarządzania konfliktami w Unii Europejskiej jest kwestia postrzegania konfliktu jako sytuacji zerojedynkowej albo jako sytuacji o charakterze: „wygrana-wygrana” (z ang. „win-win”). To drugie podejście cechuje demokrację deliberatywną, w której ramach zarządzanie konfliktami nie dotyczy wyłącznie „okopywania się” stron konfliktu na pozycjach, ich zdaniem, umożliwiających najbardziej skuteczną walkę o realizację własnego interesu (niezależnie od tego, czy interes ten jest zbieżny z interesem Unii Europejskiej określonym jej celami traktatowymi i niezależnie od kosztu takiej walki). Demokracja jako taka – jako system oparty na procedurach, w ramach których większość decyduje o życiu społeczeństwa, sama w sobie zakłada konflikt tych, którzy chcą zdobyć władzę, który zaostrza się, gdy władzę zdobywa tylko jedna z grup do takiej władzy dążących. Taką demokrację – o charakterze przedstawicielskim – typową dla państw narodowych, legitymizują procedury i prawo. W takiej demokracji wolę społeczeństwa reprezentują partie polityczne, przy czym kontrowersje wokół sposobu finansowania partii i ich rzeczywistej funkcji podważają niektóre aspekty ich rzetelności w odzwierciedlaniu rzeczywistej woli społeczeństwa – suwerena<sup>15</sup>. Demokracja deliberatywna w swym założeniu odnosi się do sytuacji, w której obywatele mają większy wpływ na sytuację polityczną niż tylko poprzez akt wyborczy, ponieważ otrzymują pełną informację dotyczącą powodów, dla których dana decyzja została podjęta, wyciągać na tej podstawie wnioski, a także, co już dotyczy systemu Unii Europejskiej, współdecydować o tym, który poziom w największym stopniu zabezpieczy interesy obywateli (np. może to być poziom europejski, jeśli państwo narodowe nie jest w stanie lub nie chce)<sup>16</sup>. Demokracja deliberatywna jako koncept

---

<sup>15</sup> Por.: R.S. Katz, P. Mair, *Changing models of Party Organization and Party Democracy. The Emergency of the Cartel Party*, „Party Politics” 1995, vol. 1, nr 1.

<sup>16</sup> Przykładem takiej sytuacji jest niewłaściwe wdrożenie dyrektywy na poziomie krajowym, skutkujące niemożnością skorzystania z jej przepisów przez obywateli. Jeśli dyrektywa jest dla obywateli korzystna, a jej złe wdrożenie pozbawia ich korzyści, mogą walczyć o realizację swoich interesów przed Komisją Europejską czy przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości.

wdrażany w życie w Unii Europejskiej umożliwia twórcze podejście do konfliktów, jakie z UE są związane, oparte na szukaniu kompromisów, konsensusów, konstruktywnych i elastycznych rozwiązań. Efektywność takiego zarządzania konfliktami legitymizuje ich uczestników oraz ich działania<sup>17</sup>. Legitymizacja to proces, który można rozpatrywać w dwóch zasadniczych perspektywach: ustrojowej (obiektywnej) i socjologicznej (subiektywnej)<sup>18</sup>. Ta pierwsza dotyczy ujęcia legitymizacji jako procesu uprawomocnienia systemu politycznego lub jego elementów, natomiast ujęcie socjologiczne dotyczy legitymizacji jako procesu akceptacji systemu politycznego lub jego elementów przez suwerena<sup>19</sup>. I właśnie to drugie ujęcie dotyczy demokracji deliberatywnej, ponieważ w jej ramach, choć nie wszystkie działania stron różnych stosunków są ściśle określone prawem, jednak efektywne funkcjonowanie systemu, w tym efektywne zarządzanie konfliktami w jego ramach legitymizuje podmioty władzy. Ponieważ Unia Europejska jest bardzo złożonym systemem funkcjonującym w ramach wielu poziomów, tym większe znaczenie ma dla niej legitymizacja socjologiczna wobec zagubionych w gąszczu prawa UE obywateli.

Koncept demokracji deliberatywnej narodził się w latach 70. XX w. właśnie jako odpowiedź na wyzwania związane z legitymizacją systemów politycznych w ogóle, a w szczególności nowo tworzących się systemów opartych na rządzeniu ponadnarodowym<sup>20</sup>. Koncept ten stał się jednym z aspektów rozważań takich teoretyków demokracji jak Juergen Habermas czy John Rawles, którzy widzieli w nim szansę na nowoczesną podstawę filozoficzną teorii systemów politycznych<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Por.: K. Bachmann, *Konwent o przyszłości Europy Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wieloplasczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004, s. 28–103.

<sup>18</sup> Kategoryzacja własna autorki.

<sup>19</sup> Por.: K.A. Wojtaszczyk, *Metodologiczne problemy konceptualizacji badań nad problemami legitymizacji integracji europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Legitymizacja procesów integracji europejskiej*, Warszawa 2005, s. 9–11.

<sup>20</sup> Za prekursorkę koncepcji demokracji deliberatywnej uznaje się Carol Pateman, która w 1970 roku opublikowała książkę, pt.: *Participation and Democratic Theory*. W książce autorka odwołuje się do procedur demokratycznych stosowanych jeszcze w czasach starożytnych i szuka dla nich zastosowania w XX w., by przybliżyć obywateli do władz mocno oderwanych od woli ludu i poświęcających przejrzystość i zasadność decyzji dla walki o realizację subiektywnie postrzeganych za właściwe i nie zawsze opartych na woli suwerena interesów. Por.: J. Wasilewski, *Demokracja deliberatywna: stanowiska i nadzieje*, [w:] K. Skarżyńska, U. Jakubowska, J. Wasilewski (red.), *Konflikty międzygrupowe. Przejawy, źródła i metody rozwiązywania*, Warszawa 2007, s. 313–314.

<sup>21</sup> Tamże, s. 314.



Jedną z najważniejszych cech demokracji deliberatywnej, dzięki której możliwe jest efektywne rozwiązywanie konfliktów w skomplikowanym, wielopoziomowym systemie politycznym Unii Europejskiej, jest leżąca u jej podstaw otwartość na refleksję nad różnymi aspektami różnorodnych interesów podmiotów systemu, komunikacja w jej ramach, dzięki której nie tylko wymieniane są informacje, ale też uzasadniane decyzje polityczne zarówno wobec innych stron określonych działań, jak i obserwatorów tych działań, w szczególności obywateli europejskich. Demokracja deliberatywna, jak pisze J. Wasilewski, tym różni się od zwykłej debaty politycznej czy komunikacji politycznej, że nie ma na celu wyłącznie „zaprezentowania” określonych programów czy polityków, czy tym bardziej ich „sprzedania” społeczeństwu, ale dotyczy autentycznego deliberowania na temat danej kwestii, wypracowania wspólnej decyzji w oparciu o różne podejścia do danej kwestii i racje różnych podmiotów, a następnie uzasadnienie danej decyzji i zakomunikowanie jej obywatelom systemu wraz z uzasadnieniem<sup>22</sup>.

Niewątpliwie najważniejszą z punktu widzenia niniejszej analizy cechą demokracji deliberatywnej jest jej podstawa – przekonanie, iż w nawet najbardziej skomplikowanym systemie, a być może tym bardziej w takim, różne podmioty z różnych poziomów uczestniczą w grze interesów, której wynik nie jest „zerojedynekowy”, a która umożliwia zadowolenie z wyniku wszystkich graczy (wspomniane tu już podejście „win-win”). Jak słusznie zauważa za Gutmannem i Thompsonem Wasilewski, w złożonych systemach politycznych same procedury (klasyczne procedury prawne i administracyjne) to za mało, by obywatele czuli się zadowoleni z funkcjonowania systemu i żeby wszystkie grupy miały świadomość, że ich interesy są realizowane (np. mniejszości)<sup>23</sup>. Demokracja deliberatywna daje znacznie szersze spektrum narzędzi dochodzenia do wspólnego dobra, mianowicie: luźne rozmowy, negocjacje, kompromisy, deliberacje, debaty, konsensus i wiele innych, w licznych przypadkach opartych na kontakcie bezpośrednim między uczestnikami gry. Wyjątkowym w tym kontekście zjawiskiem jest komitet pojednawczy w procedurze współdecydowania w Unii Europejskiej. Jest to komitet, który ma wspomóc kompromis Rady i Parlamentu Europejskiego w najważniejszym procesie ustawodawczym w UE. Nie ograniczono się do sztywnych procedur, które akceptują lub odrzucają akt prawny, ale pomyślano w tym kontekście o możliwości kompromisu, dyskusji na temat uzasadnienia stanowisk

---

<sup>22</sup> Tamże, s. 315–316.

<sup>23</sup> Tamże, s. 321–323.

itp. Bardzo dobry przykład zastosowania demokracji deliberatywnej w UE<sup>24</sup>.

W powyższy obszar instrumentów wpisuje się koordynacja, która może mieć charakter uzgadniania stanowisk krajowych w europejskich instytucjach lub koordynowania procesu realizacji polityk europejskich na poziomie krajowym albo też może być metodą „zbliżania” do siebie standardów stosowanych w różnych państwach członkowskich w danym zakresie, stanowiąc jedną z metod europeizacji, nazywaną Otwartą Metodą Koordynacji<sup>25</sup>. Wprowadzenie Otwartej Metody Koordynacji niektórzy uważają za wycofanie się z integrowania w Unii Europejskiej tych obszarów, których integracja mogłaby wzbudzić sprzeciw niektórych państw, pomimo, iż mogłyby one być zintegrowane w świetle zasady subsydiarności<sup>26</sup>. Jednak należałoby ją raczej uznać za jeden ze sposobów zapobiegania konfliktom, jakie mogłyby pojawić się w związku z niechcianą daleko idącą integracją za pomocą rozporządzeń i dyrektyw.

Dorota Litwin-Lewandowska pisze w swym opracowaniu na temat kultury konfliktów społecznych o teorii konstruktywnego sporu. Jest to postępowanie, według którego strony konfliktu, niezależnie od trudności okoliczności sporu, starają się swój konflikt rozwiązać<sup>27</sup>. Większość konfliktów, w które zaangażowana jest Unia Europejska, w taki sposób jest właśnie rozwiązywana. Nawet wyjątkowo trudny konflikt między Unią a Grecją, czy innymi państwami, których niewłaściwe gospodarowanie finansami publicznymi doprowadziło strefę Euro do poważnych kłopotów, ma taki charakter. Bardzo łatwo byłoby sprowadzić spór do poziomu konfliktu relacji („To wy, Grecy, oszukiwaliście UE i leżeliście na plażach zajadając się owocami morza, gdy Niemcy na was pracowali”), tymczasem to się nie stało, a do konfliktu stale podchodzi się, jakby był on konfliktem interesów. Unia usiłuje za wszelką cenę rozwiązać spór wiedząc, iż tylko taka strategia ma szansę na wyjście z kryzysu zachowując jedność UE, strefy Euro i wiarę we wspólną Europę.

Należy zauważyć, iż demokracja deliberatywna, choć w istocie oparta na deliberacji jako czynnika legitymizującym wielopoziomowy system polityczny Unii Europejskiej i stwarzająca dobre warunki dla efektywnego

<sup>24</sup> Por.: T. König, B. Lindberg, S. Lechner, W. Pohlmeier, *Bicameral Conflict Resolution in the European Union: An Empirical Analysis of Conciliation Committee Bargains*, B.J.Pol.S. 37, s. 281–312.

<sup>25</sup> Por.: P. Taylor, *The End of European Integration Anti-Europeanism Examined*, London, New York 2008, s. 14–15.

<sup>26</sup> Tamże, s. 14.

<sup>27</sup> Por.: D. Litwin-Lewandowska, *Zmiana kultury konfliktów...*, s. 73.

zarządzania konfliktami unijnymi, ma też wady. Jedną z najważniejszych jest mała przejrzystość różnych form deliberacji, negocjacji, poszukiwań kompromisu i konsensusu dla społeczeństwa. Stąd postulat wzmocnienia demokratyczności Unii w przedstawicielskim rozumieniu demokracji<sup>28</sup>.

Jednym z czynników efektywności strategii zarządzania konfliktami w Unii Europejskiej, opartej na podejściu: „win-win”, a odwołującej się do teorii konfliktów Moore’a, jest uwzględnienie w jej ramach aspektów motywacyjnych na poziomie „mikro”, a zatem aspektów konfliktów, o jakich pisał już Max Weber<sup>29</sup>. Badacz ten w przyczynach procesów makrohistorycznych radził szukać ludzkiej motywacji, postaw i wartości na poziomie mikro. Wydaje się że jednym z przejawów tego typu sposobu myślenia był wybór na Przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuya, który słynął w Unii i w rodzimej Belgii jako wielki zwolennik rozwiązań kompromisowych i mediator. Widać tu element przemyślanej strategii UE w zakresie łagodzenia możliwych konfliktów, które mogłyby się w jej ramach pojawić. Na przykład wybór Tony’ego Blaira mógłby w tym przypadku nie przynieść oczekiwanego rezultatu.

W konfliktach wartości, relacji i danych, zasadniczą rolę odgrywa umiejętność wyszukania w nich poprzez dyskusje i deliberacje cech konfliktów strukturalnego i interesów. W ten sposób, zamiast koncentrować się na przerzucaniu się już eksploatowanymi argumentami dotyczącymi wartości, wydarzeń historycznych i danych pieczołowicie zbieranych i interpretowanych na potwierdzenie własnej tezy, strony konfliktów wewnętrznych oraz zewnętrznych Unii Europejskiej, starają się poszukiwać rozwiązań konkretnych interesów i rozumieją lepiej swoje położenie w określonej sytuacji niż koncentrując się wyłącznie na bronionych wartościach i uprzedzeniach. Przykładem może być tu konflikt między tzw. „starymi” krajami członkowskimi Unii i państwami, które weszły do UE, kiedy to w debacie na temat rozszerzenia Unii pojawiały się z obu stron argumenty o „moralnym obowiązku” rozszerzenia UE mimo iż przyłączenie tak wielu biednych państw mogło wywoływać strach w państwach Europy Zachodniej. Podobnie bano się konserwatywnych, ale niepozbowionych wpływu wartości podzielanych przez państwa Europy Środkowej i Wschodniej przystępujące do UE, a same te kraje, z drugiej strony, obawiały się zbyt silnego wpływu wartości zachodnich, na które

---

<sup>28</sup> Por.: Y. Devuyt, *The European Union’s institutional balance after the Treaty of Lisbon: ‘community method’ and ‘democratic deficit’ reassessed*, “Georgetown Journal of International Law” 2008, vol. 39, issue 2, s. 247–326.

<sup>29</sup> Por.: D. Litwin-Lewandowska, *Zmiana kultury konfliktów społecznych*, Teka Kom. Politol. i Stos. Międzynar. – OL PAN, 2009, 4, 65.

ich społeczeństwa mogły nie być przygotowane, i zwyczajnie utraty tożsamości kulturowej. Tymczasem negocjacje i koncentrowanie się raczej na dyskursie dotyczącym konkretnych interesów sprawiły, iż rozszerzenie było i jest postrzegane jako korzystne przez obie strony<sup>30</sup>.

W swej pracy na temat przewycięzania konfliktów społecznych, jeden z teoretyków tego zagadnienia – Janusz Sztumski – zauważył, iż warunkiem skutecznego przewycięzania konfliktów jest szybkie ich dostrzeganie ich przez zainteresowanych, gdy są jeszcze we wczesnym stadium rozwoju. Zależy to od dobrze funkcjonującego systemu komunikowania się różnych podmiotów systemu politycznego, który jest tym lepiej działający im mniejszy odstęp od podmiotów systemu i im mniejsza ich hierarchiczność. Stosunkowo niski stopień hierarchiczności wielopoziomowego systemu Unii Europejskiej oraz częste kontakty między sobą różnych podmiotów systemu czynią z niej dobre środowisko dla efektywnego zarządzania konfliktami. Ponadto, właściwe postrzeganie określonych konfliktów, czyli ich diagnozowanie jako jeden z pięciu rodzajów konfliktów w świetle teorii Moore’a, a także właściwa ocena ich intensywności i stopnia eskalacji znacząco wspierają rozwiązanie konfliktów. Unia Europejska jako system składający się z licznych podmiotów władzy, doświadczonych w konfliktach na różnych poziomach, a także funkcjonujących w pewnym określonym obszarze proceduralnym i prawnym, mają wystarczające narzędzia, by konflikty właściwie rozpoznawać zarówno pod kątem genezy, jak i przedmiotu. Co ważne, liczne powiązania międzynarodowe Unii Europejskiej, poszczególnych państw członkowskich, a nawet regionów, ułatwiają zarządzanie nawet konfliktami międzynarodowymi, które mogą mieć znaczenie dla Unii, na przykład poprzez wsparcie systemu handlu międzynarodowego (tzw. Proces Kimberley) czy poprzez wsparcie gospodarcze dla obszarów, które mogłyby stać się zarzewiem konfliktów (Bośnia i Hercegowina, Kosowo), aby gospodarczo „ujarżmić” państwa, między którymi lub w których może wybuchnąć konflikt<sup>31</sup>. Jest to ewidentny przykład transformowania konfliktów relacji, wartości i danych na konflikt interesów.

W tym miejscu należy zauważyć, iż w artykule większy nacisk jest kładziony na kwestię pokazania narzędzi i strategii zarządzania konfliktami przez UE jako system oparty na rządzeniu ponadnarodowym, stąd najbar-

<sup>30</sup> Por.: *Kultura, Polacy w Unii Europejskiej*, Publikacja Fundacji im. Stefana Batorego, Warszawa 2003, por. także: V. Martinez-Reyes, *Reguły gry czyli o negocjacjach akcesyjnych i łączeniu się Europy*, Warszawa 2000, s. 169–179.

<sup>31</sup> Zob.: *Rola UE w zapobieganiu konfliktom*, Posiedzenie parlamentarne Przyszłość Europy: od refleksji do działania 4–5 grudnia 2006 r., Bruksela, Informacje podstawowe, s. 3.

dziej tradycyjne formy zarządzania konfliktami w UE, charakterystyczne dla systemów politycznych państw narodowych, a wykorzystywane przez UE, jak akty prawne, strategie (np.: Program UE na rzecz zapobiegania gwałtownym konfliktom) nie będą tu dogłębnie analizowane.

## **Zarządzanie konfliktami w Unii, jako systemie opartym o rządzeniu ponadnarodowym – zakończenie**

W dotychczasowych rozważaniach niniejszego artykułu nacisk został położony na kwestię przyczyn konfliktów pojawiających się w wielopoziomym systemie politycznym Unii Europejskiej, na rodzaje konfliktów oraz na sposoby ich rozwiązywania w ramach demokracji deliberatywnej. Właśnie demokracja deliberatywna tworzy bardzo dobre warunki dla efektywnego rozwiązywania konfliktów wewnątrz UE i poza nią, ale w które jest w jakiś sposób zaangażowana, a jednocześnie legitymizuje wielopoziomowy system polityczny Unii. Zbyt mało miejsca, jak dotąd, poświęcono na wskazanie ponadnarodowego, często zwanego sieciowym, charakteru rządzenia w Unii Europejskiej i jego konsekwencji dla zarządzania konfliktami w Unii i dla demokracji deliberatywnej. Poniższa, krótka analiza, uzupełni ten brak.

Ponadnarodowe rządzenie charakteryzuje się, m.in.: wielością ośrodków decyzyjnych, z których przynajmniej część nie pozostaje w hierarchicznych relacjach, otwartą i płynną strukturą, podmiotami rządzenia o charakterze raczej administracyjnym niż politycznym, wpływem różnych grup (aktorów zbiorowych) na decyzje polityczne, kontrolą i koordynacją różnych działań o charakterze politycznym, te zaś są możliwe dzięki negocjacji, konstruktywnej współpracy, kompromisu i poszukiwania konsensusu<sup>32</sup>. Unia Europejska charakteryzuje się wszystkimi powyższymi cechami, a zatem można o niej śmiało mówić, jako o systemie opartym na wielopoziomym rządzeniu. Kiedy weźmiemy pod uwagę konflikty, jakie Unii udało się rozwiązać właśnie dzięki zastosowaniu powyższych metod, na przykład konflikty związane z członkostwem nowych państw w UE, z tzw. „eurosklerozą” państw członkowskich w latach osiemdziesiątych, z planami Eurokonstytucji, z kryzysem gospodarczym w strefie Euro, z kryzysami między różnymi państwami członkowskimi, widzimy

---

<sup>32</sup> Zob.: A. Rothert, *Wielopoziomowość władzy...*, s. 102, [za:] A. Benz, Y. Papadopoulos, *Governance and Democracy*, [w:] A. Benz, Y. Papadopoulos (ed.), *Governance and Democracy*, London, New York 2007, s. 2–3.

wyraźnie, że zastosowanie radykalnych narzędzi niewynikających z funkcjonowaniem w UE demokracji deliberatywnej nie przyniosłoby takich rezultatów. Bo czy na przykład surowe sankcje wobec Francji za „politykę pustego krzesła” lepiej rozwiązałyby ówczesny konflikt niż „kompromis luksemburski”? A czy pozostawienie Grecji samej sobie i obserwowanie, co się może w związku z jej bankructwem wydarzyć, wzmocniłoby Unię Europejską i samą strefę, a rozwiązało kwestię problemów finansowych państw całej strefy? A czy brak możliwości debaty na temat karykatur Mahometa opublikowanych w jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej i prosty zakaz ich publikacji, byłby lepszym rozwiązaniem niż dyskusje wewnątrz UE na różnych poziomach i w ramach różnych instytucji? Myślę, że możliwe odpowiedzi na te pytania dają wyraźną odpowiedź, iż strategia Unii Europejskiej jako wielopoziomowego systemu opartego na rządzeniu ponadnarodowym, związana ze stosowaniem narzędzi demokracji deliberatywnej, jest właściwa. Co ważne, jej elementy aplikują także różne fora międzynarodowe, które zajmują się zapobieganiu konfliktom międzynarodowym lub ich rozwiązywaniu, np. ONZ, OBWE itp.

Artykuł nie wyczerpuje tematyki związanej z podejściem Unii Europejskiej do kwestii zarządzania konfliktami w jej ramach, jednak stanowi z pewnością jeden z głosów w debacie dotyczącej tego, jak UE powinna sobie radzić w trudnych i zagrażających konfliktem sytuacjach, których obecnie, w dobie ogólnoswiatowego kryzysu, pojawia się niemało.

## STRESZCZENIE

Celem artykułu jest dokonanie analizy etiologicznej konfliktów w Unii Europejskiej jako konfliktów występujących w związku z ponadnarodowym rządzeniem, a następnie analiza i ocena strategii zarządzania nimi w wielopoziomowym systemie politycznym Unii Europejskiej. Jednym z najważniejszych aspektów efektywnego zarządzania konfliktami w Unii Europejskiej jest demokracja deliberatywna, a w jej ramach dyskusje, kompromisy i konsensusy na wielu poziomach systemu Unii. W artykule zostaną uwzględnione zarówno konflikty w ramach Unii Europejskiej (w ramach jednego poziomu lub między instytucjami różnych poziomów jej systemu), jak i konflikty, w które Unia jest bezpośrednio lub pośrednio zaangażowana.

*Renata Mieñkowska-Norkiene*

**CONFLICTS IN TRANSNATIONAL GOVERNANCE – CASE STUDY:  
EUROPEAN UNION**

The article combines socio-psychological approach to conflict etiology (so-called circle of conflict of Christopher Moore) with political analysis of the European Union's conflicts. Its purpose is analysis of main approaches of the EU as a transnational governance system towards conflict resolution and then evaluation of conflict-management strategies in the European Union. The article categorizes conflicts in the EU and highlights the need to search for effective means of their resolution within the EU multi-level political system with special emphasis put on deliberative democracy as proper environment for managing conflicts within the EU and outside its system, however, with the EU direct or indirect participation.

**KEY WORDS:** *political conflicts, transnational governance, circle of conflict of Christopher Moore, Europeanization, multi-level governance of the European Union*

*Rafał Willa*

## **Polityka spójności Unii Europejskiej w Polsce w latach 2004–2006 – próba oceny i wnioski na przyszłość**

**SŁOWA KLUCZOWE:**

*polityka spójności, fundusze UE, Narodowy Plan Rozwoju*

### **Wprowadzenie**

W historii Europy za wyjątkowy uznać należy dzień 1 maja 2004 roku, kiedy to do Unii Europejskiej (UE) przystąpiła Polska oraz dziewięć innych państw, przyczyniając się tym samym do definitywnego zamknięcia epoki podziału kontynentu. Dla większości spośród nowych państw przyjęcie w poczet Unii Europejskiej oznaczało symboliczne uwieńczenie wysiłków mających na celu zagwarantowanie własnego bezpieczeństwa zewnętrznego, umocnienie demokracji, ale także ponowne włączenie w nurt wspólnej europejskiej tradycji i polityki. Poszerzenie grona krajów członkowskich UE do 25 (a następnie 27) państw, przeprowadzone zaledwie kilkanaście lat po upadku komunizmu w Europie, możliwym było m.in. dzięki temu, iż w perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2000–2006, po raz pierwszy w historii europejskiej integracji, państwom kandydującym do członkostwa postanowiono udzielić pomocy w ich procesach dostosowawczych. Głównym stymulatorem tych procesów stały się tzw. fundusze przedakcesyjne: PHARE, ISPA i SAPARD, będące programami pomocy bezzwrotnej dla wszystkich krajów kandydujących. Były one rodzajem szkoły, dającej możliwość poznania procedur i mechanizmów działania Unii Europejskiej, w perspektywie członkostwa w tej organizacji i udziału w funduszach strukturalnych. Bez wątpienia



fundusze przedakcesyjne stwarzały także możliwość licznych kontaktów pomiędzy instytucjami polskimi, unijnymi i pozostałych państw członkowskich, przynosząc, oprócz wymiernych efektów w postaci *know-how*, rozwój kontaktów międzyludzkich.

Z funduszami unijnymi związane były i są w Polsce duże oczekiwania zarówno ze strony społeczeństwa, jak i potencjalnych beneficjentów. Oczekiwania te nie były i w znacznej mierze nadal nie są oparte na rzetelnej wiedzy o celach tych instrumentów finansowych, zasadach ich programowania i wreszcie samego ich wdrażania. Świadczyć o tym mogą chociażby kontrowersje podnoszone przez instytucje zarządzające wsparciem unijnym, a związane m.in. z brakiem swobody w dysponowaniu środkami, brakiem w przygotowywanych przez beneficjentów inwestycjach wskaźników osiąganych efektów oraz, co za tym idzie, wiarygodnej oceny wyników ich realizacji oraz wpływu na bezpośrednie otoczenie. Dotyczy to zwłaszcza tzw. miękkich przedsięwzięć opartych na pomocy doradczej i szkoleniowej.

Obecnie Polska jest już pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej, a co za tym idzie może korzystać ze współfinansowania inwestycji przez fundusze strukturalne. Przed państwem nadal stoi jednak szereg bardzo poważnych wyzwań o charakterze prawnym, instytucjonalnym i finansowym. Unia nie jest już tylko dawcą pomocy, lecz wymagającym i trudnym partnerem. Jest to związane z koniecznością wzmożenia wysiłków w celu sprostania wszystkim nałożonym na państwa członkowskie zadaniom. Zachodzi w tym miejscu pytanie, czy Polska w pełni wykorzystała możliwości wynikające z uzyskiwanej pomocy przedakcesyjnej, czy też raczej stopień ich wykorzystania jest daleki od satysfakcjonującego i stanowić może swego rodzaju ostrzeżenie w kontekście dalszego wdrażania funduszy strukturalnych? Niniejszy artykuł poświęcony został próbie dokonania oceny efektywności i skuteczności pierwszego okresu programowania i wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce z lat 2004–2006.

## **Stopień wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce 2004–2006**

W tym miejscu przyjrzeć należy się wydatkowaniu funduszy unijnych w Polsce. I tak wskazać należy, trzymając się danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, że kwota wypłacona beneficjentom z kont programowych wyniosła – według stanu na koniec grudnia 2009 roku (wtedy

nastąpiło zamknięcie programów strukturalnych) – 35 mld zł, co stanowiło 107,3% całkowitej alokacji dostępnej dla Polski w latach 2004–2006. Można zatem stwierdzić, iż dzięki mechanizmowi nadkontraktacji oraz różnicom w kursie euro udało się w Polsce wykorzystać dostępne środki z funduszy strukturalnych w stopniu więcej aniżeli bardzo dobrym. Wydatki z kont programowych na rzecz beneficjentów nie przekroczyły 100% całkowitej alokacji jedynie w ramach dwóch sektorowych programów operacyjnych (SPO) 2004–2006: SPO Pomoc techniczna (97,8%) oraz SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich (99,8%). Ponadto, poziom poniżej 100% alokacji zanotowano w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG (99,2%)<sup>1</sup>.

Projekty Funduszu Spójności (FS) wdrażane są w Polsce już od 11 lat. Dzieli się one na dwie grupy: realizowane już od roku 2000 finansowane z funduszu ISPA, które są kontynuowane w ramach Funduszu Spójności oraz projekty realizowane od akcesji Polski do UE. Obecnie w ramach Funduszu Spójności w Polsce zrealizowanych bądź też jeszcze w trakcie realizacji jest 130 projektów (zatwierdzonych w latach 2000–2006), w tym 90 w sektorze środowiska, o wartości 2,85 mld euro, 38 w sektorze transportu, o wartości 2,78 mld euro i 2 projekty pomocy horyzontalnej. Łączna wartość dofinansowania ze środków FS (uwzględniając pomoc przyznaną w ramach funduszu ISPA) dla tych projektów wynosi 5,63 mld euro. Na koniec 2010 roku łączna wartość podpisanych kontraktów wyniosła 9,7 mld euro, co oznacza, że poziom zakontraktowania środków osiągnął ok. 124% całkowitych kosztów kwalifikowalnych. Wartość wniosków o płatność przekazanych przez stronę polską do Komisji Europejskiej (KE) od uruchomienia *Strategii wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004–2006* do końca 2010 roku wyniosła ok. 4,9 mld euro, co stanowi 87,0% dostępnej alokacji z Funduszu Spójności na lata 2004–2006, a całkowita kwota płatności otrzymanych z KE osiągnęła w tym czasie wartość ok. 4,7 mld euro (82,6% dostępnej alokacji). Według stanu na koniec 2010 roku wartość całkowitej kwoty wydatkowanej przez beneficjentów w relacji do kosztów kwalifikowanych osiągnęła natomiast poziom 96,7%<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Por.: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Informacja miesięczna za grudzień 2009 roku*, [http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze\\_europejskie\\_2007\\_2013/Documents/Info\\_miesieczna\\_grudzien\\_2009\\_ver\\_ost.pdf](http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Documents/Info_miesieczna_grudzien_2009_ver_ost.pdf), 19.02.2011.

<sup>2</sup> Por.: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Informacja miesięczna za grudzień 2010 roku*, [http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze\\_europejskie\\_2004\\_2006/Documents/2010\\_12\\_31\\_miesieczna\\_grudzien.pdf](http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2004_2006/Documents/2010_12_31_miesieczna_grudzien.pdf), 19.02.2011.

Tabela 1. Realizacja Funduszu Spójności w Polsce według stanu na 31 grudnia 2010 roku

Sektor	Dofinansowanie z FS	Wartość wniosków o płatność przekazanych do KE	% wnioskowania w stosunku do alokacji FS	Wartość dokonanych płatności z KE	% refundacji w stosunku do alokacji FS
Środowisko	2 850 516 602	2 376 008 538	83,35%	2 316 586 692	81,27%
Transport	2 782 541 500	2 522 867 526	90,67%	2 334 652 790	83,90%
Łącznie	5 633 058 102	4 898 876 064	86,97%	4 651 239 482	82,57%

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Informacja miesięczna za grudzień 2010 roku*, [http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze\\_europejskie\\_2004\\_2006/Documents/2010\\_12\\_31\\_miesieczna\\_grudzien.pdf](http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2004_2006/Documents/2010_12_31_miesieczna_grudzien.pdf), 19.02.2011.

## Ocena systemu wdrażania środków unijnych w Polsce w latach 2004–2006

Poziom pozyskiwania, a zwłaszcza poziom wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w pierwszym okresie po akcesji Polski do Unii Europejskiej, był bardzo słaby<sup>3</sup>. Sytuacja taka była niekorzystna, *primo*, ze względu na niewykorzystywanie nadarżających się szans inwestycyjnych, lecz również i z tego powodu, iż, *secundo*, istniała realna groźba obniżenia alokacji funduszy unijnych dla Polski na okres 2007–2013 i przesunięcia tychże środków do innych państw członkowskich UE. Konieczna była zatem systemowa zmiana jakości funkcjonowania całego mechanizmu zajmującego się środkami europejskimi. Rząd Polski przyjął na posiedzeniu 6 grudnia 2005 roku, opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w porozumieniu z Ministerstwem

<sup>3</sup> Dla przykładu: do końca października 2005 roku (a więc po 18 miesiącach członkostwa) wartość wniosków o płatność przekazanych przez Polskę do Komisji Europejskiej sięgnęła (zaledwie) kwoty 114 mln euro, co stanowiło raptem 1,32% całkowitej alokacji przyznanej Polsce na okres 2004–2006. W podziale na poszczególne fundusze sytuacja przedstawiała się następująco: EFRR – 0,33% alokacji przyznanej Polsce, EFS – 0,54% alokacji, FIWR – 1,06% alokacji, EFOiGR – 8,35% alokacji. Jednakże w początkowym okresie, co niezmiernie ciekawe i korzystne z polskiego punktu widzenia, aż 70% przetargów na realizację projektów, finansowanych ze środków pomocowych UE, wygrywały polskie firmy. Por.: J. Bielecki, *Pieniądze nie wracają do Brukseli*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 155.

Finansów, *Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych w ramach NPR 2004–2006*<sup>4</sup>.

Bliższe przyjrzenie się problemom absorpcji prowadzi do konstatacji, iż jedną z głównych przyczyn ich występowania nie były uregulowania europejskie, lecz prawodawstwo polskie<sup>5</sup>. Po pierwsze, system realizacji programów był (i nadal jest) bardzo skomplikowany i mało elastyczny<sup>6</sup>. Po drugie wreszcie, zamówienia publiczne obejmują ogromny katalog podmiotów oraz realizowane są w sposób znacznie bardziej rygorystyczny aniżeli wymagałoby tego prawo Unii Europejskiej<sup>7</sup>. Poza tym równie istotną przyczyną słabych wyników absorpcji w początkowym okresie członkostwa w UE był sposób funkcjonowania administracji publicznej w Polsce<sup>8</sup>. Polegał on na tym, że swe wysiłki kierowała ona w głównej mierze na sam proces administrowania (tworzenie i przestrzeganie procedur, obieg dokumentacji, zapobieganie nadużyciom itp.) zamiast na realizację konkretnych celów i zamierzeń. Jest to postawa tak samo niewłaściwa jak i szkodliwa, szczególnie zaś w przypadku wdrażania programów operacyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, gdzie ważne jest osiągnięcie wymiernych rezultatów w określonym czasie<sup>9</sup>. Inne przyczyny powstałych opóźnień w wykorzystaniu funduszy strukturalnych w pierwszym okresie członkostwa to m.in.: a) opóźnienia w przygotowaniu aktów prawnych, wytycznych i procedur realizacji programów, a także wielokrotne ich nowelizowanie; b) utworzenie zbyt złożonego systemu utrudniającego należyte i terminowe sporządzanie

<sup>4</sup> Lista zrealizowanych zamierzeń programu naprawczego znajduje się na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego: [http://www.mrr.gov.pl/uproszczenia\\_naprawa\\_po\\_0406.htm](http://www.mrr.gov.pl/uproszczenia_naprawa_po_0406.htm).

<sup>5</sup> Por.: P. Rochowicz, S. Wikariat, *Pieniądze utknęły, bo urzędnicy są nadgorliwi*, „Rzeczpospolita” 2005, nr 265.

<sup>6</sup> Por.: *Informacja NIK o wynikach kontroli funkcjonowania systemu wewnętrznej kontroli finansowej funduszy strukturalnych*, Warszawa 2006, nr 54, s. 6.

<sup>7</sup> Por.: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006*, pkt 1.6, [http://www.mrr.gov.pl/MRR/Forms/MRR\\_Podstawowy.aspx?NRMODE=Published&NRNODEGUID=%7b9B4C6D7E-3AE0-4BFC-9494-AC39003A9611%7d&NRORIGINALURL=%2fuproszczenia\\_naprawa\\_po\\_0406%2ehtm&NRCACHEHINT=NoModifyGuest#programnaprawczy](http://www.mrr.gov.pl/MRR/Forms/MRR_Podstawowy.aspx?NRMODE=Published&NRNODEGUID=%7b9B4C6D7E-3AE0-4BFC-9494-AC39003A9611%7d&NRORIGINALURL=%2fuproszczenia_naprawa_po_0406%2ehtm&NRCACHEHINT=NoModifyGuest#programnaprawczy), 16.02.2011. Por.: P. Bajer, A. Krakowiak, *Jak odblokować szerszy strumień pieniędzy z Unii Europejskiej*, „Rzeczpospolita” 2005, nr 298; S. Wikariat, *Konieczne zmiany w prawie*, „Rzeczpospolita” 2006, nr 7.

<sup>8</sup> Por.: T. Grzeszczyk, *Zarządzanie funduszami europejskimi w rozwoju województwa: badania, edukacja, konsulting*. Łódź 2003, s. 72.

<sup>9</sup> Por.: *Program naprawczy...*, pkt 1.7.

i weryfikację wniosków o płatność i refundację, co w konsekwencji prowadziło do rozproszenia odpowiedzialności oraz wydłużenia i powtarzania czynności podczas weryfikowania wniosków; c) niejasne procedury i wytyczne powodujące szereg trudności w przygotowywaniu i późniejszym rozliczaniu realizacji projektów; d) niewdrożenie na czas systemu informatycznego SIMIK; e) wadliwa organizacja pracy, rotacja kadr, brak odpowiednich doświadczeń, niekiedy braki kadrowe<sup>10</sup>. Bez wątplenia korzystny nie był również fakt, że w latach 2001–2006 Rada Ministrów zatwierdziła 237 strategii i innych dokumentów programowych. Tak wielka ich liczba oraz brak wyraźnej hierarchizacji dokumentów powodował rozproszenie uwagi rządu i urzędów marszałkowskich na zbyt wiele celów i priorytetów. Ponadto krótki czas ich obowiązywania i częste zmiany utrudniały prowadzenie konsekwentnej i spójnej polityki rozwojowej<sup>11</sup>.

W kwestii sposobu funkcjonowania administracji publicznej w Polsce należy się jeszcze jedna uwaga. Otóż także podmioty zewnętrzne wobec Polski dostrzegają słabość naszej administracji. Warto przytoczyć tu wskaźniki, którymi posługuje się Bank Światowy w ramach badań noszących tytuł *Governance Matters*. By móc ocenić jakość rządzenia Bank, na podstawie kilkuset zmiennych, skonstruował 6 kluczowych wymiarów rządzenia: demokratyczną kontrolę, polityczną stabilność, efektywność rządzenia, jakość regulacji, rządu prawa oraz kontrolę korupcji. Spośród nich najciekawszym jest efektywność rządzenia, to bowiem ten wymiar ilustruje jakość usług publicznych, jakość służby cywilnej i stopień jej niezależności od wpływów politycznych oraz jakość formułowanej i wdrażanej polityki. Jaka jest zasadnicza refleksja wynikająca z tych badań? Otóż najlepiej w tym kontekście wypadają kraje skandynawskie, najslabiej zaś dwaj najmłodszy członkowie UE. Polsce, niestety, zdecydowanie bliżej do końca stawki. Co równie niezadowolające to fakt, że we wszystkich wspomnianych 6 wymiarach Polska notuje, rok do roku, spadek swoich notowań<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Por.: *Informacja NIK o wynikach kontroli...*, Warszawa 2006, nr 54, s. 6; *The Structural Funds' Implementation in Poland – Challenges for 2007–2013. Final Report* (Blomeyer & Sanz), Brussels 2007, s. 17–30, [http://www.europarl.europa.eu/comparl/cont/site/calendrier/documents/september11\\_2007/study\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/comparl/cont/site/calendrier/documents/september11_2007/study_en.pdf), 18.02.2011.

<sup>11</sup> Por.: A.G. Lodkowska-Skoneczna, *Identyfikacja programów sektorowych i branżowych zaakceptowanych przez Radę Ministrów oraz ich skutki finansowe*, Warszawa 2004, s. 8, <http://www.funduszestrukturalne.gov.pl/narodowy+plan+rozwoju+2007++2013/>, 24.02.2011.

<sup>12</sup> Por.: *Governance Matters 2008. Worldwide Governance Indicators, 1996–2007*, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>, 20.02.2011.

Wszystkie wskazane powyżej uwagi krytyczne pod adresem systemu pozyskiwania i wykorzystania funduszy unijnych w Polsce bardzo dobitnie podsumowują słowa zawarte w *Raporcie o polityce regionalnej*, przygotowanym przez Departament Polityki Regionalnej Ministerstwa Gospodarki i Pracy w 2004 roku. Zawarto w nim m.in. takie oto krytyczne sformułowanie: „System cechuje dość niska skuteczność działania i niewystarczająca efektywność wykorzystania środków finansowych. Duże znaczenie ma również taktyka przyjmowana przez kolejne rządy mająca na celu przede wszystkim podejmowanie działań krótkoterminowych zamiast realizowania celów strategicznych (średnio- i długookresowych) polityki regionalnej. W ten sposób projekty regionalne mogą mieć małą przydatność dla rozwoju gospodarczego i społecznego w województwach. Można również zauważyć skłonność do zdecydowanego preferowania działań o charakterze wyrównawczym zamiast wspierania konkurencyjności gospodarczej wszystkich regionów. Jeżeli działalność redystrybucyjna stanie się głównym celem polityki regionalnej nieuchronnie wzmocni to centralizm całego systemu”<sup>13</sup>.

Postanowiono zatem wdrożyć specjalny program, mający przyczynić się do poprawy funkcjonowania systemu absorpcyjnego. Celem ogólnym przyjętego programu naprawczego była poprawa efektywności wdrażania *Narodowego Planu Rozwoju (NPR) 2004–2006*, a dokonać tego należało poprzez następujące działania: a) do końca 2005 roku w trybie działań nadzwyczajnych uzyskanie poziomu 300 mln euro w postaci wniosków płatniczych przesłanych do KE, co stanowić miało około 3,5% całkowitej alokacji dla Polski; b) zwiększenie poziomu wydatkowania w 2006 roku; c) systemowe zapewnienie właściwego poziomu absorpcji w całym okresie realizowania NPR; d) poprawę wizerunku programów unijnych w oczach opinii publicznej. Wspomniane powyżej założenia zamierzano osiągnąć poprzez następujące środki zaradcze<sup>14</sup>:

- zmiany instytucjonalne związane z zarządzaniem i wdrażaniem programów NPR 2004–2006;
- podjęcie działań mających w krótkim czasie spowodować większą efektywność rozliczeń i transformację faktur we wnioski płatnicze do KE;
- zmiany w ustawach (o NPR, Prawo zamówień publicznych itd.);

<sup>13</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Raport o polityce regionalnej*, Warszawa 2004, s. 150.

<sup>14</sup> Por.: *Program naprawczy...*, pkt 4; Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Szczegółowe założenia programu naprawczego*, s. 2, [http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/9B4C6D7E-3AE0-4BFC-9494-AC39003A9611/16249/progr\\_napr\\_szcz\\_zalozenia4.pdf](http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/9B4C6D7E-3AE0-4BFC-9494-AC39003A9611/16249/progr_napr_szcz_zalozenia4.pdf), 23.02.2011.

- ustabilizowanie i podniesienie jakości kadr realizujących programy;
- ułatwienia dla beneficjentów (np. ograniczenie ilości informacji podawanych w sprawozdaniach okresowych);
- zapewnienie odpowiednich środków finansowych.

Przedstawione powyżej pierwsze doświadczenia związane z wykorzystaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2004–2006 traktować należy ze sporą dozą ostrożności, albowiem dotychczas one ciągle zmieniającej się materii i danych. Pamiętać však trzeba, iż ostateczne zamknięcie programów operacyjnych finansowanych przez fundusze strukturalne nastąpiło dopiero na koniec 2009 roku (reguła  $n+2$ ), a Funduszu Spójności trwają nadal rozmowy o jego wydłużeniu do końca 2011 roku. Ale nawet i ten czas nie będzie wystarczający do przeprowadzenia kompleksowej oceny, a to ponieważ efekty wdrożenia wielu projektów unijnej polityki spójności w Polsce odczuwalne będą dopiero z kilkuletnim opóźnieniem.

## **Ocena Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006**

W tym miejscu kilka uwag natury systemowej, a dotyczących Polski i funduszy strukturalnych. Polska ma już za sobą siedem lat członkostwa w Unii Europejskiej, w którym to okresie po raz pierwszy korzystać mogła z dopływu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Po raz pierwszy również państwo miało do dyspozycji tak znaczne środki finansowe przeznaczone na cele rozwojowe. Jednakże istotne jest pytanie: jak wykorzystać przyznane fundusze, by rzeczywiście przyczyniały się do zmian strukturalnych i rozwoju kraju (oraz regionów), a nie dominujące w świadomości publicznej pytanie: ile środków (całość, większość, mniejszą część). Taki sposób myślenia zdominował polskie stanowisko w trakcie procesów negocjacji akcesyjnych, ale także i pierwsze dokumenty programowe wykorzystania pomocy finansowej UE w latach 2004–2006.

W kwestii dokumentów strategicznych Polski najważniejszym bez wątpienia był NPR 2004–2006. Już na samym wstępie widać, że jak na dokument mający wyznaczać kierunki rozwoju państwa cechował się on nadzwyczaj krótkim okresem obowiązywania (dwa lata). Pewnym wytłumaczeniem takiego stanu rzeczy jest bez wątpienia fakt, że Polska przystąpiła do UE w drugiej połowie wówczas obowiązującego siedmioletniego cyklu budżetowego UE. Jednakże dużo poważniejszym mankamentem NPR, jak wskazuje chociażby Tomasz G. Grosse, było jego ścisłe podporządkowanie środkom inwestycyjnym UE i unijnej wizji

priorytetów rozwojowych, a co za tym idzie nie uwzględniał on specyficznych uwarunkowań i problemów panujących w Polsce<sup>15</sup>. W dużej mierze wynikało to z przyjętej konstrukcji planistycznej NPR, albowiem z racji braku stosownych doświadczeń strony polskiej dużo większy wpływ na jego przygotowywanie mieli przedstawiciele KE, a nie polscy partnerzy regionalni, gospodarczy i społeczni. W opinii bowiem wielu uczestników tego procesu konsultacje społeczne NPR należało uznać za „działalność rytualną”, która miała znikomy, z praktycznego punktu widzenia, wpływ na ostateczny kształt wspomnianego dokumentu<sup>16</sup>.

Za najważniejszy cel NPR 2004–2006 uznano rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości. W założeniach i na papierze wyglądało to obiecująco. Jakież zdziwienie budzi zatem fakt, iż po dokonaniu prostych obliczeń wynika, że aż około 62% wszystkich wydatków skierowanych zostało na rozwój, niewątpliwie bardzo potrzebnej, podstawowej infrastruktury, przede wszystkim drogowej, kolejowej i ochrony środowiska. Na rozwój i wspieranie środowiska produkcyjnego skierowano zaledwie 20%, w tym na rzecz rozwoju wsi i rolnictwa ponad 10%. Na rozwój zasobów ludzkich przeznaczono zaledwie 12% środków finansowych, a na wsparcie badań i rozwoju technologicznego jedynie 5%. Być może wynikało to z obaw, czy administracja publiczna poradzi sobie z szeregiem projektów dotąd nierealizowanych, a wymagających od niej specyficznych umiejętności i wiedzy, albowiem w budowaniu infrastruktury pewne doświadczenia już były. Uzasadnione więc wydaje się być stwierdzenie, iż podstawowy dylemat programowy NPR rozstrzygnięto w sposób preferujący szybkość wydatkowania środków aniżeli efektywność ich zagospodarowywania. Wszak należy pamiętać, że, jak pokazują doświadczenia innych krajów, inwestycje infrastrukturalne jedynie w ograniczonym stopniu przyczyniają się do rozwoju gospodarczego<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Por.: T.G. Grosse, *Szanse i zagrożenia dla wykorzystania funduszy Unii Europejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 2, s. 92.

<sup>16</sup> Por.: J. Regulski, K. Skórzyńska, A. Wielowieyski, *Rozwój, ale jaki?* „Rzeczpospolita” 2003, nr 31.

<sup>17</sup> Por.: T.G. Grosse, *Szanse i zagrożenia...*, s. 94. Niemniej są także i zwolennicy teorii, że w kontekście Polski „to właśnie przezwyciężenie niedostatków w dziedzinie świadczeń sektora publicznego, poprawa infrastruktury techniczno-ekonomicznej i społecznej oraz zbliżenie się w tych dziedzinach do standardów zachodnioeuropejskich jest najważniejszym zadaniem w strategii podnoszenia konkurencyjności polskiej gospodarki i drogą do zapewnienia dopływu do Polski najbardziej pożądanym zagranicznych inwestycji – służących rozbudowie nowoczesnych gałęzi wysokiej techniki”, B. Winiarski, *Rozwój regionalny Polski a polityka makroekonomiczna*, [w:] Z. Mikołajewicz (red.), *Uwarunkowania i strategii rozwoju regionalnego w procesach integracji europejskiej*, Opole 2000, s. 30.



Pośród innych niedociągnięć wspomnianego NPR najczęściej wskazuje się na brak kompleksowego podejścia do rozwoju gospodarki<sup>18</sup>, w tym również brak wskazania źródeł pobudzenia inwestycji krajowych; w ramach sektora zasobów ludzkich przeznaczenie większości środków na zwalczanie problemu bezrobocia poprzez tworzenie nisko płatnych i niewymagających kwalifikacji miejsc pracy<sup>19</sup>; nadmiernie branżowy układ priorytetów i osi działań oraz słaba komplementarność sektorowych programów operacyjnych i Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)<sup>20</sup>. Wszystkie wskazane powyżej wady NPR 2004–2006 sugerują, że jest to raczej dokument przygotowany na potrzeby właściwych procedur wewnątrzunijnych aniżeli strategia wyznaczająca kierunki długofalowego rozwoju kraju<sup>21</sup>.

W kwestii przyjętych rozwiązań instytucjonalnych uwagę zwrócić należy na fakt, że 70% funduszy przyznanych przez Unię Europejską w latach 2004–2006 było (jest) zarządzanych przez resorty centralne. Co więcej, spośród siedmiu sektorowych programów operacyjnych zaledwie jeden był realizowany przy stosunkowo dużym udziale jednostek samorządu terytorialnego (ZPORR), natomiast pozostałe zostały „przejęte” przez administrację rządową. Istotną dla centralizacji systemu oka-

<sup>18</sup> Na taki stan rzeczy wpłynął szereg czynników, a przede wszystkim scentralizowany i resortowy system zarządzania i brak dalszej decentralizacji funkcji państwa. „We fragmentarycznych działaniach resortów przekonanych o omnipotencji w swych działaniach wspólnie z powielającą te struktury techniką tworzenia prawa (komisje sejmowe) leży w dużej mierze przyczyna braku systemowych rozwiązań prawnych, składających się na rozwój inwestycyjny naszego kraju”, [w:] Z. Niewiadomski, *Prawne i instytucjonalne bariery realizacji projektów inwestycyjnych współfinansowanych środkami Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 3, <http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl/narodowy+plan+rozwoju+2007++2013/>, 5.02.2011.

<sup>19</sup> Zaledwie około 5% środków w ramach sektora zasobów ludzkich przeznaczono na podwyższanie jakości kadr nowoczesnej gospodarki, które generują największe impulsy rozwojowe.

<sup>20</sup> Należy pamiętać, że „dominacja polityki sektorowej nad regionalną prowadzi z reguły do nierównowagi rozwoju w układzie terytorialnym, a więc do zwiększania dysproporcji pomiędzy poszczególnymi obszarami kraju”, [w:] T.G. Grosse, *Szanse i zagrożenia...*, s. 95.

<sup>21</sup> Podobne zarzuty wysuwano także pod adresem Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2000–2006, podkreślając przy tym nadmierną ogólnikowość (czy nawet życzeniowość) jej zapisów, przedstawienie zbyt wielu celów i priorytetów (a co za tym idzie także rozdrobnienie środków finansowych), brak docelowej wizji i kryteriów mierzących efekty podjętych działań. Por.: T.G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Warszawa 2000, s. 121–125.

zała się także decyzja o utworzeniu jednego zamiast szesnastu regionalnych programów operacyjnych, zarządzanego przez ministerstwo<sup>22</sup>. Także przyglądając się kryteriom wyboru projektów do realizacji, przygotowanym i narzuconym przez ministerstwa, zauważyć przyjdzie, że jedynie w bardzo ograniczonym stopniu służyły one realizowaniu polityki spójności przez samorządy. Przyjęte rozwiązania oznaczały całkowitą dominację programów realizowanych centralnie przez rząd<sup>23</sup> i sugerowały, że zarówno polski rząd oraz Komisja Europejska nie miały wystarczającego zaufania do samorządów terytorialnych i wydały się nie rozumieć ich ważkiej roli w efektywnym i długofalowym pobudzaniu endogenicznego rozwoju województw.

Zastanawiającym jest więc jak ta przyjęta konstrukcja systemu instytucjonalno-wdrożeniowego funduszy unijnych miała się do założeń przyświecających reformie terytorialnej organizacji kraju z 1999 roku<sup>24</sup> oraz zapisów *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, w której mowa jest o „pełnym wykorzystaniu możliwości stworzonych w wyniku decentralizacji zarządzania państwem”<sup>25</sup>. Jak się okazało zapisy w dokumentach i strategiach to jedno, a praktyka to zupełnie co innego. Argument zwolenników centralizacji systemu, w myśl którego należało zbudować struktury instytucjonalne niezbędne do absorpcji funduszy w bardzo krótkim czasie, przy jednoczesnym nieprzygotowaniu do tego struktur samorządowych, był przynajmniej nie na miejscu. Wniosek z tego płynący jest taki, że przyjęty system organizacyjny był (częściowo nadal jest) nadmiernie złożony i scentralizowany, co wielokrotnie prowadziło, po pierwsze, do sytuacji konfliktowych między instytucjami, po drugie

<sup>22</sup> Wpływ na to miała przede wszystkim KE, która optowała za takim rozwiązaniem dla swojej wygody przy nadzorze i monitorowaniu procesów wdrożeniowych, choć było to sprzeczne m.in. z zasadą partnerstwa i nie do końca zgodne z zasadą subsydiarności.

<sup>23</sup> Recentralizacja polityki regionalnej wyrażała się również w dążeniu administracji rządowej w województwach do przejmowania obowiązków administracji samorządowej w zakresie prowadzenia polityki regionalnej. Biorąc pod uwagę silne upolitycznienie tej pierwszej sytuacja taka rodziła niebezpieczeństwo uzależnienia rozwoju regionalnego w Polsce od decyzji o ściśle politycznym charakterze, z pominięciem m.in. zasad partnerstwa, subsydiarności czy dobrego gospodarowania.

<sup>24</sup> Por.: M. Kulesza, *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, [w:] A. Sauer, E. Kawecka-Wyrzykowska, M. Kulesza (red.), *Polityka regionalna Unii Europejskiej a instrumenty wspierania rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2000, s. 115–126 i 135–137.

<sup>25</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001–2006*, s. 4, [http://www.nsr.gov.pl/NR/rdonlyres/385E4AAA-08EC-4D93-A639-5942772B261F/0/6536\\_nsr01.pdf](http://www.nsr.gov.pl/NR/rdonlyres/385E4AAA-08EC-4D93-A639-5942772B261F/0/6536_nsr01.pdf), 18.02.2011.

szeregu zmian formalno-prawnych w systemie<sup>26</sup> oraz, po trzecie, niskiej efektywności prowadzonych działań.

W kontekście powyższych uwag słusznym wydaje się twierdzenie, iż kluczowe znaczenie ma sposób rozumienia pojęcia „wykorzystanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce”. Nadal bowiem dominujące jest tradycyjne rozumienie absorpcji jako wydawania dostępnych środków europejskich, a wszystko w zgodzie z obowiązującymi procedurami, przy skutecznym przeciwdziałaniu nieprawidłowościom oraz w założonym wcześniej okresie czasu. Znacznie mniejsza waga przywiązywana jest natomiast do efektów końcowych uzyskiwanych dzięki realizacji poszczególnych inwestycji. Taki sposób pojmowania absorpcji może, oczywiście tylko w skrajnych przypadkach, prowadzić do jakiegokolwiek (lecz zgodnego z prawem) wydawania środków europejskich, lecz bez oglądania się na efektywność ich wykorzystywania. Stąd też pozytywnym zjawiskiem jest rozwijanie w Polsce modelowania makroekonomicznego służącego lepszej alokacji funduszy strukturalnych i FS. Podstawowym instrumentem analitycznym stosowanym w UE jest model typu HERMIN, pozwalający na oszacowanie wpływu funduszy unijnych na gospodarkę kraju członkowskiego. Przy analizie problematyki funduszy unijnych w latach 2007–2013 należy zatem w dalszym ciągu rozwijać ten model, np. poprzez zwiększenie liczby sektorów gospodarki objętych analizą czy też wytworzenie i wdrożenie modelu HERMIN na poziomie poszczególnych województw.

Lista projektów wybranych do realizacji w latach 2004–2006 w Polsce pozwala wysnuć kolejny wniosek, a mianowicie, że zdecydowanie chętniej wydawano unijne dotacje na tzw. projekty twarde<sup>27</sup>, mające na celu rozwój podstawowej infrastruktury. Jest to zaskakujące, ponieważ nawet w dokumentach rządowych podkreśla się, że „koncentracja na bieżących potrzebach gospodarki może oznaczać słabsze fundamenty pod przyszły rozwój. Szybszy rozwój dzisiaj może odbić się niekorzystnie na przewagach konkurencyjnych w przyszłości. Prowadzić do tego może np. zaniedbanie budowania innowacyjnej gospodarki, czy jej podstaw

---

<sup>26</sup> Więcej o reformach systemu wdrażania funduszy unijnych w Polsce w okresie 2004–2006, mających na celu zwiększenie efektywności wydatkowania środków unijnych [w:] [http://www.mrr.gov.pl/uproszczenia\\_naprawa\\_po\\_0406.htm](http://www.mrr.gov.pl/uproszczenia_naprawa_po_0406.htm).

<sup>27</sup> Jednakże, co ciekawe, w okresie 2004–2006 właśnie projekty infrastrukturalne okazały się być najbardziej opóźnione w realizacji w porównaniu z innymi obszarami prowadzonych działań. Por.: J. Bielecki, *Polakom nie zabrakło pomysłów*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 263; J. Bielecki, *Chętnych nie brakuje*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 300.

w postaci nowoczesnej edukacji, których owoce można zbierać dopiero w przyszłości”<sup>28</sup>.

Należy bowiem pamiętać, że dużą część zróżnicowań międzyregionalnych da się wytłumaczyć zróżnicowaniem tzw. zasobów ludzkich, a przede wszystkim poziomem wykształcenia. Polityka spójności, która oferuje subsydiowanie przedsiębiorstw, by te inwestowały w regionach słabiej rozwiniętych, lub też która współfinansuje projekty infrastrukturalne w takich regionach, ma ograniczone skutki. Co więcej, pojawiają się opinie, iż skoncentrowanie wysiłku finansowego na szeroko rozumianym rozwoju człowieka może być bardziej wydajne<sup>29</sup>. Dużo mniejszym zainteresowaniem cieszyły się możliwości uzyskania dofinansowania na rozwój zasobów ludzkich czy innowacyjność. Prawdopodobnie wynika to z faktu, że procesy selekcji projektów, spełniających trudne wymogi jakościowe, są znacznie bardziej skomplikowane niż w przypadku projektów twardej. Skoro jednak w okresie 2007–2013 Unia Europejska postanowiła położyć większy niż dotychczas nacisk na realizację *Strategii Lizbońskiej*<sup>30</sup>, niezbędnym będzie podjęcie wysiłków i przygotowanie projektów zmierzających do budowy gospodarki opartej na wiedzy.

Wykorzystywanie funduszy unijnych na poziomie polskich województw w okresie 2004–2006 z pewnością było w pewnym, aczkolwiek niewielkim, stopniu nacechowane błędami, politycznym klientelizmem i nieprawidłowościami<sup>31</sup>. Zasadniczo nie potwierdziły się jednak obawy, że samorządy wojewódzkie nie poradzą sobie z tak dużą alokacją środków w ramach ZPORR. Niemniej jednak zaobserwowano znaczne róż-

<sup>28</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015*, Warszawa 2006, s. 22.

<sup>29</sup> Por.: World Bank, *Poland. Directions in Regional Policy. Background Studies*, s. 8–9, [http://wbln0018.worldbank.org/Apps/CKKDoclib.nsf/0ccd2811fe496e8785256896006bf443/424d79577fc3c38585257145007361bd/\\$FILE/Poland%20Regional%20Directions%20background%20paper.doc](http://wbln0018.worldbank.org/Apps/CKKDoclib.nsf/0ccd2811fe496e8785256896006bf443/424d79577fc3c38585257145007361bd/$FILE/Poland%20Regional%20Directions%20background%20paper.doc), 22.02.2011.

<sup>30</sup> Gwoli przypomnienia – dla państw UE-15 objętych Celem Konwergencja ustanowiono pułap minimum 60% wydatków z funduszy strukturalnych i FS na realizację projektów przyczyniających się do osiągnięcia celów *Strategii Lizbońskiej*. „Stare” państwa UE objęte Celem Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie mają ten pułap ustalony na poziomie 75%. Nowe państwa członkowskie nie są natomiast zobligowane do przestrzegania tych wymogów, lecz jedynie zachęcane do zwiększenia nakładów na innowacyjność i rozwój zasobów ludzkich.

<sup>31</sup> Por.: *Polska w Unii potrafi*, „Gazeta Wyborcza” 2004, nr 257; M. Majewska, M. Bartoszek, *Bliżej władzy, więcej kasy z UE*, „Gazeta Wyborcza” 2004, nr 286; K. Niklewicz, A. Siejda, *Repeta z dotacji, bo to zły ekspert był*, „Gazeta Wyborcza” 2004, nr 288; *Informacja NIK o wynikach kontroli...*, s. 8–12 i 32–35.

nicowania w sprawności wdrażania funduszy pomiędzy poszczególnymi województwami, a także dużą rotacją w rankingu przodujących w tym względzie regionów.

W okresie 2007–2013 płynie do Polski jeszcze większy strumień funduszy unijnych przeznaczonych na rozwój regionów, a zamiast jednego programu operacyjnego dla szesnastu województw powstało tym razem szesnaście oddzielnych programów, co wiąże się także ze zwiększeniem odpowiedzialności każdego samorządu. Co więcej wskazywano, jako że mamy w Polsce do czynienia ze zróżnicowanym stopniem umiejętności i możliwości przyjmowania środków unijnych przez jednostki samorządowe oraz sytuacją, gdy samorządy województw rozstrzygają konkursy na dotacje (i jednocześnie bywają ich uczestnikami), na konieczność podjęcia działań umożliwiających także słabszym jednostkom samorządowym skuteczne ubieganie się o dostęp do środków europejskich. Jak sądzono, dodatkowym problemem miał być *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej*, dla którego należało znaleźć miejsce pomiędzy regionalnymi a sektorowymi programami operacyjnymi, albowiem doświadczenia z lat 2004–2006 nie dostarczyły wystarczających przesłanek w tym zakresie.

Niemniej jednak, po bliższym przyjrzeniu się systemowi wdrażania funduszy unijnych oczywiste stanie się stwierdzenie, że w okresie 2004–2006 nie był on pozbawiony wad. Zakładane przez kolejne rządy cele, jak chociażby poprawa konkurencyjności polskiej gospodarki czy też wyższa efektywność działań finansowanych ze środków publicznych, nie zostały w pełni zrealizowane. W dużej mierze winę za taki stan rzeczy należy złożyć na karb ciągle niezadowolającej, o czym była już mowa, absorpcji środków Funduszu Spójności. Przyczyny tego były liczne, a najsłabszymi elementami systemu były m.in.:

- większość programów rządowych była zbiorem ogólnikowych haseł, nie zawierającym strategii rozwoju kraju, a do tego słabo lub wcale nie skoordynowanych ze sobą i przygotowywanych z niewielkim udziałem innych partnerów;
- brak klarownego podziału zadań i odpowiedzialności poszczególnych podmiotów za realizację powierzonych zadań;
- dublowanie kompetencji na różnych szczeblach władzy;
- przeregulowanie – w okresie 2001–2006 uchwalono 237 dokumentów strategicznych rządu, co w konsekwencji spowodowało chaos w zakresie programowania, rozmycie celów czy brak kompleksowego ujęcia rozwoju gospodarczego;
- niestabilność prawa i dokumentów programowych;

- nadmiernie sformalizowane procedury aplikacyjne;
- niepełne wykorzystanie potencjału i możliwości jednostek samorządu terytorialnego; brak decentralizacji uprawnień<sup>32</sup>.

## Uwagi końcowe

Wejście Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku było niezwykle ważkim czynnikiem sprzyjającym, szeroko rozumianemu, rozwojowi społeczno-gospodarczemu Polski. Wdrażanie bowiem od tej daty funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, uzupełnionych o krajowy wkład finansowy (publiczny i prywatny), według zasad i procedur polityki spójności wspólnych dla całej Unii Europejskiej, przyczyniło się w znaczący sposób do podniesienia tempa wzrostu PKB i zwiększenia poziomu PKB *per capita*<sup>33</sup>. Podkreślić szczególnie mocno należy fakt, iż w ostatnich latach, mimo pewnego spowolnienia w latach 2008–2009, tempo wzrostu gospodarczego kraju pozwoliło zmniejszyć dystans rozwojowy dzielący nas od reszty państw członkowskich UE. PKB *per capita* mierzony parytetem siły nabywczej wzrósł bowiem z 49% w 2003 roku do 61% w roku 2009<sup>34</sup>. Więcej, wielce prawdopodobnym jest, że ten proces będzie dalej następował w kolejnych latach, a to z powodu zwiększonego napływu środków unijnych.

Mimo dającej się zaobserwować postępującej konwergencji zewnętrznej stwierdzić można, iż z wyłączeniem kilku dużych miast i nielicznych obszarów atrakcyjnych pod względem turystyki i rolnictwa, wszystkie polskie regiony zagrożone są peryferyzacją w integrującej się przestrzeni europejskiej. Procesy te są szczególnie nasilone na terenach Pol-

<sup>32</sup> Por.: E. Chojna-Duch, *Finansowanie rozwoju regionalnego*, „Fundusze Strukturalne” 2006, nr 4, s. 8–13; M.W. Kozak, *Ocena systemu wdrażania europejskiej polityki regionalnej w Polsce. Rekomendacje dla przebudowy systemu wdrażania po roku 2006*, [w:] T.G. Grosse (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 287–308; T.G. Grosse, *Ocena systemu polityki regionalnej w Polsce. Wyzwania i zagrożenia dla uczestnictwa w nowej polityce spójności w teorii i praktyce*, [w:] tamże, s. 241.

<sup>33</sup> „Ocena się, że tempo wzrostu PKB w 2007 roku było wyższe dzięki funduszom UE w granicach 0,6–0,9 pkt procentowego. Prognozuje się, że w kolejnych latach wraz ze zwiększonym napływem środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności nastąpi intensyfikacja wpływu polityki spójności, a zatem i przyrosty w zakresie tempa wzrostu PKB uzyskane dzięki niej będą większe”, [w:] Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Efekty polityki spójności UE w Polsce. Dokument problemowy*, Warszawa 2009, s. 15.

<sup>34</sup> Por.: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb010>, 25.02.2011.

ski Wschodniej. Sposób myślenia polegający na oczekiwaniu, że to Unia Europejska zlikwiduje niebezpieczeństwo marginalizacji poszczególnych regionów, implikuje jednak kolejne zagrożenie. Polega ono na utrwalaniu postawy zależności od pomocy zewnętrznej i to niezależnie od stopnia umiejętności wdrażania otrzymywanego wsparcia finansowego. Należy zatem podejmować działania (na różnych szczeblach władzy), które wspomniane zagrożenie marginalizacją nie tylko zmniejszą, ale i stworzą lepsze warunki dalszego rozwoju regionów<sup>35</sup>.

Ostatnie lata pokazują, że w Polsce zwiększają się różnice w rozwoju społeczno-gospodarczym pomiędzy poszczególnymi województwami. Zróżnicowanie to bez wątpienia utrzyma się w ciągu najbliższych kilku lat, doprowadzając w konsekwencji do powiększenia dysproporcji pomiędzy najszybciej a najwolniej rozwijającymi się województwami. Nieuniknione wydaje się być, mimo podejmowanych działań zapobiegawczych, zwiększanie polaryzacji potencjałów regionów, postępujące rozwarstwienie rozwojowe województw oraz dochodów ich mieszkańców. Tymczasem należy pamiętać, że „niewłaściwie prowadzona polityka spójności nie tylko nie przeciwdziała nasilaniu polaryzacji przestrzennej, ale może ją nawet utrwalić. Jednocześnie polityka regionalna państwa powinna nie tylko niwelować skutki opisywanych zróżnicowań, ale również przyczyniać się do poprawy konkurencyjności gospodarczej polskich regionów i całego kraju na arenie europejskiej i globalnej”<sup>36</sup>.

Niewątpliwie czynnikiem sprzyjającym rozwojowi województw i podregionów jest podnoszenie ich atrakcyjności i konkurencyjności gospodarczej. W kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej oznacza to szersze wprowadzanie w życie założeń *Strategii Lizbońskiej* i dążenia do zbudowania gospodarki opartej na wiedzy. Polityka spójności UE realizowana w Polsce w latach 2004–2006 charakteryzowała się ukierunkowaniem interwencji przede wszystkim na cele wyrównawcze – polegające na zapobieganiu dalszej marginalizacji niektórych regionów. W dużo mniejszym stopniu natomiast uwzględniono cele zmierzające do podnoszenia

<sup>35</sup> „Działania te powinny uwzględniać nowe mechanizmy rozwoju, w szczególności zaś nowe kryteria lokalizacji, oparcie rozwoju na czynnikach endogenicznych i strategiach budowania konkurencyjnej gospodarki, wspieraniu sprawności instytucjonalnej administracji publicznej oraz budowania sieciowych i kooperacyjnych powiązań między instytucjami rozwoju regionalnego”, [w:] Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Założenia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013*, s. 19, <http://www.nsr.gov.pl/NR/rdonlyres/DA09CB61-6BC8-49B1-862F-D03E1D57EE75/0/zalozenianssr.pdf>, 19.02.2011.

<sup>36</sup> Tamże, s. 20.

konkurencyjności województw<sup>37</sup>. „Odpowiednie łączenie elementów obu polityk w sferze założeń strategicznych, instrumentów ich realizacji oraz mechanizmów wdrażania stworzy warunki do skutecznego stymulowania procesów składających się na trwałą i zrównoważony rozwój”<sup>38</sup>. Podejmowane w tym zakresie działania powinny być dostosowane do regionalnych strategii rozwojowych i możliwości absorpcyjnych w ramach poszczególnych działań<sup>39</sup>. Niemniej jednak, jak dotąd, problemem okazuje się być niski poziom zdolności absorpcyjnej podmiotów zajmujących się projektami i inwestycjami innowacyjnymi. Zadaniem administracji publicznej musi być zatem umiejętne podnoszenie tychże zdolności.

Bliższe przyjrzenie się strategicznym dokumentom programowania polityki spójności w Polsce w latach 2004–2006 prowadzić musi do jednoznacznego wniosku, że odrzucony został taki model polityki, który polega(ł) na wspieraniu jedynie regionów najbardziej konkurencyjnych. W niemal wszystkich dokumentach nacisk położony został na podejście wyrównawcze, tj. skoncentrowane na przeciwdziałaniu marginalizacji i degradacji społeczno-gospodarczej określonych regionów. I choć był to zasadniczy kierunek interwencji polityki spójności to podkreślano również konieczność stwarzania sprzyjającego otoczenia dla wzrostu konkurencyjności wszystkich województw w przyszłości. Niemniej jednak, w sposób daleki od pożądanego, uwzględniano promowanie szeroko rozumianej innowacyjności, a więc zasadniczego warunku zwiększania konkurencyjności województw.

Wadą rządowych dokumentów strategicznych, oprócz ich nadmiernej liczby, było niewystarczające ukierunkowanie regionalne celów rozwoju. Takie podejście umożliwiłoby tworzenie ścieżek rozwojowych województw i zaplanowanie kompleksowych działań skierowanych do

<sup>37</sup> Od 2007 roku realizacja założeń *Strategii Lizbońskiej* stała się podstawowym celem polityki spójności w „starych” państwach UE. Nowe kraje członkowskie nie zostały objęte tego rodzaju obowiązkiem. Przyznać należy jednak, że wszystkie polskie województwa, w bieżącym okresie programowania, uwzględniły potrzebę inwestowania w innowacyjną gospodarkę, a to za sprawą skali wydatków (średnio ponad 30%) na te cele. Wskazany stan rzeczy rodzi pytanie: w jakim stopniu – wobec nadal niewystarczająco rozwiniętej infrastruktury podstawowej – można podnieść poziom środków dostępnych na rozwój konkurencyjności?

<sup>38</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Raport o rozwoju i polityce regionalnej*, Warszawa 2007, s. 166.

<sup>39</sup> Przykładowe działania: a) wspieranie innowacyjności i BRT; b) rozwój regionalnego potencjału instytucji finansowych i doradczych; c) tworzenie sieci transferu innowacji i technologii; d) tworzenie warunków rozwoju edukacji i nauki; e) rozwój przedsiębiorczości; f) usuwanie barier rozwojowych metropolii, itp.



konkretnych regionów, z uwzględnieniem ich sytuacji wewnętrznej i własnego potencjału. W tym względzie zarówno przyjęty w Polsce model polityki spójności, jak i narzędzia jej urzeczywistniania, wskazywały jedynie tzw. obszary problemowe, czyli takie, które dotknięte zostały szczególnymi trudnościami społeczno-gospodarczymi. Mimo skierowania do wspomnianych obszarów pomocy finansowej, zwłaszcza na procesy kohezyjne i restrukturyzacyjne, nie udało się doprowadzić do znaczących przekształceń umożliwiających tym regionom rozwinięcie własnego potencjału. Wspomniane powyżej czynniki w ogromnej mierze wpłynęły na niski – w porównaniu do średniej UE – poziom rozwoju województw.

Wskazać należy również, że polityka spójności opierać się powinna na jasno i precyzyjnie zdefiniowanych obszarach szeroko rozumianej polityki rozwoju oraz sprawnym systemie podmiotów odpowiedzialnych za działania na tym obszarze. Nie wystarczy samo wyznaczenie granic pomiędzy poszczególnymi programami operacyjnymi/strategiami. Konieczne jest bowiem, jeszcze głębsze, skoordynowanie strategii sektorowych i działań podejmowanych przez właściwe instytucje. Nie można także pominąć kwestii szerszego stosowania planowania wieloletniego i wprowadzenia hierarchiczności podejmowanych decyzji strategicznych i planistycznych. Ponadto, polityka spójności, już na etapie przygotowywania strategii, uwzględniać powinna specyfikę województw, ich wewnętrzny potencjał rozwojowy i wskazywać cele odzwierciedlające dostępność zasobów oraz rolę regionów w procesach rozwoju państwa. Wskazane kwestie zostały już, przynajmniej częściowo, uwzględnione w Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015. Uwzględniając wskazane w tym akapicie uwagi za niewątpliwie korzystne rozwiązanie uznać należy również powstanie szesnastu Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) w miejsce funkcjonującego dotychczas ZPORR. Takie rozstrzygnięcie kwestii programowania funduszy strukturalnych w województwach z pewnością pozwala na uwzględnianie w RPO indywidualnych potrzeb i wymagań poszczególnych regionów Polski.

Warunkiem zwiększenia efektywności polityki spójności jest także dopracowanie systemu sprawozdawczości, monitoringu i analiz regionalnych, które umożliwiłyby dokonywanie oceny skali interwencji publicznej w ramach realizowanych polityk rozwojowych oraz ich efektów wyrażających się w zmianie sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, w tym również w układzie regionalnym. Tego typu informacje z całą pewnością pozwoliłyby na bieżącą weryfikację tempa podejmowanych przez instytucje i beneficjentów działań oraz ich zgodności z przyjętymi dokumentami strategicznymi. Poprawić należałoby również dostępność do tego typu

informacji oraz system aktualizacji danych statystycznych, ponieważ w większości województw nie funkcjonują one należycie.

Kolejnym czynnikiem o podstawowym znaczeniu dla powodzenia polityki rozwoju państwa jest poprawa sprawności funkcjonowania administracji publicznej zajmującej się wdrażaniem funduszy europejskich w Polsce. Przekładając to stwierdzenie na konkretne działania należy wymienić przede wszystkim dalszą decentralizację systemu finansów publicznych. Taka reforma jest niezbędna z punktu widzenia polskich województw, gdyż są one nadal w znacznym stopniu zależne od niewystarczających transferów z budżetu centralnego. Pozwoliłoby to regionom na prowadzenie polityki rozwoju samodzielnie i z większą świadomością własnych potrzeb. W następnej kolejności wskazać należy także na potrzebę jasnego podziału kompetencji między różnymi szczeblami administracji publicznej, uproszczenie procedur programowania i zarządzania, czy wreszcie stałego podnoszenia profesjonalizmu i fachowości pracowników administracji. Jak szkodliwe i niekorzystne – z punktu widzenia funkcjonowania systemu wdrożeniowego środków unijnych – mogą być nieprecyzyjne przepisy prawne można było zaobserwować w województwie m.in. Kujawsko-Pomorskim, gdzie dochodziło do licznych sporów kompetencyjnych pomiędzy marszałkiem a wojewodą.

Korzystne, z punktu widzenia efektywności polityki spójności realizowanej na szczeblu unijnym, krajowym i regionalnym, byłoby także ograniczenie liczby celów oraz priorytetów kwalifikowalnych interwencji. Takie samoograniczenie doprowadziłoby w konsekwencji do koncentracji środków, które można byłoby spożytkować, w wyższym stopniu niż miało to dotychczas miejsce, na cele rozwojowe, w dłuższej perspektywie czasu podnoszące konkurencyjność ekonomiczną. Z pewnością takie rozwiązanie kwestii finansowych uzyskałoby większe wsparcie ze strony państw członkowskich, będących płatnikami netto do budżetu Unii Europejskiej. Wzmocnienie, w dokumentach strategicznych i programach operacyjnych, sektora wydatków dotyczących szeroko rozumianej konkurencyjności prawdopodobnie pozwoliłoby także na zachowanie w przyszłości wysokich nakładów finansowych przeznaczonych na politykę spójności.

Na lata 2007–2013 przyjęto w Polsce szereg zmian w zakresie programowania i wydatkowania środków unijnych, a było to możliwe zarówno dzięki zmianom w *acquis communautaire* oraz zwiększeniu alokacji środków dla Polski. Zmieniono liczbę programów operacyjnych, sposób ich uszczegółowienia, uproszczono procedury aplikacyjne, zwiększono decentralizację zarządzania. Czy jednak przyjęte rozwiązania okażą się słuszne, dopiero czas pokaże.

## STRESZCZENIE

Polityka spójności Unii Europejskiej była jednym z poważniejszych argumentów przemawiających za członkostwem Polski w tej organizacji. Było tak nie dlatego, iż Polska mogła uczestniczyć w wewnętrznych procesach decyzyjnych, lecz z powodu funduszy unijnych. W 2004 roku nie mogliśmy liczyć jednak na tak szeroki strumień finansowania z jakim mamy do czynienia obecnie. Niemniej rodzą się pytania: jak Polska poradziła sobie z efektywnym wykorzystaniem przysługującej alokacji oraz jak była przygotowana do sprostania temu zadaniu? Niniejszy artykuł jest próbą udzielenia odpowiedzi na te pytania.

*Rafał Willa*

## THE EUROPEAN UNION COHESION POLICY IN POLAND IN 2004–2006 – AN EVALUATION ATTEMPT AND CONCLUSIONS FOR THE FUTURE

The European Union cohesion policy was one of the most serious arguments advocating for Poland's membership in that organization. This was not because Poland could participate in inner decisive processes but because together with this came the EU funds. At that time, however, Poland could not count on as vast funding stream as it is nowadays. Yet, there is a question to be asked: how did Poland cope with effective use of the entitled allocation? How was the country prepared to fulfill this task in legal-administrative terms? The article below will try to answer these questions.

**KEY WORDS:** *cohesion policy, EU funds, the National Development Plan*

Joanna Juchniewicz, Olga Łachacz

## Status deputowanego do belgijskiego parlamentu

### SŁOWA KLUCZOWE:

*Izba Reprezentantów, Senat, deputowany, grupy językowe, immunitet*

Królestwo Belgii jest monarchią parlamentarną o federacyjnej<sup>2</sup> strukturze, w której wyróżnia się, w oparciu o odrębne kryteria, sześć poziomów sprawowania władzy. Poza poziomem ponadnarodowym (unijnym) występują: poziom federalny, wspólnoty (francuska, flamandzka, niemieckojęzyczna)<sup>3</sup>, regiony autonomiczne (Flandria, Walonia, Bruksela)<sup>4</sup>, prowincje i gminy. Każdy poziom różni się kompetencjami podmiotów sprawujących władzę, a poziomy federalny, wspólnot i regionów są równe w hierarchii. Podlegają im prowincje i gminy. Podział władz jest urzeczywistniony na wszystkich poziomach, co oznacza, że na każdym z nich występują organy władzy ustawodawczej – pochodzące z wyborów i wykonawczej – odpowiedzialne przed tymi pierwszymi. Taka organizacja państwa została wdrożona w wyniku reformy przeprowadzonej w 1993 roku, która miała na celu zapobieżenie konfliktom narodowościowym między Walonami oraz Flamandami. Uważana za jedną z bardziej skomplikowanych reform państwa, doprowadziła w efekcie do pokojowego współistnienia miesz-

<sup>1</sup> Mimo iż Konstytucja Belgii nie posługuje się pojęciem „parlament”, autorzy używając go mają na myśli Izbę Reprezentantów oraz Senat.

<sup>2</sup> Belgia jest federacją od 1993 r. Por. V. Philips, P. Vermeersh, *Belgia: geneza i organizacja państwa federalnego*, „Studia Europejskie” 1998, nr 1, s. 67.

<sup>3</sup> Wspólnoty posiadają kompetencje w zakresie kultury i edukacji.

<sup>4</sup> Regiony dysponują kompetencjami w zakresie spraw społecznych i gospodarczych oraz rozwoju terytorium.

kańców północnej i południowej części kraju, głównie dzięki zabiegowi oparcia podziału Belgii na regionach językowych. „Kwestia językowa” stała się więc głównym motorem zmian ustrojowych, a analiza przyjętych w Belgii rozwiązań potwierdza jak wielką wagę przywiązuje się do tych różnic<sup>5</sup>.

Ustrój państwa został określony w jednej z najdłużej w świecie obowiązujących konstytucji, uchwalonej po powstaniu państwa belgijskiego w 1830 roku – Konstytucji Belgii z 7 lutego 1831 r.<sup>6</sup> W czasie swojego obowiązywania akt ten podlegał licznym nowelizacjom, początkowo jedynie w zakresie prawa wyborczego<sup>7</sup>, a dopiero w latach 80 i 90 ubiegłego wieku, w związku z wprowadzeniem struktur federalnych, zmiany sięgnęły kwestii ustrojowych<sup>8</sup>. Konstytucja Belgii uważana jest za wyjątkowo trwałą, ponieważ zasady funkcjonowania państwa określone zostały w niej ramowo, a to w konsekwencji umożliwia ich elastyczne stosowanie, bez potrzeby dokonywania częstych zmian<sup>9</sup>.

Celem opracowania jest prezentacja aktualnych uregulowań prawa belgijskiego dotyczących – rozumianego jako całościowy kształt praw i obowiązków – statusu deputowanego do parlamentu. Szczególny podział wewnętrzny państwa belgijskiego, oparty na kryteriach językowych, przejawia się w organizacji i funkcjonowaniu izb, co z kolei przekłada się na status deputowanych. Już od 1970 roku deputowani byli podzieleni na grupy w zależności od języka, w którym składali ślubowanie. Ponadto w kolejnych latach wprowadzono specjalne procedury decyzyjne w parlamencie, np. w postaci wymogu obecności przy głosowaniach większości z każdej grupy językowej oraz na mocy artykułu 54 Konstytucji tzw. procedurę dzwonka alarmowego (*sonette d’alarme*), umożliwiającą odrzucenie projektów ustaw i budżetu w sytuacji, kiedy 75% deputowanych z danej grupy językowej uważa propozycję za szkodliwą dla stosunków między Wspólnotami. Ostateczną decyzję w takiej sytuacji podejmuje rząd centralny<sup>10</sup>. Warto zauważyć, że na długo przed reformą z 1993 roku odrębności językowe, a także korzenie kulturowe mieszkańców pół-

---

<sup>5</sup> V. Philips, P. Vermeersh, *Belgia: geneza...*, s. 70.

<sup>6</sup> *Konstytucja Belgii*, tłumaczenie i wstęp W. Skrzydło, Warszawa 2010, dalej: *Konstytucja*.

<sup>7</sup> Zob. E. Zieliński, *Parlament Belgii*, Warszawa 1994, s. 7, *Konstytucja Belgii*, s. 10–13.

<sup>8</sup> R. Grabowski, S. Grabowska, *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008, s. 40.

<sup>9</sup> A. Alen, *Treatise on Belgian Constitutional Law*, Deventer–Boston 1992, s. 11, *Konstytucja Belgii*, s. 10.

<sup>10</sup> V. Philips, P. Vermeersh, *Belgia: geneza...*, s. 79.

nocy i południa kraju w zasadzie nie stanowiły przedmiotu poważnej dyskusji politycznej, nie wspominając o wpływie na ustrój państwa, które pozostawało unitarne mimo wewnętrznego zróżnicowania. Rozwijające się od końca XIX wieku ustawodawstwo „językowe” gwarantowało prawa do posługiwania się własnym językiem, zarówno francuskojęzycznym, jak i niderlandzkojęzycznym mieszkańcom kraju. Jednak w XX wieku odżywały co pewien czas nacjonalistyczne ruchy walońskie i flamandzkie, zrodzone jeszcze w XIX wieku, domagające się coraz szerszego zakresu autonomii<sup>11</sup>. Uniknięcie konfliktów zależało od wprowadzenia gruntownych reform, czego skutkiem stała się reforma ustrojowa z 1993 r.<sup>12</sup>. Obecnie organizacja państwa belgijskiego i jego organów na poziomie federalnym podąża za duchem postulatów obu grup językowych zamieszkujących Belgię, urzeczywistniając kompromis między nimi<sup>13</sup>.

Podmiotem władzy suwerennej w Belgii jest Naród. Art. 33 Konstytucji stanowi, że wszelka władza pochodzi od Narodu<sup>14</sup>. Bezpośrednie sprawowanie władzy, w drodze instytucji demokracji bezpośredniej nie przybrało w Belgii szerokich rozmiarów, a za podstawową formę sprawowanie władzy przez Naród można uznać reprezentację przedstawicielską. Na szczeblu centralnym Naród reprezentowany jest przez deputowanych obu izb parlamentu. W świetle art. 42 Konstytucji deputowani reprezentują cały Naród, a nie tylko tych, którzy ich wybrali oraz powinni działać zgodnie z ustawą zasadniczą i w jej granicach<sup>15</sup>. Co charakterystyczne dla rozwiązań belgijskich, deputowani są przypisani do grup językowych, a to ma swoje konsekwencje np. podczas uchwalania ważnych ustaw, kiedy to wymagana jest nie tylko większość 2/3 głosów wszystkich deputowanych, ale także większość zwykła w każdej z grup językowych<sup>16</sup>. W takich sytuacjach deputowani obu grup są zarówno reprezentantami całego Narodu, jak i swoich grup lingwistycznych. Natomiast gdy uchwalane są akty

<sup>11</sup> Tamże, s. 76.

<sup>12</sup> Szerzej patrz *Konstytucja Belgii*, s. 13–14.

<sup>13</sup> Reforma ustroju państwa z 1993 roku przekształcająca Belgię w państwo federalne przebiegała w kierunku odwrotnym niż w większości państw o takiej strukturze. Proces ten nazwano w doktrynie *disassociation*. Zob. H. Nys, F. Graulich, *The parliamentary system of Belgium*, [w:] *Constitutional and Parliamentary Information, Materials of Inter-Parliamentary Union*, No 177 – 1st Half-year 1999/ASGP Review, s. 3.

<sup>14</sup> Naród rozumiany jako obywatele belgijscy.

<sup>15</sup> E. Zieliński, *Parlament...*, s. 14.

<sup>16</sup> H. Nys, F. Graulich, *The parliamentary system of Belgium*, [w:] *Constitutional and Parliamentary Information, Materials of Inter-Parliamentary Union*, No 177 – 1st Half-year 1999/ASGP Review, s. 5.

prawne dotyczą tylko poszczególnych składników federacji, deputowani pracują jedynie w swoich grupach językowych<sup>17</sup>.

Zasady prawa wyborczego do Izby Reprezentantów oraz Senatu regulują: Konstytucja i ustawa z 4 grudnia 1894 r. Ustawa, mimo ponad stu-letniego obowiązywania i wielokrotnych nowelizacji, po dzień dzisiejszy określa procedurę wyborczą i warunki uzyskania mandatu. Wybrany do jednej z izb, zgodnie z art. 64 i 69 Konstytucji, może być obywatel belgijski, który ukończył 21 lat, korzystający z praw cywilnych i politycznych, mający miejsce zamieszkania w Belgii. Należy zwrócić uwagę, iż w odniesieniu do biernego prawa wyborczego do Izby Reprezentantów, Konstytucja zabrania wprowadzenia jakichkolwiek innych warunków czy cenzusów. Takiego zastrzeżenia nie uczyniono natomiast w odniesieniu do biernego prawa wyborczego do Senatu, co może prowadzić do wprowadzenia w przyszłości dodatkowych warunków ubiegania się o mandat.

Zarówno wybory do Izby Reprezentantów jak i Senatu, w myśl art. 62 Konstytucji belgijskiej, przeprowadzane są na podstawie systemu proporcjonalnego, według metody opracowanej przez Victora d'Hondta. Skład każdej z izb jest jednak obsadzany w odmienny sposób. Izba Reprezentantów liczy 150 deputowanych<sup>18</sup>, wybieranych bezpośrednio w 11 okręgach wyborczych. Konstytucja w dosyć szczegółowy sposób określiła kwestie tworzenia okręgów wyborczych i ustalania liczby mandatów w nich rozdzielanych, eksponując mechanizmy ustalania ich wielkości, by wybierani w nich przedstawiciele w jak najdokładniejszym stopniu reprezentowali wyborców<sup>19</sup>. Ponadto listy kandydatów powinny być tak skonstruowane, by nie więcej niż  $\frac{3}{4}$  kandydatów z danej listy było tej samej płci<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Do reformy z 1993 roku wielu członków deputowanych zasiadało jednocześnie w parlamencie federalnym oraz, w zależności od grupy językowej, w parlamentach wspólnot lub regionów. Taką sytuację nazywano podwójnym mandatem i w 1993 roku taką możliwość wykluczono. Zob. P. Peeters, *The federal structure: Kingdom, Regions and Communities*, [w:] G. Craenen (ed.), *The institutions of federal Belgium*, Leuven 1996, s. 57–61.

<sup>18</sup> Ustalenie obecnej liczby deputowanych nastąpiło nowelizacją prawa wyborczego z 1993 roku.

<sup>19</sup> Każdy okręg wyborczy posiada tyle mandatów, ile razy liczba jego mieszkańców mieści w sobie dzielnik federalny. Ustalenie wartości dzielnika następuje poprzez podzielenie liczby mieszkańców Królestwa przez 150. Pozostałe mandaty przydzielane są okręgom wyborczym posiadającym najwyższą resztę ludności niereprezentowanej. Rozdziału mandatów między okręgi dokonuje Król, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców okręgu. Konsekwencją przyjęcia tego modelu jest konieczność przeprowadzania systematycznie weryfikacji obszarów okręgów wyborczych, co następuje co 10 lat w drodze spisu ludności. Zob. Art. 63 § 2 i § 3 Konstytucji.

<sup>20</sup> G. Craenen, *The legislators*, [w:] *The institutions of federal Belgium. An introduction to Belgian Public Law*, Leuven 1996, s. 73–74.

Do Senatu wchodzi 71 senatorów. 40 wybieranych jest bezpośrednio, przy czym z racji struktury etnicznej państwa – 25 winno reprezentować niderlandzką grupę językową, 15 francuską grupę językową. Drugą kategorię stanowią senatorowie wybierani przez Rady Wspólnot: 10 senatorów wybranych przez Radę Flamandzką, 10 przez Radę Wspólnoty Francuskojęzycznej i 1 wybrany przez Radę Wspólnoty Niemieckojęzycznej. W Senacie Królestwa Belgii zasiada również 10 senatorów tzw. dokooptowanych – 6 senatorów wybranych przez senatorów niderlandzkiej grupy językowej (25 reprezentujących niderlandzką grupę językową i 10 wybranych przez Radę Flamandzką) i 4 wybranych przez senatorów francuskiej grupy językowej (15 reprezentujących francuską grupę językową i 10 wybranych przez Radę Wspólnoty Francuskojęzycznej). Konstytucja Królestwa Belgii wymaga, by przynajmniej jeden z senatorów reprezentował Brukselę. Ostatnią kategorią członków Senatu są dzieci króla, a gdyby takowych było brak, dzieci księżąt z rodziny królewskiej, którzy senatorami stają się z mocy prawa wraz z ukończeniem 18 roku życia, pełne prawo głosu uzyskują po ukończeniu 21 roku życia<sup>21</sup>.

Demokratyczny charakter wyborów wymaga istnienia procedur pozwalających zweryfikować prawidłowość ich przeprowadzenia we wszystkich stadiach procedury wyborczej. Oparcie funkcjonowania państwa na zasadzie zwierzchnictwa Narodu wymusza stworzenie gwarancji chroniących akt wyborczy i sankcjonujących zaistniałe nieprawidłowości<sup>22</sup>. Współcześnie, w większości państw europejskich, weryfikacji wyborów parlamentarnych dokonuje organ usytuowany poza parlamentem, od parlamentu niezależny, przy czym najczęściej jest to organ sądowy. Może to być sąd konstytucyjny (Austria) lub sąd powszechny (Wielka Brytania) czy, jak to ma miejsce w Polsce, Sąd Najwyższy. Belgia jest jednym z niewielu państw na kontynencie europejskim (obok Holandii i Włoch), które pozostały przy parlamentarnym trybie weryfikacji wyborów<sup>23</sup>. Tym samym sprawdzenia ważności wyborów dokonuje sam parlament<sup>24</sup>. W Belgii procedura weryfikacji wyborów nosi nazwę Sprawdzania Dokumentów (*Verification of credentials*). Jej istotą jest z jednej

<sup>21</sup> A. Głowacki, *System konstytucyjny Belgii*, Warszawa 1997, s. 32.

<sup>22</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 324.

<sup>23</sup> Obok sądowego i parlamentarnego trybu weryfikacji wyborów można wyróżnić model mieszany, łączący tryb sądowy z trybem parlamentarnym – model mieszany przyjęto w Niemczech, zob. art. 41 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 24 maja 1949 r.

<sup>24</sup> G. Craenen, *The legislators...*, s. 82.



strony zbadanie prawidłowości wyboru konkretnych deputowanych, poprzez ocenę czy deputowani spełnili wymogi stawiane kandydatom. Obok tego dokonuje się sprawdzenia czy przy przeprowadzeniu wyborów nie doszło do naruszeń prawa wyborczego. Procedura Sprawdzenia przebiega niejako dwuetapowo. W pierwszym etapie następuje sprawdzenie wyborów w okręgach, co należy do sześciu komitetów, powołanych przez deputowanego przewodniczącego posiedzeniu. W skład komitetów wchodzi deputowani wyłonieni w drodze losowania. Zdanie się na ślepy los przy obsadzaniu miejsc w komitetach można potraktować jako jeden z mechanizmów służących zapewnieniu bezstronności i obiektywizmu przy prowadzeniu weryfikacji wyborów. Nie sposób bowiem zaprzeczyć, iż wadą trybu parlamentarnego jest niebezpieczeństwo wpływania przez ugrupowania, które zdobyły przewagę w wyborach, na wynik procedury weryfikacyjnej. Po zbadaniu wszelkich okoliczności mogących mieć wpływ na wybór deputowanych i przebieg wyborów, komitety formułują raporty dotyczące wyborów w okręgach wyborczych. Na tej podstawie, już na posiedzeniu plenarnym (drugi etap procedury sprawdzającej), głosuje się wnioski komitetów. Osoby, których wybór w głosowaniu uznany został za ważny, zostają oficjalnie uznane za członków Izby Reprezentantów lub Senatu. Z tym momentem można mówić o nabyciu przez nich mandatu przedstawicielskiego.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się na dwie koncepcje relacji zachodzących między deputowanym a jego wyborcami. Historycznie starszy – mandat związany czy inaczej imperatywny – opierał się na założeniu, iż parlamentarzysta reprezentuje jedynie tych wyborców, którzy oddali na niego głos. Przekładało się to na możliwość formułowania pod adresem deputowanych instrukcji wyborczych, a nawet możliwość ich odwołania przed upływem kadencji<sup>25</sup>. Współcześnie mandat imperatywny jest rzadkością<sup>26</sup>, ustępując miejsca mandatowi wolnemu. Istotą mandatu wolnego, który powszechnie występuje w państwach demokratycznych, jest przyjęcie zasady reprezentacji w szerokim rozumieniu. Deputowany reprezentuje wszystkich wyborców, niezależnie od tego czy faktycznie oddali oni na niego głos czy głosowali na innych kandydatów. Wyborcy nie mają prawnej możliwości instruowania deputowanych, co do podejmowanych przez nich działań, nie mogą również ich odwołać. Dopiero weryfikacja dokonywana w kolejnych wyborach jest skutecznym mechanizmem kontroli deputowanych, mogącym prowadzić

---

<sup>25</sup> Zob. B. Banaszak, *Porównawcze...*, s. 383.

<sup>26</sup> Mandat imperatywny występuje w niemieckim Bundesracie.

do pozbawienia możliwości sprawowania mandatu<sup>27</sup>. W Belgii mandat deputowanego jest mandatem wolnym. Konstytucja w art. 42 stanowi, iż członkowie izb reprezentują Naród, a nie tylko tych, którzy ich wybrali. Mimo iż ustawa zasadnicza milczy w przedmiocie braku możliwości związania deputowanych instrukcjami wyborczymi czy też możliwości jego odwołania, wskazanie w niej, iż deputowani reprezentują wszystkich wyborców, w sposób nie budzący wątpliwości przesądza o wolnym charakterze mandatu deputowanego<sup>28</sup>.

Mandat deputowanego jednej z izb nabywa się, o czym zostało już wcześniej wspomniane, z chwilą wyboru. Z tym momentem można o osobie, która otrzymała poparcie wyborców przejawiające się w liczbie oddanych głosów, mówić, iż nabyła mandat. Od nabycia należy odróżnić moment objęcia mandatu, a zatem uzyskania możliwości realnego jego sprawowania (korzystania z praw, konieczności czynienia zadość nałożonym obowiązkom, czy podleganie ochronie prawnej z tytułu wykonywanego mandatu). Powszechnie występującym w państwach demokratycznych rozwiązaniem jest przyjęcie, iż warunkiem *sine qua non* objęcia mandatu jest złożenie przez deputowanego ślubowania, co następuje najczęściej na pierwszym posiedzeniu, w którym nowo wybrany deputowany uczestniczy. Przysięga, jaką składają belgijscy parlamentarzyści, jest krótka i zwięzła – *Przysięgam przestrzegać Konstytucji*. Co szczególne, rola przysięgi nie została zawarta w Konstytucji belgijskiej, a jedynie w regulaminach Izby Reprezentantów i Senatu<sup>29</sup>. Mimo tak lakonicznego tekstu przysięgi, nie można mówić o wąskim spojrzeniu na sposób wykonywania mandatu. Wręcz przeciwnie, z pozbawienia rotę przysięgi kazuistycznie wskazanych zakresów obowiązków i celów działalności deputowanych, można odczytywać intencje ustrojodawcy szerokiego ujęcia sprawowania mandatu. Nakładając obowiązek przestrzegania Konstytucji, twórcy ustawy zasadniczej nałożyli na deputowanych obowiązek przestrzegania porządku prawnego i wszystkich dóbr przez państwo chronionych. Deputowani, którzy nie złożyli ślubowania nie mogą uczestniczyć w obradach izby, za wyjątkiem posiedzeń, których przedmiotem jest sprawdzenie ważności wyborów.

Obok określenia momentu nabycia i objęcia mandatu deputowanego, równie istotną kwestią dla jego wykonywania jest wskazanie momentu

<sup>27</sup> M. Kruk-Jarosz, *Konstytucyjna koncepcja mandatu poselskiego*, Warszawa 1992, s. 2.

<sup>28</sup> Zob. także E. Zieliński, *Parlament...*, s. 14.

<sup>29</sup> Z reguły tekst ślubowania parlamentarzystów jest umieszczany w Konstytucjach, zob. np. art. 104 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

wygaśnięcia mandatu, skutkiem którego jest ustanie pełnomocnictw do reprezentowania suwerena. Rozwiązania w tej materii znajdujemy w Konstytucji oraz regulaminach parlamentarnych. Mandat deputowanego wygasa wraz z jego śmiercią, końcem kadencji – zarówno w przypadku, gdy mamy do czynienia z naturalnym zakończeniem kadencji, jak i przy wcześniejszym rozwiązaniu izb<sup>30</sup>, w przypadku zrzeczenia się mandatu oraz w razie jego utraty. Zważywszy, iż oddanie się działalności publicznej winno mieć dobrowolny charakter, deputowany może zrzec się mandatu w dowolnym momencie kadencji, a także z dowolnych przyczyn. Zrzeczenie się mandatu, w trakcie trwania sesji wymaga złożenia Przewodniczącemu właściwej izby oświadczenia w formie pisemnej o rezygnacji z dalszego pełnienia mandatu. W okresie między sesjami zrzeczenie mandatu wymaga złożenia pisemnej rezygnacji na ręce Ministra Spraw Wewnętrznych. Przepisy belgijskiego prawa parlamentarnego znają również instytucję stałej utraty mandatu oraz zawieszenia mandatu deputowanego. Z utratą mandatu deputowanego mamy do czynienia w przypadku pozbawienia deputowanego praw cywilnych i politycznych. Posiadanie pełni praw cywilnych i politycznych jest przesłanką biernego prawa wyborczego, zatem ich pozbawienie skutkuje niewypełnianiem przez deputowanego warunków koniecznych dla ubiegania się o mandat, a w konsekwencji prowadzi do jego utraty. Art. 51 Konstytucji Belgii określa jeszcze jedną przesłankę utraty mandatu deputowanego – powołanie na płatne stanowisko rządowe inne niż urząd ministra. Członek izby, który został przez rząd federalny powołany na płatne stanowisko rządowe i powołanie to przyjął, traci z mocy prawa z chwilą powołania mandat deputowanego, a odzyskanie mandatu możliwe jest jedynie w drodze ponownego wyboru. Wygaśnięcie mandatu stwierdza właściwa izba, zarządzając uzupełnienie składu.

Specyficznym rozwiązaniem belgijskim jest instytucja zawieszenia mandatu deputowanego i zastępcze obsadzenie mandatu. Deputowany, który został przez Króla mianowany na stanowisko ministra i nominację przyjął, zobligowany jest do zawieszenia swojego mandatu na czas spr-

---

<sup>30</sup> Przesłanki wcześniejszego rozwiązania Izby Reprezentantów zostały wskazane w art. 46 Konstytucji. Rozwiązać Izbę Reprezentantów może jedynie Król w przypadku gdy: Izba Reprezentantów bezwzględną większością głosów odrzuci wniosek o wotum zaufania dla rządu i w ciągu trzech dni nie zaproponuje Królowi nowego premiera; gdy bezwzględną większością głosów wyrazi rządowi wotum nieufności i nie zaproponuje Królowi nowego premiera. Rozwiązać Izbę Reprezentantów może również Król w sytuacji złożenia dymisji przez rząd, gdy Izba Reprezentantów bezwzględną większością głosów wyrazi zgodę. Rozwiązanie Izby Reprezentantów pociąga za sobą rozwiązanie Senatu.

wowania stanowiska ministra. Powrót do wykonywania mandatu możliwy jest po odwołaniu przez Króla ze stanowiska ministra. Co istotne w okresie pełnienia funkcji ministerialnej, mandat, który zajmował deputowany nie pozostaje wolny, a jest „obsadzany zastępczo” przez inną osobę.

Zasada *incompatibilitas* nie została w belgijskiej Konstytucji ujęta szeroko. Poza art. 49 – zakazującym jednoczesnego piastowania mandatu deputowanego do Izby Reprezentantów oraz do Senatu, oraz art. 51 – zabraniającego łączenia mandatu z piastowaniem płatnych stanowisk rządowych<sup>31</sup>, nie zostały sformułowane inne zakazy łączenia mandatu deputowanego<sup>32</sup>. Nie można na tym tle sformułować twierdzenia, iż poza wskazanymi przypadkami mandat deputowanego może być łączony z pełnieniem innych funkcji publicznych. W świetle ustawy z 6 sierpnia 1931 r. mandat członka izb „nie idzie w parze” z jakimkolwiek płatnym stanowiskiem, czego prostą konsekwencją jest niemożność jednoczesnego bycia deputowanym i zatrudnieniem w strukturach administracji publicznej. Ponadto deputowani, którzy otrzymali odznaczenie inne niż wojskowe lub akt nadania szlachectwa, mają obowiązek zrzec się swych funkcji i nie powinni kontynuować ich wykonywania, chyba że zostaną ponownie wybrani. Mandatu deputowanego nie można także łączyć z mandatem prowincjonalnym.

W nauce prawa konstytucyjnego podkreśla się, że wykonywanie mandatu winno być objęte szeregiem gwarancji chroniących parlamentarzystów przed ewentualnym wpływem innych osób, czy organów władzy na realizację postulatów politycznych, głosowania i działalność parlamentarną. Realizacja zasady zwierzchnictwa Narodu zobowiązuje władze państwowe do stworzenia mechanizmów ochronnych i zabezpieczenia pozycji deputowanego. Powszechnie status deputowanego rozpatrywany jest przez pryzmat trzech aspektów – ochrony immunitetem parlamentarnym, praw i obowiązków oraz materialnych warunków wykonywania mandatu.

W demokracjach parlamentarnych instytucja immunitetu parlamentarnego rozumiana jest jako instrument chroniący deputowanych przed naciskami, wpływami ze strony organów innych władz – w szczególności organów egzekutywy. Wykonywanie mandatu winno mieć charakter zupełnie swobodny, czemu służyć ma wprowadzenie mechanizmu nieodpowiedzialności za podejmowane na forum parlamentu działania. Spojrzenie na immunitet parlamentarny nie może być jednak tak jedno-

<sup>31</sup> G. Craenen, *The legislators...*, s. 83.

<sup>32</sup> U. Liebert, *Parliamentary Lobby Regimes*, [w:] H. Doering (ed.), *Parliaments and majority rule in Western Europe*, St. Martin's Press 1995, s. 416.

stronne, a z takim publicznym osądem mamy najczęściej do czynienia. W potocznym odbiorze tej instytucji zapomina się, iż immunitet ma przede wszystkim chronić parlament i skuteczność realizowania przezeń ustrojowych funkcji. Tylko parlament działający w pełnym składzie może efektywnie funkcjonować, zarówno *in pleno*, jak i poprzez swoje wewnętrzne organy.

W Belgii problematyka immunitetu deputowanego regulowana jest na poziomie konstytucyjnym, w Rozdziale I belgijskiej ustawy zasadniczej – o izbach federalnych. Przedmiotowe regulacje są tożsame w odniesieniu do deputowanych do Izby Reprezentantów oraz do Senatu. Deputowani do izb federalnych objęci zostali ochroną immunitetem materialnym oraz immunitetem formalnym połączonym z przywilejem nietykalności. Art. 58 Konstytucji stanowi, iż *żaden z członków którejkolwiek z izb nie może być ścigany ani pociągany do odpowiedzialności, ani poddany dochodzeniu za swe opinie i głosowanie w trakcie pełnienia mandatu*. W aspekcie przedmiotowym ochrona immunitetem materialnym przybrała w Belgii bardzo szeroki charakter i obejmuje wszelkie działania związane z wykonywaniem mandatu. Egzemplifikacja poczyniona w ustawie zasadniczej powinna być uznana jedynie za podkreślenie istotnego znaczenia w procesie realizacji mandatu przedstawiania przez deputowanych swojego stanowiska i uczestnictwa w głosowaniach, ale inne formy aktywności poselskiej, przy zastrzeżeniu, iż pozostają w ścisłym związku z pełnieniem mandatu, również podlegają ochronie immunitetem materialnym<sup>33</sup>. Tym samym podejmując określone działania deputowani nie muszą obawiać się, iż spotkają ich z tego tytułu negatywne konsekwencje. Przedmiotowy zakres ochrony nie idzie niestety w parze z zakresem temporalnym, bowiem z literalnego brzmienia Konstytucji wynika, iż ochrona rozciąga się jedynie na okres sprawowania mandatu. Momentem rozpoczynającym ochronę jest objęcie mandatu, co następuje z momentem ukonstytuowania się izb w nowym składzie osobowym i złożeniem ślubowania, zaś koniec ochrony przypada na moment wygaśnięcia mandatu.

O ile immunitet materialny chroni deputowanych przez cały okres sprawowania mandatu, to immunitet formalny połączony z przywilejem nietykalności chroni deputowanych jedynie w czasie trwania sesji izb<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> G. Craenen, *The legislators...*, s. 83.

<sup>34</sup> Izba Reprezentantów oraz Senat działają w trybie sesyjnym, zbierając się na sesje zwyczajne – z mocy prawa w każdy wtorek października, o ile nie zostały wcześniej zwołane przez Króla. Sesje nie powinny trwać krócej niż 40 dni w roku, a prawo do zamknięcia sesji należy do Króla. Konstytucja przewiduje możliwość zwołania Izby Reprezentantów oraz Senatu na sesje nadzwyczajne, zob. art. 44 Konstytucji.

Poza czasem sesji nie ma w zasadzie przeszkód w możliwości zatrzymania i wszczęcia wobec członków izb postępowania karnego, co wynika wprost ze sformułowań belgijskiej ustawy zasadniczej. Istotą immunitetu formalnego jest ochrona deputowanych przed ponoszeniem odpowiedzialności karnej, przy czym ten rodzaj immunitetu nie prowadzi do wyłączenia odpowiedzialności, a jedynie ogranicza swobodę organów ścigania czy sądów w pociągnięciu przedstawicieli do odpowiedzialności. Przyjęte w zakresie immunitetu formalnego i przywileju nietykalności rozwiązania można rozpatrywać na trzech płaszczyznach – wszczęcia i prowadzenia postępowania karnego przeciwko członkom Izby Reprezentantów oraz Senatu, dopuszczalności zatrzymania i prowadzenia czynności sprawdzających wobec deputowanych oraz możliwości zawieszenia już prowadzonych postępowań.

W myśl postanowień Konstytucji podmiotami wyposażonymi w kompetencje do wszczęcia postępowania karnego wobec członka którejkolwiek izby są: prokurator lub kompetentny funkcjonariusz. Ponadto, z wyjątkiem sytuacji ujęcia deputowanego na gorącym uczynku, nie mogą być oni oskarżeni ani postawieni przed sądem karnym bez zgody właściwej izby. Wymóg uzyskania zgody izby został również rozszerzony na przypadki aresztowania deputowanych. I tak, jak ma to miejsce w przypadku oskarżenia i postawienia przed sądem, od wymogu uzyskania zgody izby można odstąpić jedynie w przypadku ujęcia członka izby na gorącym uczynku.

Przywilej nietykalności wiąże się z ochroną członków izb przed działalnością władz administracyjnych, porządkowych, organów ścigania<sup>35</sup>. W świetle art. 59 Konstytucji Belgii w czasie trwania sesji zastosowanie wobec deputowanego środków przymusu, które wymagają zgody sędziego, jest dopuszczalne jedynie po wyrażeniu zgody przez pierwszego prezesa sądu apelacyjnego i tylko, jeżeli z wnioskiem wystąpi właściwy sędzia. Decyzja o zastosowaniu środka przymusu musi być zakomunikowana przewodniczącemu izby. Jedynie w sytuacji ujęcia deputowanego na gorącym uczynku, powyższa procedura nie będzie miała zastosowania. Szeroki zakres regulacji przywileju nietykalności uwidacznia się również w obostrzeniach dotyczących możliwości prowadzenia wobec deputowanych czynności sprawdzających przez organy ścigania. Każda rewizja, zajęcie mienia należącego do deputowanego może się odbywać jedynie w obecności przewodniczącego izby lub wyznaczonego przez przewodniczącego członka izby.

<sup>35</sup> Zob. K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 310.

Trzeci aspekt odnosi się do możliwości zawieszenia prowadzonych wobec deputowanych postępowań karnych. Członek każdej z izb może wystąpić do izby z wnioskiem o podjęcie uchwały żądającej zawieszenia toczącego się wobec niego postępowania karnego, bez względu na to, w którym stadium postępowanie karne się znajduje. Żądanie zawieszenia postępowania przybiera postać uchwały izby, do podjęcia której wymagane jest uzyskanie większości 2/3 głosów. Skutkiem przyjęcia przez izbę uchwały jest zawieszenie prowadzonego postępowania karnego, ale jedynie na czas trwania sesji. *A contrario* w okresie między sesjami organy ścigania, bez względu na fazę postępowania, mogą podjąć i dalej prowadzić postępowanie. W sytuacji uwięzienia deputowanego oraz gdy postępowanie karne prowadzone jest przed sądem na żądanie izby, zarówno uwięzienie, jak i postępowanie przed sądem, ulega zawieszeniu na czas trwania sesji.

Przyjęte rozwiązania wskazują na objęcie deputowanych szeroką ochroną immunitetem, co wzmacnia ich niezależność w wykonywaniu mandatu, będąc także ważnym czynnikiem chroniącym efektywność prac izb. Obostrzenia utrudniające możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności członków Izby Reprezentantów oraz Senatu nie pozwalają na przedmiotowe traktowanie instytucji odpowiedzialności karnej – jako mechanizmu politycznego odwetu czy instrumentu wywierania wpływu na działania przedstawicieli. Jednocześnie jednak ograniczenie czasowe ochrony, tylko do okresu trwania sesji, stanowi istotną gwarancję uniemożliwiającą chowanie się przed odpowiedzialnością karną za mandat parlamentarny.

Prawidłowe wykonywanie mandatu wiąże się ze wskazaniem deputowanym zakresu ich praw, jak również obowiązków. W państwach demokracji przedstawicielskiej określenie sposobu wykonywania mandatu następuje najczęściej w aktach rangi ustawowej lub regulaminowej, rzadziej w konstytucjach.

Regulacje belgijskie nie formułują pod adresem deputowanych obowiązku uczestnictwa w obradach izb. Brak normatywnie zakreślonego obowiązku uczestniczenia w obradach może być interpretowany jako podkreślenie, iż uczestnictwo w pracach izby stanowi prawo deputowanego. W praktyce jednak zaniechanie ujęcia w katalogu obowiązków deputowanych, obowiązku uczestniczenia w pracach izby, prowadzić może nawet do paraliżu prac izby. Członkowie izb zobligowani zostali, pod groźbą kary, do uczestniczenia w głosowaniach. Kary za absencję w głosowaniach, mające zasadniczo charakter finansowy, prowadzą do zmniejszenia diet czy różnych dodatków przysługujących z tytułu poniesionych przez deputowanych kosztów wykonywania mandatu.

Kolejnym obowiązkiem, jaki został na deputowanych nałożony, jest obowiązek zachowania tajemnicy państwowej. Nie dotyczy on wszystkich członków izb, a jedynie tych, którzy zostali wybrani do organów izb – komisji dochodzeniowych. Naruszenie obowiązku zachowania w tajemnicy informacji uzyskanych w drodze prac komisji dochodzeniowych może prowadzić do: udzielenia senatorowi reprimendy (ta kara może być wymierzona jedynie wobec senatorów), wykluczenia z grona członków komisji, jak również może pociągać za sobą wstrzymanie wypłacania świadczeń pieniężnych. Sankcje mogą być wymierzone przez komisję dochodzeniową, a nawet całą izbę, co jest uzależnione od wagi tajemnicy państwowej ujawnionej przez deputowanego.

Członkowie izb mają obowiązek zachowania porządku podczas obrad, w szczególności zaś regulaminy obligują ich do unikania hałasu. Nad utrzymaniem powagi i spokoju podczas obrad czuwa przewodniczący izby, który w sytuacji zakłócania przebiegu posiedzenia może nawet sięgnąć po najdalej idący instrument dyscyplinujący – przerwanie obrad izby. Regulacje regulaminowe wskazują po stronie obowiązków deputowanych także obowiązek trzymania się meritum sprawy, a ich zachowanie podczas wystąpień nie powinno powodować odbiegania od porządku obrad. Przepisy porządkowe pozwalają przewodniczącemu zwrócić deputowanemu uwagę, prosząc o powrót do istoty sprawy, a gdyby deputowany w dalszym ciągu odbiegał od istoty – odebrać mu głos. Deputowani winni również powstrzymać się od wszczynania awantur na sali obrad pod groźbą wpisania do protokołu, odebrania prawa głosowania, a w Senacie wobec senatora zakłócającego porządek obrad przewodniczący można zarządzić wykluczenie nawet z dziesięciu kolejnych posiedzeń izby<sup>36</sup>.

Uprawnienia deputowanych belgijskich związane są głównie z ich działalnością na forum izby, czy pracą w organach wewnętrznych izby. Federalna struktura państwa znajduje również swój wyraz w sferze praw deputowanych. W myśl art. 43 Konstytucji Belgii wszyscy członkowie izb są dzieleni na dwie grupy językowe – francuskojęzyczną i niderlandzką. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na uprawnienia grup językowych w sferze ustawodawstwa. W odniesieniu do projektów ustaw zgłaszanych przez rząd lub samych deputowanych, poza budżetami i ustawami uchwalonymi większością szczególną, grupa deputowanych licząca co najmniej trzy czwarte jednej z grup językowych w umotywowanym wniosku może stwierdzić, że rządowy projekt ustawy oznacza zagrożenie

---

<sup>36</sup> [www.dekamer.be](http://www.dekamer.be) (25.10.2011 r.), [www.senaat.be](http://www.senaat.be) (25.10.2011 r.), [www.lachambre.be](http://www.lachambre.be) (25.10.2011 r.)



stosunków między wspólnotami. Zgłoszenie takiego wniosku skutkuje zawieszeniem postępowania parlamentarnego i przekazaniem projektu Radzie Ministrów, która musi w ciągu 30 dni przedstawić swoje stanowisko i wzywa zainteresowaną izbę do wypowiedzenia się co do stanowiska rządu lub w kwestii projektu rządowego, deputowanych lub poprawek do projektu<sup>37</sup>. Procedura ta znana jest pod nazwą „dzwonka alarmowego”<sup>38</sup>.

Formy organizacji się deputowanych, jakimi są grupy językowe, uzupełniane są możliwością tworzenia frakcji parlamentarnych, zarówno w Izbie Reprezentantów jak i w Senacie. Z racji podziału państwa i silnych więzi etniczno – narodowościowych, przekładających się także na życie polityczne i działalność partii politycznych, z reguły tworzenie frakcji parlamentarnych odbywa się w ramach grup językowych<sup>39</sup>. Utworzenie frakcji w Izbie Reprezentantów wymaga udziału w niej co najmniej 3 deputowanych, w Senacie – 2 senatorów. Nie wszystkie utworzone w izbach frakcje mogą jednak korzystać z przywilejów parlamentarnych na równych zasadach. Regulaminy parlamentarne przyznają przywileje frakcjom w Senacie, jeżeli liczą one co najmniej 8 senatorów, natomiast w Izbie Reprezentantów frakcja musi liczyć co najmniej 12 deputowanych. Przywileje te wiążą się z organizacją izby, np.: proporcjonalna do liczby członków frakcji reprezentacja w komisjach, stałe przedstawicielstwo w Komisji Prac Parlamentarnych w Senacie i Konferencji Przewodniczących w Izbie Reprezentantów, przywileje materialne tj. prawo do subwencji rocznej z budżetu na każdego członka frakcji, prawo do lokalu i biura. Można także wskazać przywileje związane z pracami parlamentarnymi np. pierwszeństwo wystąpień w debatach<sup>40</sup>.

Obok kolegialnych uprawnień przypisanych grupom językowym i frakcjom parlamentarnym, deputowanym przysługują uprawnienia o charakterze indywidualnym, z których mogą korzystać samodzielnie bądź wspólnie z innymi deputowanymi.

Deputowani mają prawo wybierania i bycia wybieranym do organów izby. W obu izbach organami są przewodniczący oraz Biuro (w Izbie

---

<sup>37</sup> Zob. art. 54 Konstytucji.

<sup>38</sup> Procedurę tę wprowadzono w 1970 roku by chronić mniejszość francuskojęzyczną w parlamencie. Zob. P. Peeters, *The federal structure: Kingdom, Regions and Communities*, [w:] G. Craenen (ed.), *The institutions of federal Belgium*, Leuven 1996, s. 68.

<sup>39</sup> Przyczyn tego zjawiska należy poszukiwać w podziale partii politycznych w Belgii na francuskojęzyczne i flamandzkojęzyczne, zob. M. Krzemiński, *Królestwo Belgii*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Warszawa 2007, s. 80.

<sup>40</sup> Zob. E. Zieliński, *Parlament...*, s. 15–16.

Reprezentantów w skład Biura wchodzi przewodniczący izby, 5 wiceprzewodniczących i 7 sekretarzy, w Senacie – przewodniczący, 3 wiceprzewodniczących, 6 sekretarzy i 5 kwestorów). Wybory na stanowiska przewodniczącego izby, wiceprzewodniczących oraz pozostałych członków Biura, w myśl dyspozycji art. 52 Konstytucji, przeprowadzane są na początku każdej sesji, a wybrane osoby pełnią swoje funkcje tylko przez okres sesji. Każda z izb powołuje na okres kadencji komisje parlamentarne, których skład na zasadzie proporcjonalności odpowiada układowi sił politycznych. Udział w pracach komisji jest nie tylko prawem, ale wręcz obowiązkiem każdego deputowanego. Przepisy regulaminowe wymagają od każdego parlamentarzysty, będącego członkiem jednej z grup językowych, członkostwa w przynajmniej jednej stałej komisji izby. Mogą być również członkami komisji o charakterze nadzwyczajnym, w tym komisji dochodzeniowych<sup>41</sup>.

Realizacja funkcji kontrolnej przez belgijskie ciała ustawodawcze wymaga przyznania deputowanym szeregu uprawnień pozwalających im czynnie uczestniczyć w kontroli nad egzekutywą. Klasycznym, występującym we współczesnych parlamentach, instrumentem kontroli jest instytucja interpelacji<sup>42</sup>. W Belgii interpelacje nie mają konstytucyjnego umocowania, jednak możliwość formułowania ich pod adresem członków gabinetu wyprowadzana jest z konstytucyjnej zasady ponoszenia przez nich odpowiedzialności przed izbą. Prawo zgłoszenia interpelacji posiadają jedynie członkowie Izby Reprezentantów. Kierowane do członków rządu, zmierzają do uzyskania wyjaśnień dotyczących działań rządu<sup>43</sup>. Co istotne i rzutujące na ocenę interpelacji, członkowie Izby Reprezentantów mogą pytać członków rządu o prowadzoną przez nich politykę, wykluczone jest natomiast zadawanie pytań o intencje członków gabinetu. Jest to jedyne ograniczenie treści interpelacji, które poza wskazanym zastrzeżeniem mogą dotyczyć wszelkich spraw pozostających w obszarze działania rządu, zarówno krajowych, jak i międzynarodowych<sup>44</sup>. Interpe-

<sup>41</sup> Zob. E. Zieliński, *Parlament...*, s. 17.

<sup>42</sup> H. Nys, F. Graulich, *The parliamentary system of Belgium...*, s. 6.

<sup>43</sup> R. Dandoy, L. De Winter, *Legislative agenda-setting in Belgium: a close interplay of the parliament and the government*, paper presented to the ECPR General Conference, Budapest, Hungary (8–10 September 2005), s. 1. Źródło: [http://dev.ulb.ac.be/cevipol/fr/membres-publications\\_dandoy-regis\\_conferences.html](http://dev.ulb.ac.be/cevipol/fr/membres-publications_dandoy-regis_conferences.html)

<sup>44</sup> Procedura kierowania interpelacji wymaga od deputowanego poinformowania Przewodniczącego Izby Reprezentantów o zamiarze wystąpienie z interpelacją. Deklaracja o chęci złożenia interpelacji odczytywana jest podczas obrad, a Sekretarz Generalny Izby Reprezentantów przekazuje interpelację właściwemu, ze względu na treść interpela-

lacje są instrumentami kontroli, w ramach których nad problematyką stanowiącą przedmiot interpelacji przeprowadza się debatę. Rozpatrzenie interpelacji może nastąpić na posiedzeniu właściwej komisji, podczas prac Konferencji Przewodniczących lub podczas obrad plenarnych. Po przeprowadzeniu dyskusji, w której pierwszeństwo głosu mają: deputowany kierujący interpelacją, minister – jej adresat, a po nich pozostali deputowani, członkowie Izby Reprezentantów bez względu na to czy złożyli interpelację czy nie, mogą wystąpić z wnioskiem, np. o powrót do porządku dziennego obrad – co prowadzi do anulowania pozostałych wniosków, o wyrażenie rządowi konstruktywnego wotum nieufności, wyrażenie wotum nieufności ministrowi lub z wnioskiem o rekomendację dla rządu.

Celem uzyskania informacji od członków rządu, deputowani mogą skorzystać również z instytucji pytań parlamentarnych. Mogą być one kierowane jedynie do konkretnych członków rządu, nie do całego gabinetu, nie mogą również prowadzić do wnoszenia wniosków, o których była mowa wyżej. Pytania mogą przybrać postać pytań pisemnych lub ustnych, zadawanych na posiedzeniu plenarnym lub posiedzeniu komisji.

Senatorom nie przysługuje prawo wnoszenia interpelacji, mogą jednak kierować do ministrów ustne lub pisemne pytania, po których można składać wnioski, poza wnioskami o pociągnięcie członków gabinetu do odpowiedzialności politycznej, bowiem ten rodzaj odpowiedzialności egzekwowany jest jedynie przed Izbą Reprezentantów.

Właściwe wykonywanie mandatu, a zwłaszcza pełne zaangażowanie w sprawy publiczne, wymaga zapewnienia deputowanym odpowiedniego statusu materialnego. Przyznawane deputowanym środki finansowe nie tylko służą zaspokojeniu potrzeb socjalno – bytowych, ale stanowią istotny instrument gwarancyjny przed zagrożeniami korupcyjnymi. Odpowiednio wynagradzani parlamentarzyści nie ulegają pokusie uzyskiwania dóbr materialnych z nielegalnych źródeł czy od osób chcących sobie w ten sposób zapewnić przychylność deputowanych i podejmowanie przez nich odpowiednich decyzji. Podstawą do uzyskania zryczałtowanego zwrotu kosztów wykonywania mandatu stanowi art. 66 Konstytucji. Wskazanie w akcie o najwyższej mocy prawnej wysokości zryczałtowanego zwrotu kosztów z pewnością stanowi istotny mechanizm ograniczający czę-

---

cji, ministrowi, który przygotowuje na nią odpowiedź. Do przewodniczącego izby należy rozstrzygnięcie, na jakim forum będzie rozpatrywana interpelacja – na forum komisji, Konferencji Przewodniczących czy na posiedzeniu plenarnym izby. Niezależnie od tego, gdzie będą przebiegały dalsze prace nad składanymi interpelacjami, przeprowadza się dyskusję.

ste podnoszenie wysokości środków uzyskiwanych z budżetu państwa, wymaga bowiem dokonania zmiany Konstytucji. Ponadto członkowie Izby Reprezentantów mają prawo do bezpłatnego korzystania ze wszystkich środków komunikacji publicznej. Przewodniczącemu Izby Reprezentantów może być przyznany roczny zwrot wydatków, wypłacany ze środków przeznaczonych na pokrycie wydatków izby. Odmiennie kształtuje się sytuacja senatorów. Art. 71 Konstytucji odmawia członkom Senatu prawa do wynagrodzenia, pozostawiając prawo do zwrotu poniesionych wydatków oraz prawo do bezpłatnych podróży publicznymi środkami komunikacji. Przepisy prawa belgijskiego przewidują system świadczeń emerytalnych dla parlamentarzystów. Prawo do częściowej emerytury mają deputowani, którzy przez dwie kadencje zasiadali w izbie i ukończyli 55 lat. Pełną emeryturę mogą otrzymać deputowani zasiadający w Izbie przez co najmniej 20 lat. Na pokrycie tzw. kosztów reprezentacji deputowanym przysługuje dieta, która jest wolna od podatku.

Deputowani, którzy w kolejnych wyborach nie uzyskali mandatu otrzymują odprawę, której wysokość odpowiada wysokości diety parlamentarnej. Suma odprawy zależy od łącznego okresu sprawowania mandatu, czas ten wpływa również na długość okresu pobierania odprawy. Zasadą jest, iż jeden rok sprawowania mandatu upoważnia do otrzymania odprawy przez jeden miesiąc.

Równie istotną kwestią jak finansowa strona wykonywania mandatu jest określenie warunków równoległego ze sprawowaniem mandatu prowadzenia działalności gospodarczej lub innej działalności zarobkowej. Kluczowe znaczenie ma tutaj ustawa z 2 maja 1995 r. o obowiązku złożenia listy mandatów, funkcji oraz oświadczeń o stanie majątkowym. Wynika z niej obowiązek złożenia przez deputowanego oświadczenia, zawierającego informacje o mandatach, funkcjach kierowniczych, działalności zawodowej (zarówno odpłatnej, jak i nieodpłatnej) wykonywanej w poprzednim roku w sektorze publicznym i prywatnym w ramach przedsiębiorstw, instytucji, organizacji belgijskich lub obcych. Senatorowie są również zobowiązani do ujawnienia ich stanu majątkowego z uwzględnieniem wszystkich jego składników, takich jak konta bankowe, akcje, udziały, obligacje, nieruchomości, majątek ruchomy o znacznej wartości (np. antyki, dzieła sztuki). Obowiązek złożenia wskazanych w ustawie oświadczeń chroniony jest wysokimi karami finansowymi, natomiast podanie przez deputowanych nieprawdziwych danych może wiązać się odpowiedzialnością karną z tytułu fałszerstw i posługiwania się fałszywymi dokumentami. Przed rokiem 1995 regulacje związane z transparentnością majątków deputowanych w Belgii były bardzo liberalne i włą-

ściwie deputowani nie musieli wykazywać stanu majątkowego, chyba że przejawiali taką wolę<sup>45</sup>.

Status deputowanego do Izby Reprezentantów oraz Senatu nie odbiega w zasadniczym stopniu od rozwiązań przyjętych w innych państwach europejskich. Pewną specyfikę można dostrzec w zakresie ochrony deputowanych immunitetem formalnym, który z jednej strony ogranicza się do trwania sesji izb, z drugiej zaś chroni członków izb przed prowadzeniem czynności dochodzeniowo-sprawdzających, wymagając podczas tych działań obecności przewodniczącego izby lub upoważnionej przez przewodniczącego osoby. Jednak za najbardziej charakterystyczne należy uznać rozwiązania akcentujące podział społeczeństwa belgijskiego, przejawiające się procedurze wyborczej do Senatu, tworzeniu grup językowych i przysługujących im uprawnieniach, jak również we mechanizmie tworzenia frakcji.

## STRESZCZENIE

Status deputowanego belgijskiego Parlamentu, na który składają się Izba Reprezentantów oraz Senat, nie odbiega w swoich założeniach od regulacji większości państw europejskich. Pewne odrębności, jakie można wskazać, wynikają ze specyfiki państwa belgijskiego, które jest federacją z mocno zaakcentowanymi elementami narodowo-etnicznymi. Mandat deputowanych jest mandatem wolnym. Członkowie izb reprezentują cały naród belgijski i nie są związani instrukcjami swoich wyborców. Charakterystyczne rozwiązania belgijskie wiążą się z podkreśleniem przynależności deputowanych do określonej grupy językowej, co ma wpływ również na sposób wykonywania mandatu. Obok „kwestii językowych” status deputowanego w Belgii określają: prawa i obowiązki, materialne warunki wykonywania mandatu oraz zakres ochrony immunitetem materialnym i szeroko rozumianym immunitetem formalnym.

---

<sup>45</sup> U. Liebert, *Parliamentary...*, s. 417.

*Joanna Juchniewicz, Olga Łachacz*

#### STATUS OF MEMBERS OF BELGIAN PARLIAMENT

Belgian Parliament consists of House Representatives and Senate and the status of its members is similar to status of MP's in most European countries. Some differences worth noting derive of organization of Belgian state, which is a federal country with strong national and ethnic elements. The mandate of MP's is a free mandate. The members of both houses represent the whole Belgian Nation are not bound by any instructions coming from their electors. The most characteristic of status of Belgian MP's is their appurtenance to language groups what influences their way of realizing the mandate. Apart of language issues, status of Belgian MP's can be also characterized by material conditions of executing the mandate and scope of immunities, both material and formal ones.

**KEY WORDS:** *House of Representatives, Senate, member of parliament, language groups, immunity*

Natalia Konarzewska

## Rola nacjonalizmu w azersko-ormiańskim sporze wokół Górskiego Karabachu

SŁOWA KLUCZOWE:

*Górski Karabach, nacjonalizm, Armenia, Azerbejdżan,  
konflikt etniczny*

STUDIA I ANALIZY

### Uwagi wstępne

Spór Armenii i Azerbejdżanu o region Górskiego Karabachu pozostaje bezsprzecznie jednym z najdłuższych i najbardziej gwałtownych konfliktów etnicznych na obszarze poradzieckim. Konflikt zintensyfikował się w 1988 roku, gdy Ormianie wysunęli oficjalny postulat przyłączenia do Armeńskiej SRR Autonomicznego Obwodu Górskiego Karabachu zamieszkanego przez 75% ludności ormiańskiego pochodzenia i pozostającego od 1924 pod jurysdykcją Azerbejdżanu. Rewizjonizm terytorialny argumentowano deprawacją socjoekonomiczną mieszkańców obwodu, ale również koniecznością unifikacji ziem ormiańskich. W skutek starć zbrojnych, w 1991 roku spór przerodził się w wojnę, w wyniku której została utworzona separatystyczna Republika Górskiego Karabachu. Faza zbrojna konfliktu została zakończona podpisaniem przez strony protokołu o zawieszeniu ognia w maju 1994 roku, jednakże dotychczas nie uregulowano kwestii przynależności terytorialnej regionu. Azerbejdżan wskazuje bowiem na konieczność respektowania własnej integralności terytorialnej, zaś Armenia uzasadnia prawo secesji zastosowaniem zasady samostanowienia narodowego. Próby rozwiązania sporu w ramach Grupy Mińskiej Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie nie przy-

niosły dotychczas znaczących rezultatów – z uwagi na tę okoliczność spór jest określany mianem „zamrożonego”.

Ze względu na wielowątkowy charakter sporu, niniejszy szkic ma na celu przedstawienie jego wybranych aspektów – jest nade wszystko próbą refleksji nad źródłami nacjonalizmu oraz jego rolą w przywoływanym konflikcie etnicznym. Należy jednak podkreślić, że przyczyny sporu karabachskiego nie mogą zostać zredukowane do sentymentu nacjonalistycznego. Jednakże strategie mobilizacji etnicznej stosowanej przez elity intelektualne i polityczne miały (i nadal posiadają) znaczny wpływ na przebieg konfliktu oraz artykulację interesów narodowych. Szkic jest również próbą przedstawienia teoretycznych aspektów związanych z badaniem procesu narodotwórczego oraz nacjonalizmu na obszarze postradzieckim.

## **Problemy badań nad nacjonalizmem na obszarze Kaukazu Południowego**

Przedstawienie problematyki nacjonalizmu na obszarze Kaukazu Południowego wymaga umieszczenia kilku uwag o charakterze teoretyczno-metodologicznym. W niniejszym artykule została przyjęta szersza definicja nacjonalizmu, która nie redukuje zjawiska do ideologii absolutyzującej dobro narodowe oraz wzywającej do szowinizmu i ksenofobii. Można zatem przyjąć, że nacjonalizm jest postawą społeczno-polityczną oraz wpływającym z niej ruchem ideologicznym, u których podstaw leży „konieczność zdobycia oraz zachowania autonomii, jedności oraz tożsamości społeczności, której członkowie uznawani są za rzeczywisty lub potencjalny naród”<sup>1</sup>.

W literaturze związanej z tematyką narodowościową pochodzącej z okresu radzieckiego i poradzieckiego dominuje prymordialny (ang. *primordial* – pierwotny) pogląd na pochodzenie narodów i źródła nacjonalizmu. Charakterystyczny dla paradygmatu prymordialnego esencjalizm wyraża się w przekonaniu, że narody są naturalnymi, pierwotnymi, niezmiennymi bytami, zaś nacjonalizm jest wszechobecnym zjawiskiem o charakterze uniwersalnym. Spoiwem pierwotnych wspólnot narodowych było poczucie przynależności, pochodzenie etniczne i genetyczne podstawy ludzkiej egzystencji. Prymordializm był często krytykowany za statyczny pogląd na naturę narodu, nie uwzględniający zjawisk zmieniających strukturę narodową takich jak migracje, kolonizacja lub małżeń-

<sup>1</sup> Por. A. Smith, *Nacjonalizm: teoria, ideologia, historia*, Warszawa 2007, s. 21.



stwa mieszane<sup>2</sup>. Prymordialne podejście charakterystyczne dla literatury okresu radzieckiego i poradzieckiego odzwierciedla definicję narodu w Rosji Radzieckiej. Oficjalne stanowisko zakładało bowiem, że narody i grupy etniczne w Związku Radzieckim są bytami naturalnymi a nie politycznymi konstruktami<sup>3</sup>. Literatura ta proponuje historyczne podejście do tematyki powstania narodów, niejako „konstruując” przeszłość. Ma to uzasadnienie ze względu na fakt, że przeszłość etniczna w „radzieckim” społeczeństwie była wykorzystywana do kształtowania tożsamości narodowych ściśle przypisanych do jednostki<sup>4</sup>.

Radziecka i pewnym stopniu również poradziecka historiografia narodu poprzez prymordialne podejście do procesu narodotwórczego stworzyła mity dotyczące etnogenezy, które przeniknęły do dyskursu nacjonalistycznego po upadku Związku Radzieckiego i niejednokrotnie stały się podstawą do wysuwania żądań o charakterze terytorialnym. Zdaniem W. Sznirelmana tego typu podejście było charakterystyczne dla etnicznych (można nawet rzec, że nacjonalistycznych) badaczy w określonym kontekście etnopolitycznym. W związku z tym Sznirelman wyróżnia kategorię mitu o etnogenezie jako rodzaju etnicznej narracji, w której centrum znajduje się m.in. życie przodków, bohaterskie czyny dawnych przywódców, wygrane przez nich bitwy. Mit ma na celu legitymizację żądań dotyczących określonego terytorium, przywilejów społecznych, statusu politycznego i tym podobnych. Mit ten ma ponadto wyraźnie etnocentryczny charakter, wyrażający się w przekonaniu, że własna kultura pozostaje punktem odniesienia oraz kryterium oceny innych kultur. Zdaniem Sznirelmana mit o etnogenezie zazwyczaj przybiera formy utożsamiania grupy etnicznej z określonym językiem („mit językowej ciągłości”), stwierdzeń dotyczących dawnego pochodzenia własnej kultury etnicznej i języka oraz jej przynależności do określonego terytorium na mocy dawnego osiedlenia („mit o lokalnym pochodzeniu”), próbie udowodnienia ciągłości historycznej organizmów etnoterytorialnych („mit o ojczyźnie”), podkreślania etnicznej spójności własnej wspólnoty przy jednoczesnym pomijaniu roli podziałów klanowych („mit o jednorodności etnicznej”). Sznirelman wyróżnia również „mit krwawego wroga”, przejawiający się głównie w percepcji realnego lub potencjalnego zagrożenia ze strony członków innych wspólnot etnicznych bądź narodowych oraz

---

<sup>2</sup> Por. A. Smith, *Myths and Memories of the Nation*, Oxford 1999, s. 4.

<sup>3</sup> Por. S. Fenton, *Ethnicity*, Cambridge 2010, s. 11.

<sup>4</sup> Por. V. Shnirelman, *Politics of Ethnogenesis in the USSR and after*, „Bulletin of the National Museum of Ethnology” 2005, Vol. 1, s. 95.

przekonaniu, że „atak” był impulsem dla etnicznej konsolidacji. „Mit krwawego wroga” przejawia się również w rozpatrywaniu obecnych sporów etnicznych oraz narodowościowych przez pryzmat przeszłych wydarzeń. Warty zauważenia jest również „mit bohaterskich przodków”, który przejawia się w gloryfikacji dokonań członków własnej grupy etnicznej lub narodu, które miały miejsce w przyszłości, ale także w identyfikacji ich ze znanymi wówczas postaciami historycznymi<sup>5</sup>.

## Podbój Zakaukazia przez Imperium Rosyjskie i jego implikacje

Pojawienie się etnicznego nacjonalizmu<sup>6</sup> na Zakaukaziu związane było przede wszystkim ze sprzeciwem wobec imperialnej polityki Rosji wobec mniejszości etnicznych i religijnych<sup>7</sup>. Pierwszy udokumentowany wybuch

<sup>5</sup> Tamże.

<sup>6</sup> Typologia nacjonalizmu polegająca na rozróżnieniu nacjonalizmu „etnicznego” – wschodniego i obywatelskiego – „zachodniego” pojawiła się po raz pierwszy w pracy Hansa Kohna „Idea of Nationalism”, która ukazała się w 1944 roku. Z obserwacji Kohna wynikało, że zachodnie formy nacjonalizmu opierały się na założeniu, iż wyznacznikami więzi narodowej jest wspólne terytorium oraz prawa na nim obowiązujące. Tymczasem nacjonalizm wschodni opierał się w dużej mierze na przekonaniu, że naród jest wspólnotą kultury oraz korzeni etnicznych, który należy postrzegać jako organiczną całość określającą narodowy charakter członków od urodzenia. Przyczyny tego stanu rzeczy, zdaniem Kohna tkwią w różnicach struktury społecznej, bowiem na zachodzie burżuazja była nośnikiem idei narodu jako wspólnoty obywatelskiej, zaś na wschodzie, gdzie dominowały formy feudalnego władztwa przekonanie o organicystycznym oraz autorytarnym charakterze narodu znalazło podatny grunt. Koncepcja Kohna była wielokrotnie krytykowana za swój zorientowany geograficznie i uproszczony charakter, pomijający wyjątki takie jak np. Irlandia i Czechy. Jednakże, jak wskazuje Anthony Smith, dychotomiczna koncepcja Kohna zawiera w sobie element prawdy, wskazuje bowiem, że „woluntarystyczna” koncepcja narodu zakłada swobodę jednostki w wyborze wspólnoty narodowej, do której chce ona przynależać (przy założeniu, że przynależność do narodu jest konieczna). Natomiast koncepcja organiczna narodu zakłada, że taki wybór jest niemożliwy, gdyż przynależność do narodu jest wrodzona, pierwotna. Por. A. Smith, *Nacjonalizm: teoria, ideologia, historia*, Warszawa 2007, s. 58–59.

<sup>7</sup> Por. W. Tiszkow, W. Szniirelman (red.), *Nacjonalizm w mirowej istorii*, Moskwa 2007, s. 4. Podobne wnioski wysnuwa także E. Gellner, którego zdaniem rozprzestrzenianie się nacjonalizmu ma ścisły związek z europejskim imperializmem, kolonializmem i procesem dekolonizacji. Autor podkreśla szczególną naturę tych podbojów, wskazując, że był on dokonany przez społeczeństwa industrialne zorientowane w dużej mierze na rozwój handlu i przemysłu niż podbój militarny *per se*. Por. E. Gellner, *Narody i nacjonalizm*, Warszawa 2009, s. 127.

antagonizmu azersko-ormiańskiego na Kaukazie Południowym towarzyszył rewolucji 1905 roku<sup>8</sup>. Wprawdzie u podłoża tzw. „wojny ormiańsko-tatarskiej” nie leżały kwestie terytorialne związane z Górskim Karabachem, jednakże stanowiła ona czynnik, który w istotnym stopniu wpłynął na postrzeganie stosunków azersko-ormiańskich w optyce obydwu grup etnicznych. Późniejszy spór azersko-ormiański, który wybuchł w 1918 roku ogniskował się wokół przynależności państwowej Górskiego Karabachu i związany był z pojawieniem nacjonalizmu terytorialnego na Kaukazie Południowym po upadku Rosji carskiej. Przyczyną wspomnianych starć etnicznych była polityka Imperium Rosyjskiego wobec południowokaukaskich etnosów, tzw. przebudzenie polityczne, skutkujące wzrostem świadomości narodowej oraz nacjonalizmu wśród elit oraz przemiany społeczno-gospodarcze. Warto zatem prześledzić okoliczności związane z koegzystencją Ormian i Azerów na Kaukazie Południowym oraz wskazać przypuszczalne źródła antagonizmu etnicznego, które w późniejszym czasie miały wpływ na przebieg konfliktu w Górskim Karabachu.

Rosja carska rozpoczęła penetrację Kaukazu w XVIII wieku ze względu na strategiczne położenie regionu, którego peryferyjność umożliwiała ekspansję na Bliski Wschód. Jednakże ze względu na regionalną rywalizację mocarstw Imperium Rosyjskiemu udało się opanować Kaukaz Południowy dopiero na początku XIX wieku. Brak ostatecznej koncepcji dotyczącej zakresu autonomii, który mógł być przyznany narodom Kaukazu Południowego był przyczyną zróżnicowanej polityki Imperium Rosyjskiego wobec Ormian (chrześcijan) oraz muzułmanów. Najbardziej uprzywilejowani wydawali się być Ormianie, którzy otrzymywali od władz carskich ziemię oraz stanowiska w administracji. Ormianie żyjący w Imperium Rosyjskim posiadali własne ośrodki edukacyjne, wśród których znalazły się Instytut Lazariana w Moskwie, Seminarium Nersessiana w Tyflisie (Tbilisi) i Akademia Gevorgiana w Eczmiadynie<sup>9</sup>. Z pewnością lojalność wobec władzy oraz umiejętności handlowe Ormian stanowiły wartość dla caratu, jednakże jak się wydaje poparcie Imperium Rosyjskiego dla Ormian miało również swoje kulturowe uzasadnienie. Zdaniem J. Rohozińskiego, Ormianie mieli na Zakaukaziu do wypełnienia „misję cywilizacyjną”, bowiem w optyce władz Rosji, które nie były w stanie przesiedlić żywiołu słowiańskiego na teren Zakaukazia, chrześcijańscy Ormianie, w większym stopniu mobilni niż Gruzini,

---

<sup>8</sup> Por. T. Świętochowski, *Azerbejdżan*, Warszawa 2006, s. 47.

<sup>9</sup> Por. L. Nalbandian, *The Armenian Revolutionary Movement. The Development of Armenian Political Parties through the Nineteenth Century*, Los Angeles 1975, s. 51.

mogli stanowić swoisty pomost kulturowy pomiędzy ludnością rosyjską a nierosyjską<sup>10</sup>. Jednakże polityka Imperium Carskiego wobec Ormian uległa zmianie na niekorzyść wraz z powołaniem w 1897 roku generała Golicyna na stanowisko naczelnika Kaukazu. Golicyn pragnął prowadzić politykę silnej rusyfikacji ludów nierosyjskich w regionie, ponadto ze szczególną niechęcią odnosił się do Ormian przy pełnej aprobacie Petersburga. W czerwcu 1903 został wydany dekret o konfiskacie majątku Kościoła Ormiańskiego, co w niektórych miastach w tym Eczmiadzynie, siedzibie katolikososa, odbyło się przy udziale sił zbrojnych. Konfiskata majątku kościoła miała negatywny wpływ na rozwój kultury ormiańskiej, bowiem Kościół finansował ze swoich zasobów inicjatywy o charakterze kulturalnym i oświatowym. Ponadto lokalne władze prowokowały starcia ormiańsko – muzułmańskie<sup>11</sup>.

Tymczasem muzułmanie, głównie trudniący się rolnictwem, określani zarówno przez elity ormiańskie i rosyjskie mianem *temnyje ljudi* („nieoświeceni”, „niecywilizowani” ludzie) znaleźli się w Rosji Carskiej w relatywnie gorszej pozycji. W początkowym okresie podboju rosyjskiego na Zakaukaziu, władze zastosowały politykę przejmowania administracji muzułmańskich chanatów – początkowo rzadkie były przypadki ich likwidacji. Większość chanatów została przekształcona w jednostki administracyjne pod militarnym dowództwem tzw. *naczalników* oraz rządem złożonym z przedstawicieli lokalnej elity. Wkrótce zaś muzułmańskie władztwa zostały zlikwidowane na mocy reformy administracyjnej barona P.V. Hahna pochodzącej z 1841 r., na ich miejsce wprowadzono zaś jednostki administracyjne zwane *ujezdami*, co miało zapobiec koncentracji władzy w rękach lokalnych przywódców klanowych. Sytuacja uległa znacznej zmianie wraz z powołaniem hr. Michaiła Woroncowa na stanowisko Namiestnika Kaukazu. Woroncow prowadził bowiem politykę współpracy z lokalnymi elitami oraz wspierał rozwój „nowej” muzułmańskiej szlachty poprzez nadanie im statusu równego z rosyjską szlachtą, możliwość zajmowania stanowisk w administracji carskiej oraz wsparcie szkolnictwa w postaci tworzenia „rosyjsko – tatarskich szkół”. Polityka decentralizacji uległa zmianie po przejściu Woroncowa na emeryturę w 1865 roku – wówczas władze rosyjskie ponownie zwróciły się ku polityce rusyfikacji Zakaukazia, co znalazło wyraz w utworzeniu dwóch guberni: Baku oraz Elizawietpola, które wspólnie określano mianem Wschodniego Zakauka-

<sup>10</sup> Por. J. Rohoziński, *Wojna „ormiańsko-tatarska” 1905 roku. Historyczna wrogość: mity i fakty* [w:] M. Ząbek (red.), *Dylematy kaukaskie. Problemy narodowościowe i migracyjne...*, s. 227.

<sup>11</sup> Por. M. Heller, *Historia Imperium Rosyjskiego*, Warszawa 2000, s. 670.

zia. Większość terenów zamieszkanymi przez muzułmanów kaukaskich znalazła się poza granicami guberni. Jednym z efektów późniejszych reform było znaczne ograniczenie liczby wyznawców islamu w korpusie urzędniczym, co utrudniało wykształconym muzułmanom drogę awansu społecznego. Reformy pogłębiły również przepaść pomiędzy społecznością azerską (muzułmańską) po drugiej stronie rzeki Araks, na terytorium Persji<sup>12</sup>. Rosyjska polityka wobec zakaukaskich etnosów koncentrowała się na różnicach kulturowo – religijnych nie zaś etnicznych, które wydawały się być kwestią drugorzędną – *inorodsa* był „obcym” pod względem kulturowym, cywilizacyjnym, a jego rusyfikacja miała polegać na zaszczerpieniu określonych wzorców kulturoworeligijnych. Władze rosyjskie w polityce wobec *inorodców* kierowały się starożytną zasadą *divide et impera* posługując się prowokacją w celu antagonizacji chrześcijan (Ormian) i muzułmanów.

Podbój rosyjski, „enklawowa” industrializacja Zakaukazia oraz będąca ich skutkiem zmiana stosunków społecznych i wyłonienie się świeckiej nacjonalistycznie nastawionej inteligencji miały duży wpływ na kształtowanie się tożsamości narodowej Azerów zwłaszcza poprzez tzw. „przebudzenie” kulturalne i polityczne<sup>13</sup>. W XIX wieku Azerowie (muzułmanie) nazywani również „Tatarami” byli dominującą demograficznie i w najmniejszym stopniu zurbanizowaną ludnością na Zakaukaziu. W mało mobilnej i przeważnie rolniczej wspólnoty muzułmańskiej na Kaukazie Południowym dominowało duchowieństwo. W II poł. XIX wieku pojawiła się sekularna inteligencja azerska (muzułmańska), która, choć inspirowana europejskimi ideologiami, stworzyła własny dyskurs polityczny opierający się na unikalnych cechach i doświadczeniach wspólnoty<sup>14</sup>.

Tereny zamieszkiwane przez muzułmanów zakaukaskich od czasów starożytności znajdowały się pod wpływem zarówno tureckim jak i perskim, co miało niebagatelne znaczenie dla kształtowania się azerskiej tożsamości narodowej. Historycznie i kulturowo uwarunkowana dychotomia pomiędzy perskością a tureckością była ważnym czynnikiem kształtującym azerską tożsamość narodową, zwłaszcza w optyce azerskiej inteligencji, która wyłoniła się w północnym rosyjskim Azerbejdżanie w II poł. XIX wieku. Powstanie inteligencji azerskiej ściśle wiązało się z kontaktem między dwoma cywilizacjami – tradycyjną islamską i w pewnym stopniu

---

<sup>12</sup> Por. T. Świętochowski, *Russia and Azerbaijan...*, s. 16–17.

<sup>13</sup> Por. I.C. Bagirowa, *Politiceskije partii i organizacii Azerbajdzana w naczale XX wieka 1900–1917*, Baku 1997, s. 86.

<sup>14</sup> Por. R.S. Suny, *The Revenge of the Past. Nationalism, Revolution, and the Collapse of the Soviet Union...*, s. 38–39.

europijską reprezentowaną przez Rosję. Początkowo przedstawicielami azerskiej inteligencji były jednostki, które miały kontakt z rosyjską kulturą poprzez służbę wojskową lub administracyjną, zwłaszcza w okresie, gdy namiestnikiem Kaukazu pozostawał hr. Woroncow.

Za sprawą azerskiej inteligencji, wśród której znaleźli się m.in. pisarze, dramaturdzy, poeci, nauczyciele, dziennikarze, w II poł. XIX wieku nastąpił renesans kulturowy, który objął swoim zasięgiem nie tylko Azerbejdżan, ale także pozostałe terytoria zamieszkiwane przez ludy tureckie – Turcję (Imperium Osmańskie), Krym, region Wołgi i Uralu, Turkiestan. Szczególną rolę wśród azerskiej inteligencji odgrywał Mirza Fath-ali Achunzade<sup>15</sup> (1812–1878), początkowo urzędnik i podopieczny hr. Woroncowa, wkrótce dzięki zachęce protektora zaczął publikować satyryczne sztuki teatralne. W kontekście kształtującej się wówczas świadomości narodowej elity azerskiej, znamieny wydaje się być fakt, że Achunzade utożsamiał się wyraźnie z przedislamską Persją, zaś odnosił się niechętnie do „tureckości” oraz „osmańskości”<sup>16</sup>. Paradoksalnie Achunzade jest uważany za twórcę języka literackiego opierającego się mówionym języku azerskim, należącym do grupy języków tureckich, który zaczął stopniowo wypierać perski jako język pisany<sup>17</sup>.

W II poł. XIX w. wśród inteligencji azerskiej nastąpiła zmiana tożsamościowa z „perskości” na „tureckość”, co zaowocowało zainteresowaniem ideą panturkizmu (*Türkçülük*) – kulturowej oraz językowej wspólnoty wszystkich ludów tureckich<sup>18</sup>. Najważniejszym zwolennikiem idei

<sup>15</sup> Wśród pozostałych członków inteligencji azerbejdżańskiej w owym czasie należy z pewnością wymienić kompozytora Uzeira Hadżibejli (1885–1949), który zajmował się również pisaniem satyr oraz komentarzy politycznych, dziennikarza Alego Husejnzade (1864–1941), Narimana Narimanowa (1870–1925), lekarza, późniejszego działacza politycznego zajmującego się nauczaniem oraz pisaniem sztuk teatralnych. Por. A. Alstadt, *The Azerbaijani Turks: power and identity under Russian rule*, Stanford 1992, s. 51.

<sup>16</sup> Zdaniem M. Falkowskiego „podobnie jak większość ówczesnych Azerów Achunzade łączył w sobie patriotyzm perski z azerbejdżańskim, uważając Persję za ojczyznę ojczyzn, a Azerbejdżan za swoją „małą ojczyznę”. Por. M. Falkowski, *Kształtowanie się gruzińskiej i azerskiej świadomości narodowej. Próba porównania*, [w:] M. Ząbek (red.) *Dylematy kaukaskie. Problemy narodowościowe i migracyjne...*, s. 195.

<sup>17</sup> Por. T. Bahl, M.H. Syed (ed.), *Encyclopaedia of the Muslim World*, New Delhi 2003, s. 25.

<sup>18</sup> Odwoływanie się tureckich mniejszości etnicznych na terytorium Imperium Rosyjskiego do panislamizmu (idei zjednoczenia się wszystkich muzułmanów bez względu na pochodzenie etniczne wokół Imperium Osmańskiego) oraz panturkizmu było ściśle związane z polityką chrystianizacji i rusyfikacji prowadzoną wobec nich przez carat. Władze Imperium Osmańskiego, zwłaszcza sułtan Abdul Hamid II, aprobowały założenia panislamizmu, jednakże panturkizm wydał się być niebezpiecznym partykularyzmem i zagrożeniem dla „tożsamości osmańskiej”, która w dużej mierze polegała na

panturkistycznej w Azerbejdżanie był z pewnością Ali-bej Husejnzade (1864–1941), pisarz i poeta, którego hasło „Turkizacja, Islamizacja, Europeizacja” (*Turklashtirmak, Islamlashtirmak, Avrupalashtirmak*) zostało włączone do programu młodo Turków oraz stało się symbolem Republiki Musawackiej, pierwszego niepodległego państwa azerbejdżańskiego istniejącego w latach (1918–1920)<sup>19</sup>. Panturkizm stał się szczególnie popularny wśród elit azerskich wraz z wybuchem rewolucji młodo Turckiej w Imperium Osmańskim w 1908 roku, która była bezpośrednio związana ze zwycięstwem nacjonalizmu tureckiego i odrzuceniem ideologii panislamizmu oraz panosmanizmu<sup>20</sup>. Najważniejszym punktem programu młodo Turków była ideologia panturanizmu, która głosiła konieczność konsolidacji wszystkich ludów tureckich i stworzenia państwa Wielkiego Turanu<sup>21</sup>.

Wyłonienie się sekularnej, anyrosyjskiej (antyimperialnej) inteligencji azerskiej oraz renesans kulturowy szły w parze z tzw. azerskim przebudzeniem politycznym, które było bezpośrednią konsekwencją wspomnianej wyżej „wojny ormiańsko-muzułmańskiej” z 1905 roku. Jednym z najważniejszych skutków politycznego przebudzenia w Azerbejdżanie było wyłonienie pierwszych azerskich partii politycznych oraz się pojawienie się idei nacjonalistycznej, która w późniejszym czasie stała się podwaliną Republiki Musawackiej<sup>22</sup>. Interesujący wydaje się być fakt, że azerskie partie polityczne, nawet te o orientacji socjaldemokratycznej, zachowały etniczny charakter. Przykładem takiej organizacji może być lewicowa par-

---

poczuciu wspólnoty ze wszystkimi poddanymi sułtanatu, bez względu na pochodzenie etniczne. Na powstanie ideologii panturkizmu miał wpływ rozwój nacjonalizmu południwoeuropejskiego w II poł. XIX wieku. Ponadto zjednoczenie się ludów tureckich miało stanowić obronę przeciwko panslawistycznemu ekspansjonizmowi (w tym przypadku pojmowanemu przez pryzmat rusyfikacji). Warto podkreślić, że panturkizm nie jest równoznaczny z pojęciem „turkizmu”, którego w Imperium Osmańskim używano dla określenia tureckich dążeń nacjonalistycznych. Por. J.M. Landau, *Panturkizm: from irredentism to cooperation*, Indiana University Press 1995, s. 29–30.

<sup>19</sup> Por. M. Falkowski, *Kształtowanie się gruzińskiej i azerskiej świadomości narodowej. Próba porównania* [w:] M. Ząbek (red.) *Dylematy kaukaskie. Problemy narodowościowe i migracyjne...*, s. 197.

<sup>20</sup> Panosmanizm zakładał utworzenie jednego narodu osmańskiego bez względu na przynależność etniczną oraz religijną. Kryterium przynależności do narodu „osmańskiego” było zamieszkiwanie jednostki na terytorium Imperium Osmańskiego oraz fakt pozostawania poddanym sułtana.

<sup>21</sup> Por. M. Falkowski, *Kształtowanie się gruzińskiej i azerskiej świadomości narodowej. Próba porównania* [w:] M. Ząbek (red.) *Dylematy kaukaskie. Problemy narodowościowe i migracyjne...*, s. 197.

<sup>22</sup> Por. B. Schaffer, *Borders nad brethren: Iran nad the challenge of Azerbaijani identity...*, s. 32.

tia Hümmet („Dążenie”), powstałej w 1904 roku z inicjatywy azerskich działaczy socjaldemokratycznych, którzy chcieli bronić interesów muzułmańskiej klasy robotniczej. Najbardziej znanymi działaczami Hümmet byli C.M. Efendijew, M.B. Achundow oraz Mammed Amin Rasulzade (1884–1955)<sup>23</sup>, który wkrótce zasłynął jako jeden z przywódców demokratycznej partii federalistów *Musawat* („Równość”)<sup>24</sup>. Początkowo w programie *Musawatu* dominowała doktryna panislamizmu, bowiem partia dążyła do reprezentowania wszystkich muzułmanów żyjących na obszarze Imperium Rosyjskiego bez względu na pochodzenie etniczne oraz odłam islamu przez nich wyznawany. Linia programowa *Musawatu* uległa znacznej zmianie po wstąpieniu do partii Resulzadego, którego prace teoretyczne wywarły znaczny wpływ na stworzenie narodowowyzwoleńczej ideologii organizacji. Resulzade był zwolennikiem panturkizmu, podkreślając konieczność przekształcenia tożsamości ludów tureckich z religijnej (podkreślającej przynależność do *ummy*) na etniczną oraz walki o prawa polityczne – było to przełomowym momentem nie tylko dla *Musawatu*, ale również całego azerbejdżańskiego ruchu narodowowyzwoleńczego. Jednakże w przełomowym momencie jakim była pierwsza wojna światowa, wśród azerskich intelektualistów i liderów politycznych pojawił się dylemat, który polegał na konieczności wyboru pomiędzy tożsamością panturecką a azerską<sup>25</sup>. Wydaje się jednak, że zwyciężyła koncepcja „azerbejdżańskości”, zwłaszcza, że w upadku caratu oraz wybuchu rewolucji październikowej w 1917 roku elity azerskie dostrzegły możliwość stworzenia własnego państwa<sup>26</sup>, które powstało w 1918 roku

<sup>23</sup> W biografii Resulzade (az. Məhəmməd Əmin Rəsulzadə) znajduje się również polski epizod – po zajęciu Demokratycznej Republiki Azerbejdżanu przez Armię Czerwoną, polityk został zmuszony do emigracji, w wyniku której w 1931 roku znalazł się w Warszawie. Interesujący wydaje się również fakt, że w trakcie pobytu w Polsce ożenił się z bratanicą Józefa Piłsudskiego, Wandą.

<sup>24</sup> Por. I.C. Bagirowa, *Polityczeskie partii i organizacii Azerbajdzana w naczale XX wieka...*, s. 16–17.

<sup>25</sup> Por. A. Balajew, *Mamed Amin Rasulzade (1884–1955)*, Moskwa 2009, s. 30–32.

<sup>26</sup> Warto zauważyć, że Republika Musawacka powstała na terytorium rosyjskiego Azerbejdżanu północnego zatem nie weszły w jej skład azerbejdżańskie ziemie należące do Persji. Wydaje się, że tożsamość narodowa Azerów pod drugiej stronie rzeki Araks była w większym stopniu związana z „perskością” – ta tendencja uległa wzmocnieniu po wprowadzeniu przez szacha Reza Khana ideologii nacjonalistycznej w Persji w 1925 roku. W owym czasie w Iranie (jak brzmiała nowa nazwa Persji) uznano język perski za urzędowy, zakazując używania innych języków w tym dialekcie *Turki-Azeri*, którym posługiwali się Azerowie. Jednak Turcy azerbejdżańscy w dalszym ciągu identyfikowali się z Iranem, choćby na bazie wspólnego wyznania (islam szycki) oraz więzi politycz-



pod nazwą Demokratycznej Republiki Azerbejdżanu, czy też Republiki Musawackiej<sup>27</sup>. Warto dodać, że podczas gdy świadomość narodowa elit azerskich ewoluowała od panislamizmu oraz panturkizmu w stronę azerbajdżanizmu, masy w dalszym ciągu identyfikowały się z *ummaq*, zaś idea świeckiej narodowej władzy oraz nacjonalizmu wydawała się im obca, a patrząc przez pryzmat późniejszej radzieckiej propagandy wymierzonej przeciwko Pierwszej Republice, nawet wroga<sup>28</sup>.

Kształtowanie się tożsamości narodowej Ormian oraz mobilizacja nacjonalistyczna przebiegały inaczej niż przypadku Turków azerbajdżańskich. W początkach podboju Zakaukazia przez Imperium Rosyjskie ormiańskie wspólnoty religijno-kulturowe były rozmieszczone we wschodniej Turcji, na Bliskim Wschodzie oraz częściowo na Kaukazie. Wydaje się jednak, że pomimo rozproszenia oraz obcych wpływów kulturowych Ormianie byli w stanie zachować swoją tożsamość poprzez poczucie odrębności a nawet wyjątkowości wynikające z posiadania własnego języka, wyznawanej religii<sup>29</sup> bogatej historii sięgającej czasów starożyt-

---

nych. Por. M. Falkowski, *Kształtowanie się gruzińskiej i azerskiej świadomości narodowej. Próba porównania*, [w:] M. Ząbek (red.), *Dylematy kaukaskie. Problemy narodowościowe i migracyjne...*, s. 197.

<sup>27</sup> Por. A. Balajew, *Fiewralskaja rewolucja i nacjonalnyje okrainy. Martowskije sobytja 1918 goda w Azerbajdzanie*, Moskwa 2008, s. 9. Warto zauważyć, że w okresie poprzedzającym powstanie niepodległej republiki szeroko dyskutowano kwestię odrębności kulturowej od Turków, zwłaszcza pod kątem językowym. Rezultatem, uznając język za ważny komponent tożsamości narodowej, był zdania, że osmański turecki, który został ogłoszonym językiem urzędowym młodotureckiego państwa zawiera wiele naleciałości perskich i arabskich, zatem jest w istocie mniej turecki od języka azerbajdżańskiego. Stąd też liderzy *Musawatu* w okresie pierwszej niepodległości Azerbejdżanu z niechęcią odnosili się do postulatów młodoturków dotyczących przyjęcia osmańskiego tureckiego jako języka obowiązującego w nowej republice azerbajdżańskiej i skłaniali się do zdecydowania ku językowi *Turki-Azeri*.

<sup>28</sup> Por. T. Świętochowski, *Russian Azerbaijan, 1905–1920: The Shaping of national Identity in a Muslim Community*, Cambridge 1985, s. 193.

<sup>29</sup> Armenia jest jednym z pierwszych państw, które przyjęły chrześcijaństwo, co miało miejsce w 301 roku n.e. za panowania króla Tiridatesa III. Wkrótce okazało się, że do upowszechnienia doktryny chrześcijańskiej niezbędny jest własny alfabet, gdyż specyfika ormiańskiego języka mówionego wykluczała użycie w celu jego zapisu znaków pochodzących z alfabetu łacińskiego lub greckiego. Za twórcę alfabetu ormiańskiego uważa się duchownego Mezropa Masztoca, zaś klasyczny język ormiański stworzony na bazie tych znaków określany jest mianem *gyrabar* („język piśmiennictwa”). W XIX wieku Ormianie używali dwóch języków mówionych i pisanych: wschodnioormiańskiego, który opierał się na dialekcie ormiańskim z rejonu Araratu oraz zachodnioormiańskiego opartego na dialekcie Ormian konstantynopolitańskich. Por. D.M. Lang, *Armenia kolebka cywilizacji*, Warszawa 1975, s. 239–241.

nych oraz kultywowania pamięci o utraconej ojczyźnie. Przyczyny mobilizacji narodowej Ormian w II połowie XIX wieku leżą przede wszystkim w poczuciu zagrożenia płynącego ze strony innych narodowości zamieszkujących Imperium Otomańskie oraz rosnącą potrzebę autonomii<sup>30</sup>.

Nośnikiem ormiańskiej idei narodowej była świecka inteligencja, która wyłoniła się w II poł. XIX wieku w Imperium Rosyjskim. Przedstawiciele inteligencji tacy jak Nikogos Zorajan, Grigor Otian oraz Chaczatur Abowian pozostawali wręcz w sporze z duchowieństwem ormiańskim<sup>31</sup>, który dotyczył języka pisanego. Twórcy chcieli bowiem publikować w języku potocznym (*aszcharabar*) zamiast w klasycznym ormiańskim (*gyrabar*) używanym zazwyczaj do zapisywania tekstów liturgicznych<sup>32</sup>. Wiek XIX (zwłaszcza jego druga połowa) to dla Ormian zamieszkujących zarówno Imperium Rosyjskie jak i Osmańskie czas przebudzenia kulturalnego<sup>33</sup> i politycznego, co wiązało się również ze zwiększonym kontaktem ormiańskich przedsiębiorców oraz inteligencji z ideami, które zyskiwały na popularności z Zachodniej Europy, w tym z ideą walki narodowyzwoleńczej oraz nacjonalizmem. Warto zauważyć, że przedstawiciele ówczesnej inteligencji ormiańskiej nie występowali przeciwko władzom Imperium Carskiego, upatrując w silnym protektorze szansę na odrodzenie się armeńskiej państwowości, jaką dawało ustanowienie wspomnianej wyżej ormiańskiej *oblasti* na terytorium Zakaukazia. Ostrze ormiańskiego ruchu narodowyzwoleńczego było skierowane przeciwko Imperium Osmańskiemu, zaś inteligencja ormiańska poszukiwała politycznych sposobów na poprawę bytu Ormian anatolijskich. Próbę rozwiązania tej kwestii przyniosło powstanie ormiańskich partii, z których najważniejsza wydaje się być istniejąca do dzisiejszego dnia Armeńska Federacja Rewolucyjna *Dasznakcutiun* utworzona z inicjatywy działaczy ormiańskiego ruchu narodowyzwoleńczego w 1890 roku w Tbilisi.

<sup>30</sup> Por. R.S. Suny, *The Revenge of the Past. Nationalism, Revolution, and the Collapse of the Soviet Union...*, s. 73.

<sup>31</sup> Warto dodać, że Kościół ormiański od czasów rozbioru Armenii w XIV w. pełnił funkcję strażnika ormiańskiego dziedzictwa kulturowego, tradycji i języka oraz pozostawał centrum ormiańskiej działalności intelektualnej oraz oświatowej.

<sup>32</sup> Por. R.G. Suny, *Looking toward Ararat: Armenia in modern history*, Indiana 1993, s. 23.

<sup>33</sup> Jednym z najważniejszych przedstawicieli ormiańskiego odrodzenia kulturalnego jest pisarz Chaczatur Abowian (1805–1848), znany jako twórca współczesnej literatury ormiańskiej. Należałoby również wymienić pisarzy i poetów: Nalbadiana, ojca Bagratuni oraz twórcę sztuk teatralnych Sundukiana. Większość przedstawicieli „nowej fali” twórców ormiańskich w ówczesnym okresie poruszała w swej twórczości zagadnienia związane z tradycją i kulturą ormiańską oraz treści patriotyczne. Por. L. Nalbandian, *The Armenian Revolutionary Movement...*, s. 57–58.

*Dasznakcutiun* był partią socjaldemokratyczną (utworzoną na wzór rosyjskiej partii socjalrewolucyjnej *Narodnoj Wolji*) łączącą idee socjalistyczne z dążeniem do politycznego i ekonomicznego wyzwolenia Ottomańskich Ormian. Wkrótce jednak teatrem działania ARF stał stało się również Zakaukazie, gdzie *Dasznakcutiun* zyskał przede wszystkim poparcie mieszczan oraz duchowieństwa ormiańskiego, któremu organizacja udzieliła wsparcia podczas konfiskaty dóbr kościelnych, dokonanej przez władze carskie w 1903 roku. Militarne bojówki dasznackie wzięły również udział w „wojnie ormiańsko – muzułmańskiej” 1905 roku<sup>34</sup>. Wydarzeniem kluczowym dla tożsamości etnicznej Ormian oraz konsolidacji ormiańskiego ruchu nacjonalistycznego była rzeź Ormian dokonana przez zbrojne oddziały młodotureckie w 1915 roku. Genocyd (ludobójstwo), w wyniku którego według różnych szacunków zginęło 1–3 miliony Ormian do dzisiaj zajmuje istotne miejsce w pamięci historycznej Ormian, oraz jest przyczyną ukształtowania się w pamięci społecznej przywoływanego wyżej Sznirelmanowskiego „mitu o wrogu”, który stwarza ciągłe zagrożenie dla wspólnoty. Wrogość wobec Turków oraz wydarzenia związane z wojną ormiańsko-muzułmańską znacząco wpłynęły na postrzeganie Azerów przez Ormian, co uwidoczniło się w wydarzeniach związanych z tzw. Komuną Bakijską w 1918 roku, kiedy militarne bojówki dasznackie urządziły w Baku rzeź muzułmanów<sup>35</sup>. Przyczyną tych wydarzeń był z pewnością fakt, że w owym czasie *Dasznakcutiun* przeszedł swoistą ewolucję ideologiczną – z organizacji socjaldemokratycznej stał się bowiem partią *par excellence* nacjonalistyczną, której nadrzędnym celem działania stała się walka o dobro narodowe, a ściślej o ustanowienie ormiańskiej republiki. W tym celu propagandyści AFR próbowali zmobilizować ormiańską populację na Zakaukaziu, która znacznie wzrosła po pojawieniu się uchodźców ze Wschodniej Anatolii. Proklamacja ormiańskiej republiki na Zakaukaziu miała miejsce 28 maja 1918 roku. Liderzy *Dasznakcutiun*, którzy w wyniku zwycięstwa w wyborach parlamentarnych stworzyli rząd nowopowstałej republiki, postanowili objąć kontrolę nad Zangezurem, Nachiczewaniem oraz regionem Górskiego Karabachu zamieszkiwanym w 75% przez ormiańską populację. W obliczu zagrożenia płynącego ze

---

<sup>34</sup> Por. H. Dasnabedian, *History of Armenian Revolutionary Federation Dashnaksutiun*, Milan 1989, s. 30–31, 80 i n.

<sup>35</sup> Komuna Bakijska była tzw. bolszewicką efemerydą, powstała w Baku wyniku przewrotu dowodzonego przez Anastasa Mikojana i Stiepana Szaumiana. Rządy „komisarzy bakijskich” trwały jednakże niezwykle krótko: od 18 kwietnia do 25 lipca 1918 roku. Por. Ch. van der Leeuw, *Azerbaijan: a quest for identity: a short history*, New York 2000, s. 110–114.

strony turecko-azerskiej armii Nuriego Paszy, pod koniec 1918 roku wojska ormiańskie dowodzone przez generała Andranika Torosa Ozaniana próbowały siłą przyłączyć Karabach do Armenii. Po wycofaniu się armii tureckiej z Zakaukazia, w regionie pojawili się Brytyjczycy, którzy w lutym 1919 roku postanowili przekazać Karabach pod jurysdykcję Azerbejdżanu. Przywódcy dasznaccy nie zgodzili się na proponowane rozwiązanie, zaś w obliczu braku porozumienia w tej kwestii z rządzącymi Azerbejdżanem musawatystami postanowiono o pozostawieniu tej kwestii do rozstrzygnięcia na konferencji pokojowej w Wersalu<sup>36</sup>.

Konkludując, zarówno w przypadku Azerów jak i Ormian nośnikiem idei narodowego państwa była inteligencja, której pojawienie się na Kaukazie Południowej zostało zdeterminowane przez określone wydarzenia historyczne i przeobrażenia społeczno-ekonomiczne. Mobilizacja nacjonalistyczna prowadzona przez inteligencję azerską i ormiańską miała na celu promocję idei utworzenia państwa narodowego wśród mas. Cel ten nie został osiągnięty w czasie niepodległości obydwu republik, gdyż wśród mas (zwłaszcza azerskich) dominowała wówczas tożsamość lokalna, religijno-kulturowa. Warto dodać, że spór o Górski Karabach w 1918 roku zwłaszcza ze strony ormiańskiej był próbą wskrzeszenia „mitu o dawnej ojczyźnie”. Kwestia przynależności Karabachu nie została rozstrzygnięta aż do momentu objęcia władzy na Zakaukaziu przez bolszewików, co nastąpiło w 1920 roku. W 1924 roku zdecydowano o przynależności Górskiego Karabachu do Armenii, co w przyszłości było główną przyczyną pojawienia się ormiańskiego rewizjonizmu terytorialnego.

## **Polityka narodowościowa Rosji Radzieckiej i jej implikacje**

Okres niepodległości Armenii i Azerbejdżanu okazał się być niezwykle krótkotrwały i efemeryczny, bowiem w 1920 roku obydwie republiki dostały się pod panowanie Rosji Radzieckiej, której władze stanęły przed zadaniem rozwiązania „kwestii narodowej” na Kaukazie oraz przebudowy stosunków ekonomiczno-społecznych. Z punktu widzenia marksizmu ukształtowanie się narodów było wynikiem wprowadzenia kapitalistycznych metod produkcji. W myśli marksistowskiej sprzężenie procesu narodotwórczego ze zmianą stosunków socjoekonomicznych wyrażało się w przekonaniu, że po upadku kapitalizmu istnienie narodów i państw

<sup>36</sup> Por. S. Cornell, *Small nations...*, s. 72–73.

straci rację bytu. Ponadto marksizm występował w opozycji do nacjonalistycznego dążenia ku tworzeniu państw narodowych, uznając, że narody nie miały charakteru pierwotnego ani powszechnego, zaś nową formą wspólnoty miała stać się klasa. Paradoksalnie jednak radziecki system terytorializacji oraz instytucjonalizacji etniczności ułatwił mobilizację nacjonalistyczną po upadku Związku Radzieckiego. Przyczyną tego stanu rzeczy może być fakt, że w optyce marksizmu i leninizmu państwo oraz naród były bytami mającymi przejściowy charakter, miały zatem ulec zanikowi wraz ze zwycięstwem rewolucji i przejściem władzy przez klasę robotniczą. Zgodnie z tym przekonaniem proces homogenizacji narodowości (przybierający formę inżynierii społecznej) miał być wieloetapowy. Celem wprowadzenia terytorializacji i instytucjonalizacji etniczności było uzyskanie kontroli nad narodową ekspresją (zwłaszcza kulturową), co początkowo odbywało się w formie promowania „rozkwit” (*rastswiet*) narodów przy jednoczesnej realizacji polityki „zacierania” różnic i narodowych partykularizmów (*stiranje*), zbliżenia (*sbliżenije*) i połączenia (*slijanie*). Warto podkreślić, że władze dopuszczały istnienie patriotycznej ekspresji jako przeciwstawnej nacjonalizmowi, który miał jednoznacznie pejoratywne konotacje – jednakże granice w postrzeganiu tych zjawisk wydawały się być płynne<sup>37</sup>. Jednakże w miarę umacniania się ZSRR okazało się, że marksistowskie hasła egalitaryzmu narodowego i internacjonalizmu były traktowane instrumentalnie, zaś w systemie komunistycznym doszły do głosu partykularyzmy narodowe<sup>38</sup>.

Dla kształtowania polityki narodowościowej w ZSRR istotne były koncepcje J. Stalina, które zawarł w artykule pt. „Marksizm a kwestia narodu” napisanym w latach 1912–1913. Naród według Stalina to wspólnota stała, trwała, która została ukształtowana w określonych warunkach historycznych. Ponadto istotnym aspektem narodu z punktu widzenia Stalina była wspólnota języka, terytorium, życia gospodarczego i cech psychicznych. Stalinowska koncepcja narodu zatem znacznie różniła się od spostrzeżeń Lenina na ten temat, który podkreślał przejściowy charakter narodu. Stalin uważał za istotne ciągłość wspólnoty oraz tożsamości narodowej, dopuszcza jednak jej zmiany w czasie – zjawiska takie jak „kultura narodowa”, „psychika narodowa” jego zdaniem mają charakter długotrwały i ostały ukształtowane na przestrzeni wieków, nie zaś

---

<sup>37</sup> Por. R.S. Suny, *The Revenge of the Past. Nationalism, Revolution, and the Collapse of the Soviet Union...*, s. 4–5, 116–117.

<sup>38</sup> Por. K. Tyszka, *Nacjonalizm w komunizmie. Ideologia narodowa w Związku Radzieckim i Polsce Ludowej*, Warszawa 2004, s. 32.

w wyniku pojawienia się kapitalistycznych metod produkcji<sup>39</sup>. W porewolucyjnych koncepcjach autonomii, która mogłaby zostać przyznana podbitym przez Rosję Radziecką narodom, Lenin wyrażał przekonanie o konieczności równego traktowania wspólnot narodowych z obawy przed negatywnym wpływem „wielkoruskiego szowinizmu”. Stalin, pochodzący z Zakaukazia, obawiał się nacjonalizmu „małych narodów”, postulując ich integrację i unifikację z centrum.

Stalin był również autorem podziału wspólnot narodowych na „narody” (*natsji*) i „nacje” (*narodnosti*), które określały kolejno liczne, historycznie ukształtowane wspólnoty zdolne do samoorganizacji oraz niewielkie, zazwyczaj koczownicze plemiona nieposiadające własnego terytorium oraz języka pisanego. Trzecią kategorią były zaś „grupy narodowe” odnoszące się do mniejszości etnicznych „obcego” pochodzenia, takie jak Niemcy, czy Żydzi. W duchu tego podziału została stworzona radziecka shierarchizowana federacja, w której „narody” miały znacznie wyższą pozycję niż „nacje”. Warto dodać, że podział ten został dokonany w sposób arbitralny, bez uwzględnienia historii oraz warunków rozwoju danej wspólnoty<sup>40</sup>. Powyższy schemat dotyczący hierarchizacji wspólnot narodowych został zawarty w konstytucji ZSRR uchwalonej w 1924 roku. Konstytucja wprowadziła również nowy podział terytorialny federacji opierający się na suwerenności narodowej lub autonomii kulturowej, w myśl którego zostały utworzone: republiki federalne (w tym Zakaukaska Federacyjna Socjalistyczna Republika Radziecka, do której należały Armenia, Gruzja i Azerbejdżan<sup>41</sup>) zamieszkiwane przez liczne wspólnoty narodowe, republiki autonomiczne, regiony (okręgi) autonomiczne<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Por. H. Carrere d'Encausse, *Bolszewicy i narody czyli Wielkie Urągowisko 1917–1930*, Warszawa 1992, s. 32–33.

<sup>40</sup> Por. S. Szykiewicz, *Mythologized Representations In Soviet Thinking on the Nationalities Problem*, „Anthropology Today”, Vol. 6, No 2, Apr, 1990, s. 2–3.

<sup>41</sup> ZFSRR została rozwiązana 5 grudnia 1936 roku, w wyniku czego Armenia, Azerbejdżan i Gruzja stały się republikami związkowymi należącymi bezpośrednio do ZSRR.

<sup>42</sup> Górski Karabach otrzymał status obwodu autonomicznego w ramach Azerbejdżanu. Decyzja dotycząca przyznania Azerbejdżanowi regionu zamieszkanego przez 75% Ormian została prawdopodobnie podjęta przy udziale Józefa Stalina pełniącego wówczas funkcję ludowego komisarza ds. narodowości i wywołała sprzeciw społeczności Ormiańskiej na Zakaukaziu. Wydaje się, że przyznanie Karabachu Azerbejdżanowi miało polityczne oraz stanowiło ustępstwo wobec Turcji, z którą ZSRR utrzymywał przyjazne stosunki. Ponadto wydaje się, że władze radzieckie dążyły do integracji plemion zamieszkujących górskie regiony Karabachu i włączenie ich do radzieckiego systemu socjoekonomicznego. Por. T de Waal, *Black garden: Armenia and Azerbaijan through Peace and War*, New York 2003, s. 131–132.

oraz rozproszone grupy etniczne<sup>43</sup>. Istotny wydaje się być również fakt, że jednostki etnoterytorialne zostały wyposażone w system instytucji politycznych i administracyjnych, których organizacja była zależna od stopnia autonomii przyznanego terytorium. Z powyższego wynika zatem, że Związek Radziecki nie został utworzony jako państwo narodowe, lecz jako państwo o zinstytucjonalizowanej heterogeniczności narodowej. Koncepcje narodu radzieckiego, rozwijające tzw. tożsamość radziecką, które pojawiły się wśród elity politycznej w latach 1960–1970 miały na celu stworzenie bytu ponadnarodowego, nie zaś państwa narodowego. Należy również podkreślić, że ZSRR nie był stworzony jako rosyjskie państwo narodowe, pomimo faktycznej dominacji politycznej i kulturowej (kontrola nad najważniejszymi instytucjami politycznymi, język rosyjski jako *lingua franca* w imperium) Rosjan<sup>44</sup>.

Obok terytorializacji etniczności istotnym aspektem systemu radzieckiego stała się jej instytucjonalizacja, która w początkowym okresie wyrażała się w polityce „korenizacji” („unarodowienia”) zapoczątkowanej przez Lenina i wspieranej przez Stalina aż do początku lat 30. XX w. Celem „korenizacji” było wsparcie dla rozwoju języka narodowego, powstania nowej narodowej inteligencji i elity politycznej oraz instytucjonalizację czynnika etnicznego w aparacie państwowym. W Azerbejdżańskiej SRR „korenizacja” przybrała formę promowania sekularnej narodowej tożsamości wśród mas. Przedrewolucyjna działalność inteligencji azerskiej dotycząca promowania świadomości i kultury narodowej ułatwiła bolszewikom instytucjonalizację tożsamości azerskiej w oderwaniu od paislamiizmu i panturkizmu. Początkowo przedstawiciele azerskich elit intelektualnych i politycznych mogli zatrzymać swoje dotychczasowe stanowiska w administracji państwowej, zachęcano ich również do pełnienia funkcji w organach administracji tworzonych przez bolszewików. Bolszewicki program modernizacji znalazł uznanie wśród niektórych członków elity narodowej, którzy korzystali z możliwości jakie dawała im współpraca z nowoutworzonymi bolszewickimi organami administracji państwowej oraz instytucjami promującymi edukację i kulturę. Początkowo umożliwiono funkcjonowanie partii Musawat, jednakże w 1923 roku członkowie partii byli zastraszeni przez Czeka, zmuszani do działania w podziemiu lub emigracji<sup>45</sup>. Jedynym z aspektów „korenizacji” stała się szeroko pojęta

---

<sup>43</sup> Por. H. Carrère d'Encausse, *Bolszewicy i narody...*, s. 111–113.

<sup>44</sup> Por. R. Brubaker, *Nacjonalizm inaczej: struktura narodowa i kwestie narodowe w nowej Europie*, Warszawa 1998, s. 34–37.

<sup>45</sup> Por. T. Świętochowski, *Russia and Azerbaijan...*, s. 108–111.

modernizacja struktur społecznych: promowano ograniczenie analfabetyzmu, budowę nowych placówek oświatowych, wprowadzenie praw kobiet oraz rozwój języka narodowego wolnego od ottomańskich naleciałości. Bolszewicy zaadaptowali również postulat reformy alfabetu mający służyć latynizacji języka azerskiego, wysunięty przez Mirzę Fathali Achunzadego w XIX wieku. Uznano bowiem, że dotychczas używany alfabet arabski nie spełnia warunków zapisu języka azerskiego, ponieważ samogłoski krótkie są w nim pomijane. Latynizacja języka azerskiego została wprowadzona w 1924 roku, pozostałe języki tureckie, którymi posługiwały się narody i grupy etniczne w ZSRR przeszły podobną reformę, której celem było podkreślenie ich odrębności narodowej i zerwanie z postulatami turkizmu uznanego wówczas za przejaw nacjonalistycznego sentymentu<sup>46</sup>.

Polityka „korenizacji” w Armeńskiej SRR również miała na celu modernizację społeczno-gospodarczą oraz renacjonalizację republiki, której znaczną część populacji stanowili uchodźcy ze Wschodniej Anatolii. Celem modernizacji było wzmocnienie gospodarki, rozbudowa przemysłu, wsparcie rolnictwa, ale również budowa instytucji oświatowych i kulturalnych oraz popularyzacja języka ormiańskiego, który został ogłoszony oficjalnym językiem republiki w 1922 roku. Polityka modernizacji gospodarczej powiązana z promocją kultury narodowej miała na celu wzmocnienie tożsamości narodowej Ormian, redefinicję i sekularyzację „ormiańskości”. Zachęcano Ormian przebywających w diasporze do powrotu do kraju, osiedlania się zwłaszcza w Erywanii, który miał stać się centrum gospodarczym i kulturowym republiki. Przystąpiono do reformy ortografii języka ormiańskiego, który miał od tej pory opierać się na dialekcie erywańskim. Propagowano naukę języka narodowego oraz jego używanie w publikacjach naukowych, co stanowiło dotychczas pewne *novum*. Jednocześnie nacjonalizm był zakazany, zaś władze radzieckie kontrolowały przedstawicieli inteligencji ormiańskiej, którzy nie byli lojalni wobec nowego systemu. Podobnie jak w Azerbejdżanie, władze radzieckie prowadziły kampanie antyreligijne wymierzone w Kościół Ormiański – zamykano kościoły i konfiskowano dobra majątkowe. Pomimo że przedstawiciele Kościoła Ormiańskiego oficjalnie uznali radzieckie władze Armenii w 1927 roku, incydenty związane z niszczeniem miejsc kultu miały nadal miejsce zwłaszcza na prowincji<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Por. A. Alstadt, *The Azerbaijani Turks...*, s. 124.

<sup>47</sup> Por. R.G. Suny, *Soviet Armenia* [w:] R. Hovannisian (ed.), *The Armenian People from Ancient to Modern Times. Vol II. Foreign dominion to statehood. The 15<sup>th</sup> century to 20<sup>th</sup> century*, New York 2004, s. 355–358.



Polityka „unarodowienia” miała uzasadnienie w początkach wprowadzania radzieckiej władzy w republikach jako element jej konsolidacji, który miał zmniejszyć opór społeczny. W latach 30., w czasie stalinowskiej dyktatury, zaczęto odchodzić od polityki wspierania narodowości na rzecz stalinowskiej „odgórnej rewolucji” oraz „narodowego komunizmu”. Interesy narodowe musiały zatem zostać podporządkowane procesowi budowania scentralizowanej gospodarki oraz przyspieszonej industrializacji, urbanizacji i kolektywizacji. Zmiana w polityce narodowościowej, choć nieoficjalna, wyrażała przekonania Stalina, że nacjonalizm „małych narodów” jest znacznie bardziej groźnym zjawiskiem od „wielkoruskiego szowinizmu”, co do którego obawy wyrażał Lenin. Zaczęto odchodzić od polityki wzmacniania kultur narodowych na rzecz rusyfikacji – pod koniec lat 30 język rosyjski stał się obowiązkowy we wszystkich szkołach na terenie ZSRR. Znajomość języka rosyjskiego stała się również warunkiem koniecznym dla zrobienia kariery w administracji lub przemyśle. Jednakże, pomimo kulturowej i językowej rusyfikacji, władze radzieckie nie zrezygnowały całkowicie z polityki „korenizacji”, kontynuowano bowiem promowanie członków nierosyjskich narodów tytularnych na stanowiska w administracji, zaś w szkołach obok rosyjskiego nauczono również języka narodowego<sup>48</sup>.

W czasie „odwilży”, która nastąpiła po śmierci Stalina kontrola Moskwy nad „narodowymi” partiami komunistycznymi uległa zmniejszeniu. W czasach Chruszczowa i Breżniewa, przestrzeń dla narodowej ekspresji znacznie się zwiększyła, zaś przywódcy lokalnych partii komunistycznych często odwoływali się do symboliki narodowej. Charakterystycznym dla tego okresu zjawiskiem jest pojawienie się narodowych „mafii”, które skupione były wokół partii komunistycznych i aparatu administracyjnego. Wśród elit politycznych, w szczególności na Zakaukaziu i w Azji Centralnej szczególnie istotną rolę pełniły nieformalne powiązania o charakterze klientelistycznym, których efektem była szerząca się korupcja oraz faworyzowanie członków narodu tytularnego. Pod koniec lat 60., I sekretarz KC KPZR Leonid Breżniew próbował dokonać reorganizacji personalnej lokalnych aparatów partyjnych, aby zminimalizować znaczenie nieformalnych powiązań. W 1969 roku na stanowisko I sekretarza Komunistycznej Partii Azerbejdżanu został powołany Hejdar Alijew, dawny oficer KGB, zaś w Armenii stanowisko I sekretarza partii komunistycznej objął Karen Demirczian. Jednakże zmiany personalne

---

<sup>48</sup> Por. R.S. Suny, *The Revenge of the Past. Nationalism, Revolution, and the Collapse of the Soviet Union...*, s. 106–110.

w aparacie partyjnym, nie przyczyniły się do efektywnej implementacji polityki gospodarczego wzrostu oraz zahamowania korupcji. Sieci nieformalnych powiązań, lojalność wobec rodziny lub grupy jest istotną częścią tożsamości na Zakaukaziu. Ta tożsamość lokalna uległa wzmocnieniu w czasach ZSRR, co była wyrazem nieufności wobec narzuconej władzy.

Skutkiem poszerzenia przestrzeni dla swobodnej ekspresji narodowej było pojawienie się tzw. oficjalnego nacjonalizmu, określanego mianem patriotyzmu. Warto dodać, że granica pomiędzy tymi zjawiskami w optyce władz radzieckich była płynna, czego skutkiem było przykładowo usuwanie ze stanowiska dygnitarzy partyjnych wykazujących „nacjonalistyczny sentyment”. Obok oficjalnych i dopuszczalnych form ekspresji narodowej pojawił się tzw. dysydencki nacjonalizm<sup>49</sup>. Po raz pierwszy dysydencki nacjonalizm ujawnił się w Armenii w 1965 roku, gdy władze republiki wraz z przedstawicielami Kościoła Ormiańskiego postanowiły uczcić 50 rocznicę ludobójstwa, organizując okolicznościowe obchody na placu Opery w Erywaniu. Jednakże „patriotyczna”, oficjalna demonstracja, wkrótce przerodziła się w nacjonalistyczny wiec w wyraźnie rewizjonistycznym, antytureckim charakterze, bowiem zgromadzeni domagali się od Turcji zwrotu ormiańskich ziem we Wschodniej Anatolii oraz przyłączenia Obwodu Autonomicznego Górskiego Karabachu do Armenii. Manifestanci postulowali również budowę pomnika upamiętniającego ofiary Genocydu. Wyrazem nieoficjalnego nacjonalizmu było również utworzenie w 1967 roku w Erywaniu dysydenckiej Partii Zjednoczenia Narodowego kierowanej przez Stiepana Zaitikiana – centralnym punktem programu organizacji było odrodzenie „Wielkiej Armenii” składającej się z ziem wschodniej Turcji, radzieckiej Armenii, Nachiczewania oraz Górskiego Karabachu. Ponadto, w latach 60. w Armeńskiej SRR organizowane były wydarzenia kulturalne mające na celu patriotyczną ekspresję patriotyzmu i dumy narodowej, publikowano książki o historii Armenii oraz budowano pomniki upamiętniające ważne dla Ormian postaci historyczne: generała Andranika, bohatera wojny ormiańsko-azerskiej w latach 1917–1918 oraz Wartana Mamikonjana, obrońcy ormiańskiego chrześcijaństwa w V wieku<sup>50</sup>.

Instytucjonalizacja etniczności w ZSRR przejawiała się również w „rekonstrukcji” historii narodów oraz grup etnicznych. Z uwagi na

<sup>49</sup> Tamże, s. 117–123.

<sup>50</sup> Por. W. Sznirelman, *Wojny pamięci – mify, idencjność i politika na Zakaukaziu*, Moskwa 2003, s. 48–49.

przekonanie, że wspólnoty narodowe i etniczne w Związku Radzieckim są bytami naturalnymi nie zaś politycznymi konstruktami, zorientowani etnocentrycznie nierosyjscy historycy oraz archeolodzy próbowali je badać i opisywać w perspektywie „ciągłego trwania”, a w szczególności udowodnić autochtoniczność oraz ciągłość własnej wspólnoty i państwowości. Pod koniec lat 30., wraz z wprowadzeniem polityki „radzieckiego patriotyzmu”, czy też nacjonalizmu, historycy i archeolodzy byli zachęceni do badań dotyczących etnogenezy narodów i grup etnicznych zamieszkujących Związek Radziecki<sup>51</sup>. Badania te były również kontynuowane w latach 50. i 60. Badania historiograficzne oraz archeologiczne były również przeprowadzane w Armeńskiej i Azerbejdżańskiej SRR, a ich celem było opisanie etnogenezy mieszkańców republik. W latach 30. rozpoczęto w radzieckiej Armenii badania dotyczące etnogenezy Ormian. Głównym akcentem tych badań było opisanie walki Ormian z obcymi wpływami: arabskim, seldżuckim, tatarskim oraz carskim kolonializmem. Podkreślano również związki Armenii z Górskim Karabachem: w I–III w. n.e. administracyjne, zaś w późniejszych okresach kulturowo-religijne<sup>52</sup>.

Badanie historiograficzne dotyczące genezy narodu były również prowadzone w radzieckim Azerbejdżanie. W latach 50 azerscy uczeni opublikowali trzytomową „Historię Azerbejdżanu”, opisującą starożytnych. Według uczonych etnogeneza Azerów była powiązana z populacją starożytnej Atropatenu, zaś na ukształtowanie tożsamości narodowej miał wpływ późniejszy podbój turecki. Warte zauważania są również badania dotyczące Kaukaskiej Albanii prowadzone równoległe przez takich badaczy jak Z. Buniatow, O.E. Efendijew oraz w późniejszym czasie F. Mamedowa<sup>53</sup>. Azerscy historycy badali przede wszystkim związki (zwłaszcza kulturowe) starożytnej Kaukaskiej Albanii z ówczesnym państwem azerbejdżańskim. W czasie sporu o Górski Karabach próbowano dowieść, że region w starożytności należał do Kaukaskiej Albanii i nigdy nie pozostał pod jurysdykcją Armenii<sup>54</sup>. Owa rekonstrukcja historii z pozycji etnocentryzmu miała przede wszystkim na celu legitymizację własnej „azerskości” poprzez podkreślenie pierwotnych, prymordialnych korzeni narodu oraz ciągłości państwowej.

---

<sup>51</sup> Por. V. Shnirelman, *Who gets the past? Competition for Ancestors among Non-Russian Intellectuals in Russia*, Washington 1996, s. 10.

<sup>52</sup> Por. W. Szniirelman, *Wojny pamięci – mify, idencjność i politika na Zakawkazie...*, s. 55–56.

<sup>53</sup> Por. A. Alstadt, *The Azerbaijani Turks...*, s. 173–174.

<sup>54</sup> Por. W. Szniirelman, *Wojny pamięci – mify, idencjność i politika na Zakawkazie*, Moskwa 2003, s. 201.

Kryzys radzieckiego systemu zinstytucjonalizowanej wielonarodowości<sup>55</sup> był bez wątpienia efektem wprowadzenia przez Michaiła Gorbaczowa w 1985 roku programu modernizacji systemu politycznego i gospodarczego ZSRR – „pierestrojki”. Pomimo, że przebudowa systemu komunistycznego nie dotyczyła bezpośrednio problemu narodowościowego, jednak wprowadzenie polityki „głasności” („jawności”) zachęciła grupy narodowe i etniczne do artykulacji swoich interesów<sup>56</sup>. Paradoksalnie, instytucje stworzone na potrzeby radzieckiego etnofederalizmu, dzięki którym Moskwa mogła sprawować kontrolę nad narodową ekspresją w czasie „pierestrojki” stały się instrumentem mobilizacji narodowej i etnicznej. Było to możliwe dzięki ukształtowaniu narodowych i etnicznych elit intelektualnych i politycznych, terytorializacji, a co za tym idzie konsolidacji grup narodowych i etnicznych oraz wzmocnieniu ich tożsamości poprzez promocję kultury narodowej, języka oraz wspólnej historii. Warto jednak rozważyć, gdzie tkwią źródła mobilizacji nacjonalistycznej w przypadku Ormian (zarówno w Armenńskiej SRR Autonomicznym Obwodzie Górskiego Karabachu) i dlaczego ich żądania zaowocowały konfliktem zbrojnym z Azerbejdżanem.

Wydaje się jednak, że redukcja przyczyn sporu do pojawienia sentymentu nacjonalistycznego wynikającego z niepokrywania się granic etnicznych z politycznymi byłaby znacznym uproszczeniem. Warto podkreślić, że postulaty o przyłączeniu obwodu do Armenii wysuwane były początkowo przez przedstawicieli inteligencji ormiańskiej, która wskazywała na dyskryminację polityczną i kulturową Ormian przez władze Azerbejdżańskiej SRR faworyzujących członków narodu tytularnego w dostępie do stanowisk w administracji oraz prowadzących politykę „wynaradawiania” Ormian i niszczenia ormiańskiego dziedzictwa na terenie obwodu<sup>57</sup>. Ponadto przyczyną separatystycznych dążeń były kwestie ekonomiczne – polityka ekonomiczna władz w Baku ograniczała się zaś do eksploatacji naturalnych zasobów przy jednoczesnym braku inwestycji kapitałowych<sup>58</sup>. Z powyższego wynika, że deprywacja socjo-ekonomiczna była równie istotną przyczyną chęci unifikacji obwodu z Armenią. Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że intensyfikacja sporu jest w dużej mierze skutkiem polityki aktywistów etnicznych w tym elit politycznych

<sup>55</sup> Por. R. Brubaker, *Nacjonalizm inaczej: struktura narodowa i kwestie narodowe w nowej Europie*, Warszawa 1998, s. 32.

<sup>56</sup> Por. J. Bańbor, J. Berny, D. Kuzieł, *Konflikty na Kaukazie*, Warszawa 1997, s. 71.

<sup>57</sup> Por. T de Waal, *Black Garden...*, s. 141.

<sup>58</sup> Por. J. Bańbor, J. Berny, D.Kuzieł, *Konflikty na Kaukazie...*, s. 67.

walczących o przyłączenie Karabachu do Armenii, opierającej się na prymordialnej strategii mobilizacji narodowej. Strategia ta opierała się na postulatcie narodowego odrodzenia, wzmocnieniu poczucia tożsamości grupowej, w szczególności poprzez podkreślane kulturowej wspólnoty oraz zagrożenia płynącego ze strony polityki asymilacji<sup>59</sup>.

W warunkach erozji i anarchizacji struktur państwowych ZSRR, w późniejszym czasie powstania niepodległego państwa pojawiła się konieczność redefinicji tożsamości narodowej, która w przypadku Ormian zaczęła się skupiać wokół kwestii karabachskiej oraz pamięci o ludobójstwie z 1915 roku. Pogromy ludności ormiańskiej w Sumgaicie oraz Baku dokonane przez Azerów podkreśliły zagrożenie płynące ze strony „odwiecznego wroga” – Turka<sup>60</sup>. Ponadto Karabach został określony mianem „historycznej ziemi” Ormian, która nie może pozostawać w ramach azerbejdżańskiego państwa. Podobna rekonstrukcja tożsamości miała miejsce również w przypadku Azerów i wyrażała się przede wszystkim w naukowym sporze z ormiańskimi badaczami o dziedzictwo Kaukaskiej Albanii, której sukcesorem miało by pozostawać współczesne państwo azerbejdżańskie. Pojawiły się próby udowodnienia, że Karabach pozostawał w ramach Kaukaskiej Albanii, by w późniejszym okresie ulec wpływom tureckim i perskim. „Mit Kaukaskiej Albanii”<sup>61</sup> istnieje nie tylko w publikacjach naukowych, jest bowiem częścią dyskursu nacjonalistycznego, a jego głównym celem jest legitymizacja historycznej ciągłości Azerbejdżanu oraz konsolidacji azerskiej tożsamości narodowej. Warto dodać, że próba redefinicji tożsamości oraz artykulacji żądań nacjonalistycznych była podejmowana w dużej mierze przez inteligencję oraz działaczy politycznych, którzy w dużej mierze odpowiadali za wyznaczenie celu mobilizacji narodowej. W związku z powyższym można zaryzykować stwierdzenie, że konflikt karabachski nie był „erupcją” prymordialnego antagonizmu etnicznego, zaś efektem mobilizacji etnicznej mającej wyraźne cele polityczne.

---

<sup>59</sup> Por. P. Roeder, *Soviet Federalism and Ethnic Mobilisation*, „World Politics”, Vol. 43, No 2 (Jan., 1991), s. 202–203.

<sup>60</sup> Por. R.G.Suny, *Provisional Stabilities: The Politics of Identities in the USSR*, „International Security”, Vol. 24, No 3 (Winter, 1999–2000), s. 157.

<sup>61</sup> Por. W. Szniirelman, *Wojny pamięci – mify, idencjność i politika na Zakawkazie*, Moskwa 2003, s. 194.

## Zakończenie

Mobilizacja nacjonalistyczna odegrała w azersko-ormiańskim sporze istotną rolę, zaś dziedzictwo radzieckiego systemu instytucjonalizacji oraz terytorializacji etniczności ułatwiło artykulację i realizację postulatów narodowościowych. Warto podkreślić, że ormiańskie żądania dotyczące enklawy miały znaczny wpływ na rozwój azerskiego nacjonalizmu. Spór o dziedzictwo Kaukaskiej Albanii, próba naukowego udowodnienia, że Ormianie nie są autochtoniczną ludnością kaukaską oraz państwowe obchody upamiętniające ofiary masakr azerskiej ludności cywilnej w Chodzai podczas wojny karabachskiej są nie tylko przykładem polityzacji historii, ale również częścią dyskursu nacjonalistycznego mającego na celu stworzenie azerskiego „mitu o wrogu”, którym w tym przypadku pozostaje Ormianin. Zwłaszcza podkreślanie okrucieństw, których dopuścili się Ormianie podczas wojny karabachskiej ma na celu dehumanizację wroga – warto dodać, że Ormianie czynią podobnie w odniesieniu do roli Turków z zbrodni ludobójstwa oraz roli Azerów w masakrach Ormian w Sumgaicie w 1988 roku. Ponadto retoryka wojenna władz w Baku, których polityka wobec Armenii staje się bardziej asertywna w miarę wzrostu zysków ze sprzedaży kaspijskich węglowodorów i rozbudowy armii, ma na celu nie tylko „odzyskanie” dumy narodowej, ale również zbudowanie poparcia społecznego dla prezydenta Ilhama Alijewa. Elity polityczne Armenii również wykorzystują kwestię karabachską dla celów politycznych, jednakże w tym przypadku wydaje się, że zbyt sztywne stanowisko władz wobec poparcia emancypacji Ormian karabachskich ma negatywny wpływ na regionalną i ekonomiczną pozycję Armenii. W świetle powyższego, nie będzie nadużyciem stwierdzenie, że postulaty nacjonalistyczne są jedynie instrumentem walki o władzę – jednakże na poziomie społecznym skutkują konsolidacją tożsamości narodowej zarówno Azerów jak i Ormian.

### STRESZCZENIE

Przedmiotem artykułu pozostaje relacja nacjonalizmu oraz konfliktu etnicznego na przykładzie azersko-ormiańskiego sporu wokół Górskiego Karabachu. Autorka polemizuje z tezą o wielowiekowym, pierwotnym antagonizmie azersko-ormiańskim, wskazując, że realne źródła sporu tkwią w polityce narodowościowej Imperium Rosyjskiego i ZSRR oraz mobilizacji nacjonalistycznej południowokaukaskich wspólnot etnicznych. Należy jednak podkreślić, że nacjonalizm nie jest jedynym

czynnikiem odpowiedzialnym za militaryzację sporu, której przyczyn należy szukać przede wszystkim w anarchizacji struktur państwowych w momencie upadku ZSRR. Jednakże etniczny nacjonalizm, jako ideologia zastępcza wobec komunizmu, po upadku ZSRR pełni istotną rolę w sporze w zakresie definiowania celów i wskazywania kierunków mobilizacji społecznej. Długotrwały charakter konfliktu każe przypuszczać, że nacjonalizm jest ważnym czynnikiem konserwującym ten stan rzeczy.

Struktura artykułu odzwierciedla tok analizy. Rozważania otwiera syntetyczna charakterystyka problemów badań nad nacjonalizmem na obszarze Kaukazu Południowego. W następnej kolejności przedstawiono charakterystykę źródeł nacjonalizmu ormiańskiego i azerskiego oraz pierwszego antagonizmu azersko-ormiańskiego. W rozważaniach istotne miejsce zajmuje polityka narodowościowa ZSRR, której instrumenty: instytucjonalizacja i terytorializacja etniczności miały wpływ na wzmocnienie narodowości tytularnych, a w konsekwencji pomijanie praw mniejszości etnicznych. W artykule opisano również mechanizmy dyfuzji nacjonalizmu, która odbywała się za pomocą specyficznych narracji etnicznych – mitów, stworzonych przez zorientowanych etnocentrycznie badaczy a późniejszym okresie wykorzystanych przez elity etniczne dla uzasadnienia roszczeń terytorialnych wobec Górskiego Karabachu.

*Natalia Konarzewska*

## **ROLE OF NATIONALISM IN THE NAGORNO-KARABAKH CONFLICT**

This article attempts to explain relation between nationalism and ethnic conflict – the derived hypotheses are tested on the Nagorno-Karabakh conflict – Armenian-Azeri conflict that has developed into war after collapse of the USSR. In particular, author polemizes against popular statement that ethnic animosity between Armenians and Azeris is primordial and rooted in ancient times. Roots of ethnic nationalism and ethnic conflict can be seen in Russian Empire and USSR nationalities policy, which were partially responsible for nationalistic mobilization after both empires collapsed. It is worthwhile to mention that nationalistic mobilization is only partially responsible for conflict militarization, because danger of ethnic violence is usually higher during transitional periods. However ethnic nationalism can play major role in defining an aim and possible mechanisms of ethnic mobilization. Also, it can be assumed that nationalism is partially responsible for lack of peaceful settlement of Nagorno-Karabakh conflict.

First part of the analysis deals with methodological problems in research on nationalism in the South Caucasus. Second part provides historical overview and explains rise of nationalism as well as possible causes of Armenian-Azeri animosity. Third part deals with Soviet nationalities policy, which instruments:

ethnofederalism and institutionalization of ethnicity are key factors responsible for strengthening titular nationalities and rise of ethnic nationalism after collapse of the USSR. Finally, article explains role of myths of ethnogenesis in diffusion of the ethnic nationalism.

**KEY WORDS:** *Nagorno-Karabakh, nationalism, Armenia, Azerbaijan, ethnic conflict*



JOLANTA ITRICH-DRABAREK

*Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian  
funkcjonowania służby cywilnej w Polsce  
na tle europejskim*Dom Wydawniczy Elipsa  
Warszawa 2010, s. 417

(Aniela Dylus)

RECENZJE

Prezentowana monografia – rozprawa habilitacyjna – niewątpliwie jest najbardziej dojrzałą pozycją bogatego dorobku naukowego Jolanty Itrich-Drabarek. To obszerne i niezwykle rzetelne kompendium służby cywilnej w Polsce, pokazane na szerokim tle porównawczym jest solidnie osadzone w teorii i oparte na dobrze dobranej ogromnej bazie źródłowej oraz na obszernej, najnowszej, interdyscyplinarnej literaturze przedmiotu – polskiej i obcojęzycznej.

Ponieważ trochę niejednoznaczny tytuł można interpretować dwojako, zaraz na początku trzeba zaznaczyć, że Autorka podjęła się pokazania uwarunkowań i standardów służby cywilnej w Polsce oraz kierunków zmian tej służby, a nie uwarunkowań i standardów zmian służby cywilnej.

Z uznaniem trzeba odnotować logiczną, „przeglądową” strukturę książ-

ki, dobrze porządkującą bogatą problematykę. *Wstęp*, zawierający wszystkie wymagane elementy formalne, w sposób niemal wzorcowy wprowadza do dalszej lektury. Lepszego uporządkowania wymagałaby jedynie problematyka r. IV: *Aksjologiczne standardy służby cywilnej* i r. V: *Standardy jakościowe służby cywilnej*. Omawiane w r. V: rzetelność, profesjonalizm, bezstronność itp. składają się przecież na aksjologię, zaś normy kodeksów etycznych (prezentowane w r. IV) są wtórne wobec wartości etycznych. Trzeba tu jednak zaznaczyć, że w kwestii aksjologii panuje w literaturze etycznej wyjątkowy bałagan pojęciowy.

Trudno w tym miejscu odtwarzać wszystkie osiągnięcia badawcze rozprawy. Jedyne tytułem przykładu wskażę na niektóre. R. I *Modele teoretyczne służby cywilnej* jest swego rodzaju kompendium wiedzy nt. istoty,

historii, modeli służby cywilnej. Porównując zróżnicowane regulacje poszczególnych państw dotyczące służby cywilnej, Autorka wskazuje, że już samo określenie istoty tej służby nastrocza sporo kłopotów. Mocną stroną tego rozdziału są omawiane tu typologie, np. trzech modeli służby cywilnej, pięciu modeli rekrutacji urzędników, trzech typów reform administracji publicznej. Znajdujemy tu też treści szeroko dziś dyskutowane w naukach o polityce, np. sygnalizację rosnącej roli *governance*. Nawiasem mówiąc bardzo trafne jest przywołane przez Autorkę określenie *governance* jako „rządzenia bez rządu”.

Zawarte w r. II rzetelne, głębokie analizy *historyczno-kulturowych uwarunkowań służby cywilnej w Polsce* pokazują sytuację w II RP, PRL-u i III RP. Przyjmowane w okresie transformacji trochę na wyrost wzniosłe standardy służby cywilnej Autorka zestawia z szarą rzeczywistością: obiegowymi, bardzo niepocholebnymi (choć usprawiedliwionymi) sądami nt. (nie)kompetencji i innych nieprofesjonalnych zachowań urzędników.

Uwarunkowaniom *polityczno-ustrojowym służby cywilnej w Polsce* poświęcony jest r. III tej pracy. Itrich-Drabarek z kompetencją cechującą prawnika omawia tu przepisy konstytucyjne, przepisy kolejnych ustaw poświęcone służby cywilnej i decyzje Trybunału Konstytucyjnego w spornych kwestiach. Prezentuje przy tym doskonałą znajomość debat toczonych w Polsce w latach 90. nt. zmieniających się koncepcji organizacji służby cywilnej. Świetnie potrafiła pokazać stojące za nimi interesy partyjno-polityczne oraz

postępujące w trakcie kolejnych rządów upolitycznienie urzędników służby cywilnej (wbrew deklarowanej trosce o neutralność tych służb). Przenikliwie wskazuje też na zależność między fundamentalną opcją filozoficzną a wybieranymi następnie modelami służby cywilnej. Okazuje się, że np. określone koncepcje dobra wspólnego, nie mówiąc już o doktrynach partyjno-politycznych, przekładają się na taką, a nie inną organizację służby cywilnej.

Jak już wspomniano, nieco słabszą częścią pracy jest r. IV: *Aksjologiczne standardy służby cywilnej*. Najpierw Autorka niepotrzebnie usiłowała powiedzieć wszystko nt. moralności i etyki. Choć próbowała dokonać przeglądu imponującej ilości ujęć różnych – dobrze dobranych – ważnych autorów (przedstawicieli i socjologii moralności, i etyki normatywnej różnych nurtów), dokonane przez nią zestawienia nie porządkują tej wielości. Podejmowane przez nią próby metaetycznego porządkowania stanowisk są bardzo niedoskonałe. Przecież wyróżnione stanowiska: prakseologiczne, utylitarne, eudajmonistyczne, personalistyczne nie są rozłączne. Poza tym śledząc rozważania nt. dobranych dość przypadkowo kategorii: etyki indywidualnej i społecznej, etyki zawodowej, etyki ogólnej, zawodu jako powołania, etosu zawodowego itp., nie jest łatwo doszukać się ciągłości wywodów. Wobec pluralizmu stanowisk trzeba się zgodzić z konstatacją o trudnej sytuacji etyki współczesnej. Rzeczywiście, „współczesna filozofia moralna utraciła spójność języka dyskursu o zagadnieniach moralnych” (s. 156). Po

części dotyczy to także dyskursu prowadzonego w tej części pracy przez Itrich-Drabarek. Lepsze są natomiast jej syntetyczne dywagacje nt. roli kodeksów etycznych w służbie cywilnej. Dobrze zostały omówione ich modele w państwach europejskich, najważniejsze normy tych kodeksów, a także standardy etyczne europejskiej służby cywilnej.

R. V zawiera kompleksową charakterystykę *standardów jakościowych służby cywilnej*: rzetelności, profesjonalizmu, neutralności. Potraktowane one zostały jako wartości moralne i normy prawne. Dla ich prezentacji niezbędna była zatem zarówno refleksja etyczna, jak i analiza odpowiednich przepisów prawnych oraz kodeksów etycznych. Autorka nie uciekała też od opisu różnych dylematów urzędników i konfliktów związanych z realizacją tych standardów. Dokonane tu rzetelne, rzeczowe, wielostronne charakterystyki można odnieść do samej Autorki. Efekty jej badań świadczą właśnie o rzetelności i profesjonalizmie podjętego dzieła.

Logika ostatnich dwóch rozdziałów jest oczywista: dopiero znając *dysfunkcje w służbie cywilnej* (r. VI) można sensownie przedstawić problematykę jej *modernizacji* (r. VII). Wszyscy, którzy doświadczyli uciążliwości rozrastającej się biurokratyzacji (także w szkolnictwie wyższym) z zainteresowaniem przeczytają o istocie i źródłach tej i innych patologii. Niestety, lektura tego fragmentu nie pozostawia złudzeń: bardzo trudno jest walczyć z hydrą zbiurokratyzowania. Znamienne, że podrozdział poświęcony patologiom służby cywilnej

(VI.2) jest najobszerniejszą częścią pracy. Autorka gruntownie analizuje długi rejestr zachowań patologicznych. Koncentruje się zwłaszcza na uwarunkowaniach, istocie, formach, typach, skutkach (kosztach), skali korupcji – w ujęciu historycznym i politologicznym. Dobrze, że dokonano tu (VI.3) także przeglądu instrumentów umożliwiających ograniczenie tych patologii.

Rozprawę kończy refleksja nt. *modernizacji służby cywilnej* (r. VII). We właściwy dla siebie sposób, na szerokim tle porównawczym i w kontekście procesów globalizacji oraz europeizacji, Autorka prezentuje kierunki modernizacji służby cywilnej w Polsce. Dużo uwagi poświęca perspektywom elektronicznej administracji publicznej i zarządzaniu jakością. Trafnie wskazuje na zewnętrzne i wewnętrzne bariery rozwoju tej służby (VII.2), na czynniki mu sprzyjające (VII.3) oraz na aksjologiczne wyzwania służby cywilnej (VII.4).

Syntetyczny przegląd problematyki monografii autorstwa Jolanty Itrich-Drabarek pokazał, jak rozległy obszar zróżnicowanych zagadnień – z konieczności wymagający odmiennego podejścia metodologicznego – był tu przedmiotem analizy. Autorka sprostała trudnemu zadaniu, jakie sobie postawiła. Lektura tej obszernej rozprawy pokazuje, że przygotował ją ekspert, który „był blisko” analizowanych zagadnień. W tym przypadku koincydencja pracy naukowej Autorki i doświadczeń zawodowych w administracji centralnej zaowocowała dziełem naprawdę dojrzałym i ważnym w naukach o polityce. Warto też do-

dać, że lektura książki po prostu jest satysfakcją intelektualną. Język dobrze oddaje uporządkowaną myśl. Tok wywodów jest logiczny, argumentacja – przekonująca. Drobnie potknięcia językowe nie burzą dobrego wrażenia po lekturze. Trudno wreszcie przece-

nić praktyczne znaczenie recenzowanej tu rozprawy. Może ona stanowić doskonały punkt wyjścia działań reformatorskich służby cywilnej i administracji publicznej, nie tylko w Polsce.

*Aniela Dylus*

MARCIN PRYCIAK

*Służba cywilna w państwie*Wydawnictwo Forum Naukowe  
Poznań 2011, s. 156*(Kamil Mrocčka)*

RECENZJE

Najnowsza publikacja autorstwa Marcina Pryciaka, pracownika Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu, jest kolejną publikacją na polskim rynku wydawniczym poświęconą problematyce służby cywilnej. Z pewnością spotka się ona z dużym zainteresowaniem studentów kierunków humanistycznych, chociaż jej głównymi adresatami powinni być przede wszystkim pracownicy polskiej służby cywilnej.

System służby cywilnej – zdaniem Autora – nie doczekał się dotąd opracowania, które zawierałoby pełną analizę zagadnień związanych z jego funkcjonowaniem w państwie demokratycznym. To dość kateryczne stwierdzenie Autora nie do końca wydaje się uzasadnione, gdyż na przestrzeni choćby ostatnich dwóch lat ukazały się m.in. publikacje prof. Jolanty Itrich-Drabarek

„Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim” oraz dr Heleny Szewczyk „Stosunki pracy w służbie cywilnej”. Pierwsza z publikacji stanowi bardzo ważną pozycję na naszym rynku wydawniczym, ponieważ wypełnia istniejącą dotychczas lukę w zakresie badań nad polską służbą cywilną, dokonując jej analizy zarówno na tle historycznym, jak i w perspektywie porównawczej.

Marcin Pryciak w swojej pracy rozważa zagadnienia związane ze służbą cywilną z perspektywy kilku dyscyplin naukowych, takich jak: politologia, prawo, administracja, socjologia, teoria organizacji i zarządzania, historia. Jak twierdzi Autor, takie podejście pozwoliło mu zaprezentować teorie i opinie najważniejszych przedstawicieli tych dyscyplin

naukowych wobec podejmowanego zagadnienia.

Za główną tezę omawianej tu pracy można przyjąć następujące twierdzenie Autora: „Służba cywilna pełni ważną funkcję w wykonywaniu władzy publicznej w państwie. Charakter, rola i zakres jej działań w tej części administracji rządowej sprawiają, że jest to również istotny podmiot systemu politycznego”. Powyższa teza znajduje swoje potwierdzenie w prezentacji wyników badań przeprowadzonych przez autora.

Zdaniem Autora, właściwe realizowanie zadań przez służbę cywilną nie jest możliwe bez wprowadzenia odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych i prawnych. Jak twierdzi, polski system służby cywilnej jest na dobrej drodze do osiągnięcia wysokiej jakości wykonywania władzy publicznej, choć dojście do tak doskonałego poziomu będzie jeszcze dość długo trwało.

Podręcznik autorstwa Marcina Pryciaka, składający się ze wstępu, trzech rozdziałów głównych, zakończenia oraz bibliografii, jest pracą o strukturze przejrzystej, która w sposób systematyczny i logiczny prezentuje cząstkowe problemy badawcze w niej podejmowane.

W rozdziale I, zatytułowanym „Służba cywilna w systemie politycznym”, podjęto próbę analizy pojęcia i roli służby cywilnej w systemie politycznym. Autor analizuje również definicje niezbędne dla zrozumienia istoty funkcjonowania służby cywilnej oraz prezentuje rodowód służby jako instytucji. Choć – jak sądzę

– stwierdzenie, iż służba cywilna ma swój rodowód w państwach Europy kontynentalnej, nie do końca da się w pełni obronić. Wielu autorów prac poświęconych służbie cywilnej przyjęło tezę, że genezy służby cywilnej należy szukać w starożytnych Chinach. To właśnie w Państwie Środka wykształciła się nowa grupa społeczna – urzędnicy podlegli Cesarzowi. Autor w swoich rozważaniach również jakby nie dostrzegł znaczenia uregulowań szwedzkich oraz przede wszystkim rosyjskich. Reformy Piotra I – jak pamiętamy – doprowadziły do utworzenia hierarchicznego systemu stanowisk urzędniczych, ustalenia obowiązków, niezbędnych kompetencji i wynagrodzeń urzędników.

W dalszej części rozdziału, Autor – odwołując się do istniejącego dorobku naukowego – analizuje powiązania i zależności pomiędzy służbą cywilną a poszczególnymi elementami systemu politycznego oraz jego otoczenia.

Rozdział II – „Modele służby cywilnej w wybranych państwach Unii Europejskiej” poświęcony został analizie porównawczej systemów służby cywilnej funkcjonujących we Francji, Wielkiej Brytanii oraz Niemczech. Autor w pierwszej części tego rozdziału prezentuje główne założenia modelu kariery, modelu stanowisk oraz modelu mieszanego. Wynikiem jego rozważań jest tabela, prezentująca w sposób przejrzysty i zrozumiały różnice pomiędzy modelem otwartym oraz zamkniętym. W części drugiej zaprezentowane zostały rozwiązania przy-

jęte przez ustawodawców francuskich, niemieckich oraz brytyjskich.

W rozdziale III – najistotniejszym z punktu widzenia autora recenzji – zatytułowanym „System służby cywilnej w Polsce”, Marcin Pryciak dokonał analizy uregulowań prawnych określających funkcjonowanie systemu służby cywilnej w Polsce. Chyba ze szkodą dla czytelnika, Autor omawianej publikacji zaznaczył jedynie historyczne uwarunkowania i etapy tworzenia systemu służby cywilnej, przechodząc od razu do analizy obowiązujących obecnie rozwiązań prawnych. Patrząc z perspektywy praktyka – osoby zatrudnionej w korpusie służby cywilnej – zmuszony jestem wskazać na kilka nieścisłości, choć wynikają one zapewne z zawichości przepisów ustawy o służbie cywilnej. Jednym z podstawowych błędów dokonywanych przez osoby podejmujące w swych rozważaniach teoretycznych zagadnienia związane ze służbą cywilną jest zamienne stosowanie pojęcia „pracownik służby cywilnej” i „urzędnik służby cywilnej”. W myśl obowiązujących przepisów, przytaczanie potocznego znaczenia „urzędnik” może wprowadzać w błąd czytelników. I tak na przykład – zdaniem Autora – zgodnie z art. 2 ustawy o służbie cywilnej do korpusu nie należą osoby wykonujące prace o charakterze technicznym (s. 95). Trudno jest mi wywnioskować, jak Autor definiuje „stanowiska techniczne”, jednak – zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia

stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej – w ramach służby cywilnej funkcjonują grupy stanowisk. Do grupy stanowisk wspomagających zostały zaszeregowane m.in. stanowiska: referent oraz informatyk, a te w mojej ocenie mogą być stanowiskami technicznymi.

W dalszej części pracy Autor stwierdza, że: „ustawa przewiduje możliwość obsadzenia wyższego stanowiska bez konkursu w urzędach wojewódzkich lub innych, stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej, z wyjątkiem stanowiska dyrektora generalnego urzędu, w przypadku spełniania przez kandydata na to stanowisko określonych wymagań” (s. 106). Zgodnie z art. 52 ust. 4 ustawy, w drodze przeniesienia obsadzić można wyłącznie stanowiska zastępcy kierującego departamentem lub komórką równorzędną, zastępcy wojewódzkiego lekarza weterynarii pod warunkiem spełnienia określonych wymagań oraz uzyskania pozytywnej opinii bezpośredniego przełożonego w okresie 24 miesięcy poprzedzających przeniesienie.

Kolejną nieścisłością jest stwierdzenie Autora o konieczności publikowania ogłoszeń o wolnych stanowiskach pracy w Biuletynie Urzędu oraz Biuletynie Informacji Publicz-

nej (s. 107). W urzędach nie funkcjonują jakieś dodatkowe biuletyny poza Biuletynem Informacji Publicznej. Nieścisłość wynika prawdopodobnie z przytoczenia przepisów art. 28 ust. 1 ustawy, w którym zasygnalizowano, iż w dalszej części ustawy zamiast stwierdzenia Biuletyn Informacji Publicznej urzędu ustawodawca używa stwierdzenia Biuletyn urzędu.

Dyskusyjne jest – jak sądzę – stwierdzenie Autora, iż konkurencyjność naboru realizowana jest przede wszystkim w trakcie służby przygotowawczej, jak również podczas kolejnych postępowań kwalifikacyjnych. Uważam, że ustawodawca mówiąc o konkurencyjności procedury naboru przede wszystkim miał na myśli możliwość zapewnienia równego dostępu do służby oraz sprawdzenia swoich umiejętności i poziomu wiedzy w trakcie przejrzystej procedury. Taki sposób interpretacji uzasadniają m.in. zalecenia i rekomendacje Szefa Służby Cywilnej w zakresie organizacji i przeprowadzania naborów na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej.

W dalszej części pracy, Autor błędnie wskazuje, że spełnianie warunków dostępu do służby cywilnej związanych z: posiadaniem obywatelstwa polskiego, korzystaniem z pełni praw publicznych oraz skazaniem za przestępstwo popełnione umyślnie musi być potwierdzone zaświadczeniem lub orzeczeniem właściwych organów (s. 108). W rzeczywistości, w przypadku chęci aplikowania na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej wystarczy

oświadczenie kandydata w wymienionych powyżej kwestiach.

Autor, wymieniając przymioty jakimi winien cechować się pracownik służby cywilnej, przywołuje kryteria zawarte w nieaktualnym już Kodeksie Etyki Służby Cywilnej (wydanym w 2002 r.). Warto zaznaczyć, że w chwili obecnej w Departamencie Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów trwają prace nad projektem zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej.

Również dyskusyjna – z punktu widzenia praktyka stosującego na co dzień przepisy ustawy o służbie cywilnej – jest teza, iż ustawa o służbie cywilnej „wyznacza następujące etapy kariery urzędniczej w służbie cywilnej: umowa na czas określony, służba przygotowawcza, umowa na czas nieokreślony, postępowanie kwalifikacyjne, możliwość ubiegania się o wyższe stanowiska” (s. 113). Zaprezentowane przez Autora rozwiązanie wydaje się być dyskusyjne choćby dlatego, że o wyższe stanowiska w służbie cywilnej ubiegać się mogą osoby posiadające doświadczenie zawodowe w jednostkach sektora finansów publicznych, a nie wyłącznie pracownicy służby cywilnej. W zaprezentowanym przez Autora twierdzeniu można dostrzec oczywistą logikę, jednak w przypadku adresowania publikacji do osób zainteresowanych pracą w służbie cywilnej należy z pełną precyzją ustawodawczą przedstawiać funkcjonujące rozwiązania.



Autor, dokonując analizy obowiązków członków korpusu służby cywilnej w zakresie obowiązku dochowania tajemnicy ustawowo chronionej, przywołuje nieaktualny już stan prawny (s. 123). Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych została zniesiona na mocy ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych. Kolejną nieścisłością w zakresie przywoływania przepisów prawa jest wskazanie Autora, iż przed ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej obowiązywała ustawa z dnia 21 listopada 2006 r. o służbie cywilnej (s. 132). W okresie tym obowiązywała ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej.

W dalszej części pracy przeczytać możemy, że „członek korpusu służby cywilnej nie może także uczestniczyć w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu, pełnić funkcji w związkach zawodowych, tworzyć i być członkiem partii politycznych, łączyć mandat radnego z pracą w służbie cywilnej” (s. 126). Część tych wywodów jest błędna, bowiem – zgodnie z art. 76 ust. 5 – wyłącznie urzędnik oraz osoba zajmująca wyższe stanowisko w służbie cywilnej, a nie wszyscy członkowie korpusu służby cywilnej, nie mają prawa tworzenia partii politycznych

ani uczestniczenia w nich. Podobnie, jak w przypadku pełnienia funkcji w związkach zawodowych. Zakaz dotyczy wyłącznie wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

Charakteryzując uprawnienia członków korpusu służby cywilnej, Autor stwierdza, iż wynagrodzenie zasadnicze pracownika służby cywilnej składa się z wynagrodzenia zasadniczego, dodatku za staż pracy oraz dodatku specjalnego wynikającego ze specyfiki i charakteru wykonywanych zadań (s. 128). Pragnę zaznaczyć, że dodatki specjalne nie funkcjonują w służbie cywilnej już od 3 lat.

Mimo wspomnianych powyżej nieprecyzyjności i błędów formalnych, podręcznik autorstwa Marcina Prycia można zarekomendować pracownikom korpusu służby cywilnej. Stanowi on zbiór podstawowych informacji o systemie służby cywilnej, zawiera zarys historii służby oraz wskazuje na występujące powiązania z systemem politycznym. Pomimo uchybień, których nie ustrzegł się Autor – opracowanie jest wartościowe i w dużej mierze stanowić może inspirację do dalszych studiów nad zagadnieniami współczesnych uwarunkowań funkcjonowania służby cywilnej w państwach demokratycznych.

*Kamil Mroczka*

IWONA JAKUBOWSKA-BRANICKA (RED.)

*O tolerancji we współczesnej demokracji liberalnej*Wydawnictwo Trio,  
Warszawa 2010, s. 338*(Maria Urban)*

RECENZJE

Książka „O tolerancji we współczesnej demokracji liberalnej” pod redakcją Iwony Jakubowskiej-Branickiej stanowi ważny wkład zarówno do rozważań naukowych, jak i dyskursu społecznego toczonego wokół pojęcia tolerancji. Granice otwartości państw demokracji liberalnej na kulturowe odmienności a zatem i granice tolerancji stanowią jeden z najbardziej istotnych problemów współczesnego świata.

Publikacja dotyczy problemu tolerancji w kontekście założeń formalnych i aksjologicznych demokracji liberalnej. We wstępie książki redaktor stawia szereg pytań, na które współtwórcy tomu odpowiadają i problemów, z którymi podejmują dyskusję. A zatem, czy w model państwa współczesnej demokracji liberalnej wpisana jest tolerancja niczym nie ograniczona, czy tolerancja wobec nietolerancji

zgodna jest z ideą tolerancji, jeśli są granice tolerancji, to za pomocą jakich kryteriów powinny być wyznaczone, czy tolerancja może być wykorzystana do jej podważenia, czy stawianie granic tolerancji jest krokiem w kierunku totalitaryzmu.

Praca stanowi zbiór dziewięciu esejów autorstwa wybitnych naukowców specjalizujących się w zakresie socjologii, antropologii, pedagogiki społecznej filozofii politycznej, komunikacji międzykulturowej. Prezentowany tom podzielony został na trzy części tematyczne. Pierwsza z nich zatytułowana „O pojęciu tolerancji” zawiera rozważania nad zakresem i istotą pojęcia tolerancja w aspekcie różnych ujęć teoretycznych tego pojęcia. Esej Kazimierza Krzysztofika „Tolerancja i nietolerancja. Kilka pytań i hipotez badawczych” otwiera tę część zbioru. Część pierwsza zawie-

ra także artykuły autorstwa: Marcina Króla „Tolerancja w teorii i praktyce liberalizmu”, Jacka Kurczewskiego „Jeszcze raz o tolerancji tylko trochę inaczej” oraz Anety Gawkowskiej „Tolerancja, czyli wytrzymałość – zbyt wiele czy zbyt mało?”

Część druga zbioru „Tolerancja a praktyka demokratyczna” poświęcona jest rozważaniom realizacji idei tolerancji w kontekście założeń aksjologicznych i formalnych współczesnej demokracji liberalnej. Tę część tworzą prace: Hanny Świdry-Ziemby „Dylematy między wolnością a wspólnotą w demokracji liberalnej”, Iwony Jakubowskiej-Branickiej „Współczesna demokracja jako dyskurs granic praw i wolności”, Jacka Nikitorowicza „Tolerancja w procesie kreowania dialogu edukacyjnego w wielokulturowym świecie”.

Trzecia część książki „Tolerancja a konflikt kultur” stanowi refleksję nad pojęciem tolerancji w kontekście konfliktu kultur i wartości w sytuacji koegzystencji tychże w ramach jednego państwa a także w wymiarze międzypaństwowym. W tej części tomu znajdują się artykuły Stanisława Zapaśnika „Tolerancja a odmienni kulturowo” i Krzysztofa Kicińskiego „Różne oblicza tolerancji – wokół problemu kulturowej tożsamości Europy”.

W przedstawionej publikacji czytelnik znajduje odpowiedzi na postawione we wstępie pytania. Autorzy

podkreślają wagę uniwersalnych standardów praw człowieka stanowiących podstawę współczesnych systemów demokratycznych. Ważne miejsce zajmują rozważania wzajemnych relacji moralności, prawa i tolerancji. Jako stan pożądany widzą demokrację, w której integracja obywatelska ludzi z różnych kultur da się pogodzić z dyferencją kulturową czyli zachowaniem własnych kanonów. Niezwykle interesujące poznawczo wydają się być rozważania dotyczące wizji tożsamości kulturowej Europy w świetle wpływów islamu. Z trzech scenariuszy zmian kultury europejskiej, jakie mogą nastąpić w perspektywie kilkudziesięciu lat za najbardziej prawdopodobny uznano scenariusz przewidujący możliwość powstania zreformowanego islamu nazwanego „euro-islamem”. Zdaniem autorów, z punktu widzenia realizacji ideałów wielokulturowości euro-islam mógłby wzbogacić kulturę europejską, nie zagrażając wartościom jej kultury.

Powtarzające się w publikacji odniesienia kilku autorów do tych samych źródeł nieco utrudniają czytanie tekstów, nie umniejszają wartości publikacji, która oprócz walorów naukowych zawiera cenne sugestie o charakterze praktycznym, które mają znaczenie dla konstruowania prognoz społecznych a także prac legislacyjnych.

*Maria Urban*

ANDRZEJ WIERZEBICKI

*Rosja. Etniczność i polityka*Oficyna Wydawnicza ASPRA, JR,  
Warszawa 2011, s. 340

(Magdalena Karolak)

RECENZJE

Recenzowana monografia prezentuje efekty kolejnego etapu badań A. Wierzbickiego nad etnicznością i polityką w przestrzeni poradzieckiej. Powstała w ramach międzynarodowego programu badawczego Zakładu Badań Wschodnich realizowanego przy współpracy z Pracownią Badań nad Rosją i Państwami Poradzieckimi Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Jest to już piąty tom publikowany w ramach wskazanych badań w serii edytorskiej zatytułowanej „Władza, elity i przywództwo”. Kierownikiem badań i redaktorem naukowym serii edytorskiej jest Tadeusz Bodio.

Struktura pracy składa się z wprowadzenia (s. 11–28), pięciu rozdziałów (s. 29–279), zakończenia (s. 281–304), bibliografii (s. 305–332) oraz indeksu (s. 333–340).

We wprowadzeniu Autor przedstawia cel monografii, którym jest

weryfikacja hipotezy badawczej, że etnopolityka w putinowskiej Rosji była zorientowana z jednej strony na przywrócenie dumy narodowej (mocarstwowej) etnicznych Rosjan i wzmocnienie ich świadomości bycia narodem państwo-(mocarstwo-)twórczym oraz nośnikiem cywilizacji rosyjskiej. Z drugiej strony strategia etnopolityczna W. Putina zmierzała do formowania narodu politycznego (*rossijskiego naroda*), jako wspólnoty obywateli wszystkich narodowości, utożsamianym z silnym państwem (mocarstwem) rosyjskim.

Autor we wprowadzeniu szkicuje koncepcję badań, wskazuje na ich cel i metody badawcze. Zwraca uwagę, że spośród opracowań naukowych dotyczących związków między etnicznością a władzą w Rosji, praktycznie żadne z nich nie dotyczy bezpośrednio i wyłącznie analizy etnopolityki rosyjskiej z pierwszej dekady XXI wieku.

Strukturę rozdziału pierwszego pt. *Etniczność i narody w Rosji* tworzą cztery podrozdziały. W pierwszym z nich pt. *Etniczność i naród w rosyjskiej tradycji politycznej* Autor interesująco charakteryzuje etniczność narodów w polietnicznej Rosji. Dowodzi, że Rosja to kraj zamieszkiwany przez wiele narodów i rządzony przez polietniczną elitę. Podrozdział pt. *Struktura etniczna Federacji Rosyjskiej* zawiera wiele inspirujących wątków. Autor wskazuje na uwarunkowania formowania się polietnicznej struktury społeczeństwa rosyjskiego. Przy tym określa cechę procesów demograficznych w ostatnich latach – jaką jest zmniejszenie się słowiańsko-rosyjskiej części populacji Rosjan, a zwiększenie potencjału ludności muzułmańskiej. Dotyczy to przede wszystkim narodów Kaukazu Północnego (przyrost naturalny) i Południowego (migracje). Stara się również uzasadnić tezę, że procesy etnodemograficzne w Rosji nie pozostają bez wpływu na strukturę etniczną republik narodowościowych, a także w pewnym stopniu implikują polityzację etniczności. W podrozdziale pt. *Język rosyjski i języki narodów Federacji Rosyjskiej* Autor ciekawie analizuje funkcjonowanie języków narodów Rosji i podstawowych wymiarów tożsamości narodowej. Z precyzją dokonuje prezentacji języków państwowych oraz wybranych języków oficjalnych w Federacji Rosyjskiej i jej republik narodowych. Formułuje trafną konkluzję, że pozycja języka rosyjskiego w przestrzeni komunikacyjnej Rosji jest niezagrażona – co wynika z przyjętego ustawodawstwa, a nade wszystko z utrwalo-

nej praktyki i integrującej funkcji jaką pełni. W podrozdziale pt. *Wymiary tożsamości narodowej* podejmuje ambitną próbę wyjaśnienia fenomenu tożsamości rosyjskiej.

Kompozycję rozdziału drugiego pt. *Polityzacja etniczności Rosjan* tworzy siedem podrozdziałów. Pierwszy z nich pt. *Tożsamość Rosjan* istotnie poszerza refleksję na temat tożsamość współczesnych Rosjan. Autor prezentuje pogląd, że każdy, kto w Rosji nie identyfikuje się z narodowością rosyjską, staje się nosicielem dwóch typów mentalności – rosyjskiej i nierosyjskiej. Interesująco rozważa o pojęciach: *russkij i rossijskij*. Szczegółowo wyjaśnia Czytelnikowi, co oznacza bycie Rosjaninem i kto najczęściej określany jest tym mianem. W podrozdziale pt. *Mobilizacja etniczna Rosjan* zwraca uwagę, że u schyłku istnienia ZSRR rosło znaczenie etniczności w życiu społeczno-politycznym. W ciekawy sposób prezentuje pogląd, że rezultatem polityzacji etniczności w putinowskiej Rosji była mobilizacja etnopolityczna Rosjan jako narodu państwo-(mocarstwo-) twórczego. W podrozdziale pt. *Nacjonalizm rosyjski* Autor zastanawia się, czym jest nacjonalizm rosyjski. Wskazuje, że we współczesnej Rosji występują dwa rodzaje nacjonalizmu – hegemonistyczny (rosyjski) i peryferyjny (nierosyjski). Wzbogacając refleksję na ich temat, wyjaśnia różnice i ich wspólne cechy. W podrozdziale pt. *Struktura i cechy nacjonalizmu rosyjskiego* interesująco rozważa o strukturze instytucjonalnej nacjonalizmu rosyjskiego. Dokonuje wnikliwej analizy jego kręgów koncentrycznych. Charakteryzu-

je przy tym cechy konstytuujące nacjonalizm rosyjski. W podrozdziale pt. *Przywództwo polityczne W. Putina i nacjonalizm rosyjski* formułuje trafną konkluzję, że formowanie *rossijskiego naroda* stało się najważniejszym procesem etnopolitycznym w putińskiej Rosji. Zestawiając kierunki polityki W. Putina z cechami nacjonalizmu rosyjskiego ukazuje ich podobieństwa. Z kolei w podrozdziale pt. *Rosyjska Cerkiew Prawosławna wobec nacjonalizmu* w inspirujący sposób traktuje m.in. o tym, że Cerkiew Rosyjska nie chce ograniczać się jedynie do roli cerkwi narodowej. Zamiast etniczności czy obywatelstwa proponuje szerszą wspólnotę – cywilizacyjną, której podstawą jest prawosławie. W podrozdziale pt. *Ksenofobia, etnofobia, rasizm* Autor prezentuje pogląd, że przełom wieków XX i XXI w Rosji charakteryzuje się wzrostem ksenofobii i ekstremizmu. Przy tym zwraca uwagę, że ich wzrost w społeczeństwie rosyjskim ma zasadniczo podłoże kulturowe i społeczno-ekonomiczne.

Strukturę rozdziału trzeciego pt. *Polityzacja etniczności nie-Rosjan* (s. 139–188), budują cztery podrozdziały. Rozważania pierwszego z nich pt. *Tożsamość nie-Rosjan* są inspirujące poznawczo i zawierają wiele nowatorskich wątków. Autor traktuje m.in. o tym, że dla rdzennych narodów Rosji ważnym komponentem tożsamości narodowej jest islam. Dowodzi, że Rosja w coraz większym stopniu staje się państwem islamskim. Szczególne miejsce w swoich rozważaniach poświęca Tatarom oraz traktuje o tożsamości Karaczajów. Zwraca uwagę,

że Kaukaz Północny, w szczególności Dagestan jest kolebką ekstremistycznego islamu. W podrozdziale pt. *Odrodzenie narodowe i konstruowanie tożsamości – przypadek syberyjskiego „świata tureckiego”* Autor charakteryzuje tożsamość turekojęzycznych narodów Syberii Południowej. Zgłębiając problematykę procesów etnopolitycznych zachodzących w republikach Ałtaj, Chakasja, Tuwa, formułuje trafny wniosek, że południowosyberiański „świat turecki” jest częścią „świata rosyjskiego”. W podrozdziale pt. *Procesy etnopolityczne i suwerenizacja islamskich narodów Powołża* kładzie nacisk na to, że mobilizacja etniczna w Federacji Rosyjskiej stała się źródłem separatyzmów – zwłaszcza na Kaukazie Północnym (wojny czeceńskie, Dagestan) oraz Powołżu (Tatarstan, Baszkartan). Autor w interesujący sposób dowodzi, że władze Tatarstanu prowadzą politykę ograniczonej suwerenności zmierzającą do osiągnięcia samodzielności w ramach Federacji Rosyjskiej. W podrozdziale pt. *Etnizacja, islamizacja i separatyzmy Kaukazu Północnego* prezentuje pogląd, że Kaukaz Północny jest najbardziej niebezpiecznym regionem Rosji. Ciekawie traktuje o tym, że na początku XXI wieku w regionie ukształtowało się poradzieckie społeczeństwo muzułmańskie.

Rozdział czwarty pt. *Etnopolityka Federacji Rosyjskiej* (s. 189–248), jest podzielony na sześć podrozdziałów. W pierwszym z nich pt. *Podstawy instytucjonalne etnopolityki* Autor poszerza refleksje na temat najważniejszych podmiotów etnopolityki w Rosji, zwracając uwagę na szczególne miej-

sce prezydenta. W podrozdziale pt. *Federalizm rosyjski* wskazuje, że „federalizm” W. Putina wzmocnił strukturę władzy centralnej kosztem pozycji władz i elit regionalnych. Z kolei rozważania podrozdziału pt. *Reformy ustroju federalnego* koncentruje wokół szczegółowej charakterystyki reform W. Putina. W podrozdziale pt. *Koncepcje „świata rosyjskiego”* Autor dowodzi, że Rosja przyjęła ekspansywno – defensywny model w stosunku do *russkogo mira*. W interesujący sposób traktuje o tym, że szczególną rolę dla *russkogo mira* pełnią Rosjanie w krajach WNP. Zgłębiając problematykę komponentów *russkogo mira* ujawnia, że wpływają one na teorię i praktykę etnopolityki w Rosji. W podrozdziale pt. *Migracja i polityka demograficzna* Autor wnikliwie prezentując cele polityki demograficznej władz rosyjskich prognozuje, że rozwój demograficzny Rosji będzie w przyszłości uzależniony od poziomu migracji. Podrozdział pt. *Etnopolityka wobec małych narodów* zawiera wiele nowatorskich wątków. Autor wskazuje, że podmiotem zainteresowania etnopolityki w Rosji są także nieliczne narody, nie posiadające własnych struktur narodowo-terytorialnych. Zgłębiając tą problematykę dokonuje prezentacji narodów rdzennych Północnej Syberii i Dalekiego Wschodu.

Strukturę rozdziału ostatniego pt. *Konstruowanie rosyjskiego naroda* (s. 249–279), budują trzy podrozdziały. Zawierają one poznawczą analizę procesów państwo- i narodowotwórczego w Rosji z punktu widzenia wyboru odpowiedniego wariantu: etnicznego i asymilacyjnego, czy też cywi-

lizacyjno-politycznego i integracyjnego. W pierwszym z nich pt. *Russkij narod* Autor prezentuje pogląd, że Rosja stanęła w obliczu poszukiwania idei jednoczącej obywateli polietnicznego państwa. Wnikliwie przedstawia dwa warianty procesu państwowotwórczego: *russkaâ ideâ* oraz *rossijskaâ ideâ*. W podrozdziale pt. *Koncepcje rosyjskiego naroda* ze skrupulatnością traktuje o poglądach zwolenników i przeciwników koncepcji formowania *rossijskiego naroda*. W podrozdziale pt. *Perspektywy formowania rosyjskiego naroda* zwraca uwagę, że formowanie narodu obywatelskiego w Rosji jest możliwe pod warunkiem przezwyciężenia szeregu barier. Prognozuje, że w przyszłości należy oczekiwać kontynuacji kursu etnopolitycznego przyjętego przez władzę Rosji przy założeniu, że pozostanie ona państwem federalnym. *Rossijskij narod* nie może istnieć bez rdzenia etnicznego, którym są etniczni Rosjanie. Dlatego też jedynym możliwym rozwiązaniem jest realizacja w praktyce etnopolitycznej koncepcji narodu uwzględniającej państwowotwórczy charakter narodu rosyjskiego i polietniczną strukturę populacji.

W zakończeniu Autor wskazuje, że podjęta w studium analiza potwierdza hipotezę badawczą. Przy tym zawiera ono nowatorskie spostrzeżenia wzbogacające dotychczasowe ustalenia badawcze w danym obszarze badań i poszerza krajową refleksję nad fenomenem etnopolityki rosyjskiej.

Istotną częścią monografii jest imponująca bibliografia. Na uwagę zasługuje również bogactwo przypisów zawartych w publikacji, które służą

poszerzeniu wiedzy Czytelnika. Stanowią one istotne źródło informacji.

Monografia dr hab. A. Wierzbickiego posiada walory poznawcze. Publikacja na tle istniejących już pozycji w literaturze przedmiotu odznacza się pionierskim charakterem i jest niezwykle przydatna w zrozumieniu problematyki przemian etnopolitycznych zachodzących w Federacji Rosyjskiej. Stanowi swoistą odpowiedź na zapotrzebowanie środowisk naukowych

zainteresowanych problematyką obejmującą kwestie z obszaru etnopolityki. Wypełnia lukę w ważnym obszarze wiedzy naukowej i wnosi znaczący wkład w rozwój badań nad etnopolityką.

Autor w publikacji nie ustrzegł się od drobnych błędów redaktorskich, jednak w żadnym stopniu nie zmniejsza to wysokiej jakości pracy.

*Magdalena Karolak*



JÖRG MONAR (ED.)

*The Institutional Dimension of the European Union's  
Area of Freedom Security and Justice*

P.I.E. Peter Lang, Brussels 2010, ss. 270

(Bartosz Skłodowski)

RECENZJE

Recenzowana pozycja to kolejna praca zbiorowa pod redakcją Jörga Monara poruszająca tematykę związaną z bezpieczeństwem wewnętrznym w Unii Europejskiej. Wśród autorów poszczególnych rozdziałów recenzowanej pozycji znalazło się wielu byłych i obecnych urzędników Unii Europejskiej, badaczy bezpieczeństwa wewnętrznego oraz pracowników instytucji narodowych zajmujących się zapewnianiem bezpieczeństwa wewnętrznego w państwach członkowskich UE.

Recenzowana pozycja składa się z czterech części oraz jedenastu rozdziałów, poprzedzonych wstępem Beatrice Ask – szwedzkiej Minister Sprawiedliwości, byłej przewodniczącej Rady Unii Europejskiej ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Część pierwsza (*The Context*), złożona z jednego rozdziału autorstwa Jörga Monara, jest wprowadze-

niem w tematykę instytucjonalnego wymiaru Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz jest kontekstem dla dalszych, bardziej szczegółowych rozważań. Część druga (*The EU Institutions*) koncentruje się na analizie roli, jaką w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE odgrywają instytucje ogóle UE – Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Parlament Europejski oraz Trybunał Sprawiedliwości UE. Część trzecia (*The Special Structures*) poświęcona jest roli, jaką w analizowanym obszarze współpracy odgrywają agencje oraz instytucje wyspecjalizowane UE, tj. Europol, Eurojust, FRONTEX, Koordynator ds. Zwalczania Terroryzmu UE oraz oficerowie łącznikowi państw członkowskich. Część czwarta (*Conclusions*) zawiera jeden rozdział, autorstwa Charlesa Elseny, który jest podsumowaniem rozważań nad insty-

tucjonalnym wymiarem Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE.

Struktura prezentowanej pracy zbiorowej jest przejrzysta, koresponduje z wyznaczonym celem pracy, a także sprzyja wskazaniu najważniejszych elementów systemu instytucjonalnego Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE. Sama praca napisana jest językiem przystępnym i relatywnie prostym, autorzy unikają w niej unijnego żargonu i brukselskiej nowomowy, co jest niewątpliwie zaletą recenzowanej pozycji. Należy przyjąć, iż dobra znajomość języka angielskiego powinna umożliwić czytelnikowi pełne zrozumienie tekstu oraz wyciągnięcie płynących z niego wniosków.

Niewątpliwą zaletą prezentowanej publikacji jest fakt, iż uwzględnia ona zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, a także to, że prezentuje ona zmiany, jakim poddawane były poszczególne obszary współpracy państw członkowskich (współpraca policyjna, sądowa w sprawach karnych czy ochrona granic zewnętrznych Unii Europejskiej) w kolejnych traktatach. Należy uznać, iż prezentowana praca zbiorowa przedstawia relatywnie aktualny stan aktów prawnych, a także pozwala dostrzec proces ewolucji Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, który do prowadził do ich powstania.

Recenzowana pozycja, mimo iż koncentruje się na instytucjonalnej analizie Przestrzeni Wolności Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE, daleka jest od opracowania o charakterze jedynie formalno-prawnym. Autorzy

poszczególnych rozdziałów zwracają uwagę nie tylko na aspekty prawne, będące podstawą struktury instytucjonalnej Przestrzeni Wolności Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE, ale również na praktykę współpracy państw członkowskich w tym zakresie oraz na faktyczne zasady działania wybranych instytucji. Jest to szczególnie widoczne w Rozdziale piątym (s. 145–165) poświęconym roli Parlamentu Europejskiego w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Autor tego rozdziału (Vasilis Hatzopoulos) stara się z jednej strony docenić zmiany wprowadzone w tym zakresie przez Traktat z Lizbony, z drugiej zaś od strony praktycznej, stara się pokazać, iż Trybunał Sprawiedliwości UE nadal posiada ograniczone kompetencje w zakresie niektórych polityk związanych z Przestrzenią Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości.

Za jedyną zasadniczą wadę prezentowanej publikacji uznać można brak wyszczególnionej bibliografii, czy to tworzonej osobno dla każdego rozdziału, czy umieszczonej na końcu książki. Warto jednak zauważyć, iż nieumieszczenie bibliografii w wypadku pracy zbiorowej wpisuje się w bieżący trend redagowania prac zbiorowych. Nie zmienia to jednak faktu, iż prezentowana praca zyskałaby niezaprzeczalnie na wartości (zwłaszcza w aspekcie dydaktycznym), gdyby została poszerzona o starannie skonstruowaną bibliografię.

Podsumowując rozważania dotyczące prezentowanej pracy pod redakcją Jörga Monara należy dojść do wniosku, iż jest to pozycja godna po-

lecenia i zdecydowanie wnosząca wiele do dyskursu naukowego (zwłaszcza w Polsce). Dla recenzowanej pozycji wyznaczyć można trojokie zastosowanie. Po pierwsze, dla osób zajmujących się badaniem struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej stanowi ona podstawę do pogłębionej refleksji nad Przestrzenią Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE i jej instytucjonalnym wymiarem. Po drugie, dla badaczy specjalizujących się w badaniu procesu integracji europejskiej w zakresie wymiaru sprawiedliwości

i spraw wewnętrznych, prezentowana praca stanowić może kompendium wiedzy, zawierające propedeutykę wiedzy o instytucjonalnym wymiarze Przestrzeni Wolności Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, a także podstawę dla dalszych badań w tym zakresie. Po trzecie, prezentowana książka wykorzystana może być jako podręcznik akademicki dla studentów kierunków, takich jak europeistyka, czy bezpieczeństwo wewnętrzne.

*Bartosz Skłodowski*

## Autorzy

**ARTUR BIŁGORAJSKI**, doktor, Katedra Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

**ANIELA DYŁUS**, prof. dr hab., dyrektor Instytutu Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

**JAN GARLICKI**, profesor w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

**MONIKA GIŻYŃSKA**, doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

**JOANNA JUCHNIEWICZ**, doktor, Katedra Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

**MAGDALENA KAROLAK**, doktorantka w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Zajmuje się przemianami systemu politycznego oraz stosunkami narodowościowymi na Ukrainie.

**NATALIA KONARZEWSKA**, absolwentka Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Głównym obszarem zainteresowań badawczych autorki są republiki Kaukazu Południowego. Zajmuje się ponadto problematyką „zamrożonych” konfliktów zbrojnych oraz źródłami nacjonalizmu na obszarze poradzieckim.

**PAWEŁ LESZCZYŃSKI**, doktor nauk prawnych, docent w Instytucie Administracji i Bezpieczeństwa Narodowego Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Gorzowie Wielkopolskim, członek Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego, Polskiego Towarzystwa Prawa Wyznaniowego.

**OLGA ŁACHACZ**, doktor, Katedra Prawa Międzynarodowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

**KATARZYNA MAĆKOWSKA**, doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Historii Administracji na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, kierownik Kursu dokształcającego w zakresie prawa amerykańskiego KUL.

**RENATA MIĘNKOWSKA-NORKIENE**, adiunkt w Zakładzie Instytucji Europejskich Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego; stypendystka Reńskiego Uniwersytetu im. Fryderyka Wilhelma w Bonn, Uniwersytetu w Wilnie, Liechtenstein-Institut w Liechtensteinie, London School of Economics and Political Science oraz SciencePo w Paryżu; zainteresowania badawcze: koordynacja polityk unijnych w państwach członkowskich, system instytucjonalny UE, mediacje i zarządzanie konfliktami.

**DOBROCHNA MINICH**, absolwentka Wydziału Socjologiczno – Historycznego Uniwersytetu Rzeszowskiego (praca dyplomowa *Koncepcja władzy państwowej Grzegorza Leopolda Seidlera* napisana pod kierunkiem naukowym prof. UR dra hab. Waldemara Parucha) oraz magister nauk prawnych (2009 r.) tegoż Uniwersytetu (praca dyplomowa *Filozoficzne podstawy konstytucjonalizmu*, promotor – prof. dr hab. H. Zięba-Załucka). Aktualnie jest doktorantką Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

**KAMIL MROCZKA**, doktorant w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Autor publikacji z zakresu systemu służby cywilnej oraz administracji publicznej. Zatrudniony na stanowisku kierownika Oddziału Zarządzania Kadrami Biura Kadr i Organizacji Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie.

**LESZEK NOWAK**, doktor nauk politycznych, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

**MARCIN OLSZÓWKA**, asystent w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, asystent w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego i Badań Europejskich Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (Katedra Prawa Wyznaniowego w Instytucie Historii Prawa).

**MARTA OSUCHOWSKA**, doktorantka w Katedrze Prawa Wyznaniowego i Konkordatowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

**ELŻBIETA PAŁKA-SZYSZLAK**, doktor politologii, adiunkt w Zakładzie Badań Wschodnich Instytutu Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego. Naukowo i dydaktycznie specjalizuje się w problematyce wyznaniowej i narodowościowej (ze szczególnym uwzględnieniem Europy Środkowej), problematyce państw wyszehradzkich oraz w badaniach nad kulturą w stosunkach międzynarodowych. Członek Zarządu Stowarzyszenia „Centrum Badań Partnerstwa Wschodniego” we Wrocławiu, członek „Społeczności pro cirkevni pravo” w Republice Czeskiej oraz wrocławskich oddziałów Polskiego Towarzystwa Ludoznawczego i Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych.

**BARTOSZ SKŁODOWSKI**, doktorant w Zakładzie Nauki o Bezpieczeństwie Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

**PAWEŁ SOBCZYK**, doktor, Wydział Prawa Kanonicznego Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

**JAROSŁAW SZYMANEK**, dr hab., politolog i ustrojoznawca; pracownik naukowy Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego; profesor w Wyższej Szkole Administracji Publicznej w Kielcach; członek Polskiego Towarzystwa Prawa Wyznaniowego, Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych oraz Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego.

**MARIA URBAN**, dr hab., adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w problematyce psychologii społecznej i politycznej.

**DANUTA WANIEK**, profesor w Krakowskiej Akademii im. A. Frycza-Modrzewskiego.

**RAFAŁ WILLA**, doktor, adiunkt w Centrum Studiów Europejskich im. J. Moneta Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Zainteresowania badawcze: polityka spójności UE, system instytucjonalny UE, lobbing w UE, stosunki międzynarodowe UE. Współautor monografii: *Unia Europejska. Wybrane aspekty ustrojowe* (2007), *Fundusze Unii Europejskiej. Cele – Działania – Środki* (2008) oraz *Leksykon funduszy Unii Europejskiej* (2009).

**MAŁGORZATA WINIARCZYK-KOSSAKOWSKA**, dr hab., profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach. Autorka prac dotyczących m.in. praktyki administracyjnej, prawa wyznaniowego oraz sytuacji prawnej kościołów i związków wyznaniowych w RP.

**JACEK ZALEŚNY**, doktor nauk politycznych, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w problematyce prawno-ustrojowej; członek zarządu Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych, Oddział w Warszawie; członek Rady Programowej Międzynarodowego Centrum Prawa i Zarządzania oraz Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego.

**TADEUSZ J. ZIELIŃSKI**, profesor Chrześcijańskiej Akademii Teologicznej, prezes Polskiego Towarzystwa Prawa Wyznaniowego.

## STUDIA POLITOLOGICZNE

### Wytyczne dla Autorów

Forma przekazania tekstu: e-mail'em, w edytorze Word (na adres: jacekzalesny@o2.pl) oraz w postaci wydruku (na adres: Redakcja „Studiów Politologicznych”, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa, pok. 211).

Do wydruku tekstu dołącza się oświadczenie o oryginalności pracy oraz o tym, że aktualnie nie uczestniczy ona w innym postępowaniu wydawniczym.

### Redakcja tekstu

Układ analizy:

Autor

Tytułu analizy w języku polskim i angielskim

Kluczowe słowa: 5 (w języku polskim i angielskim)

Tekst artykułu

Abstract: w języku polskim (do 600 znaków) i w języku angielskim (do 600 znaków)

Nota o Autorze (w tym: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy).

Czcionka: Times New Roman „13”

Akapit: wyrównanie do prawej i lewej, wcięcie: 1,25 cm pierwszy wiersz, 1,5 odstępu między wierszami.

Przypisy polskie: na dole strony, numeracja ciągła, czcionka „10”, według wzoru:

<sup>1</sup> S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995, s. 206.

Tamże, s. 27.

<sup>1</sup> M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 2006, s. 52.

S. Huntington, *Trzecia fala...*, s. 176.

<sup>1</sup> T. Kowalski, *Formy i przesłanki obecności kapitału zagranicznego w mediach drukowanych*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1998, Nr 1–2, s. 37.

<sup>1</sup> M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artkuły/45301.html>, 6.12.2004.

Tekst podstawowy i przypisy: wyjustowane.

Ustawienia strony: standardowe

Objętość: 25–50 tys. znaków (wraz ze spacjami)

Bibliografia: brak.

### Recenzja

Układ: w pierwszym wierszu – imię i nazwisko Autora recenzowanej publikacji, w drugim – pełny tytuł wraz z podtytułem (kursywą), w trzecim – nazwa wydawnictwa, miejsce wydania, rok wydania i liczba stron.

Tekst recenzji

Nota o Autorze recenzji (w tym: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy) jako nienumerowany pierwszy przypis

Objętość: 5–15 tys. znaków (wraz ze spacjami)

W celu przeciwdziałania *ghostwriting* i *guest authorship* Redakcja „Studiów Politologicznych” wprowadziła procedury związane z zaporą *ghostwriting*.

*Ghostwriting* oraz *guest authorship* są przejawem nierzetelności naukowej. Wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające Autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Z *ghostwriting* mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z Autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.

Z *guest authorship* (*honorary authorship*) mamy do czynienia wówczas, gdy udział Autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo to jest Autorem/współautorem publikacji.

Autor publikacji jest zobligowany poinformować o źródłach finansowania publikacji, wkładzie instytucji naukowo-badawczych, stowarzyszeń i innych podmiotów (*financial disclosure*).

Redakcja „Studiów Politologicznych” wymaga od Autorów publikacji ujawnienia wkładu poszczególnych Autorów w powstanie publikacji (z podaniem afiliacji oraz informacji, kto jest Autorem koncepcji, założeń, metod, protokołu itp. wykorzystywanych przy przygotowaniu publikacji). Autor ponosi odpowiedzialność za zgłoszoną publikację.

Redakcja „Studiów Politologicznych” dokumentuje wszelkie przejawy nierzetelności naukowej, zwłaszcza łamanie i naruszanie zasad etyki obowiązujących w nauce.