

PAWEŁ BORECKI*

Zasada współdziałania państwa i związków wyznaniowych w prawie polskim

Wprowadzenie

Zasada współdziałania (współpracy) państwa i związków wyznaniowych (Kościoła) zasługuje na pogłębioną analizę ze względów prawnych oraz społeczno-politycznych. Określa ona aktualnie mniej lub bardziej wyraźnie praktykę stosunków państwo – związki wyznaniowe w zdecydowanej większości demokratycznych państw europejskich. Nie jest wszakże równie często wprost artykułowana w konstytucjach wspomnianych krajów. Współdziałanie państwa i Kościoła występuje w wymiarze normatywnym zarówno w państwach świeckich (akonfesyjnych), jak i w państwach wyznaniowych. W pierwszym przypadku związki wyznaniowe wchodzą w kooperację z państwem w większym stopniu opierając się na zasadzie równości z innymi podmiotami życia społecznego. W ograniczonym zakresie mogą odwołać się do argumentów *stricte* religijnych, pod warunkiem że dane państwo dąży do urzeczywistnienia zasady neutralności *vel* bezstronności światopoglądowej. W warunkach państwa wyznaniowego stroną współdziałania z państwem jest przede wszystkim, a nawet wyłącznie, oficjalny (dominujący) związek wyznaniowy, pod warunkiem wszakże, iż realia danego systemu powiązania nie sprowadzają konfesji oficjalnej do roli agendy religijnej państwa, wręcz części aparatu państwowego. Zasada rozdziału państwa i Kościoła w Europie jest traktowana jako nie tylko dopuszczająca, ale wręcz zakładająca współpracę między państwem

* Paweł Borecki, dr hab., Uniwersytet Warszawski, e-mail: pborecki@wpia.uw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-1921-8291>.

a Kościołem i grupami religijnymi. Nie sprzeciwia się temu nawet określenie państwa jako „laickiego”¹.

Analiza stosunków wyznaniowych we współczesnej Europie czyni wciąż aktualnym stwierdzenie L. Garlickiego, że „[n]a Starym Kontynencie [...] nigdzie nie można dziś mówić o istnieniu «wall of separation» między państwem a kościołami, wręcz przeciwnie, za model najbardziej typowy należy uznać nie tylko konstytucyjną dopuszczalność współpracy, a nawet pomocy, a i istnienie pewnych pozytywnych obowiązków państwa w tym zakresie”². Do omawianej grupy państw należy również Rzeczypospolita Polska.

Celem niniejszego artykułu jest zatem wyjaśnienie istoty pojęcia współdziałania państwa oraz wspólnot religijnych, następnie wskazanie na dylematy związane z tym procesem. Warto jest poza tym ustalić ideowe korzenie tytułowej zasady w prawie polskim, a także określić jej miejsce oraz sposób wyrażenia w polskim systemie prawnym po roku 1989.

Tytułowa zasada jest wyrażona w czołowych aktach normatywnych regulujących stosunki wyznaniowe we współczesnej Polsce – w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.³ oraz art. 1 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisanego 28 lipca 1993 r.⁴ Zgodnie z art. 8 ust. 1 rodzimej ustawy zasadniczej Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej (art. 8 ust. 2). Konkordat natomiast jako umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r., ma pierwszeństwo przed ustawą, jeśli ustawy tej nie da się pogodzić ze wspomnianą umową. Tytułowa zasada występuje również w aktach prawnych niższego rzędu, szczególnie w ustawodawstwie zwykłym, począwszy od pierwszej połowy lat 80. XX wieku⁵. Została wprowadzona m.in. do Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁶ oraz do indywidualnego ustawodawstwa wyznaniowego z lat 1989–1997⁷. W rzeczywistości

¹ L. Garlicki, *Wolność sumienia i wyznania w orzecznictwie konstytucyjnym – status wspólnot religijnych*, „Biuletyn Trybunału Konstytucyjnego” 1999, nr specjalny, s. 34.

² Ibidem.

³ Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej „Konstytucja RP”.

⁴ Dz.U. 1998 Nr 51, poz. 318.

⁵ Zob. art. 1 ust. 3 Ustawy z dnia 26 X 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz. 230).

⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1153.

⁷ Wyjątkiem jest Ustawa z dnia 13 V 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP (tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 43).

w III RP zasada współdziałania państwa i związków wyznaniowych okazała się immanentnym składnikiem prawa i polityki wyznaniowej mimo zmieniających się ekip rządzących.

Zasada współdziałania *vel* współpracy państwa i Kościoła godna jest poza tym rozważenia z uwagi na swoją trwałą obecność we współczesnym nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego, najliczniejszej, mającej uniwersalny charakter wspólnoty religijnej na świecie, a zarazem najliczniejszego związku wyznaniowego we współczesnej Polsce. Kościół katolicki jest w naszym kraju jednym z czołowych aktorów życia publicznego, także w wymiarze politycznym. Tytułowa zasada jest ponadto obecna wyraźnie w nauczaniu społecznym niektórych Kościołów prawosławnych⁸, w tym – Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego⁹, drugiej co do wielkości wspólnoty religijnej w naszym kraju.

1. Sens zasady współdziałania państwa i związków wyznaniowych

Zasada współdziałania państwa i związków wyznaniowych ma niewątpliwie wymowę pozytywną¹⁰. Jest antytetyczna w stosunku do stanu rywalizacji, konfliktu czy tym bardziej wrogości. Zakłada natomiast przynajmniej minimalne porozumienie, a optymalnie – dialog w zakresie wspólnych celów¹¹. Współdziałanie oznacza zgodne, nawzajem uzupełniające się działanie, skoordynowaną akcję na zasadzie pewnego

⁸ Zob. *Podstawy doktryny społecznej Rosyjskiej Cerkwi Prawosławnej. Opracowanie zbiorowe przygotowane w Wydziale Stosunków Zagranicznych Patriarchatu Moskiewskiego*, w przekł. A. Malinowskiej, Warszawa 2000, s. 21–24.

⁹ Zob. J. Kostiuczuk, *Spoleczne nauczanie Kościoła Prawosławnego*, Warszawa 2018, s. 125.

¹⁰ Na temat sensu zasady współdziałania państwa i związków wyznaniowych zob. także P. Borecki, *Zasada współdziałania państwa ze związkami wyznaniowymi i jej wyraz we współczesnym konstytucjonalizmie europejskim*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 7–8 (184–185), s. 138–139. Odmienną, rzadziej spotykaną, interpretację pojęcia współdziałania (działania wielopodmiotowego) przedstawia, odwołując się do starszej myśli filozoficznej, W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2, s. 8–9.

¹¹ Odmiennie twierdzi J. Krukowski, wyróżniając w dziedzinie relacji między państwem a Kościołem współdziałanie spontaniczne, polegające na przypadkowej zbieżności działań każdej ze stron bez uprzedniego porozumienia się ich przedstawicieli, oraz współdziałanie uzgodnione przez kompetentnych przedstawicieli obu stron (zob. J. Krukowski, *Konstytucyjna zasada współdziałania między państwem a kościołem dla dobra człowieka i dobra wspólnego*, w: *Kościół i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu*, pod red. W. Uruszczaka, K. Krzysztofek, M. Mikuły, Kraków 2014, s. 26).

elementarnego partnerstwa¹², przyczynianie się do czegoś razem¹³. Omawiane pojęcie wyklucza dominację jednego z uczestników procesu współdziałania nad pozostałymi. Nie do pogodzenia z ideą współdziałania jest dyktat jednej ze stron wobec innych. To oznaczałoby kierownictwo (zarząd), nie zaś współdziałanie. Współdziałanie zakłada zatem w swej istocie zachowanie pewnej odrębności, podmiotowości przez partnerów. Wspólnie natomiast zostają ustalone przez kooperantów szczegółowe cele współdziałania i metody ich osiągnięcia. W pojęciu współdziałania mieści się także pomoc udzielona przez jednego z uczestników tego procesu innym partnerom w realizacji ich celów własnych. Jest to następstwo uznania przez podmiot wspierający wagi partykularnej działalności i celów beneficjentów pomocy, z punktu widzenia interesów wspierającego. Pomoc oznacza jednak pewien paternalizm ze strony świadczeniodawcy w stosunku do beneficjentów. Może on popierać tylko określone kierunki aktywności, oczekiwać rozliczenia z udzielonej pomocy. Współdziałanie ma znaczenie prakseologiczne. Pozwala szybciej i skuteczniej osiągnąć wspólne, ale także partykularne, cele uczestników analizowanego procesu. Powoduje, że działanie jest bardziej ekonomiczne – jego koszty są mniejsze, niż gdyby aktorzy procesu współdziałania działali odrębnie – indywidualnie.

Kwalifikowaną, „pogłębianą” czy też zintensyfikowaną, charakteryzującą się pewną systematycznością, formą współdziałania jest współpraca¹⁴. Niekiedy termin ten występuje jako synonim współdziałania. Współpraca jest działaniem związanym z nastawieniem kooperatywnym oraz z oczekiwaniem wzajemności. Współdziałanie to właściwość każdego zorganizowanego działania ludzi. Skutkuje ono, zwłaszcza współpraca, wzajemnym oddziaływaniem na siebie uczestników tego procesu. Prowadzi do powstania współzależności. Jest równoznaczne z funkcjonowaniem w powiązaniu z innymi. Wymaga zatem zaufania (dobrej wiary) i elementarnej lojalności w zakresie osiągania wspólnych celów. Formalnym wyrazem wspólnoty celów i woli zgodnego działania jest niejednokrotnie umowa (układ) między uczestnikami procesu współdziałania (współpracy). Taki akt stabilizuje współdziałanie, służy budowie wzajemnego zaufania między stronami, daje podstawę do

¹² Zob. A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 84.

¹³ Zob. *Wielki słownik języka polskiego PWN. Tom 5*, pod red. S. Dubisza, Warszawa 2018, s. 365.

¹⁴ Por. P. Sobczyk, *Dobro wspólne jako cel współdziałania państwa z Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi*, „Kościół i Prawo” 2015, 4(17), nr 1, s. 171–172.

rozstrzygnięcia ewentualnych kontrowersji, czy nawet przejściowych konfliktów, które mogą pojawić się w trakcie wspólnej działalności. Już dochodzenie do zawarcia umowy określającej cele, zasady i sposoby współdziałania (współpracy) jest samo w sobie działaniem wspólnym, służącym zbliżeniu stron, wzajemnemu poznaniu, a być może nawet zrozumieniu racji partnera. Z istoty organizacji publicznych wynika obligatoryjność współdziałania z innymi organizacjami.

Współdziałanie (współpraca) państwa i związków wyznaniowych jest nakazem politycznego i społecznego rozsądku w krajach, których ludność w przeważającej mierze identyfikuje się ze światopoglądem fideistycznym, wspólnoty religijne zaś są aktywnymi uczestnikami życia społecznego, a nawet publicznego¹⁵. Zasada współdziałania, zwłaszcza jeśli podlega jurydyzacji jako obowiązek prawny, zapobiega nadaniu relacjom państwo – Kościół charakteru antagonistycznego, odpowiadającego standardom tzw. separacji wrogiej. Związki wyznaniowe zostają uznane za ważnych partnerów w prowadzonej przez państwo polityce społecznej, w szczególności w sferze pomocy społecznej, w polityce oświatowej czy kulturalnej. Metodą prowadzenia polityki wyznaniowej staje się dialog¹⁶ oraz porozumienia o różnym stopniu szczegółowości. Współdziałanie państwa i związków wyznaniowych wskazuje, iż państwo nie uznaje się za onnipotentne, przeciwnie – uznaje swoją ograniczoną skuteczność. Zatem podejmuje się kooperacji z partnerami wyznaniowymi. Chce skorzystać z ich doświadczeń, środków, społecznej siły oddziaływania. Uznaje ich podmiotowość. W istocie oznacza to odrzucenie przez państwo absolutystycznego czy totalitarnego charakteru. Specyficznej wymowy nabiera zasada suwerenności państwa, kiedy współdziała ono ze związkami wyznaniowymi¹⁷. Władza państwowa nie jest już sprawowana w sposób całkowicie arbitralny. Relacje wymienionych podmiotów uzyskują charakter bardziej horyzontalny.

Współdziałanie ze związkami wyznaniowymi, szczególnie z tymi największymi, jest dla państwa opłacalne ekonomicznie oraz społeczno-politycznie. Taniej jest współpracować ze wspólnotami konfesyjnymi,

¹⁵ Zob. M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 150.

¹⁶ Ogólnie na temat etapów form dialogu między państwem a Kościołem zob. J. Krukowski, *Konstytucyjna zasada współdziałania...*, s. 27–28.

¹⁷ Por. T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2019, s. 64–65; A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, Warszawa–Poznań 2000, s. 61–65; G.L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003, s. 51–57.

zwłaszcza w szeroko pojętej sferze działalności charytatywnej, niż tworzyć wyspecjalizowane, zarazem liczne komórki administracji publicznej. Do zmniejszenia kosztów ekonomicznych przyczynia się m.in. motywacja o podłożu religijnym czy humanitarnym członków związków wyznaniowych. Podejmują się oni działalności społecznie użytecznej z zaangażowaniem, a przy tym częstokroć nieodpłatnie. Współdziałanie państwa ze związkami wyznaniowymi zwiększa jego społeczną legitymizację i legitymizację stanowionego przezeń prawa. Przyczynia się do jego akceptacji przez osoby wierzące. Władze publiczne mają szansę lepiej poznać potrzeby i oczekiwania społeczne. Związkom wyznaniowym współdziałanie (współpraca) niejednokrotnie umożliwia korzystanie ze środków publicznych czy z danych zgromadzonych przez aparat władztwa publicznego.

Współdziałanie państwa i Kościoła w procesie stanowienia norm prawnych w dziedzinie stosunków wyznaniowych umożliwia uwzględnienie przez prawodawcę specyfiki poszczególnych związków wyznaniowych oraz ich wyznawców. Sprzyja lepszemu internalizacji norm prawnych opracowanych wspólnie przez przedstawicieli państwa i wyznań. Lepiej respektuje się bowiem normy, które zostały sformułowane z udziałem przyszłych adresatów, aniżeli te arbitralnie narzucone przez władze publiczne. Współdziałanie w stanowieniu prawa ze związkami wyznaniowymi zasadniczo przyczynia się do wzrostu jego skuteczności i społecznej aprobaty jego norm.

2. Dylematy współdziałania państwa i związków wyznaniowych

Zasada współdziałania *vel* współpracy państwa i związków wyznaniowych (Kościola) szczególnie, jeżeli ujęta została jako prawny obowiązek organów władzy publicznej, a przy tym gdy nie sprecyzowano celów i przedmiotu kooperacji, stwarza realne niebezpieczeństwo ustanowienia systemu powiązania państwa i Kościoła, przez to nadania państwu charakteru wyznaniowego¹⁸. To zaś stanowi zagrożenie dla szeregu fundamentalnych wolności i praw człowieka na czele z wolnością myśli, sumienia i wyznania.

¹⁸ Na temat wątpliwości dotyczących współdziałania państwa i wspólnot religijnych zob. także P. Borecki, *Zasada współdziałania państwa...*, s. 139–141.

Zasada współdziałania „rozmywa” pojęcie rozdziału państwa i wspólnot wyznaniowych¹⁹. Dotyczy to zwłaszcza rozdziału funkcjonalnego wspomnianych podmiotów. Jest to problem jeszcze większy, gdy sama zasada rozdziału jest w aktach normatywnych, zwłaszcza w konstytucji, wyrażona w sposób nie dość jednoznaczny, przy pomocy formuł zamiennych, nieposiadających utrwalonej wykładni w doktrynie prawa lub orzecznictwie. W sytuacji gdy prawodawca (ustrojodawca) stosuje pojęcia wywodzące się z *magisterium* jednego ze związków wyznaniowych (jednego z Kościołów), wówczas realne jest lansowanie czy wręcz narzucanie przez daną konfesję interpretacji przepisów prawa przez pryzmat doktryny religijnej. Skutkiem tego będzie konfesjonalizacja treści prawa, a w konsekwencji – państwa. Jeżeli zasada współdziałania podlega jurydyzacji, należy opowiedzieć się zdecydowanie za fakultatywnością, a nie obligatoryjnością synergii państwa i wspólnot wyznaniowych. Obligatoryjność kooperacji nadmiernie ogranicza państwo w zakresie celów i metod prowadzonej polityki. Może się okazać, że na danym etapie historycznym podejmowanie współdziałania jest ze względów obiektywnych (np. ekonomicznych) niewskazane. Trudno jest też podejmować współdziałanie, gdy orientacje polityczne władz państwowych i wspólnot religijnych różnią się od siebie zasadniczo. Prawny obowiązek współdziałania nazbyt wikła władze publiczne w sprawy religijno-światopoglądowe. W tej dziedzinie powinny być one niekompetentne. Doświadczenie wskazuje, że optymalna sytuacja dla wolności i praw człowieka ma miejsce wówczas, gdy są one niezangażowane w kwestie wyznaniowe, czyli są neutralne.

W sytuacji normatywnego obowiązku współdziałania kształtuje się całkiem trwałe związki państwa i wyznań w zakresie realizacji wspólnych celów. Rodzi się pokusa po stronie związków wyznaniowych do instrumentalizacji państwa, do wykorzystania jego środków, autorytetu, a nawet jego *imperium* w celu realizacji partykularnych priorytetów wyznaniowych. Próbuje się to uzasadniać obowiązkiem państwa stworzenia pozytywnych warunków dla realizacji wolności religijnej w wymiarze indywidualnym i kolektywnym. Może pojawić się dążenie do uznania skuteczności czynności i działań dokonanych na

¹⁹ R.M. Małajny, *Regulacja kwestii konfesyjnych w Konstytucji III RP (refleksje krytyczne)*, w: *Ze sztandarem prawą przez świat. Księga dedykowana Profesorowi Wieniżysławowi Józefowi Wagnerowi von Igelgrund z okazji 85-lecia urodzin*, pod red. R. Tokarczyka, K. Motyki, Kraków 2002, s. 297; J. Szymanek, *Klauzule wyznaniowe w Konstytucji RP*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2005, t. 8, s. 29.

podstawie norm o charakterze religijnym na gruncie prawa państwowego²⁰. W skrajnym przypadku może to prowadzić do urzeczywistnienia organicznej wizji relacji między Kościołem a państwem, wizji, w której Kościół pełni funkcję „duszy”, państwo zaś – podporządkowanego jej „ciała” pozbawionego wyższych, własnych celów²¹. Będzie to skutkowało symbiozą umożliwiającą ingerencję dominującej konfesji w struktury i szerokie spektrum działalności państwa. Środki publiczne mogą być dystrybuowane na podstawie kryteriów konfesyjnych. W konsekwencji może dojść do naruszenia równości beneficjentów pomocy państwowej wobec prawa. Wskazane jest w związku z tym, aby owe wspólne cele były normatywnie skonkretyzowane i miały charakter akonfesyjny, a zatem – ogólnospołeczny. Państwo winno być bowiem służebne w stosunku do wszystkich swych obywateli, bez względu na światopogląd czy wyznawaną religię. Nasuwa się w związku z tym pytanie o sposób wyegzekwowania owego obligatoryjnego współdziałania odpowiednio po stronie państwa i związków wyznaniowych. Wydaje się, że ewentualny przymus administracyjny w tym zakresie jest sprzeczny z samą istotą współdziałania.

Współdziałanie państwa i związków wyznaniowych może także prowadzić do podważenia odrębności organizacyjnej wymienionych podmiotów. Wyrazem tego może być instalowanie w aparacie państwowym komórek organizacyjnych (personelu) o charakterze konfesyjnym czy tworzenie różnego rodzaju gremiów kolektywnych o charakterze mieszanym, państwowo-wyznaniowym. Stwarza to niebezpieczeństwo w szczególności wywierania konfesyjnej presji na świeckich członków aparatu państwowego, co może skutkować naruszeniem ich wolności sumienia i wyznania oraz bezstronności religijno-swiatopoglądowej w wypełnianiu obowiązków. Ponadto, w przypadku ciał kolegialnych, realny staje się problem odpowiedzialności personalnej za podjęte w istocie rzeczy decyzje, szczególnie gdy mają one skutki dla sfery finansów publicznych. Może pojawić się także problem nieformalnego przepływu informacji niejawnych ze sfer rządowych do kręgów konfesyjnych czy podejmowania w ten sposób istotnych decyzji państwowych. Aktualna wówczas będzie kwestia kontroli obywatelskiej (w tym parlamentarnej) nad podjętymi w rzeczonych gremiach rozstrzygnięciami. Rodzi się niebezpieczeństwo zastąpienia procedur demokratycznych przez

²⁰ Por. J. Krukowski, *Konkordat polski. Znaczenie i realizacja*, Lublin 1999, s. 72.

²¹ Zob. J. Makowski, *Kościół w czasach dobrej zmiany*, Łódź 2021, s. 20.

zmowę elit świeckich i wyznaniowych, w konsekwencji – narzucania całemu społeczeństwu ustaleń sformułowanych na wąskich forach jako rzekomo bezalternatywnych. Bilateralizm w stosunkach państwowo-kościelnych nie powinien być absolutyzowany²².

Współdziałanie z państwem jest też wyzwaniem dla związków wyznaniowych. Mogą one być pod tym pretekstem, w zamian za pomoc w realizacji ich celów, skłaniane przez aktualnie rządzących do legitymizowania niepopularnych społecznie poczynań władz czy nawet całego systemu rządów. Patron od swego klienta oczekuje bowiem lojalności i dyspozycyjności. Perspektywa utraty bieżących lub przyszłych korzyści może stępiać ideową pryncypialność związków wyznaniowych, skutkować biernością w sytuacjach, w których należałoby zaświadczyć, przynajmniej werbalnie, o głoszonej doktrynie. Już samo milczenie konfesyjnych liderów może być przecież interpretowane jako wyraz aprobaty dla władz. Owa pasywność niejednokrotnie bywa uzasadniana dążeniem do uniknięcia tzw. większego zła. Na skutek opisanej postawy związki wyznaniowe mogą podważyć, a nawet utracić swoją społeczną wiarygodność. Ta zaś stanowi zasadniczą przesłankę ich skutecznego działania. Tak jak z jednej strony synergia państwa i wspólnot religijnych grozi konfesjonalizacją państwa, tak z drugiej strony może prowadzić do politycznej instrumentalizacji wyznań. Realne staje się niebezpieczeństwo tzw. politycznej korupcji, nabrania przez Kościół znamion partyjnych czy nacjonalistycznych. Doświadczenia historyczne wskazują, że pokusa wykorzystania sankcji transcendentalnej dla decyzji politycznych ma charakter uniwersalny i ponadczasowy. W krańcowym przypadku pozytywne na pozór w swej wymowie współdziałanie finalnie może prowadzić do podważenia niezależności związków wyznaniowych od państwa oraz zanegowania ich wewnętrznej autonomii, w sumie do instalacji jakiejś formy zwierzchnictwa państwa nad związkami wyznaniowymi²³. O realności wspomnianych zagrożeń decyduje przede wszystkim każdorazowy, rzeczywisty układ relacji między państwem a Kościołem, siła społeczno-polityczna aktorów procesu współdziałania czy tradycje historyczne w zakresie kształtowania stosunków wyznaniowych w danym kraju. Wydaje się, że ryzyko politycznej instrumentalizacji związków wyznaniowych w następstwie ich współdziałania z państwem jest zdecydowanie mniejsze w państwach

²² Szerzej nt. zasady bilateralizmu zob. zwłaszcza *Bilateralizm w stosunkach państwo-kościelnych*, pod red. M. Bieleckiego, Lublin 2011, ss. 367.

²³ Por. J. Szymanek, op. cit., s. 29–30.

o reżimach demokratycznych, aniżeli w autorytarnych, czy tym bardziej – totalitarnych.

Tytułowa zasada wywołuje w sumie ambiwalentne refleksje. Stanowi ona szansę, a zarazem źródło zagrożeń dla wzajemnych relacji między państwem a związkami wyznaniowymi. Jej urzeczywistnienie zależy w dużym stopniu od reżimu politycznego w danym państwie. Można założyć, że najlepiej idei współdziałania państwa i związków wyznaniowych służy demokratyczny ustrój wolnościowy, oparty na pluralizmie społecznym. Upatrywanie w analizowanej zasadzie jedynie pozytywów byłoby jednak naiwnością. Może ona bowiem stanowić ideowy i normatywny parawan dla konfesjonalizacji państwa lub politycznej instrumentalizacji wspólnot religijnych. W związku z tym jako warunki urzeczywistnienia zasady współdziałania państwa i Kościoła należy wskazać: normatywną fakultatywność kooperacji tych podmiotów, dostateczne sprecyzowanie celów i przedmiotu współdziałania, zachowanie podmiotowości przez partnerów analizowanego procesu, równoprawne traktowanie przez państwo wszystkich partnerów społecznych, w tym związków wyznaniowych, czy jawność i otwartość procesu współdziałania.

Podsumowując dotychczasowe spostrzeżenia i rozważania, wypada stwierdzić, że zasada współdziałania państwa i związków wyznaniowych zasługuje na warunkową, lecz nie bezdyskusyjną, aprobatę.

3. U źródeł zasady współdziałania państwa i związków wyznaniowych w prawie polskim

Obecność zasady współdziałania państwa i związków wyznaniowych (Kościół) we współczesnym prawie polskim należy tłumaczyć zwłaszcza oddziaływaniem nauczania społecznego Kościoła katolickiego w dziedzinie relacji między Kościołem a państwem. Owo nauczanie zostało sformułowane ogólnie i dość niejednoznacznie przede wszystkim podczas Soboru Watykańskiego II (1962–1965).

Pierwsza, ograniczona, refleksja na temat współdziałania państwa i Kościoła wystąpiła już jednak w doktrynie społecznej papieżstwa w okresie pontyfikatu Leona XIII. Papież ów postrzegał relacje między państwem a Kościołem jako odniesienia między dwiema najwyższymi w swoim porządku władzami: świecką i duchowną, mającymi sprawować pieczę nad tymi samymi ludźmi. Istnieją poza tym sprawy

należące do kompetencji obu tych władz. Winien być zatem między nimi harmonijny związek, wykluczający konflikty, związek niczym między duszą a ciałem²⁴. Nowością ze strony Stolicy Apostolskiej był postulat uregulowania wzajemnych stosunków na podstawie umowy między papieństwem a władzami politycznymi. W praktyce zdawało się to wskazywać na uznanie równorzędności władzy państwowej. Poza tym Kościół i państwo winny zachować „osobną samodzielność [...] w zawiadywaniu swojemi sprawami”²⁵. Papież zastrzegał jednak dla Kościoła pozycję cenzorską. W nauczaniu Leona XIII w istocie rzeczy wciąż znajdowała wyraz teocentryczna koncepcja pośredniej władzy Kościoła w sprawach doczesnych (*systema potestatis indirecta*).

Sobór Watykański II nie nawiązał wprost do rozważań Leona XIII dotyczących współdziałania (współpracy) państwa i Kościoła. W Konstytucji Duszpasterskiej o Kościele w świecie współczesnym „*Gaudium et spes*” w par. 76 stwierdzono: „[w]spólnota polityczna i Kościół są w swoich dziedzinach od siebie niezależne i autonomiczne. Obydwie jednak wspólnoty, choć z różnego tytułu, służą powołaniu jednostkowemu i społecznemu tych samych ludzi. Tym skuteczniej będą wykonywać tę służbę dla dobra wszystkich, im lepiej będą rozwijać między sobą zdrową współpracę uwzględniając także okoliczności miejsca i czasu”²⁶. Wypowiedź Soboru na temat współpracy Kościoła i państwa była jednak nad wyraz ogólna²⁷. Nie skonkretyzowano celów kooperacji ani jej przedmiotu. Stwierdzono, że współpraca winna być „zdrowa”, czyli jak przyjmują komentatorzy, respektować niezależność i autonomiczność Kościoła i państwa w swoich dziedzinach²⁸. Winna także uwzględniać okoliczności lokalne oraz temporalne. W sumie nauczanie *Vaticanum II* w dziedzinie relacji Kościoła i państwa znamionuje pewien optymizm, szczególnie poprzez odwołanie do idei współpracy wymienionych podmiotów. Oddziaływanie nauczania społecznego Soboru stało się widoczne w prawodawstwie niektórych krajów związanych

²⁴ Zob. K. Biliński, M. Żmuda, *Nauka społeczna Kościoła katolickiego od Leona XIII do Jana Pawła II. Wybór tekstów źródłowych*, Toruń 1994, s. 26.

²⁵ P. Borecki, *Geneza modelu stosunków państwo – kościół w Konstytucji RP*, Warszawa 2008, s. 82.

²⁶ *Sobór Watykański II. Konstytucje. Dekrety. Deklaracje*, pod red. J. Groblickiego, E. Florowskiego, Poznań 1967, s. 604–605.

²⁷ Szerzej zob. P. Sobczyk, *Kościół a wspólnoty polityczne*, Warszawa 2005, s. 199–226.

²⁸ Zob. np. P. Hemperek, *Współpraca między Kościołem a państwem*, „Kościół i Prawo” 1985, t. 4, s. 86.

społecznie, kulturowo czy historycznie z katolicyzmem. W późniejszym nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego zwrócono uwagę, że Kościół i wspólnota polityczna (państwo) wyrażają się w formach organizacyjnych, które nie są celami samymi w sobie, lecz mają służyć człowiekowi, aby umożliwić mu pełne korzystanie z jego praw, ściśle związanych z jego tożsamością obywatela i chrześcijanina, oraz właściwe wypełnienie odpowiadających tym prawom obowiązków²⁹. Komentatorzy katoliccy, precyzując cele współdziałania (współpracy) państwa i Kościoła, wskazują w szczególności na dobro człowieka, dobro rodziny i wspólnot pośrednich, wreszcie – dobro narodu³⁰.

Jest to pewnym paradoksem, lecz źródeł obecności analizowanej zasady stosunków wyznaniowych w prawie polskim można doszukiwać się także w założeniach ideowo-politycznych władz Polski Ludowej począwszy od drugiej połowy lat 70. XX wieku. Władze PRL traktowały zasadę współdziałania państwa oraz Kościołów i innych związków wyznaniowych instrumentalnie. Miała ona przyczynić się do stabilizacji nastrojów społecznych, wzmocnienia społecznej legitymizacji tych władz w obliczu narastającego kryzysu społeczno-gospodarczego w kraju, a ponadto, w latach 80. XX wieku, także do przełamania międzynarodowej izolacji Polski w następstwie wprowadzenia w 1981 r. stanu wojennego. Nieprzypadkowo po raz pierwszy postulat współdziałania państwa z Kościołem wyrażony został przez I Sekretarza Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej Edwarda Gierka 3 września 1976 r. w Mielcu, czyli wkrótce po masowych protestach społecznych przeciwko drastycznym podwyżkom cen w czerwcu tegoż roku³¹. E. Gierek stwierdził wówczas m.in.: „[u]ważam, że istnieje szerokie pole do owocnego współdziałania Kościoła z państwem w realizacji ważnych celów narodowych. Powtarzam to jeszcze raz – byłem i jestem za takim współdziałaniem i widzę w tym współdziałaniu wielki sens. Jest to zresztą nie tylko moje osobiste przekonanie, jest to również stanowisko Biura Politycznego Komitetu Centralnego naszej partii i stanowisko władz naczelnych naszego państwa”³². Idea współdziałania państwa i Kościoła (związków wyznaniowych) znalazła swój pozytywny wyraz podczas

²⁹ Papińska Rada Iustitia et Pax, *Kompendium nauki społecznej Kościoła*, Kielce 2005, s. 277.

³⁰ Zob. J. Krukowski, *Kościół i Państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 2000, s. 125–133; podobnie P. Sobczyk, *Kościół a wspólnota...*, s. 211–218.

³¹ Zob. S. Markiewicz, *Państwo i Kościół w Polsce Ludowej*, Warszawa 1981, s. 220–221.

³² Ibidem, s. 221.

debaty poprzedzającej IX Nadzwyczajny Zjazd PZPR latem 1981 r., a także podczas samego Zjazdu, zwłaszcza w wystąpieniach liderów partii oraz uchwale programowej Zjazdu³³. Trzeba jednak zauważyć, że odniesienia do idei współdziałania we wspomnianych wyżej w wystąpieniach i dokumentach miały charakter hasłowy. Nie towarzyszyły temu szczegółowe propozycje współdziałania (współpracy). Wskazywało to na koniunkturalizm w posługiwaniu się rzeczoną ideą.

W. Jaruzelski uczynił z zasady współdziałania państwa z Kościołem katolickim i innymi wyznaniem jeden z fundamentów swojej koncepcji społeczno-politycznej w latach 1981–1989. Stało się to szczególnie widoczne po roku 1986³⁴. Władze chciały realizować koncepcję współdziałania z Kościołem na własnych, a nie partnerskich, zasadach. Ukształtowaną około połowy lat 80. XX wieku koncepcję polityki wobec Kościoła można określić słowami: „współdziałanie i walka”³⁵. Nie była to zatem koncepcja jednolita i konsekwentna. Pozornie miała znamiona elastyczności. Obok dialogu i działań koncyliacyjnych występowała także inwigilacja i represje. W. Jaruzelski i jego otoczenie zakładali, że w Polsce można wprawdzie rządzić bez prawdziwej opozycji, ale nie da się utrzymać władzy i wprowadzić reform bez zmiany polityki wobec Kościoła i przyjęcia przez niego współodpowiedzialności za sytuację w kraju³⁶. Ofertę współpracy w 1987 r. ponowił ówczesny premier Z. Messner, oświadczając, że rząd pragnie współdziałania państwa z Kościołami i związkami wyznaniowymi w urzeczywistnianiu nadrzędnych interesów narodu, w rozwijaniu działalności charytatywnej i opiekuńczej, w walce z przejawami patologii społecznych³⁷. Episkopat Polski nie chciał się jednak angażować w poparcie inicjatyw władz. Jediną instytucjonalną formą współdziałania władz państwowych i hierarchii katolickiej pozostała Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu i Episkopatu Polski, reaktywowana w 1980 r. Mimo formalnej akceptacji przez

³³ Zob. S. Markiewicz, *Współdziałanie Kościoła i państwa w świetle teorii i praktyki*, Warszawa 1984, s. 114–117.

³⁴ Zob. szerzej: R. Łątka, „Współdziałanie” z Kościołem jako metoda walki z kryzysem legitymizacji społecznej władz PRL w latach 80-tych XX wieku i ocena jej efektów, w: *Europa XX–XXI wieku. Społeczno-polityczne konsekwencje kryzysów*, pod red. M. Gruszczyk, L. Krzyżanowskiego, M. Skrzypka, Katowice 2017, s. 171–190.

³⁵ Idem, *Kościół katolicki w czasach przełomu (1987–1989)*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2019, nr 1(33), s. 14.

³⁶ P. Kowal, *Koniec systemu władzy. Polityka ekipy gen. Wojciecha Jaruzelskiego w latach 1986–1989*, Warszawa 2015, s. 207.

³⁷ Zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1988, s. 172.

obie strony idei współdziałania, jak zauważył w 1988 r. M. Pietrzak, jej praktyczna realizacja ciągle była w stadium początkowym³⁸. Jej wyraz legislacyjny, do czasu uchwalenia ustaw wyznaniowych z 17 maja 1989 r., był zatem nad wyraz skromny. Biskupi korzystali z nowych możliwości, jakie dawał im dialog z władzami, ale nie zamierzali brać odpowiedzialności za politykę prowadzoną przez władzę. W efekcie wpływ Kościoła na sytuację społeczną ciągle rósł, a wpływ władz na Kościół systematycznie malał³⁹.

4. Artykulacja zasady współdziałania państwa i związków wyznaniowych w prawie polskim

Proces jurydyzacji zasady współdziałania państwa i związków wyznaniowych został zapoczątkowany wraz z uchwaleniem przez Sejm PRL Ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁴⁰. We wspomnianym akcie normatywnym w art. 1 ust. 3 znalazło się stwierdzenie (obowiązek), iż organy władzy i administracji państwowej „współdziałają również z Kościołem Katolickim i innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi”. Ustawodawca nie przewidział jednak żadnych konkretnych form owego współdziałania ani instrumentów egzekucji obowiązku prawnego w tym zakresie. Nie odesłał również w tej dziedzinie do aktów wykonawczych. Zabronił jedynie wydawania zezwoleń na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych w pobliżu m.in. obiektów kultu religijnego⁴¹. W związku z tym zasadne jest stanowisko, że art. 1 ust. 3 ustawy z 26 października 1982 r. w chwili ustanowienia w ograniczonym stopniu pełnił funkcję normatywną, a bardziej polityczno-propagandową.

Szerszego, normatywnego wyrazu zasada współdziałania państwa i związków wyznaniowych doczekała się w uchwalonych jeszcze przez Sejm PRL IX kadencji w dniu 17 maja 1989 r. ustawie o stosunku Państwa

³⁸ Ibidem.

³⁹ R. Łatka, „Współdziałanie” z Kościołem..., s. 187.

⁴⁰ Dz.U. Nr 35, poz. 230.

⁴¹ Zob. także szczegółowo Z. Zarzycki, *Współdziałanie kościołów i innych związków wyznaniowych w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Wybrane zagadnienia prawne*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2007, t. 10, s. 23–60.

do Kościoła Katolickiego w PRL⁴² oraz ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁴³.

W preambule ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania ustawodawca dał wyraz zdecydowanie pozytywnej ocenie roli związków wyznaniowych w życiu narodowym i społecznym. Nawiązał w związku z tym do potwierdzającej tradycję tolerancji i wolności religijnej „współpracy Polaków różnych wyznań i światopoglądów w rozwoju i pomysłowości Ojczyzny”. W istocie rzeczy odwołano się zatem w szczególności do idei współdziałania państwa i Kościoła. Stanowisko wyłaniające się z ustawowej arendy jest podniosłe i chyba nazbyt optymistyczne. Odwołuje się do pewnych pozytywnych w swej wymowie stereotypów. Zwraca także uwagę podkreślenie pierwiastka narodowego, wręcz etnicznego.

W części normatywnej omawianej ustawy zasada współdziałania państwa i związków wyznaniowych została wyraźnie sformułowana. Przewidziano jej gwarancje organizacyjne i formalne. W art. 16 ust. 1 stwierdza się, iż „[p]aństwo współdziała z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w zachowaniu pokoju, kształtowaniu warunków rozwoju kraju oraz zwalczaniu patologii społecznych”. Wydaje się, że cele owego obligatoryjnego współdziałania zostały sformułowane zbyt szeroko. Wykraczają one poza sferę możliwości wspólnot religijnych. Można odnieść wrażenie, że ustawodawca dąży do przerzucenia na związki wyznaniowe ciężaru rządzenia w państwie i odpowiedzialności za stan spraw publicznych. To nie jest rola wspólnot religijnych. Grozi to natomiast funkcjonalnym przemieszaniem sfery *sacrum* i *profanum*. Tym samym podważa wyartykułowaną we wspomnianej ustawie zasadę rozdziału państwa oraz Kościołów i innych związków wyznaniowych. Z katalogu celów wymienionych w art. 16 ust. 1 broni się jedynie wspólne zwalczanie patologii społecznych. Należy także aprobująco odnieść się do treści szczegółowego art. 17 rzeczonyj ustawy, przewidującego współdziałanie państwa z „kościółami i innymi związkami wyznaniowymi w ochronie, konserwacji, udostępnianiu i upowszechnianiu zabytków architektury, sztuki i literatury religijnej, które stanowią integralną część dziedzictwa kultury”. Analizowany przepis może jednak być potencjalnie wykorzystany do ograniczenia prawa własności przysługującego wspólnotom religijnym w odniesieniu do zabytków.

⁴² Dz.U. Nr 29, poz. 154.

⁴³ Dz.U. Nr 29, poz. 155.

W ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (art. 16 ust. 2) dopuszczono możliwość tworzenia różnych, w tym stałych form współdziałania „[w] celach, o których mowa w ust. 1 tegoż artykułu, oraz do rozpatrywania problemów związanych z rozwojem stosunków między państwem a poszczególnymi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, na zasadach wzajemnego uzgodnienia”. Zarazem zastrzeżono, że nie narusza owa regulacja właściwości organów państwowych oraz organów Kościołów i innych związków wyznaniowych. Ustawodawca przewidział zatem możliwość uzyskania przez współdziałanie państwa i konfesji bardziej trwałego wyrazu – organizacyjnego.

Poza gwarancjami organizacyjnymi, w następstwie nowelizacji ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania przyjętej 26 czerwca 1997 r.⁴⁴, dopuszczono także gwarancje normatywno-proceduralne. Zgodnie z art. 16a ust. 1 omawianej ustawy dla określenia szczegółowych zasad stosunków między państwem a wspólnotami wyznaniowymi mogą być zawierane umowy między właściwymi rzeczowo centralnymi organami administracji rządowej a władzami poszczególnych kościołów i innych związków wyznaniowych. Przepisy tego rodzaju umów nie mogą jednak naruszać przepisów ogólnie obowiązującego prawa, a w szczególności zasady równouprawnienia wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych. Podpisana umowa nie może pozostać tajna – winna zostać opublikowana w dzienniku urzędowym właściwego ministerstwa.

W ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP jako jeden z celów ustawodawcy wskazano „potrzebę współdziałania wszystkich obywateli dla rozwoju kraju, dla bezpieczeństwa narodu i państwa polskiego”. Można przyjąć, że w tym ogólnie sformułowanym celu zawarta została także idea współdziałania państwa i Kościoła większościowego. Ustawodawca w analizowanym akcie skonkretyzował organizacyjną formę współdziałania wymienionych podmiotów oraz częściowo uszczegółowił jej przedmiot. Usankcjonowano zatem w art. 4 istniejącą faktycznie od 1949 r. Komisję Wspólną przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski. Jest to kolegium składające się z upoważnionych przedstawicieli na zasadzie parytetu. Komisja rozpatruje problemy związane z rozwojem stosunków między państwem a Kościołem oraz sprawy interpretacji ustawy z 17 maja 1989 r. i jej wykonywania. Owa regulacja nie narusza

⁴⁴ Dz.U. Nr 59, poz. 375.

właściwości organów państwowych ani organów Kościoła, jak również kompetencji Stolicy Apostolskiej. Przedmiot współdziałania dookreślono, stanowiąc w art. 51 rzeczony ustawy, że „[i]nstytucje państwowe, samorządowe i kościelne współdziałają w ochronie, konserwacji, udostępnianiu i upowszechnianiu zabytków architektury kościelnej i sztuki sakralnej oraz ich dokumentacji, muzeów, archiwów i bibliotek będących własnością kościelną, a także dzieł kultury i sztuki o motywach religijnych, stanowiących ważną część dziedzictwa kultury polskiej”. Ten przepis jest źródłem obowiązku zarówno dla strony państwowej (samorządowej), jak i kościelnej⁴⁵. Ustawodawca nadał mu jednak w istocie charakter deklaracyjny. Nie przewidział środków egzekucji obowiązku współdziałania we wskazanym zakresie. Ewentualnie sprawa zaniechań w dziedzinie współdziałania, o którym mowa w art. 51 ustawy, może być przedmiotem prac i uzgodnień na forum Komisji Wspólnej.

Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego dostarczyła wzorców w zakresie szczegółowej implementacji zasady współdziałania państwa i właściwych wyznań we wszystkich indywidualnych ustawach wyznaniowych ustanowionych w latach 1991–1997, z wyjątkiem Ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP⁴⁶. Warto zarazem odnotować, że w Ustawie z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP, inaczej niż w innych indywidualnych ustawach wyznaniowych z lat 1989–1997, formułując obowiązek współdziałania, odesłano do zasad określonych w odrębnych przepisach (patrz art. 21)⁴⁷.

Czytelnie do zasady współdziałania państwa i związków wyznaniowych nawiązał prawodawca rządowy w § 1 pkt. 1 i 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1990 r. w sprawie rozszerzenia celów Funduszu Kościelnego⁴⁸. Zgodnie z tym aktem środki Funduszu Kościelnego przeznacza się, oprócz celów określonych w art. 9 ust. 1 Ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr marowej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego, także na wspomaganie kościelnej działalności oświatowo-wychowawczej i opiekuńczo wychowawczej,

⁴⁵ Odmienne B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 316.

⁴⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 43.

⁴⁷ Jest to przede wszystkim Ustawa z dnia 23 VII 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 710).

⁴⁸ Dz.U. Nr 61, poz. 354.

a także inicjatyw związanych ze zwalczaniem patologii społecznych oraz współdziałania w tym zakresie organów administracji rządowej z Kościołem katolickim w RP oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi, a ponadto konserwację i remonty obiektów sakralnych i kościelnych o wartości zabytkowej⁴⁹.

Zasada współdziałania państwa oraz Kościołów i innych związków wyznaniowych znalazła swój wyraźny szczegółowy wyraz w unormowaniach dotyczących pomocy społecznej. Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej⁵⁰ generalnie w art. 1 ust. 2 stanowiła, że pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie w szczególności z Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi. Współdziałanie winno odbywać się na zasadzie partnerstwa, pomocniczości, profesjonalizmu, równego dostępu, jawności, efektywności ekonomicznej i jakości (art. 12a ust. 1a). Konsekwencją tego było dopuszczenie, aby organy administracji rządowej oraz organy jednostek samorządu terytorialnego mogły zlecać w drodze umowy wymienionym podmiotom zadania z zakresu pomocy społecznej oraz wspierać je w tym finansowo (art. 12a ust. 1). W szczególności prawo do prowadzenia domów pomocy społecznej, po uzyskaniu zezwolenia wojewody, otrzymały m.in. Kościół katolicki oraz inne kościoły i związki wyznaniowe (art. 19a pkt 2). Ustawodawca uszczegółowiając zasadę współdziałania, przewidział ponadto, że gmina i powiat współdziałają w szczególności z Kościołem katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi w celu udzielania pomocy i doprowadzenia do integracji osób niepełnosprawnych ze środowiskiem (art. 25 ust. 2). Obowiązek współdziałania z partnerami społecznymi, w tym ze związkami wyznaniowymi, w celu realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej spoczął przede wszystkim na gminach. Gmina uzyskała możliwość zlecania wymienionym podmiotom, za ich zgodą, na podstawie pisemnego porozumienia realizacji określonych zadań pomocy społecznej i przyznania na ten cel środków pieniężnych (art. 47). Wyrazem docenienia roli wspólnot religijnych w realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej stało się włączenie przedstawicieli tej kategorii podmiotów do Rady Pomocy Społecznej (art. 54 ust. 1).

⁴⁹ Por. § 1 Statutu Funduszu Kościelnego, stanowiącego załącznik do uchwały nr 148 Rady Ministrów z dnia 7 XI 1991 r. w sprawie statutu Funduszu Kościelnego (M.P. 1991 Nr 39, poz. 279).

⁵⁰ Tekst jedn. Dz.U. 1998 Nr 64, poz. 414 ze zm.

Współczesna Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵¹, normując zagadnienie współdziałania organów władz publicznych z Kościołami oraz innymi związkami wyznaniowymi, wykazuje względne podobieństwo do swej poprzedniczki z roku 1990. W art. 2 ust. 2 ustawodawca stwierdził generalnie, iż pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracujące w tym zakresie na zasadzie partnerstwa z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami i związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Sformułowanie powyższego przepisu wskazuje na dowartościowanie organizacji tzw. trzeciego sektora względem wspólnot konfesyjnych. Zwraca uwagę pominięcie zasady pomocniczości. Wydaje się, że w aktualnej regulacji ustawodawca rzadziej bezpośrednio odwołuje się do pojęcia współdziałania z Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi niż w ustawie z 1990 r.

Zarazem pewnej legislacyjnej aprecjacji podlega nadal Kościół większościowy, na skutek wymienienia go z nazwy własnej, wśród innych podmiotów określonych rodzajowo. Owo dowartościowanie Kościoła katolickiego, trudne do pogodzenia z pryncypialnie pojmowaną zasadą równouprawnienia wyznań, można wytłumaczyć względami politycznymi, prestiżowymi, a także dużą skalą jego aktywności w sferze pomocy społecznej. Potwierdzają opisane podejście ustawodawcy przepisy dotyczące prowadzenia domów pomocy społecznej. Wspomniane placówki, zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 2 analizowanej ustawy mogą być prowadzone po uzyskaniu zezwolenia wojewody m.in. przez Kościół katolicki, inne kościoły i związki wyznaniowe oraz organizacje społeczne, fundacje i stowarzyszenia. Egalitaryzm przebija natomiast w regulacji dotyczącej Rady Pomocy Społecznej (art. 125 ww. ustawy). Można zatem dojść do wniosku, iż w aktualnej ustawie o pomocy społecznej zasada współdziałania państwa z Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi jako takimi nie jest tak silnie akcentowana i szczegółowo gwarantowana, jak w ustawie z 29 listopada 1990 r.⁵² Pewnego legislacyjnego dowartościowania doświadczyły w bieżącej ustawie z 2004 r. akonfesyjne podmioty tzw. trzeciego sektora prowadzące działalność w sferze pomocy społecznej. Ich rozwój jest nowym zjawiskiem w Polsce od roku 1989.

⁵¹ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 2268.

⁵² Zob. także Z. Zarzycki, *Rola kościołów i związków wyznaniowych w realizacji wybranych zadań z ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r.*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2005, t. 8, s. 73–102.

Zwieńczeniem opisanego procesu jurydyzacji zasady współdziałania państwa i związków wyznaniowych w polskim systemie prawnym stało się jej zamieszczenie w odniesieniu do Kościoła katolickiego w Konkordacie polskim podpisanym 28 lipca 1993 r., a ratyfikowanym 23 lutego 1998 r., wreszcie konstytucjonalizacja we współczesnej rodzimej ustawie zasadniczej z 2 kwietnia 1997 r. dokonana w art. 25 ust. 3. Przepis ten stanowi, że „[s]tosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, **jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego** [podkr. – P.B.]”. W odniesieniu do Rzeczypospolitej Polskiej i Kościoła katolickiego tytułowa zasada uzyskała gwarancje prawnomiędzynarodowe w art. 1 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisanego 28 lipca 1993 r. Strony potwierdziły bowiem generalnie, że „Państwo i Kościół Katolicki są – każde w swojej dziedzinie – niezależne i autonomiczne oraz zobowiązują się do pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach **i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego** [podkr. – P.B.]”.

Należy zaznaczyć, iż w obu wspomnianych aktach zasada współdziałania została sformułowana jako obligatoryjna dyrektywa relacji między państwem a związkami wyznaniowymi, czy odpowiednio – Kościołem katolickim. Trzeba podkreślić, że jest ona wiążąca także dla strony konfesyjnej. Kościoły i inne związki wyznaniowe to w Konstytucji jedyna, szczegółowa kategoria organizacji pozarządowych, wskazanych jako partnerzy w kooperacji z państwem (ale por. art. 20 i 59 ust. 2 Konstytucji RP). Zakres współdziałania został określony bardzo szeroko. Winno być ono ukierunkowane na osiągnięcie dobra (rozwoju) człowieka i dobra wspólnego. Treść analizowanych przepisów uwarunkowana została założeniami katolickiej nauki społecznej. Predysponuje to kierownicze gremia kościelne do lansowania konfesyjnych treści w interpretacji rzeczonych przepisów prawa.

Czytelne jest zatem dążenie czy to stron Konkordatu, czy to ustrojodawcy do nadania związkom wyznaniowym (Kościołowi) statusu partnerskiego w odniesieniu do państwa, w zakresie prowadzonej przez nie polityki społecznej. Dzięki zasadzie współdziałania relacje między rzeczonymi podmiotami nabierają charakteru horyzontalnego. Zasada podległości państwu wspólnot religijnych w sprawach niewyznaniowych, wynikająca z jego suwerenności ulega wyciszeniu, przesunięciu na dalszy plan. Zarazem zasada współdziałania w wymienionych aktach

normatywnych nie występuje w izolacji. Towarzyszą jej zasady niezależności i autonomii państwa oraz związków wyznaniowych (Kościoła), każdego w swoim zakresie. W myśl Konstytucji RP oraz polskiego Konkordatu kooperacja nie może zatem prowadzić do podważenia podmiotowości stron, ich odrębności tak strukturalnej, jak i funkcjonalnej. Współdziałanie nie może stanowić pretekstu do przejmowania przez wspólnoty wyznaniowe immanentnych funkcji państwa – władztwa publicznego, a zarazem nie powinno dostarczać powodów do wkroczenia państwa w sprawy ściśle religijne⁵³.

Podsumowanie

Zasada współdziałania państwa oraz Kościołów i innych związków wyznaniowych ma niewątpliwie pozytywną wymowę. Głębsza analiza doświadczeń historycznych oraz rzeczywistości społeczno-politycznej współczesnego świata, przede wszystkim państw europejskich, prowadzi jednak do wniosku, że wspomniana zasada zasługuje na warunkową, a nie bezdyskusyjną aprobatę. Jej wadliwa implementacja może bowiem z jednej strony prowadzić do konfesjonalizacji państwa, a z drugiej – grozi polityczną instrumentalizacją związków wyznaniowych (Kościoła). Należy zatem opowiedzieć się za jurydyzacją fakultatywności, a nie obligatoryjności, współdziałania państwa i wspólnot religijnych. Państwo powinno mieć względną swobodę w prowadzeniu swojej polityki. Zarazem trudno sobie wyobrazić przymuszanie wspólnot religijnych do współpracy z państwem (władzami publicznymi). Wskazane jest także normatywne sprecyzowanie celów kooperacji, przy zagwarantowaniu transparentności wykorzystania środków publicznych. Zasada współdziałania nie może służyć za pretekst dla władz publicznych do przerzucania na związki wyznaniowe odpowiedzialności za realizację zadań publicznych.

Powyższym postulatom stan prawny w dziedzinie współdziałania państwa i związków wyznaniowych w Polsce w pełni nie odpowiada.

⁵³ Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 148; L. Garlicki, *Art. 25*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016, s. 620–622; M. Olszówka, *Art. 25*, w: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 673–674 oraz P. Tuleja, *Art. 25*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2019, s. 102–103.

Tytułowa zasada w prawie polskim ma korzenie katolickie, ale także laickie. Jej jurydyzacja stała się jednym z zasadniczych elementów ukształtowanego w Polsce od 1989 r. w wymiarze normatywnych systemu tzw. przyjaznego rozdziału państwa i Kościoła (związków wyznaniowych). To jedna z pierwszoplanowych zasad stosunków wyznaniowych. Ma owa zasada trwałie fundamenty w rodzimym systemie prawnym. Nasilenie jej jurydyzacji nastąpiło w latach 1989–1998, tzn. począwszy od ustanowienia tzw. majowych ustaw wyznaniowych z 17 maja 1989 r., a skończywszy na ustanowieniu Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. i ratyfikacji polskiego Konkordatu 23 lutego 1998 r. Na początku XXI wieku (do 2015 r.) można natomiast zaobserwować pewien proces deprecjacji związków wyznaniowych we współdziałaniu z państwem, co wyraziło się w szczególności w prawnym dowartościowaniu w ogóle organizacji tzw. trzeciego sektora. Przejawem tego procesu stało się m.in. ustanowienie Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵⁴. Zasada współdziałania państwa oraz Kościołów i innych związków wyznaniowych uzyskała gwarancje konstytucyjne (art. 25 ust. 3) oraz prawnomiędzynarodowe, w Konkordacie z 28 lipca 1993 r. W wymienionych aktach została ona sformułowana jako obowiązek ciążyący zarówno na państwie, jak i na stronie wyznaniowej (Kościele). Bardzo ogólnie wskazano cele współdziałania – dobro (rozwój) człowieka oraz dobro wspólne. W ustawodawstwie zwykłym zasada współdziałania państwa i związków wyznaniowych artykułowana jest przede wszystkim w ustawie z 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, w indywidualnych ustawach wyznaniowych z lat 1989–1997 oraz w ustawodawstwie dotyczącym pomocy społecznej i zwalczaniu patologii społecznych (alkoholizmu). Sformułowania ustawowe mają niejednokrotnie charakter ogólny i deklaracyjny. Szczegółowe gwarancje prawne realizacji tytułowej zasady w wymienionych aktach są nieczęste. Taką gwarancją finansowo-prawną jest zwłaszcza od roku 1990 Fundusz Kościelny. W sumie jej urzeczywistnienie zależy w dużym stopniu od możliwości i woli partnerów potencjalnej kooperacji.

Prawidłowe urzeczywistnienie zasady współdziałania państwa i związków wyznaniowych (Kościoła) stanowi wciąż wyzwanie w sferze stosunków wyznaniowych we współczesnej Polsce.

⁵⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1327.

THE PRINCIPLE OF COOPERATION BETWEEN THE STATE AND RELIGIOUS ASSOCIATIONS IN POLISH LAW

Summary

The principle of cooperation between the state and religious associations gives a positive meaning to the relations of these entities. However, if it is improperly implemented, it risks giving the state a religious character, or the political instrumentalization of religious communities. The principle of cooperation "blurs" the separation of church and state. The cooperation between these entities should be optional, and its goals should be as precise as possible. The principle of cooperation, therefore, deserves relative, not indisputable acceptance.

In Polish law, the principle of cooperation between the state and religious associations has both Catholic and secular roots. It became a constitutional and concordat requirement in the sphere of religious relations. At the same time, the Constitution of 1997 and the Concordat of 1993/1998 set out in very general terms the goals of obligatory cooperation between the state and religious associations (the Church). In ordinary legislation, the principle of cooperation between the state and religious associations is articulated primarily in the Act of May 17, 1989 on Guarantees of Freedom of Conscience and Religion, in Individual Religious Acts of 1989–1997, and in the legislation on social welfare and combating social pathologies (alcoholism). The statutory wording is often general and declarative. Detailed legal guarantees for the implementation of the title rule in the aforementioned acts are infrequent. Since 1990, the Church Fund has been such a financial and legal guarantee. All in all, its implementation depends to a large extent on the possibilities and will of the partners of the potential cooperation.

The correct implementation of the principle of cooperation between the state and religious associations (the Church) is still a challenge in the sphere of religious relations in contemporary Poland.

Keywords: cooperation between the state and the Church – the Constitution of the Republic of Poland – Concordat – Catholic social teaching – social assistance

LITERATURA

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bilateralizm w stosunkach państwo-kościelnych*, pod red. M. Bieleckiego, Lublin 2011.
- Biliński K., Żmuda M., *Nauka społeczna Kościoła katolickiego od Leona XIII do Jana Pawła II. Wybór tekstów źródłowych*, Toruń 1994.
- Brzozowski W., *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2.
- Borecki P., *Geneza modelu stosunków państwo – kościół w Konstytucji RP*, Warszawa 2008.
- Borecki P., *Zasada współdziałania państwa ze związkami wyznaniowymi i jej wyraz we współczesnym konstytucjonalizmie europejskim*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 7–8 (184–185).

- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2019.
- Garlicki L., *Art. 25*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016.
- Garlicki L., *Wolność sumienia i wyznania w orzecznictwie konstytucyjnym – status wspólnot religijnych*, „Biuletyn Trybunału Konstytucyjnego” 1999, nr specjalny.
- Hemperek P., *Współpraca między Kościołem a państwem*, „Kościół i Prawo” 1985, t. 4.
- Kostiuczuk J., *Spoleczne nauczanie Kościoła Prawosławnego*, Warszawa 2018.
- Kowal P., *Koniec systemu władzy. Polityka ekipy gen. Wojciecha Jaruzelskiego w latach 1986–1989*, Warszawa 2015.
- Krukowski J., *Konkordat polski. Znaczenie i realizacja*, Lublin 1999.
- Krukowski J., *Konstytucyjna zasada współdziałania między państwem a kościołem dla dobra człowieka i dobra wspólnego*, w: *Kościóły i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu*, pod red. W. Uruszczaka, K. Krzysztofek, M. Mikuły, Kraków 2014.
- Krukowski J., *Kościół i Państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 2000.
- Łatka R., *Kościół katolicki w czasach przełomu (1987–1989)*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2019, nr 1(33).
- Łatka R., *„Współdziałanie” z Kościołem jako metoda walki z kryzysem legitymizacji społecznej władz PRL w latach 80-tych XX wieku i ocena jej efektów*, w: *Europa XX–XXI wieku. Społeczno-polityczne konsekwencje kryzysów*, pod red. M. Gruszczyka, L. Krzyżanowskiego, M. Skrzypka, Katowice 2017.
- Łopatka A., *Prawoznawstwo*, Warszawa–Poznań 2000.
- Makowski J., *Kościół w czasach dobrej zmiany*, Łódź 2021.
- Małajny R.M., *Regulacja kwestii konfesyjnych w Konstytucji III RP (refleksje krytyczne)*, w: *Ze sztandarem prawa przez świat. Księga dedykowana Profesorowi Wienczyślawowi Józefowi Wagnerowi von Igelgrund z okazji 85-lecia urodzin*, pod red. R. Tokarczyka, K. Motyki, Kraków 2002.
- Markiewicz S., *Państwo i Kościół w Polsce Ludowej*, Warszawa 1981.
- Markiewicz S., *Współdziałanie Kościoła i państwa w świetle teorii i praktyki*, Warszawa 1984.
- Mezglewski A., Misztal M., Stanisław P., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011.
- Olszówka M., *Art. 25*, w: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016.
- Papieska Rada Iustitia et Pax, *Kompendium nauki społecznej Kościoła*, Kielce 2005.
- Pietrzak M., *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999.
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1988.
- Podstawy doktryny społecznej Rosyjskiej Cerkwi Prawosławnej. Opracowanie zbiorowe przygotowane w Wydziale Stosunków Zagranicznych Patriarchatu Moskiewskiego*, w przekł. A. Malinowskiej, Warszawa 2000.
- Rakoczy B., *Ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Seidler G.L., Groszyk H., Pieniążek A., *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003.
- Sobczyk P., *Dobro wspólne jako cel współdziałania państwa z Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi*, „Kościół i Prawo” 2015, 4(17), nr 1.
- Sobczyk P., *Kościół a wspólnoty polityczne*, Warszawa 2005.

- Sobór Watykański II. Konstytucje. Dekrety. Deklaracje*, pod red. J. Groblickiego, E. Florowskiego, Poznań 1967.
- Szymanek J., *Klauzule wyznaniowe w Konstytucji RP*, „*Studia z Prawa Wyznaniowego*” 2005, t. 8.
- Tuleja P., *Art. 25*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2019.
- Wielki słownik języka polskiego PWN. Tom 5*, pod red. S. Dubisza, Warszawa 2018.
- Zarzycki Z., *Rola kościołów i związków wyznaniowych w realizacji wybranych zadań z ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r.*, „*Studia z Prawa Wyznaniowego*” 2005, t. 8.
- Zarzycki Z., *Współdziałanie kościołów i innych związków wyznaniowych w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Wybrane zagadnienia prawne*, „*Studia z Prawa Wyznaniowego*” 2007, t. 10.

