

## Rozdział państwa od kościoła. Analiza dotycząca bezstronności (neutralności) światopoglądowej władz publicznych na szczeblu samorządu terytorialnego we współczesnej Polsce

prof. UW dr hab. Paweł Borecki  
Uniwersytet Warszawski

### Wprowadzenie. Normatywne zasady stosunków wyznaniowych w Polsce w aspekcie instytucjonalnym – zarys zagadnienia

Celem opracowania jest wnikliwa analiza treści postanowień Konstytucji RP z 1997 r. statuujących zasady: rozdziału państwa i związków wyznaniowych (art. 25 ust. 3) oraz bezstronności, czyli neutralności władz publicznych w sprawach religijno-światopoglądowych (art. 25 ust. 2). Zamiarem autora ekspertyzy jest zwłaszcza odniesienie tych zasad oraz wyprowadzonych z nich szczegółowych reguł do sfery działania samorządu terytorialnego. Analiza zawiera zarówno rozważania prawne o charakterze formalno-dogmatycznym oraz historyczno-prawnym, ale także odniesienia do praktyki respektowania rzeczonych ustrojowych zasad stosunków wyznaniowych na szczeblu lokalnym.

Samorząd terytorialny, przywrócony w Polsce w 1990 r. na szczeblu gmin i miast<sup>1</sup>, a od 1999 r. wprowadzony także w powiatach<sup>2</sup> oraz województwach<sup>3</sup>, jest tym aspektem organizacji, jak i funkcjonowania państwa, z którym mieszkańcy naszego kraju najczęściej stykają się bezpośrednio w codziennym życiu. Wysokie standardy funkcjonowania samorządu terytorialnego, szczególnie jego profesjonalizm, efektywność czy bezstronność, także w wymiarze religijno-światopoglądowym, wprost kształtują wizerunek państwa w szerokim tego słowa rozumieniu w odbiorze społecznym. Samorząd, obok władzy państwowej *sensus stricto*, jest we współczesnej Polsce zasadniczym elementem władzy publicznej w ogóle. Stanowi formę decentralizacji władzy wykonawczej (jej podział w ujęciu pionowym), a zarazem przejaw demokratycznego charakteru ustroju państwa. Jest wyrazem podmiotowości, w szczególności – prawnej i politycznej, społeczności lokalnych.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.<sup>4</sup> w art. 163, zamieszczonym w odrębnym rozdziale VII pt. „Samorząd terytorialny”, ustanawia domniemanie kompetencji samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych. Oznacza to, że powierzenie tego rodzaju zadań organom spoza samorządu terytorialnego winno wyraźnie wynikać z samej Konstytucji lub ustawy. Ów przepis ustawy zasadniczej stanowi rozwinięcie (rozszerzenie) zasady wyrażonej w jej art. 16 ust. 2, zamieszczonego w rozdziale I –

<sup>1</sup> Zob.: ustawa z dnia 8 marca 1989 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 16, poz. 94) oraz ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95) a wspólnie zob.: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 609, 721).

<sup>2</sup> Zob.: ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 107).

<sup>3</sup> Zob.: ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 566).

<sup>4</sup> Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

„Rzeczpospolita”, iż samorząd terytorialny uczestniczy w wykonywaniu władzy publicznej, wykonując istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Postanowienia art. 16 ust. 2 oraz art. 163 Konstytucji RP z 1997 r. są konkretyzacją wymienionej i poniekąd zdefiniowanej w konstytucyjnej preambule zasady subsydiarności (pomocniczości)<sup>5</sup>, będącej jednym z „kamieni węgielnych” ustroju konstytucyjnego III Rzeczypospolitej. Zasada subsydiarności koreluje z ustrojowymi i ustawowymi normami określającymi relacje między państwem a kościołami, jak również innymi związkami wyznaniowymi. Służy ona bowiem upodmiotowieniu oraz zagwarantowaniu pewnej relatywnej niezależności w stosunkach z państwem zarówno samorządowych wspólnot terytorialnych, jak i wspólnot zorganizowanych w oparciu o kryterium wyznawanej religii. Dzięki przynależności do tego rodzaju wspólnot, będących wyrazem ludzkiej samoorganizacji, jednostka nie jest skazana na status samotnej monady w obliczu *imperium* państwa, czy przeciwności losu. W istotnej mierze idee, które według Konstytucji RP z 1997 r. legły u podstaw statusu samorządu terytorialnego oraz związków wyznaniowych, są tożsame. Stanowią one barierę przeciwko nadaniu państwu charakteru omnipotentnego, scentralizowanego, czy autokratycznego.

Dla potrzeb niniejszych rozważań, zgodnie ze stanowiskiem ugruntowanym w doktrynie prawa, w tym – prawa wyznaniowego, przyjmuje się węższe, czyli instytucjonalno-hierarchiczne, a nie socjologiczne, rozumienie pojęcia odpowiednio: państwa oraz związku wyznaniowego (kościół)<sup>6</sup>. Państwo to zatem system organów władzy publicznej, przy tym system w mniejszym lub większym stopniu zhierarchizowany – w konsekwencji mniej lub bardziej zdecentralizowany. Związek wyznaniowy (kościół) tymczasem jest jednolitą zhierarchizowaną organizacją złożoną z duchowieństwa (kleru), na czele z jednoosobowym lub kolegialnym kierownictwem, pełniącą funkcje pośredniczące między *sacrum* a rzeszami wiernych<sup>7</sup>.

Przywrócenie w Polsce samorządu terytorialnego nastąpiło blisko rok po zasadniczej redefinicji normatywnego modelu odniesień między państwem a wspólnotami religijnymi. Ta gruntowna zmiana dokonała się na podstawie ustaw wyznaniowych z dnia 17 maja 1989 r.<sup>8</sup>, uchwalonych jeszcze przez Sejm IX Kadencji PRL, z inicjatywy rządu Mieczysława F. Rakowskiego. Znamienne, że nie uległa wówczas zmianie treść przepisów wyznaniowych Konstytucji z 22 lipca 1952 r.<sup>9</sup> (zob. art.: 81 i 82). Dwie z pośród trzech tzw. majowych ustaw wyznaniowych, choć znowelizowane, wciąż obowiązują. To ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP oraz ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

Przemiany w sferze stosunków wyznaniowych, które dokonały się w Polsce od wiosny 1989 r., ugruntowała ustawa zasadnicza Trzeciej Rzeczypospolitej, uchwalona 2 kwietnia 1997 r. Aktualna Konstytucja RP formułuje normatywne rudymenty relacji między państwem a kościołem oraz definiuje charakter państwa ze względu na religię lub światopogląd głównie w: art. 25 w rozdziale I pt. „Rzeczpospolita”, oraz art. 53

<sup>5</sup> Nt. genezy i wykładni tej zasady zob. m.in.: M. Chlipała, *Samorząd terytorialny a zasada pomocniczości*, „Państwo i Społeczeństwo” 2005, T. 1, nr 1, s. 85–91.

<sup>6</sup> Zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013, s. 81.

<sup>7</sup> Zob. Cz. Znamierowski, *Rozważania o państwie*, Warszawa 1999, s. 279.

<sup>8</sup> Zob.: ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tj.: Dz. U. z 2023, poz. 1966), ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 265) oraz obowiązująca do końca 1998 r. ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o ubezpieczeniu społecznym duchownych (Dz. U. Nr 29, poz. 156 ze zm.).

<sup>9</sup> Tj. Dz. U. z 1976 r., Nr 7, poz. 36 ze zm. Art. 81 i 82 zostały utrzymane w mocy pomimo zmian Konstytucji z 1952 r. dokonanych po 4 czerwca 1989 r., w tym zasadniczej nowelizacji z 29 grudnia 1989 r. (Dz. U. Nr 77, poz. 444). Przepisy te (m.in. zasada oddzielenia Kościoła od państwa) uzyskały pełny mandat demokratyczny na podstawie art. 77 ustawy konstytucyjnej 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 ze zm.).

w rozdziale II – „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, w części: „Wolności i prawa osobiste”.

Ustrojowe zasady stosunków konfesyjnych w III RP to zwłaszcza:

- a) zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1);
- b) zasada bezstronności, czyli neutralności, władz publicznych w sprawach religijno-światopoglądowych, przy zagwarantowaniu swobody wyrażania przekonań w tej dziedzinie w życiu publicznym (art. 25 ust. 2 w zw. z art. 53 ust. 7);
- c) zasada wzajemnej niezależności państwa oraz kościołów i innych związków wyznaniowych w swoich dziedzinach (art. 25 ust. 3);
- d) zasada poszanowania przez państwo autonomii kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 3);
- e) zasada współdziałania państwa oraz związków wyznaniowych (kościół) dla dobra człowieka i dobra wspólnego (art. 25 ust. 3);
- f) zasada bilateralizmu, czyli dwustronności, przy regulacji prawnej odniesień między państwem a wspólnotami wyznaniowymi.

Postanowienia Konstytucji RP dotyczące kwestii wyznaniowo-światopoglądowych mają dla organów władzy publicznej, w tym dla organów jednostek samorządu terytorialnego, znaczenie pierwszoplanowe. Jest to następstwem przyjęcia zasady konstytucjonalizmu w art. 8 ust. 1 polskiej ustawy zasadniczej. Konstytucja jest zatem najwyższym prawem w Rzeczypospolitej Polskiej. Należy dodać: najwyższym prawem w ogóle, a nie tylko najwyższym prawem stanowionym. Zasada konstytucjonalizmu pozostaje w ścisłej łączności z zasadą bezpośredniego stosowania Konstytucji, chyba że sama Konstytucja stanowi inaczej (art. 8 ust. 2). Oznacza to w szczególności, generalnie rzecz ujmując, że jednostki (obywatele, cudzoziemcy, bezpaństwowcy) oraz tworzone przez nich podmioty prawa (m.in. wspólnoty religijne) w relacjach z organami władz publicznych, w tym – organami samorządu terytorialnego, mogą wprost powoływać się na odpowiednie postanowienia Konstytucji RP urzeczywistniając swe wolności, czy dochodząc swych praw, chyba że sama Konstytucja w danym zakresie odsyła do umów międzynarodowych, ustaw, względnie aktów prawa miejscowego.

W związku z tym należy podkreślić, iż jedną z pierwszoplanowych zasad Konstytucji RP z 1997 r. jest zasada legalizmu, czyli praworządności (art. 7). Organy władzy publicznej działają zatem na podstawie i w granicach prawa. Ten imperatyw ustrojowy dotyczy zwłaszcza organów samorządu terytorialnego. Zasada legalizmu, zgodnie z dorobkiem kontynentalnej doktryny prawa i orzecznictwa konstytucyjnego, to swoisty rdzeń zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. art. 2 Konstytucji RP z 1997 r.). W państwie prawnym organy władzy publicznej mogą czynić tylko to, do czego ich prawo upoważnia, natomiast obywatele mogą robić wszystko, z wyjątkiem tego, czego im prawo (ustawa) zabrania<sup>10</sup>. Treść art. 7 Konstytucji RP znajduje potwierdzenie i uszczegółowienie w art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego z 1960 r.<sup>11</sup> Akt ten stawia zasadę praworządności ma czele zasad ogólnych postępowania administracyjnego głośząc, że organy administracji publicznej (czyli także organy administracji samorządu terytorialnego), działają na podstawie przepisów prawa.

Wyjątkowe miejsce w systemie źródeł prawa wyznaniowego w Polsce zajmuje ustawa z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Jest to akt posiadający pewne cechy ustawy organicznej. W szczególności bowiem rozwija on zapowiedzi konstytucyjne, ma charakter wykonawczy do postanowień konfesyjnych ustawy

<sup>10</sup> Zob.: J. Zakrzewska, *Państwo prawa a nowa konstytucja*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. G. Skąpska, Toruń 1992, s. 326; a także: M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 37; zob. w praktyce m.in. art. 8 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 236).

<sup>11</sup> Tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 572.

zasadniczej. Niektóre postanowienia ustawy z 1989 r. mają charakter sentencjonalny. Mogłyby być zatem umieszczone w akcie ustrojodawczym. Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania artykułuje m.in. szereg fundamentalnych normy dotyczących charakteru państwa ze względu na religię lub światopogląd oraz odnoszących się do relacji między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Do tych norm zalicza się dyrektywy: świeckości, neutralności państwa wobec religii i przekonań (art. 10 ust. 1); oddzielenie kościołów i innych związków wyznaniowych od państwa (art. 9 ust. 2 pkt 1); swobodę wypełniania przez kościoły i inne związki wyznaniowe funkcji religijnych (art. 9 ust. 2 pkt. 2 w zw. z art. 19); niedotowanie i niesubwencjonowanie przez państwo oraz jego jednostki religijne kościołów oraz innych związków wyznaniowych (art. 10 ust. 2); równouprawnienie kościołów i innych związków wyznaniowych bez względu na formę regulacji ich sytuacji prawnej (art. 9 ust. 2 pkt. 3); współdziałanie państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi (art. 16-17) czy niedyskryminację i nieuprzywilejowywanie kogokolwiek z powodu religii lub przekonań w sprawach religii (art. 6 ust. 1). Wymienione wyżej normy ustawowe są zgodne z zasadami Konstytucji RP z 1997 r. dotyczącymi stosunków wyznaniowych.

Aktami szczegółowymi, określającymi zasady odniesień między Państwem Polskim a jedynie Kościołem Katolickim są: Konkordat między Rzeczpospolitą Polską i Stolicą Apostolską, podpisany 28 lipca 1993 r., a ratyfikowany 23 lutego 1998 r.<sup>12</sup>, oraz ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP. Ich treść generalnie nie pozostaje w sprzeczności z postanowieniami wyznaniowymi Konstytucji RP z 1997 r. oraz zasadami stosunków wyznaniowych sformułowanymi w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Odpowiednie postanowienia rzeczonoego traktatu z Watykanem, według art. 33 ust. 2 i 3 Konwencji wiedeńskiej z 1969 r. o prawie traktatów<sup>13</sup>, powinny być interpretowane z uwzględnieniem tzw. Deklaracji wyjaśniającej do Konkordatu, przyjętej 15 kwietnia 1997 r. przez Rząd RP w uzgodnieniu ze Stolicą Apostolską, a podanej do publicznej wiadomości w formie oświadczenia rządowego z 26 stycznia 1998 r.<sup>14</sup>, oraz dotychczasowej praktyki stosowania tej umowy.

Trzeba zaznaczyć, iż Konkordat polski z 1993 r., jako umowa międzynarodowa ratyfikowana za zgodą wyrażoną w ustawie, zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt. 2 w zw. z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, zajmuje wysoką pozycję w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce. Lokuje się bezpośrednio poniżej ustawy zasadniczej, zaś ponad zwykłymi ustawami. Postanowienia Konkordatu mają pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli postanowień traktatu nie da się pogodzić z ustawą. Funkcja normatywna Konkordatu jest ograniczona, bowiem nie reguluje on szeregu istotnych dziedzin relacji między państwem a Kościołem lub zagadnień istotnych dla katolików w Polsce. Nie zawiera zwłaszcza szczegółowej regulacji poświęconej sprawom majątkowym i finansowym instytucji kościelnych oraz duchowieństwa. Za najważniejszą funkcję traktatu z 1993 r. wypada uznać rolę gwarancyjno-stabilizującą.

Konkordat w art. 1 formułuje bardzo zbliżone, wręcz tożsame, zasady relacji między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim, jak czyni to Konstytucja RP w art. 25 ust. 3 w odniesieniu do stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (kościółami) w ogóle. Są to zasady: niezależności i autonomii państwa oraz Kościoła w swoich dziedzinach, a także współdziałania tych podmiotów dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego. Rozwinięciem art. 1 traktatu w zakresie zapewnienia Kościołowi niezależności i autonomii w jego dziedzinie jest art. 5 umowy. Państwo na podstawie tegoż przepisu zapewnia Kościołowi, bez względu na obrządek, swobodne i publiczne pełnienie jego misji, łącznie z wykonywaniem jurysdykcji oraz administrowaniem i zarządzaniem swoimi sprawami na podstawie prawa kanonicznego. Odpowiada

<sup>12</sup> Dz. U. z 1998 r., Nr 51, poz. 318. Współczesny konkordat polski wszedł w życie 25 kwietnia 1998 r.

<sup>13</sup> Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439.

<sup>14</sup> M.P. z 1998 r. Nr 4, poz. 51.



rzeczonemu postanowieniu Konkordatu art. 2 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP. Stanowi on, iż Kościół rządzi się w swych sprawach własnym prawem, swobodnie wykonuje władzę duchowną i jurysdykcyjną oraz zarządza swoimi sprawami<sup>15</sup>. Traktat ze Stolicą Apostolską zawiera ograniczony zbiór szczegółowych postanowień, mających zastosowanie wobec organów samorządu terytorialnego. Są to: art. 12 ust. 1 – dotyczący organizowania w przedszkolach, szkole podstawowej oraz ponadpodstawowej prowadzonej m.in. przez organy administracji samorządowej nauki religii katolickiej; art. 10 ust. 1 – poświęcony przesłankom zawarcia tzw. małżeństw konkordatowych i w związku z tym traktujący o kompetencjach kierowników urzędów stanu cywilnego; art. 14 ust. 4 – dotyczący dotowania m.in. przez jednostki samorządu terytorialnego, na zasadach przewidzianych w odpowiednich ustawach, placówek oświatowych i wychowawczych prowadzonych przez Kościół; art. 24 – przewidujący możliwość budowy, rozbudowy i przebudowy przez Kościół obiektów sakralnych i kościelnych oraz cmentarzy po uzgodnieniu z kompetentnymi władzami (zwłaszcza samorządowymi) i uzyskaniu wymaganych decyzji administracyjnych. Ewentualnie do sfery działania organów samorządu terytorialnego odnosi się także: art. 17 umowy z Watykanem – zapewniający katolikom prawo do „pociechy religijnej”, m.in. w zakładach opieki zdrowotnej, społecznej oraz w podobnych placówkach, także tych prowadzonych przez jednostki samorządowe, czy art. 8 – gwarantujący Kościołowi wolność sprawowania kultu, w konsekwencji nienaruszalność miejsc kultu oraz przeznaczonych do grzebania zmarłych, a zarazem normujący przesłanki limitowania tej nienaruszalności przez władze publiczne (w tym samorządowe).

Akty normatywne poddane powyżej wstępnej analizie, poczynając od Konstytucji RP z 1997 r., poprzez Konkordat z 1993 r., aż po obowiązujące tzw. majowe ustawy wyznaniowe z 1989 r., konstytuują system tzw. przyjaznego rozdziału między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Winien być to rozdział nieantagonistyczny, ukierunkowany na kooperację, nie na rywalizację, czy konfrontację, ale jednak rozdział. W takim układzie wzajemnych relacji instytucjonalnych władze publiczne, zwłaszcza władze samorządowe, mają prawny obowiązek zachować bezstronność, czyli neutralność, w sprawach religijnych, światopoglądowych i filozoficznych. Zarazem powinny, generalnie rzecz biorąc, zapewnić swobodę, czyli wolność wyrażania poglądów w tej dziedzinie. Konsekwencją rzeczowej postawy winno być równouprawnienie wszystkich związków wyznaniowych oraz niedyskryminowanie, względnie nieuprzywilejowywanie, kogokolwiek ze względu na jego przekonania w sprawach religijno-swiatopoglądowych.

## Rozdział państwa oraz kościołów i innych związków wyznaniowych a samorząd terytorialny

Konstytucja RP z 1997 r., w przeciwieństwie do swej poprzedniczki z 1952 r., nie zawiera sformułowania o rozdziale, czy oddzieleniu kościoła od/i państwa. Zasadę oddzielenia kościołów i innych związków wyznaniowych od państwa formułuje natomiast wprost w art. 9 ust. 2 pkt. 1 ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Ustawodawca traktuje oddzielenie tych podmiotów nie tyle w kategoriach politycznych, co jako pierwszorzędną gwarancję wolności sumienia i wyznania w stosunkach państwa ze wspólnotami religijnymi. Jest to podejście różne od przyjętego w aktualnej polskiej ustawie zasadniczej. Konstytucja RP, głównie w art. 25 ust. 3, wyraża istotę zasady rozdziału państwa oraz kościołów i innych związków wyznaniowych, tzw. rozdziału przyjaznego. Treść tego przepisu wykazuje wyraźnie

---

<sup>15</sup> Por. szerzej: B. Rakoczy, Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2008, s. 29–48.

podobieństwo z art. 1 Konkordatu polskiego z 1993 r., traktującym jednak o rudymentach relacji między państwem a Kościołem Katolickim.

Ustawa zasadnicza, w art. 25 ust. 3, formułuje bowiem dyrektywy szczegółowe:

- poszanowania wzajemnej niezależności państwa oraz kościołów i innych związków wyznaniowych w swoim zakresie,
- poszanowania autonomii wspólnot religijnych,
- współdziałania państwa oraz związków wyznaniowych dla dobra człowieka i dobra wspólnego.

Dyrektywa niezależności państwa i związków wyznaniowych w swoim zakresie oznacza wymóg ich rozdziału organizacyjnego oraz funkcjonalnego, tak na szczeblu centralnym (ogólnokrajowym), jak i lokalnym, czyli w zakresie poszczególnych jednostek podziału administracyjnego kraju dla potrzeb władz publicznych i odpowiednich władz konfesyjnych.

Aparat władzy publicznej, w tym samorządowej, nie wykonuje funkcji religijnych. Jest w tej dziedzinie niekompetentny. Władze publiczne w szczególności nie ustalają prawd wiary i moralności. Nie określają rytów religijnych. Nie organizują kultu i innych ceremonii o charakterze religijnym. To jest domena duchowieństwa. Funkcjonariusze publiczni w warunkach systemu rozdziału nie są „funkcjonariuszami kultu” jakiegokolwiek wyznania. Władze publiczne różnego szczebla nie pełnią roli „świeckiego ramienia Kościoła”, tzn. *brachium saeculare*. Przymus administracyjny i sądowy nie gwarantuje respektowania norm religijnych i moralnych określonego kościoła. Urzędników obowiązuje zakaz prozelityzmu. Nie dozorują oni wyznawców w zakresie wykonywania obowiązków o charakterze religijnym. Zakaz ten dotyczy zwłaszcza relacji między nauczycielami i uczniami (wychowankami) w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez organy samorządowe, z wyjątkiem odniesień katechetów do uczniów biorących udział w szkolnej nauce religii danego wyznania. W myśl zasady niezależności, w swoim zakresie związki wyznaniowe cieszą się samorządnością. Samodzielnie, bez nadzoru władz publicznych, prowadzą swoje sprawy wewnętrzne. W szczególności: sprawują kult, ustanawiają i kształcą (formują) duchowieństwo, powołują oraz zmieniają swe władze, nabywają, zarządzają, obciążają oraz zbywają własny majątek, czy propagują doktrynę religijną i moralną<sup>16</sup>.

Zarazem związki wyznaniowe (kościół), instytucje wyznaniowe oraz duchowieństwo nie uczestniczą instytucjonalnie, czy z racji swojego stanu w sprawowaniu władzy publicznej zarówno na szczeblu centralnym, jak i na poziomie lokalnym. Kwalifikacje wyznaniowe, uzyskiwane w ramach samych wspólnot religijnych, w drodze wewnętrznych, nietransparentnych procedur i na podstawie takich samych kryteriów, nie dają nikomu mandatu do rządzenia społecznościami obywatelskimi. Dotyczy to zarówno sprawowania władzy bezpośrednio, jak i pośrednio – zakulisowo, np. poprzez różne formy lobbingu<sup>17</sup>. Niezgodne z zasadą wzajemnej niezależności państwa i związków wyznaniowych (kościół) są w szczególności wezwania kierowane przez duchowieństwo do poparcia w wyborach samorządowych określonych kandydatów lub ugrupowań politycznych, organizowanie na terenie świątyń lub obiektów towarzyszących, np. spotkań o charakterze politycznym w domach parafialnych, a nawet umieszczanie różnego rodzaju reklam wyborczych (plakatów, banerów czy billboardów) na terenach kościelnych. Związki wyznaniowe mają natomiast prawo pośrednio wpływać na sprawowanie władzy publicznej poprzez kształtowanie mentalności swoich wyznawców, będących wyborcami oraz piastującymi władzę

<sup>16</sup> Zob. zwłaszcza art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

<sup>17</sup> Zob.: Władza w imię Boże. Anna Grzymała-Busse, politolożka z uniwersytetu Stanforda o tym, dlaczego politycy boją się Kościoła katolickiego i czy coś może ich z tego stanu wyleczyć [rozm. J. Żakowski], „Polityka” 2019, nr 13, s. 23–25; por. M. Marczevska-Rytko, Wspólnoty religijne jako grupy interesu, [w:] Grupy interesu. Teorie i działanie, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Toruń 2003, s. 288–309.

publiczną, także władzę samorządową. Nie powinno się to odbywać poprzez formułowanie konkretnych dyrektyw politycznych, także personalnych lub legislacyjnych, już szczególnie poprzez odwoływanie się do autorytetów (sankcji) transcendentálnych. Tego rodzaju zachowania to jaskrawy przejaw politycznej instrumentalizacji religii. To dowód jej degradacji do roli swoistego „instrumentu rządu”.

Zasada ustrojowa wzajemnej niezależności państwa i związków wyznaniowych (kościół) winna posiadać także wymiar organizacyjny oraz personalny. Organy władzy publicznej nie powołują piastunów władz konfesyjnych, nie zatwierdzają ich, nie mają prawa weta wobec kandydatów na urzędy kościelne, nie przyjmują od nich przysięgi czy ślubowania itd. Władze publiczne nie zwołują zebrań gremiów kolegialnych związków wyznaniowych, nie wysyłają tam swych przedstawicieli, nie mają prawa ich rozwiązywania, czy żądania protokołów. Władze konfesyjne działają w trybie określonym przez własne prawo wewnętrzne, w granicach powszechnie obowiązujących aktów prawnych, także aktów prawa miejscowego. Co najwyżej do wiadomości władz publicznych szczebla centralnego (MSWiA) lub lokalnego (np. do wojewodów) podawane są informacje istotne przede wszystkim ze względu na konieczność zachowania bezpieczeństwa obrotu prawnego, rzetelnego wydatkowania środków publicznych lub efektywną współpracę podmiotów wyznaniowych z państwem, względnie z jednostkami samorządu terytorialnego.

Niezależność personalna państwa i kościoła oznacza, że osoby należące do stanu duchownego lub zakonnego, a także zaangażowane w działalność związku wyznaniowego (kościół) w stopniu ponadprzeciętnym, czego wyrazem są różnego rodzaju śluby, święcenia, ordynacje, inicjacje czy zawarte umowy, nie powinny sprawować stanowisk, z którymi wiąże się sprawowanie władzy publicznej (świeckiej). Jest bowiem zbyt duże ryzyko, że wąska lojalność korporacyjno-wyznaniowa w ich działalności weźmie górę nad lojalnością w stosunku do obywateli w ogóle lub wobec mieszkańców danej wspólnoty samorządowej. To realnie grozi naruszeniem ustrojowej dyrektywy bezstronności (neutralności) religijno-światopoglądowej władz publicznej, a w konsekwencji dyskryminacją obywateli ze względu na wyznanie lub światopogląd. Szczególne zaangażowanie korporacyjno-konfesyjne wiąże się z reguły z bezpośrednim, zatem silniejszym, podleganiem władzom konfesyjnym (kościelnym). Niejednokrotnie idzie za tym zależność ekonomiczna od kościoła, np. poprzez źródła dochodów lub miejsce zamieszkania. Tymczasem „nie można dwóm panom służyć”. Duchowni, także emerytowani, nie powinni przyjmować publicznych urzędów, z którymi wiąże się udział w sprawowaniu władzy świeckiej. Wyklucza to sam Kodeks Prawa Kanonicznego Kościoła Katolickiego z 1983 r. (patrz: Kan. 285 § 3). Także status członka prałatury *Opus Dei*<sup>18</sup>, świeckiego oblata danego zakonu (np. Zakonu benedyktyńskiego)<sup>19</sup>, a nawet adepta Zakonu Kawalerów Maltańskich<sup>20</sup> podważa wiarygodność danej osoby, konieczną do zajmowania stanowiska, z którym wiąże się sprawowanie władzy publicznej, również samorządowej. Osoba ta nie daje bowiem dostatecznych gwarancji niezależności od władz kościelnych, a tym samym – bezstronności w sprawowaniu urzędu publicznego.

W świetle powyższych konstatacji jednoznacznie negatywnie należy ocenić wybór 16 czerwca 2021 r. na urząd sołtysa we wsi Piaski na Podlasiu emerytowanego hierarchę katolickiego – abpa Sławoja Leszka Głódzia. Dopuścił się on ewidentnego naruszenia kategorycznej, nieprzewidującej wyjątków, normy prawa kanonicznego (Kan. 285 §3

<sup>18</sup> Zob. *casus* dyrektora Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości w latach 2016–2019, następnie w latach 2019–2023 podsekretarza stanu, a w 2023 r. sekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, Marcina Romanowskiego – numerariusza *Opus Dei*.

<sup>19</sup> Zob. *casus* podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w latach 2011–2014, Michała Królikowskiego – oblata zakonu benedyktyńskiego.

<sup>20</sup> Zob. *casus* Ministra Zdrowia w latach 2018–2020, Łukasza Szumowskiego – członka Zakonu Kawalerów Maltańskich.

KPK)<sup>21</sup> oraz konstytucyjnej zasady niezależności państwa i Kościoła w wymiarze organizacyjno-personalnym<sup>22</sup>. Tego rodzaju zachowanie należy potraktować jako siebiepaństwo, choć dopuszczalne w świetle art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania<sup>23</sup>. Ustawodawca nie pozbawił bowiem duchownych biernego prawa wyborczego na stanowiska w organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Wybór wspomnianego duchownego na stanowisko sołtysa to także przejaw niskiej świadomości prawnej, obywatelskiej i (prawdopodobnie) eklezjalnej miejscowych wyborców.

Obowiązek poszanowania autonomii dotyczy gwarancji udzielonych ze strony państwa kościołom i innym związkom wyznaniowym w ich sferze wewnętrznej. Państwo nie jest bowiem autonomiczne wobec wspólnot religijnych. Jest suwerenne w stosunku do nich. Suwerenność to konstytutywna, immanentna cecha państwa. Nie może być ona jednak pojmowana na modłę XVII–XVIII wiecznych monarchii absolutnych. Jest ona ograniczona zwłaszcza wymogiem poszanowania przez władze państwowe (publiczne) konstytucyjnych oraz traktatowych wolności i praw człowieka, czy obywatela, w tym wolności myśli, sumienia i wyznania. Suwerenność państwa w sprawach konfesyjnych jest także limitowana, zgodnie z zasadą konstytucjonalizmu, ustrojowymi zasadami stosunków wyznaniowych oraz – w przypadku Polski – także przez zasadę subsydiarności. Autonomia wspólnot wyznaniowych w ich zakresie oznacza prawo tego rodzaju korporacji do samodzielnego – bez ingerencji władz publicznych – tworzenia, zmiany oraz stosowania swych norm wewnętrznych (tzw. prawa kościelnego)<sup>24</sup>. Co do zasady tego rodzaju normy nie wywołują skutków w państwowym porządku prawnym, chyba że kompetentne organy państwa wyrażą na to zgodę w określonym zakresie, na podstawie ustawy lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej<sup>25</sup>. Prawo kościelne, w tym prawo kanoniczne Kościoła Katolickiego, jest zasadniczo prawem obcym wobec państwowego porządku prawnego<sup>26</sup>, tak na szczeblu centralnym jak lokalnym, czyli względem aktów prawa miejscowego. Państwo nie uczestniczy w tworzeniu norm wewnętrznych wspólnot religijnych, nie zatwierdza ich, nie ogłasza, ani nie sankcjonuje. Rozdział porządków prawnych: państwowego oraz kościelnego jest konsekwencją zasady wzajemnej niezależności państwa i kościoła (związków wyznaniowych). Generalnie jednak rzecz ujmując, w razie niedającej się usunąć sprzeczności między normami prawa państwowego a normami wewnętrznymi wspólnot religijnych, pierwszeństwo należy dać prawu państwowemu, zgodnie z zasadą suwerenności państwa oraz powszechnie obowiązującej mocy tworzonego przezeń prawa. Wywodzące się ze średniowiecza różnego rodzaju immunitety ekonomiczne lub prawne (tzw. *privilegium fori*) kościołów i duchowieństwa we współczesnych, świeckich państwach co do zasady już nie obowiązują.

Ustrojowy obowiązek współdziałania państwa oraz kościołów i innych związków wyznaniowych dla dobra człowieka i dobra wspólnego nadaje zasadzie rozdziału

<sup>21</sup> Zob. szerzej: Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego, Tom II/1, Księga II Lud Boży, Część I. Wierni chrześcijanie, Część II Ustrój hierarchiczny Kościoła, red. J. Krukowski, Poznań 2005, s. 109–110 oraz Codex Iuris Canonici – Kodeks Prawa Kanonicznego. Komentarz, red. nauk. P. Majer, Warszawa 2023, s. 216–217.

<sup>22</sup> Szerzej zob.: F. Pańczyk, *Rozważania nad pełnieniem funkcji sołtysa przez duchownego Kościoła Katolickiego*, „Studia Prawa Publicznego” 2021, nr 4, s. 129–144.

<sup>23</sup> Przepis ów stanowi, że duchowni oraz osoby zakonne kościołów i innych związków wyznaniowych, ustanowione według przepisów prawa wewnętrznego kościoła lub innego związku wyznaniowego, korzystają z praw i podlegają obowiązkom na równi z innymi obywatelami we wszystkich dziedzinach życia państwowego, politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego. Są oni w ramach obowiązujących przepisów ustaw zwolnieni z obowiązków niemożliwych do pogodzenia z pełnieniem funkcji duchownego lub osoby zakonnej.

<sup>24</sup> Por. szerzej: P. Sobczyk, *Autonomia związków wyznaniowych*, [w:] *Leksykon prawa wyznaniowego...*, dz. cyt., s. 1–7.

<sup>25</sup> Por. A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 64–66.

<sup>26</sup> Zob. A. Mezglewski, *Opinia prawna dotycząca obowiązywania prawa wewnętrznego związków wyznaniowych w obrocie prawnym*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2011, nr 3, s. 251–255.



wymienionych podmiotów wymowę pozytywną, nieantagonistyczną. Strony wzajemnych relacji nie powinny się wzajemnie ignorować, rywalizować ze sobą, czy tym bardziej – zwalczać siebie. Ich działalność ma być ukierunkowana, przynajmniej w pewnej mierze, na urzeczywistnienie tych samych, niepartykularnych celów, choć zbyt ogólnie sformułowanych przez ustrojodawcę – dobra człowieka oraz dobra wspólnego. Bardzo podobne i równie ogólne postanowienia na temat współdziałania państwa, lecz tylko z Kościołem Katolickim, zawiera art. 1 bieżącego polskiego Konkordatu.

Bardziej szczegółowe postanowienia na temat współdziałania państwa i związków wyznaniowych zawiera ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. W art. 16 ust. 1 stanowi ona, że państwo współdziała z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w zachowaniu pokoju, kształtowaniu warunków rozwoju kraju oraz zwalczaniu patologii społecznych. Ponadto ustawa z 17 maja 1989 r., w art. 17, wskazuje jeszcze jedną konkretną dziedzinę kooperacji – ochronę zabytków. Państwo ma bowiem współdziałać z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w ochronie, konserwacji, udostępnianiu i upowszechnianiu zabytków architektury, sztuki i literatury religijnej, które stanowią integralną część dziedzictwa kultury. W sumie jako dziedziny współdziałania między kościołami i innymi związkami wyznaniowymi a jednostkami samorządu terytorialnego można wskazać: wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi<sup>27</sup>, działalność charytatywno-opiekuńczą (pomoc społeczną)<sup>28</sup>, ochronę zdrowia<sup>29</sup>, ochronę rodziny, oświatę, ochronę dóbr kultury, ale także sprawy funeralne<sup>30</sup>.

Wyzwaniem może się jednak okazać nakłonienie przez administrację państwową lub samorządową danego związku wyznaniowego (kościół) do urzeczywistnienia konstytucyjnego i ustawowego obowiązku współdziałania. Wydaje się, że optymalnymi instrumentami służącymi realizacji tej zasady ustrojowej w sferze stosunków wyznaniowych będą zachęty finansowe, nie zaś przymus administracyjny.

## Podsumowanie

Od 1990 r. w Polsce, zgodnie z zasadą decentralizacji, zapoczątkowany został proces przekazywania na szczebel samorządu terytorialnego zadań i kompetencji władzy publicznej, także w aspekcie finansowo-majątkowym. Proces ów następował stopniowo – posiadał wyraźne etapy, a przy tym nie zawsze był konsekwentny. Instytucjonalno-hierarchiczny Kościół Katolicki w Polsce potrafił dostrzec i docenić wzrost znaczenia władz lokalnych<sup>31</sup>. Od roku 1989 Kościół w naszym kraju przeszedł proces dekoncentracji i pewnej decentralizacji władzy. Wówczas, w związku z ustanowieniem w Warszawie Nuncjatury Apostolskiej, Prymas Polski utracił nadzwyczajne uprawnienia wobec instytucji kościelnych i duchowieństwa, przyznane mu przez Stolicę Apostolską w 1945 r. W roku 1992 dokonana została zasadnicza reforma systemu diecezjalnego, skutkująca m.in. istotnym zwiększeniem liczby

---

<sup>27</sup> Zob.: art. 1 ust. 1 i 3 w zw. z art. 4(1) ust. 1 pkt. 5 ustawy z dnia 26 października o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 2151).

<sup>28</sup> Zob.: art. 2 ust. 2 w zw. z art. 25 ustawy z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 901).

<sup>29</sup> Zob.: art. 4 ust. 1 pkt. 6 w zw. z art. 114 – 117a ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 799).

<sup>30</sup> Zob. M. Bielecki, Współdziałanie podmiotów samorządowych z podmiotami wyznaniowymi. Wybrane zagadnienia, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2008, T. 11, s. 194–209.

<sup>31</sup> Zob.: G. Dutkiewicz, Istota i rola samorządu terytorialnego w nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego, „Przegląd Religioznawczy” 2018, nr 1(267), s. 126–129.

biskupów ordynariuszy oraz zmniejszeniem obszaru poszczególnych diecezji<sup>32</sup>. W związku z tym konstytucyjne dyrektywy relacji między państwem (władzami publicznymi) a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi mają swoje istotne, praktyczne znaczenie na szczeblu lokalnych władz samorządowych. To przede wszystkim z organami lokalnymi, a nie z centralnymi (naczelnymi), czy tym bardziej europejskimi, stykają się w aspekcie władczym mieszkańcy naszego kraju.

Stanowienie prawa, a tym bardziej jego stosowanie (lub niestosowanie) w dziedzinie relacji między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi, tak na szczeblu ogólnokrajowym jak i lokalnym, jest w Polsce przede wszystkim funkcją bieżącej „polityki wyznaniowej”. Determinują ją głównie relatywnie krótkoterminowe i partykularne cele polityczne, ewentualnie także cele majątkowe decydentów świeckich i duchownych. Perspektywa czasowa owej polityki wyznaniowej dla świeckich władarzy z reguły nie przekracza 5. lat, tzn. długości kadencji prezydenckiej, parlamentarnej lub samorządowej. Obowiązujące prawo, na czele z postanowieniami wyznaniowymi Konstytucji RP, czy Konkordatu z 1993 r., bądź też ustawy z 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jest respektowane i wykonywane tylko wówczas, jeżeli odpowiada owym celom. W przeciwnym razie może być sabotowane, omijane, a nawet otwarcie łamane. We współczesnej Polsce jesteśmy świadkami konfesyjnej instrumentalizacji prawa. Owo zjawisko nasiliło się na szczeblu ogólnopaństwowym w latach 2015–2023, tzn. w okresie rządów klerykalnej Zjednoczonej Prawicy. Dokonało się w szczególności w drodze reinterpretacji już obowiązującego prawa. Państwo Polskie w praktyce stało się wówczas, w sposób sprzeczny z normami ustrojowymi, państwem wyznaniowym o proveniencji katolickiej. Obowiązujące prawo, na czele z odpowiednimi postanowieniami Konstytucji z 1997 r., nie jest wartością samoistną, ani nawet autonomiczną, w sferze stosunków wyznaniowych. Jest narzędziem osiągnięcia celów przez aktualne ekipy rządzące. Klerykalna postawa władz centralnych (naczelnych) III RP negatywnie wpłynęła na władze lokalne w szeregu jednostkach samorządu terytorialnego.

Nie jest jednak w Polsce znany – po roku 1989 – przypadek, aby jakikolwiek piastun organu władzy publicznej, czy to szczebla centralnego czy lokalnego, w tym samorządowego, został dotychczas skutecznie pociągnięty do odpowiedzialności politycznej (w tym parlamentarnej) lub prawnej, a zwłaszcza – konstytucyjnej, z tytułu sabotowania, nierealizowania lub naruszenia postanowień obowiązującego prawa, na czele z Konstytucją RP w kwestiach religijno-światopoglądowych. Na forum warstwy rządzącej w naszym kraju wytworzył się stan fatycznej abolicji w rzeczonym dziedzinie. Bariery dla opisanych wyżej zjawisk i procesów nie okazało się w Trzeciej Rzeczypospolitej sądownictwo powszechne, ani sądy administracyjne, czy Trybunał Konstytucyjny. Co więcej, naczelny organ kontroli konstytucyjności prawa, bodaj poza jednym przypadkiem<sup>33</sup>, w swoim orzecznictwie dotyczącym kwestii wyznaniowo-światopoglądowych legitymizował, zatem ugruntowywał kolejne etapy konfesjonalizacji państwa i stanowionego przezeń prawa. W wydanych wyrokach TK potwierdzał, a nawet rozszerzał – niekiedy wykraczając poza literę prawa lub ją ignorując – szczególne uprawnienia Kościoła Katolickiego<sup>34</sup>.

Reasumując, wobec braku efektywnych mechanizmów kontrolnych, zasady konstytucyjne dotyczące: relacji między państwem a kościołami i innymi związkami

<sup>32</sup> Największa od 1945 r. reforma systemu diecezjalnego w Polsce nastąpiła na podstawie bulli Jana Pawła II z 25 marca 1992 r. – *Totus Tuus Poloniae populus* (Acta Apostolicae Sedis z 1992, vol. 84). Uzupełnienie reorganizacji struktur duszpasterski dokonało się dekretem Nuncjatury Apostolskiej w Polsce w 2004 r.

<sup>33</sup> Zob. uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1992 r., sygn. akt W 11/91, w sprawie wykładni art. 61 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154; Dz. U. z 1991 r., Nr 107, poz. 459) – OTK ZU 1992, poz. 18; Dz. U. Nr 52, poz. 250 z dnia 8 lipca 1992 r.

<sup>34</sup> Zob.: D. Waniek, *Orzel i krucyfiks. Eseje o podziałach politycznych w Polsce*, Toruń 2011, s. 331–338, a także: M. Pietrzak, *Wolność sumienia i wyznania w RP (regulacje prawne i praktyka)*, [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich 1988–1998. Obywatel – jego wolności i prawa*, Warszawa 1998, s. 177.

wyznaniowymi oraz charakteru państwa (władz publicznych) ze względu na religię i światopogląd, w dużej mierze utraciły walor normatywny. Nabrały charakteru prawnej fikcji. Wszelako czasem uśpione prawa powracają do życia (*Dormiunt aliquando leges, numquam moriuntur*)...

## Bibliografia

- Bielecki M., *Współdziałanie podmiotów samorządowych z podmiotami wyznaniowymi. Wybrane zagadnienia*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2008, T. 11.
- Borek Z., *Czego dusza zapagnie.*, „Polityka” 2023, nr 22.
- Borek Z., *Jak Kościół ziemia obracał.*, „Polityka” 2021, nr 34.
- Borecki P., *Geneza modelu stosunków państwo-kościół w Konstytucji RP*, Warszawa 2008.
- Borecki P., *Równouprawnienie kościołów i innych związków wyznaniowych*, [w:] *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Mezglewski, Warszawa 2014.
- Chlipała M., *Samorząd terytorialny a zasada pomocniczości*, „Państwo i Społeczeństwo” 2005, T. V, nr 1.
- *Codex Iuris Canonici – Kodeks Prawa Kanonicznego. Komentarz*, red. nauk. P. Majer, Warszawa 2023.
- Dutkiewicz G., *Istota i rola samorządu terytorialnego w nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego*, „Przegląd Religioznawczy” 2018, nr 1(267).
- *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego, Tom II/1, Księga II Lud Boży, Część I. Wierni chrześcijanie, Część. II Ustrój hierarchiczny Kościoła*, red. J. Krukowski, Poznań 2005.
- Marczevska-Rytko M., *Wspólnoty religijne jako grupy interesu*, [w:] *Grupy interesu. Teorie i działanie*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Toruń 2003.
- Maroń G., *Prawne aspekty ustanawiania świętych i błogosławionych patronami jednostek samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2021.
- Mezglewski A., *Opinia prawna dotycząca obowiązywania prawa wewnętrznego związków wyznaniowych w obrocie prawnym*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2011, nr 3.
- Mezglewski A., Misztal H., Stanisław P., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011.
- Mikulska A., *Wolność sumienia i wyznania. Raport z monitoringu*, Warszawa 2002.
- Pańczyk F., *Rozważania nad pełnieniem funkcji sołtysa przez duchownego Kościoła Katolickiego*, „Studia Prawa Publicznego” 2021, nr 4.
- Pietrzak M., *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999.
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013.
- Pietrzak M., *Wolność sumienia i wyznania w RP (regulacje prawne i praktyka)*, [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich 1988–1998. Obywatel – jego wolności i prawa*, Warszawa 1998.
- Rakoczy B., *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.
- Sobczyk P., *Autonomia związków wyznaniowych*, [w:] *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Mezglewski, Warszawa 2014.
- Waniek D., *Orzeł i krucyfiks. Eseje o podziałach politycznych w Polsce*, Toruń 2011.
- *Władza w imię Boże. Anna Grzymała-Busse, politolożka z uniwersytetu Stanforda o tym, dlaczego politycy boją się Kościoła katolickiego i czy coś może ich z tego stanu wyleczyć* [rozm. J. Żakowski], „Polityka” 2019, nr 13.
- Zakrzewska J., *Państwo prawa a nowa konstytucja*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. G. Skąpska, Toruń 1992.
- Znamierowski Cz., *Rozważania o państwie*, Warszawa 1999.

## O AUTORZE

Prof. UW dr hab. Paweł Borecki – ur. w 1974 r.; absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; od 1998 r. pracownik naukowo-dydaktyczny w Katedrze (Zakładzie) Prawa Wyznaniowego tegoż Wydziału UW. Specjalizuje się w prawie wyznaniowym oraz historii ustroju i prawa. Przedmiotem jego zainteresowań naukowych jest także prawo konstytucyjne. Był jednym z założycieli Polskiego Towarzystwa Prawa Wyznaniowego (PTPW) w 2008 r. Poza PTPW należy także do Polskiego Towarzystwa Religioznawczego oraz Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego. Był ekspertem prawnym lub pełnomocnikiem kościołów i innych związków wyznaniowych nierzymskokatolickich. W zakresie swoich zainteresowań badawczych jest propagatorem nauki.

## STRESZCZENIE

Streszczenie:

Analiza właściwych postanowień Konstytucji RP, Konkordatu oraz ustaw, na czele z ustawą o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, uzasadnia stanowisko, że wymienione akty wyrażają zasadę tzw. przyjaznego rozdziału państwa i kościoła oraz zasadę neutralności światopoglądowej władz publicznych. Z zasad tych wynika szereg dyrektyw szczegółowych. Są one wiążące dla centralnych organów państwa, ale także dla różnego szczebla organów lokalnych, w tym dla samorządu terytorialnego. Realne obowiązywanie rzeczonych norm w III RP było dotychczas wyraźnie ograniczone. Jest to w szczególności skutek: politycznej instrumentalizacji prawa w kwestiach wyznaniowych, koniunkturalizmu i oportunistów decydentów świeckich oraz duchownych, niskiego poziomu wiedzy i w ogóle kultury prawnej polskiej warstwy rządzącej oraz społeczeństwa w sprawach konfesyjnych.

Słowa kluczowe:

*samorząd terytorialny, Konstytucja RP, Konkordat polski, bezstronność (neutralność) światopoglądowa władz publicznych, rozdział państwa i kościoła*

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

....

Warszawa, kwiecień 2024  
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego  
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL