

DOBRO WSPÓLNE JAKO DETERMINANTA RELACJI MIĘDZY PAŃSTWEM A KOŚCIOŁAMI I INNYMI ZWIĄZKAMI WYZNANIOWYMI WE WSPÓŁCZESNEJ POLSCE

I. POJĘCIE DOBRA WSPÓLNEGO W PRAWIE POLSKIM

Dobro wspólne, jedno z zasadniczych pojęć katolickiej nauki społecznej, zostało wprowadzone do polskiego systemu prawnego w wyniku podpisania Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską 28 lipca 1993 r.¹ Zostało ono użyte w kontekście określenia przez układające się strony wspólnie akceptowanego, ogólnego modelu relacji między państwem a Kościołem. Już w art. 1 traktatu stwierdzono, iż „Rzeczpospolita Polska oraz Stolica Apostolska potwierdzają, 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**” [podkreśl. P.B.]. Należy zwrócić uwagę, że pojęcie dobra wspólnego w pracach nad prawnomiędzynarodowym uregulowaniem stosunków między państwem a Kościołem w Polsce pojawiło się dopiero na etapie ich finalizacji wiosną 1993 r. Upřednio w projektach traktatu, przygotowanych zarówno przez stronę kościelną, jak i rządową, występowały takie określenia jak: „dobro Kraju”² czy „wspólne dobro Kraju”³. Ostateczne przyjęcie w traktacie sformułowania bardziej ogólnego można tłumaczyć dążeniem układających się stron do możliwie szerokiego ujęcia obszarów współdziałania państwa i Kościoła,

- 1 Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318. Konkordat z 28 lipca 1993 r. został ratyfikowany 23 lutego 1998 r., a wszedł w życie 25 kwietnia 1998 r.
- 2 Pojęcie „dobro Kraju” znalazło się w projekcie konwencji przedstawionym rządowi PRL przez stronę kościelną 21 grudnia 1987 r. oraz w projekcie konwencji parafowanym przez przedstawicieli rządu PRL oraz Episkopatu Polski 4 maja 1988 r. – zob. *Dokumenty*, [w:] *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, red. C. Janik, P. Borecki, Warszawa 2009, s. 157 i 161.
- 3 Pojęcie „wspólnego dobra Kraju” wystąpiło w projekcie konwencji (konkordatu) przekazanym przez nuncjusza abp. J. Kowalczyka rządowi RP w październiku 1991 r. oraz rządowych projektach umowy ze Stolicą Apostolską z 1992 r. oraz z 12 marca 1993 r. – zob. *Dokumenty*, [w:] *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, s. 196 i 203.

a ponadto być może niechęcią strony wyznaniowej do ewentualnej instrumentalizacji politycznej Kościoła, zobligowanego do współdziałania z państwem w interesie tegoż państwa. Jako niewykorzystaną szansę do normatywnego sprecyzowania wyraźnie ogólnego pojęcia dobra wspólnego, poprzez wskazanie chociaż przykładowe jego elementów, należy uznać Deklarację Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z 15 kwietnia 1997 r. w sprawie zapewnienia jasnej wykładni przepisów Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską podpisanego w Warszawie w dniu 28 lipca 1993 r.⁴

Zasady relacji między państwem a Kościołem bardzo zbliżone do tych sformułowanych w konkordacie z 1993 r. zostały wyartykułowane, tym razem w odniesieniu do relacji między państwem a w ogóle kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.⁵ Było to następstwem świadomego dążenia przedstawicieli Sekretariatu Konferencji Episkopatu Polski oraz parlamentarzystów związanych z Kościołem katolickim, na czele z Tadeuszem Mazowieckim, do uzgodnienia przepisów wyznaniowych nowej ustawy zasadniczej z traktatem ze Stolicą Apostolską⁶. Prace konstytucyjne toczyły się bowiem w latach 1994–1997 równoległe z debatą nad ratyfikacją konkordatu. Pierwszoplanowym zagadnieniem była kwestia zgodności nieratyfikowanej jeszcze umowy z nową Konstytucją RP⁷. Wpływem konkordatu z 1993 r. należy tłumaczyć treść wspomnianego przepisu ustawy zasadniczej, a w konsekwencji – zamieszczenie w nim pojęcia dobra wspólnego: „Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi kształtowane są na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i **dobra wspólnego**” [podkreśl. P.B.]. Kwestia konstytucjonalizacji pojęcia dobra wspólnego w kontekście wymogu współdziałania państwa i związków wyznaniowych nie wywołała kontrowersji w trakcie prac konstytucyjnych w okresie II kadencji Sejmu⁸.

Trzeba zarazem zauważyć, że wprowadzenie pojęcia dobra wspólnego do przepisu ustawy zasadniczej, określającego system relacji między państwem

-
- 4 Zob. Oświadczenie rządowe z dnia 26 stycznia 1998 r. w sprawie Deklaracji Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 kwietnia 1997 r. w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie w dniu 28 lipca 1993 r. – MP z 1998 r. Nr 4, poz. 51.
- 5 Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; zob. m.in. P. Borecki, *Konstytucyjne podstawy relacji Państwo–Kościół* [w:] *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Mezglewski, Warszawa 2014, s. 182–188.
- 6 Por. A. Boniecki, *Dobry, soborowy...*, „Tygodnik Powszechny” 1993, nr 32, s. 2.
- 7 W dniu 1 lipca 1994 Sejm powołał Komisję Nadzwyczajną do spraw oceny zgodności Konkordatu z nową Konstytucją RP – zob. W. Góralski, *Konkordat polski 1993 od podpisania do ratyfikacji*, Warszawa 1998, s. 31 i n.
- 8 Zob. szczególnie: P. Borecki, *Geneza modelu stosunków Państwo–Kościół w Konstytucji RP*, Warszawa 2008, s. 205–381.

Dobro wspólne jako determinanta relacji między państwem a Kościołami...

a związkami wyznaniowymi, nie wiązało się bezpośrednio w pracach konstytucyjnych z przyjęciem omawianego pojęcia w wielu innych postanowieniach Konstytucji z 1997 r., tzn.: w preambule, w art. 1 oraz w art. 82. Analizowane pojęcie jest tam odniesione do państwa – Rzeczypospolitej Polskiej oraz stosunku doń obywateli. Konstytucyjna arenda głosi bowiem m.in.: „[...] my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga [...], jak i nie podzielający tej wiary [...], równi w prawach i powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski”. Natomiast art. 1 ustawy zasadniczej, zamieszczony w rozdziale pt. *Rzeczpospolita*, stanowi: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Z kolei art. 82, umieszczony w rozdziale II o nazwie: *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, formułuje wymóg, zgodnie z którym: „Obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne”. Już pobieżna lektura przytoczonych postanowień Konstytucji RP wskazuje, że pojęcia dobra wspólnego jako takiego nie można ograniczać do państwa czy kraju, jakim jest Rzeczpospolita Polska. Zasadniczą kwestią staje się zatem zinterpretowanie analizowanego pojęcia w sposób możliwy do przyjęcia przez stronę państwową i wyznaniową.

Uogólniając, można przyjąć, że obecność w prawie polskim, tak w konkordacie z 1993 r., jak i w konstytucji z 1997 r., pojęcia dobra wspólnego, to następstwo oddziaływania katolickiej nauki społecznej. Jest to zrozumiałe z uwagi na istotne miejsce Kościoła katolickiego w polskim życiu publicznym, również – politycznym, szczególnie po roku 1989. Pojęcie dobra wspólnego wskazuje jeden z dwóch zasadniczych celów, obok dobra (rozwoju) człowieka, współdziałania państwa i związków wyznaniowych, zwłaszcza państwa i Kościoła katolickiego. Determinuje analizowane pojęcie obszary współpracy oraz jej kierunki⁹. Przy tym zarówno konstytucja RP, jak i konkordat formułują prawny obowiązek współdziałania dla dobra wspólnego zarówno po stronie państwa, jak i po stronie wyznaniowej. Współdziałanie na rzecz w szczególności dobra wspólnego nie jest dyrektywą taktyczną w sferze polityki wyznaniowej, lecz zasadą ustrojową relacji między państwem a związkami wyznaniowymi, mającą w sposób stały determinować wzajemne odniesienia wymienionych podmiotów. Wątpliwości budzi natomiast sposób egzekwowania obowiązku współdziałania, szczególnie od wspólnot wyznaniowych. Analizowane pojęcie stało się jednym z zasadniczych elementów kształtujących zredefiniowany, nie-antagonistyczny, normatywny model relacji między państwem a wspólnotami religijnymi w III RP¹⁰.

⁹ Por. W. Brzozowski, *Dobro wspólne*, [w:] *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Mezglewski, Warszawa 2014, s. 52.

¹⁰ Pośrednio wskazuje na to Deklaracja Rządu RP z 15 kwietnia 1997 r., przyjęta w uzgodnieniu ze Stolicą Apostolską, która w punkcie 1 stanowi, iż zasada wyrażona w artykule 1, według której Państwo

2. DOBRO WSPÓLNE W ŚWIETLE KATOLICKIEJ NAUKI SPOŁECZNEJ

W kontekście wykładni historycznej dla ustalenia treści obowiązku współdziałania państwa i związków wyznaniowych dla dobra wspólnego wskazane staje się zanalizowanie tego pojęcia w pierwszej kolejności na gruncie współczesnej katolickiej nauki społecznej. Zgodnie z *Katechizmem Kościoła katolickiego* przez dobro wspólne¹¹ należy rozumieć sumę warunków życia społecznego, jakie bądź zrzeczeniom, bądź poszczególnym członkom społeczeństwa pozwalają osiągnąć pełniej i łatwiej własną doskonałość¹². Jednak dobro wspólne nie jest sumą zwykłych korzyści partykularnych, lecz jak stwierdził Jan Paweł II w encyklice *Centesimus annus*, „wymaga ich oceny i pogodzenia w oparciu o sprawiedliwą hierarchię wartości i, w ostatecznym rozrachunku, o właściwe rozumienie godności i praw osoby”¹³. Powyższa interpretacja analizowanego pojęcia jest jednak w wysokim stopniu ogólna. Pozostawia stronie kościelnej dużą swobodę w kwalifikowaniu do pojęcia dobra wspólnego poszczególnych aspektów ustroju politycznego, społecznego czy gospodarczego. W ocenie Stolicy Apostolskiej dobro wspólne nie ma charakteru statycznego. Jego wymogi wynikają z uwarunkowań społecznych każdej epoki¹⁴. Według Vaticanum II ze względu na to dobro wspólne istnieje wspólnota polityczna, przede wszystkim państwo, „w którym znajduje pełne usprawiedliwienie i znaczenie i z którego czerpie pierwotne właściwe sobie prawo”¹⁵. Każda godziwa władza uznaje potrzeby dobra wspólnego. Zarazem Magisterium Kościoła zwraca uwagę, że dobro wspólne angażuje wszystkich członków społeczeństwa. Nikt nie jest

i Kościół są niezależne i autonomiczne, jest w istocie nadaniem wyrazu prawnego praktyce, jaka wytworzyła się w Polsce na przestrzeni ostatnich lat. Oznacza ona rezygnację z takiego pojmowania norm konstytucyjnych, które wyrażało stosunek antagonistyczny na rzecz współdziałania dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego.

11 W oficjalnej nauce społecznej Kościoła dobro wspólne stało się przedmiotem wypowiedzi papieża od Leona XIII, który w encyklice *Rerum novarum*, a zwłaszcza w brewie do episkopatu francuskiego *Au milieu des sallicitudes* nazwał je najwyższym po Bogu prawem w społeczności, podtrzymując jego normatywne wymiary na płaszczyźnie ogólnoludzkiej. Pius XI, zwłaszcza w encyklice *Quadragesimo anno* z 1931 r., zwrócił uwagę na potrzebę stopniowej konkretyzacji dobra wspólnego, zaś papież Pius XII, szczególnie z uwagi na okoliczności II wojny światowej, akcentował niezbywalne uprawnienia ludzkie należące do treści dobra wspólnego. Immanentną wizję dobra wspólnego Jan XXIII wypełnił normami konkretnymi, uzależnionymi od sytuacji społecznej i kulturowej, przede wszystkim z uwagi na dysproporcje społeczno-gospodarcze w obrębie niektórych państw, a także w skali międzynarodowej. Paweł VI wyjaśnił, że centralnym nakazem dobra wspólnego jest integralny rozwój, zarówno w odniesieniu do jednostki, jak i do sytuacji społecznej i międzynarodowej. Sobór Watykański II natomiast podkreślił związek między dobrem wspólnym a prawami człowieka, deklarując szacunek dla każdego rządu, który uznaje fundamentalne prawa osoby i rodziny oraz potrzeby dobra wspólnego (J. Krucina, *Dobro wspólne*, [w:] *Encyklopedia katolicka*, t. 3, Lublin 1979, ł. 1380).

12 *Katechizm Kościoła katolickiego*, Poznań 1994, s. 442.

13 *Encykliki Ojca Świętego Jana Pawła II*, Kraków 2000, s. 685.

14 Papiaska Rada „Iustitia et Pax”, *Kompendium nauki społecznej Kościoła*, Kielce 2005, s. 110.

15 *Sobór Watykański II. Konstytucje, dekrety deklaracje*, Poznań 2002, s. 589.

Dobro wspólne jako determinanta relacji między państwem a Kościołami...

zwolniony z obowiązku współpracy, stosownie do swoich możliwości, na rzecz jego osiągnięcia i rozwoju¹⁶.

Dobro wspólne według Magisterium Kościoła opiera się na trzech istotnych elementach. Po pierwsze, na poszanowaniu osoby ludzkiej – władze publiczne są obowiązane do poszanowania podstawowych i niezbywalnych praw osoby ludzkiej, zaś społeczność winna umożliwić każdemu ze swoich członków urzeczywistnienie swego powołania. W szczególności dobro wspólne polega na korzystaniu ze swobód naturalnych, niezbędnych do rozwoju ludzkiego powołania. Są nimi „prawo do postępowania według słusznej normy własnego sumienia, do ochrony życia prywatnego oraz do sprawiedliwej wolności także w dziedzinie religijnej”¹⁷. Po drugie, dobro wspólne domaga się dobrobytu społecznego i rozwoju społeczności; rozwój jest syntezą wszystkich obowiązków społecznych. Do władzy należy rozstrzyganie – w imię dobra wspólnego – między różnymi partykularnymi interesami. Powinna ona jednak zapewnić każdemu to, czego potrzebuje do prowadzenia prawdziwie ludzkiego życia: wyżywienie, odzież, opiekę zdrowotną, pracę wychowanie i kulturę, odpowiednią informację, prawo do założenia rodziny itd. Dobro wspólne stanowi wreszcie pokój, czyli trwałość i bezpieczeństwo sprawiedliwego porządku. Zatem wymaga ono, by władza przy użyciu godziwych środków zapewniała bezpieczeństwo społeczności i jej członkom. Stanowi podstawę prawa do słusznej obrony osobistej i zbiorowej¹⁸. Jest to ogólne sformułowanie wskazujące obszary, które należy rozważyć, niż wskazujące precyzyjnie jego treść czy działania, które miałyby służyć jego urzeczywistnieniu, ewentualnie hamować ten proces¹⁹.

Każda osoba ludzka posiada dobro wspólne, które pozwala jej uznać się za taką. Według *Katechizmu* we wspólnocie politycznej znajduje ona swoje najpełniejsze urzeczywistnienie. Do państwa należy obrona i popieranie dobra wspólnego społeczności cywilnej, obywateli i instytucji pośrednich²⁰. Państwo powinno gwarantować spójność, jednolitość i organizację społeczeństwa obywatelskiego, którego jest wyrazem²¹. Lecz zgodnie ze stanowiskiem Soboru Watykańskiego II, jeśli nawet władza państwowa przekracza swoje uprawnienia, nie należy odmawiać jej świadczeń, których obiektywnie domaga się

16 Papińska Rada „Iustitia et Pax”, *Kompendium...*, s. 111.

17 Sobór Watykański II, *Gaudium et spes*. W *Katechizmie Kościoła katolickiego* stwierdza się wszakże, że prawa polityczne związane z życiem obywateli mogą i powinny być przyznawane zgodnie z wymogami dobra wspólnego. Władze publiczne nie mogą ich zawiesić bez uzasadnionej i odpowiedniej przyczyny. Korzystanie z praw politycznych ma na celu dobro wspólne narodu i wspólnoty ludzkiej (*Katechizm Kościoła katolickiego...*, s. 509).

18 Tamże, s. 442–443.

19 A. Paprocka, *Pojęcie dobra wspólnego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej na tle nauki społecznej Kościoła katolickiego*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” 2008, nr 2, s. 209.

20 *Katechizm Kościoła Katolickiego...*, s. 443.

21 Papińska Rada „Iustitia et Pax”, *Kompendium...*, s. 112.

dobro wspólne²². Kompetentna władza może wywłaszczać własność prywatną, przekształcając ją we własność publiczną ze względu na dobro wspólne²³. Jak podkreślają autorzy *Katechizmu*, dobro wspólne jest zawsze ukierunkowane na rozwój osób; „od porządku (osób) powinien być uzależniony porządek rzeczy, a nie na odwrót”²⁴. „Porządek ten opiera się na prawdzie, jest budowany w sprawiedliwości i ożywiany miłością”²⁵. Aby zapewnić realizację dobra wspólnego, rząd każdego kraju ma szczególnie obowiązek harmonizowania różnych partykularnych interesów²⁶.

Urząd Nauczycielski Kościoła zauważa, że coraz bardziej pogłębia się wzajemna zależność ludzi. Rozszerza się ona stopniowo na całą ziemię. Jedność rodziny ludzkiej, obejmującej osoby cieszące się równą godnością naturalną, zakłada powszechne dobro wspólne. Wymaga ono organizacji wspólnoty narodów zdolnej „zaradzić różnym potrzebom ludzi zarówno na tych odcinkach życia społecznego, do których należą: wyżywienie zdrowie, wychowanie, praca, jak i w pewnych specjalnych sytuacjach, mogących tu i ówdzie występować [...] zaradzenia biedzie uchodźców rozproszonych po całym świecie... wspomagania emigrantów i ich rodzin”²⁷.

Rekapitułując, należy stwierdzić, że katolicka nauka społeczna nie sformułowała dotychczas wyczerpującej, szczegółowej koncepcji dobra wspólnego. Ma ona jednak konotację konfesyjną²⁸. Dobro wspólne społeczeństwa wedle nauczania Kościoła nie jest celem samym w sobie; ma ono wartość jedynie

22 *Sobór Watykański II, Konstytucje, dekryty, deklaracje...*, s. 589.

23 Por. tamże, s. 586.

24 Tamże, s. 545.

25 *Katechizm Kościoła katolickiego...*, s. 443.

26 Papieska Rada „Iustitia et Pax”, *Kompendium...*, s. 112.

27 *Katechizm Kościoła katolickiego...*, s. 443.

28 Jan Krucina odnotowuje, iż pod względem formalnym dobro wspólne przybiera podwójną postać: instrumentalno-instytucjonalną, akcentującą środki osiągnięcia doskonałości, oraz esencjonalną, podkreślającą doskonalenie lub doskonałość uczestników życia społecznego, osiąganą przy pomocy środków społecznych. Obie orientacje leżą u podstaw sporu, czy dobro wspólne jest instytucją, czy też doskonałością. W koncepcji instrumentalno-instytucjonalnej określa się dobro wspólne jako dogodne bytowe warunki społeczne. W koncepcji esencjonalnej nawiązuje się do wrodzonego nastawienia człowieka na dobro oraz jego podatność na zdobywanie i pomnażanie wartości (J. Krucina, dz. cyt., l. 1380). B. Sutor wskazuje na trzy podstawowe znaczenia dobra wspólnego: 1) wspólny pożytek, dla którego wspólnota w ogóle istnieje; organizuje się ona wokół dobra wspólnego, ma swój sens i cel, który musi być wspólnie realizowany, 2) dobro wspólne w znaczeniu ścisłym wyraża porządek jakiejś wspólnoty, reguły, instytucje i organy, które są konieczne, aby wspólny pożytek mógł zaistnieć, 3) zadanie, dla którego istnieje wspólnota polityczna; w tym znaczeniu realizuje się ono przez należyty ład społeczno-polityczny, który umożliwia ludziom i ugrupowaniom porządkowaną realizację własnych interesów w dążeniu do osiągnięcia wspólnych celów i kreowania nowych wartości. Dobro wspólne jako pojęcie porządkowe oznacza zaledwie formalne reguły prawne i instytucje, a więc ramy współżycia (B. Sutor, *Etyka polityczna. Ujęcie całościowe na gruncie chrześcijańskiej nauki społecznej*, Warszawa 1994, s. 44–46, za: P. Sobczyk, *Kościół a wspólnoty polityczne*, Warszawa 2005, s. 208–209).

Dobro wspólne jako determinanta relacji między państwem a Kościołami...

w odniesieniu do realizacji ostatecznych celów osoby i do powszechnego dobra wspólnego całego stworzenia²⁹. Owym dobrem, celem ostatecznym jest Bóg. Wizja czysto historyczna i materialistyczna, w opinii Papieskiej Rady Iustitia et Pax, doprowadziłaby do przekształcenia dobra wspólnego w zwyczajny dobrobyt społeczno-ekonomiczny, pozbawiony jakiegokolwiek transcendentalnego celu, a więc najgłębszej racji swojego istnienia³⁰.

Znamienne, że w oficjalnych dokumentach kościelnych nie eksponuje się zagadnienia współdziałania Kościoła z państwem na rzecz dobra wspólnego jako takiego. Daje się zaobserwować pewną powściągliwość Kościoła w deklarowaniu owego współdziałania. Sobór Watykański II stwierdził, że

właściwa misja, którą Chrystus powierzył swemu Kościołowi, nie należy do porządku politycznego, gospodarczego czy też społecznego: cel bowiem, który On mu wyznaczył, zawiera się w ramach porządku religijnego; ale niewątpliwie z tej właśnie misji religijnej wypływają zadania, światło i siły, które mogą służyć ustanowieniu i umocnieniu społeczności ludzkiej zgodnie z prawem Bożym³¹.

Ogólna aprobata dla współdziałania wynika z ogólnej konstatacji, iż Sobór „[...] z wielkim szacunkiem uznaje wszystko to, co jest prawdziwe, dobre i sprawiedliwe w bardzo różnych instytucjach, które rodzaj ludzki dla siebie założył i nieustannie zakłada”. Zadeklarował w związku z tym, że Kościół chce wszystkie tego rodzaju instytucje wspomagać i popierać, na ile to od niego zależy i może się łączyć z jego misją. „Niczego nie pragnie on goręcej – jak czytamy w *Konstytucji duszpasterskiej o Kościele w świecie współczesnym* – niż tego, aby służąc dobru wszystkich, mógł się rozwijać w wolności pod każdym rządem, który uznaje fundamentalne prawa osoby i rodziny oraz potrzeby dobra wspólnego”³². Sobór opowiedział się za zdrową, a nie wszelką czy jakąkolwiek współpracą Kościoła i wspólnoty politycznej (państwa), wszakże nie wskazał jednoznacznie dobra wspólnego jako celu tej współpracy.

W sumie pojęcie dobra wspólnego sformułowane w nauce społecznej Kościoła daje mu możliwość zajęcia postawy recenzenckiej, tym samym niejako nadrzędnej w stosunku do poczynań państw w wymiarze wewnętrznym i międzynarodowym. Omawiane pojęcie ukierunkowane na osiągnięcie doskonałości także w wymiarze etyczno-moralnym stwarza ryzyko stawiania państwu wymagań o charakterze konfesyjnym.

²⁹ Papieska Rada „Iustitia et Pax”, *Kompendium...*, s. 112–113.

³⁰ Tamże, s. 113.

³¹ *Sobór Watykański II...*, s. 557.

³² Tamże, s. 558.

3. INNE INTERPRETACJE POJĘCIA DOBRA WSPÓLNEGO

Wpływ katolickiej nauki społecznej daje się wyraźnie zaobserwować w stanowisku polskiej doktryny prawa. Do mniejszości należą stanowiska zorientowane laicko. Zdaniem Marka Piechowiaka, dobro wspólne w swoim podstawowym znaczeniu to suma warunków życia społecznego umożliwiających i ułatwiających integralny rozwój wszystkich członków wspólnoty politycznej i stworzonych przez nich społeczności. Według tego autora wyrażona w art. 1 Konstytucji RP z 1997 r. zasada dobra wspólnego każe pojmować państwo jako taką sumę warunków życia społecznego³³.

Zbliżone stanowisko prezentuje Marek Zubik, pojmując pod pojęciem dobra wspólnego sumę wszystkich instytucji i warunków umożliwiających jednostkom i ich grupom osiągnięcie pełnego rozwoju przez uporządkowane współdziałanie, optymalne wykorzystanie różnych środków prawnych, ekonomicznych, gospodarczych, społecznych i kulturalnych, gwarantujących prawa każdej osoby, a także dających podstawę i zabezpieczających ład oraz sprawiedliwość społeczną, jak i umożliwiających zapewnienie trwałej i sprawiedliwej koegzystencji z innymi narodami³⁴.

Natomiast interpretację dobra wspólnego pozbawioną wpływów konfesyjnych prezentuje Janusz Trzcziński. W świetle art. 1 Konstytucji dobrem wspólnym jest państwo polskie – Rzeczpospolita Polska³⁵. W konsekwencji obszarami regulacji konstytucyjnej mającymi podstawowe znaczenie dla opisanego formuły, iż Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, będą: obszar wolności, praw i obowiązków jednostki, który opisuje zwłaszcza obowiązki władzy (państwa) wobec jednostki; obszar funkcjonowania instytucji życia publicznego prowadzący do wyboru optymalnego modelu ustroju państwa z punktu widzenia zachowania ładu konstytucyjnego, mającego znaczenie dla statusu jednostki; obszar stanowienia prawa będącego podstawowym instrumentem realizacji wartości konstytucyjnych³⁶. Według J. Trzczińskiego, podstawowym warunkiem uznania państwa za dobro wspólne jest takie ukształtowanie instytucji praw, wolności i obowiązków jednostki, które zapewni jednostce realizację przyznanych jej konstytucyjnie praw. Owymi prawami, stanowiącymi o istocie

33 M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 433.

34 M. Zubik, *Konstytucyjne refleksje nad „dobrem wspólnym” na tle przemian w Rzeczypospolitej Polskiej w ostatniej dekadzie XX wieku*, [w:] *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, red. W.J. Wołpiuk, Warszawa 2008, s. 68.

35 J. Trzcziński, *Rzeczpospolita dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzcziński, *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 453.

36 Tamże, s. 455.

Dobro wspólne jako determinanta relacji między państwem a Kościołami...

instytucji wolności i praw w ramach koncepcji dobra wspólnego, są: zasada poszanowania godności ludzkiej, stanowiącej źródło wolności i praw człowieka i obywatela, zasada równości praw i równości w prawie, zasada sprawiedliwości społecznej, zasada solidarności (solidaryzmu społecznego) oraz prawo do sądu jako gwarancja realizacji praw jednostki³⁷.

Od konfesyjnej interpretacji pojęcia dobra wspólnego jednoznacznie odżegnuje się Wojciech Brzozowski. Jego zdaniem interpretacja zasady dobra wspólnego powinna unikać przesycania art. 1 Konstytucji treściami kontrowersyjnymi światopoglądowo i wydobywania zeń nazbyt szczegółowych dyrektyw. Zdaniem wspomnianego autora odczytywanie tej zasady w duchu liberalnego redukcjonizmu nie jest niemożliwe³⁸. Ostatecznie stwierdza on, że stanowi ona normę ogólną, która nakreśla ramy ładu politycznego, nie przesądzając o jego treści³⁹.

Doktryna prawa w sumie nie definiuje pojęcia dobra wspólnego w sposób szczegółowy i jednolity. Niekiedy wręcz wycofuje się z podjęcia tego wyzwania. W związku z tym należy opowiedzieć się za konkretyzacją pojęcia dobra wspólnego poprzez wskazanie jego elementów możliwych do przyjęcia tak przez państwo, jak i przez związki wyznaniowe, zwłaszcza przez Kościół katolicki, zatem mających charakter ponadkonfesyjny oraz ponadpolityczny. Pula tych wartości mogłaby obejmować w szczególności: pokój w wymiarze międzynarodowym i wewnątrzpaństwowym, dobrostan środowiska naturalnego, zdrowie publiczne, redukcję patologii społecznych i wykluczenia społecznego, dobro rodziny, oświatę czy zachowanie i upowszechnienie dóbr kultury⁴⁰. Można także zakresem analizowanego pojęcia objąć wolności i prawa człowieka. Natomiast należy odrzucić rozumienie dobra wspólnego ograniczające to pojęcie w sferze regulacji stosunków wyznaniowych do państwa jako takiego, zwłaszcza państwa rozumianego jako aparat władzy. Tego rodzaju interpretacja prowadziłaby w istocie do podporządkowania wspólnot religijnych interesom państwa, a w konsekwencji do pogwałcenia ich odrębności funkcjonalnej, a nawet

³⁷ Tamże, s. 456.

³⁸ W. Brzozowski, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 11, s. 24.

³⁹ Tamże, s. 27.

⁴⁰ Jak konstatuje J. Krucina, dobro wspólne nie jest nigdy stanem gotowym, lecz ciągle na nowo określanym celem, a zarazem stopniowo pomnażaną pomyślnością obywateli. Jego konkretyzacja zależy od potrzeb i oczekiwań obywateli w zakresie zagwarantowania pracy, spokoju społecznego, ładu wolności i bezpieczeństwa wewnętrznego każdego obywatela oraz zewnętrznej suwerenności państwa. Dlatego, zdaniem wspomnianego autora, konkretyzacja dobra wspólnego zmierzać powinna zmierzać do integralnego rozwoju, pomnażania duchowych i materialnych osiągnięć jednostek, rodzin, narodu i społeczeństwa, co zakłada poszanowanie kryteriów prawdziwej kultury, wspomaganie wysiłków wychowawczo-kulturalnych rodziny, dbałość o kompetencje instytucji kształcenia i wychowania, wspieranie twórczości obywateli w dziedzinie nauki, literatury sztuki, a także ciągłej rekonstrukcji spójności organizmu ogólnospołecznego; potrzeby materialne wyznaczają zadanie podnoszenia dobrobytu, a więc współmierne organizowanie celowych przedsięwzięć gospodarczych (J. Krucina, dz. cyt., l. 1381–1382).

doktrynalnej⁴¹. Pojęcie dobra wspólnego występujące w art. 1 konkordatu z 1993 r. i w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP, jak się wydaje, powinno być interpretowane autonomicznie do wykładni rzeczzonego pojęcia w preambule konstytucyjnej czy w art. 1 ustawy zasadniczej.

4. WSPÓŁDZIAŁANIE PAŃSTWA I ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH DLA DOBRA WSPÓLNEGO

A. OGÓLNE UWARUNKOWANIA WSPÓŁDZIAŁANIA PAŃSTWA I KOŚCIOŁA

Współdziałanie państwa i związków wyznaniowych, w tym Kościoła katolickiego, dla dobra wspólnego nie jest samoistną zasadą stosunków wyznaniowych. Zasadniczym warunkiem współdziałania w świetle art. 1 konkordatu czy art. 25 ust. 3 Konstytucji jest obopólne respektowanie wzajemnej niezależności i autonomii państwa i związków wyznaniowych (Kościół) w swoich dziedzinach. Współdziałanie nie może skutkować wkraczaniem partnerów w sfery należące immanentnie do zakresu działania drugiej strony. Związki wyznaniowe nie mogą zatem wkraczać w sferę władztwa publicznego, a państwo w sprawy religijne⁴². Oznacza to również poszanowanie odrębności prawa państwowego od prawa kościelnego. Nie może współdziałanie stać się pretekstem do nadawania państwu znamion „ramienia świeckiego” Kościoła. W związku z tym krytyczną ocenę wywołuje postulat, aby w następstwie współdziałania przyznawać skuteczność prawną na gruncie prawa państwowego zdarzeniom zaistniałym na gruncie prawa kanonicznego⁴³. Oznacza to w istocie rzeczy podpieranie się autorytetem państwa w sprawach należących do wewnętrznego zakresu działania Kościoła. Grozi ponadto wprowadzeniem kryteriów wyznaniowych do prawa państwowego, a tym samym do podważenia jego bezstronności (neutralności) światopoglądowej.

Współdziałanie zakłada pewne relatywne partnerstwo, pewną równorzędność podmiotów kooperujących, przynajmniej w zakresie realizacji wspólnych

41 Obowiązek współdziałania Kościoła katolickiego na rzecz dobra państwa (Rzeczypospolitej Polskiej), utożsamianego w art. 1 Konstytucji RP z dobrem wspólnym wszystkich obywateli, można by wywieść z konkordatowego zobowiązania Stolicy Apostolskiej do mianowania na biskupów wyłącznie obywateli polskich (zob. art. 7 ust. 2). Taka interpretacja kolidowałaby jednak z zasadą wzajemnej niezależności i autonomii Kościoła i państwa w swoim zakresie.

42 Por. W. Góralski, A. Pieńdyk, *Zasada niezależności i autonomii Państwa i Kościoła w Konkordacie polskim z 1993 roku*, Warszawa 2000, s. 22–23.

43 Zob. J. Krukowski, *Konstytucyjne zasady relacji państwo–Kościół w III Rzeczypospolitej*, [w:] *Katolickie zasady relacji Państwo–Kościół a prawo polskie*, red. J. Krukowski, M. Sitarz, H. Stawniak, Lublin 2015, s. 110.

Dobro wspólne jako determinanta relacji między państwem a Kościołami...

celów. Jest wyrazem odrzucenia idei omnipotencji państwa, przeświadczenia o jego zupełnej skuteczności w zaspokajaniu potrzeb ludzkich w wymiarze indywidualnym i kolektywnym. Zarazem współdziałanie nie oznacza służebności związków wyznaniowych (Kościoła) wobec państwa jako podmiotu większego i silniejszego⁴⁴. Kierując się zasadą subsydiarności, państwo pod pozorem współdziałania nie może wyręczać wspólnot religijnych w urzeczywistnianiu ich niejako naturalnych funkcji. Może je natomiast i powinno wspierać w realizacji funkcji o charakterze niekonfesyjnym, jak np. funkcje: charytatywno-opiekuńcza, oświatowo-wychowawcza, czy opiekuńczo-wychowawcza. Współdziałanie nie może zarazem skutkować przenoszeniem prawnych obowiązków państwa w zakresie życia społecznego na związki wyznaniowe, tak aby to na nich, a nie na państwie, spoczywał główny ciężar zaspokajania potrzeb publicznych.

Władze publiczne, prowadząc współdziałanie ze wspólnotami religijnymi, winny, zgodnie z art. 25 ust. 2 Konstytucji RP, zachować bezstronność, czyli neutralność światopoglądową⁴⁵. Oznacza to, że nie wolno im faworyzować *a priori* żadnego związku wyznaniowego (Kościoła) czy grupy wspólnot konfesyjnych⁴⁶. Neutralność światopoglądowa jawi się jako zasadniczy warunek realizacji ideału określonego w art. 1 Konstytucji RP, czyli uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską charakteru dobra wspólnego wszystkich obywateli. Ewentualne preferencje winny być następstwem obiektywnej zdolności związków wyznaniowych do prowadzenia skutecznego współdziałania zwłaszcza dla dobra wspólnego. Szczegółowe prawne zasady współdziałania powinny być sformułowane jednakowo dla wszystkich związków wyznaniowych zgodnie z konstytucyjną zasadą równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1)⁴⁷.

Zgodnie z zasadą bilateralności, wyrażoną w art. 25 ust. 4 i 5, stosunki między państwem a związkami wyznaniowymi, zatem także szczegółowe zasady współdziałania zwłaszcza dla dobra wspólnego, nie powinny być arbitralnie określane przez państwo, tym bardziej narzucane przezeń, lecz winny być uzgadniane w drodze umów zawartych przez Radę Ministrów z przedstawicielstwami

⁴⁴ Zob. P. Hemperek, *Współpraca między Kościołem i państwem*, „Kościół i Prawo” 1985, t. 4, s. 92.

⁴⁵ Na temat bezstronności światopoglądowej państwa zob. szczegółowo: W. Brzozowski, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Warszawa 2010.

⁴⁶ Trafnie zauważa W. Brzozowski, że państwo konstytucyjnie zobligowane do współdziałania dla dobra wspólnego nie może angażować się w takie formy kooperacji ze związkami wyznaniowymi, które stanowiłyby realizację partykularnego interesu danej grupy wyznaniowej (W. Brzozowski, *Dobro wspólne*, [w:] *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Mezglewski, Warszawa 2014, s. 52).

⁴⁷ Na temat zasady równouprawnienia związków wyznaniowych w prawie polskim zob. szerzej m.in. P. Borecki, *Zasada równouprawnienia wyznań w prawie polskim*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2007, t. 10, s. 115–160.

związków wyznaniowych. Owe umowy winny być następnie podstawą odpowiedniego ustawodawstwa⁴⁸.

Współdziałanie dla dobra (rozwoju) człowieka i dobra wspólnego państwa i związków wyznaniowych (Kościoła) wymaga zatem dialogu między zainteresowanymi podmiotami, dotyczącego szczegółowego zakresu i form współdziałania. Ów dialog winien być, z uwagi na obligatoryjny charakter rzonego współdziałania, otwarty, przejrzysty, regularny oraz prowadzony w dobrej wierze. Wymaga to powołania struktur dialogu oraz określenia jego procedur. Dialog i współdziałanie opiera się na elementarnym zaufaniu między partnerami. W szczególności strona wyznaniowa nie powinna prowadzić dialogu i podejmować współdziałania z pozycji roszczeniowych, będących następstwem postrzegania państwa jako konkurenta, przedmiotu drenażu czy wasalizacji. Wydaje się, że współdziałanie powinno być zapoczątkowane obiektywną diagnozą stanu rzeczy w danej dziedzinie życia społecznego czy publicznego i przedstawieniem możliwie konkretnej oferty kooperacji drugiej stronie.

B. SZCZEGÓŁOWE NORMATYWNE PRZEJAWY REALIZACJI ZASADY WSPÓŁDZIAŁANIA PAŃSTWA I ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH DLA DOBRA WSPÓLNEGO

W prawie polskim nie ma przepisów, które wyraźnie powoływałyby się na realizację zasady współdziałania państwa i związków wyznaniowych dla dobra wspólnego jako na swoje *ratio legis*. W konkordacie polskim z 1993 r. zawarto pewne postanowienia, które można interpretować w kategoriach uszczegółowienia niektórych aspektów współdziałania państwa i Kościoła na rzecz dobra wspólnego. W art. 11 układające się strony zadeklarowały wolę współdziałania na rzecz małżeństwa i rodziny będących fundamentem społeczeństwa. Jako przejaw współdziałania można uznać zapowiedź w art. 14 ust. 4, iż placówki oświatowe i wychowawcze zakładane i prowadzone przez Kościół katolicki będą dotowane przez państwo i organy samorządu terytorialnego w przypadkach i na zasadach określonych przez odpowiednie ustawy. Zgodnie z art. 22 ust. 1 traktatu działalność służąca celom humanitarnym, charytatywno-opiekuńczym, naukowym i oświatowo-wychowawczym podejmowana przez kościelne osoby prawne winna być zrównana pod względem prawnym z działalnością służącą analogicznym celom i prowadzoną przez instytucje państwowe. Z kolei według art. 25 konkordatu w każdej diecezji komisja powołana przez biskupa diecezjalnego ma współpracować z właściwymi władzami państwowymi w celu ochrony

⁴⁸ Zob. szczególnie: P. Sobczyk, *Konstytucyjna zasada konsensualnego określenia stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim*, Warszawa 2013, i P.A. Leszczyński, *Regulacja stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi określona w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, Gorzów Wielkopolski 2012.

Dobro wspólne jako determinanta relacji między państwem a Kościołami...

znajdujących się w obiektach sakralnych i kościelnych dóbr kultury o ogólnonarodowym znaczeniu oraz dokumentów archiwalnych o wartości historycznej i artystycznej. Kompetentne władze państwowe oraz Konferencja Episkopatu Polski zostały zobowiązane do opracowania zasad udostępniania dóbr kultury będących własnością lub pozostających we władaniu Kościoła.

W sferze ustawodawczej występuje pewna, niezbyt silna tendencja do realizacji zasady współdziałania państwa oraz kościołów i innych związków wyznaniowych dla urzeczywistnienia celów, które mogą być objęte zakresem pojęcia dobra wspólnego. Nie jest ono jednak używane przez ustawodawcę⁴⁹. Odpowiednie przepisy mają w większości przypadków charakter deklaracyjny. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁵⁰ państwo współdziała z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w zachowaniu pokoju, kształtowaniu warunków rozwoju kraju oraz zwalczaniu patologii społecznych. Konsekwencją tego jest dopuszczenie tworzenia instytucjonalnych form współdziałania. Według art. 16 ust. 2 w celach, o których mowa w ust. 1, oraz dla rozpatrywania problemów związanych z rozwojem stosunków między państwem a poszczególnymi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, mogą być na zasadach wzajemnego uzgodnienia tworzone różne, w tym stałe formy współdziałania⁵¹. Ponadto w myśl art. 17 wspomnianej ustawy państwo współdziała z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w ochronie, konser-

⁴⁹ W preambule ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej wśród celów wydania ustawy wymienia się „dobro osoby ludzkiej oraz potrzebę współdziałania wszystkich obywateli dla rozwoju kraju dla bezpieczeństwa narodu i państwa polskiego”.

⁵⁰ T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1153.

⁵¹ Dotychczas ustanowiono kilka instytucjonalnych form współdziałania państwa oraz niektórych kościołów i innych związków wyznaniowych. Najstabilniejsze, ustawowe podstawy działania ma Komisja Wspólna przedstawicieli rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski. Historyczne tradycje funkcjonowania komisji sięgają jeszcze 1949 r. Została ona zalegalizowana na mocy ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w RP. Art. 4 ust. 1 tej ustawy przewiduje, że komisja ta składa się z upoważnionych przedstawicieli rządu i KEP w uzgodnionej liczbie na zasadzie parytetu, a jej zadaniem jest rozpatrywanie problemów związanych z rozwojem stosunków między państwem a Kościołem oraz sprawy interpretacji tej ustawy i jej wykonywania. Ustawa milczy nt. współdziałania państwa i Kościoła szczególnie w dziedzinie dobra wspólnego. Podobna regulacja, jak w art. 4 ust. 1 ustawy z 17 maja 1989 r., została przewidziana w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. Przepis ten stanowi, że problemy związane ze stosunkami między Państwem a Kościołem oraz sprawy interpretacji rzezycznej ustawy rozpatrują wspólne zespoły składające się z upoważnionych przedstawicieli rządu RP oraz Świętego Soboru Biskupów na zasadzie parytetu. Na tej podstawie w 2007 r. utworzony został Wspólny Zespół Przedstawicieli Rządu RP i Świętego Soboru Biskupów. Ponadto na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania działają Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu RP i Polskiej Rady Ekumenicznej (od 1990 r.), Zespół do spraw Kościoła Katolickiego w RP obrządku bizantyjsko-ukraińskiego (od 2008 r.), Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu RP i Aliansu Ewangelicznego (od 2009 r.) oraz Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu RP i Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego (od 2011 r.); zob. szerzej: M. Piszcz-Czapla, *Komisje (zespoły) państwowo-kościelne*, [w:] *Leksykon prawa wyznaniowego...*, s. 162–173.

wacji, udostępnianiu i upowszechnianiu zabytków architektury, sztuki i literatury religijnej, które stanowią integralną część dziedzictwa kultury. Sformułowanie tego obowiązku prawnego jest następstwem wyrażonego w preambule ustawy z 17 maja 1989 r. przeświadczenia o historycznym wkładzie kościołów i innych związków wyznaniowych w rozwój kultury narodowej oraz krzewienie i umacnianie podstawowych wartości moralnych, a także uznania „godnej trwałego szacunku i kontynuacji tradycji tolerancji i wolności religijnej” znajdującej potwierdzenie we „współpracy Polaków różnych wyznań i światopoglądów w rozwoju i pomyślności Ojczyzny”.

Artykuł 51 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w RP obliguje instytucje państwowe i kościelne do współdziałania w zakresie ochrony, konserwacji, udostępniania i upowszechniania zabytków architektury kościelnej i sztuki sakralnej oraz ich dokumentacji, zasobów muzeów, archiwów i bibliotek będących własnością kościelną, a także dzieł kultury i sztuki o motywach religijnych, stanowiących ważną część dziedzictwa kultury polskiej⁵².

Wyrazem współdziałania państwa i związków wyznaniowych w dziedzinach mieszczących się przynajmniej w przeważającej mierze w zakresie pojęcia dobra wspólnego jest generalne zrównanie pod względem prawnym (w tym – prawno-finansowym) na mocy art. 21a ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania działalności służącej celom humanitarnym, charytatywno-opiekuńczym, naukowym i oświatowo-wychowawczym, podejmowanej przez osoby prawne kościołów i innych związków wyznaniowych z działalnością służącą analogicznym celem i prowadzoną przez instytucje państwowe.

Zgodnie z ustawą z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁵³ organy administracji rządowej oraz jednostek samorządu terytorialnego są zobowiązane współdziałać z Kościołem katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi (art. 1 ust. 3). Podobnie ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵⁴ w art. 2 ust. 2 stanowi, że pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie na zasadzie partnerstwa w szczególności z Kościołem katolickim oraz z innymi kościołami i związkami wyznaniowymi. Nie ma jednak w wymienionych regulacjach określenia szczegółowych form współdziałania

⁵² W opinii Bartosza Rakoczego wspomnianego przepisu nie można interpretować jako nakładającego na instytucje kościelne obowiązek współpracy w zakresie wskazanym w art. 51 ustawy z 1989 r. Naruszenie obowiązku współpracy przez kościelne osoby prawne nie może skutkować jakimikolwiek sankcjami (B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 316.)

⁵³ T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2137.

⁵⁴ T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1508 ze zm.

Dobro wspólne jako determinanta relacji między państwem a Kościołami...

z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w zakresie zwalczania owych negatywnych zjawisk społecznych.

Perspektywy normatywne współdziałania (współpracy) władz publicznych z podmiotami wyznaniowymi mającymi status organizacji pożytku publicznego daje ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵⁵. Sfera zadań publicznych, w której mogą prowadzić działalność organizacje pożytku publicznego, w tym podmioty wyznaniowe o takim statusie, wyraźnie obejmuje aktywność, która może być uznana za działalność na rzecz dobra wspólnego⁵⁶. Ustawodawca wprowadził zasadę generalną, iż organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, w tym z jednostkami organizacyjnymi kościołów i innych związków wyznaniowych, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów. Przewidziano wiele konkretnych form owej współpracy (zob. art. 5 ust. 2 pkt 1–7). Należy podkreślić, że w zakresie omawianej regulacji ustawodawca dąży m.in. do urzeczywistnienia zasady pełnego egalitaryzmu organizacji prowadzących działalność pożytku publicznego. Zgodnie z art. 5 ust. 3 rzeczonyj ustawy współpraca organów władzy publicznej z tymi podmiotami odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

Szczególnym przejawem współdziałania państwa i związków wyznaniowych na rzecz dobra wspólnego jest Fundusz Kościelny. Co prawda zdecydowana większość jego środków przeznaczona jest na wsparcie dobra partykularnego – składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych oraz osób przygotowujących się do stanu duchownego czy zakonnego. W pewnej mierze jednak środki funduszu służą dofinansowaniu celów zapewne mieszczących się w ramach dobra wspólnego⁵⁷. Są to: wspomaganie kościelnej działalności oświatowo-wychowawczej i opiekuńczo-wychowawczej oraz inicjatyw związanych ze zwalczaniem patologii społecznych, a także współdziałania w tym zakresie organów administracji rządowej z Kościołem katolickim w RP oraz z innymi kościołami i związkami wyznaniowymi, a ponadto konserwację i remonty obiektów sakralnych i kościelnych o wartości zabytkowej⁵⁸, wresz-

⁵⁵ T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 450 ze zm.

⁵⁶ Zob. art. 4 ust. 1 pkt 1–33 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁵⁷ Por. A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 239.

⁵⁸ Zob. § 1 pkt 1 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 23 sierpnia 1990 r. w sprawie rozszerzenia celów Funduszu Kościelnego (Dz. U. 61, poz. 354).

cie – wykonywanie działalności charytatywno-opiekuńczej⁵⁹. Doświadczenia ostatnich lat wskazują jednak, że wysokość Funduszu Kościelnego zależy w dużej mierze od uznaniowości polityków – członków rządu i izb parlamentarnych⁶⁰.

ZAKOŃCZENIE

Pojęcie dobra wspólnego jako cel normatywnego obowiązku współdziałania państwa i związków wyznaniowych (Kościola katolickiego) służy złagodzeniu niejako naturalnego napięcia w relacjach między wspomnianymi instytucjami. Jest jednym z zasadniczych elementów definiujących model tzw. przyjaznego rozdziału państwa i kościoła, czy jak chcą inni – separacji skoordynowanej tych podmiotów. Pod warunkiem zachowania przez państwo światopoglądowej neutralności może ono w praktyce odegrać pozytywną rolę w życiu społecznym w wielu jego aspektach.

Należy jednak zwrócić uwagę na wysoki stopień ogólności pojęcia dobra wspólnego. Jego wartość normatywna jest zatem ograniczona. Także w doktrynie prawa nie ma zgodności stanowisk w sprawie interpretacji pojęcia dobra wspólnego. Stwarza to niebezpieczeństwo instrumentalizacji analizowanego pojęcia we współdziałaniu państwa i związków wyznaniowych. Otwiera drogę do narzucania celów współdziałania przez politycznie i społecznie silniejszego partnera. Istnieje niebezpieczeństwo lasowania konfesyjnych celów współdziałania przez wspólnoty religijne, zwłaszcza przez Kościół katolicki, tym bardziej iż pojęcie dobra wspólnego jest głęboko zakorzenione w katolickiej nauce społecznej. To zaś grozi wyznaniową instrumentalizacją państwa i stanowionego przezeń prawa. Ustawodawstwo relatywnie rzadko konkretyzuje konstytucyjną zasadę współdziałania państwa i kościoła dla dobra wspólnego. Z reguły poprzestaje na ogólnych deklaracjach. Dotychczas najlepsze formy prawne jej urzeczywistnienia zostały przewidziane w ustawie z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Należy jednak zaznaczyć, że wspomniana ustawa nie uprzywilejowuje jednostek organizacyjnych kościołów i innych związków wyznaniowych na tle innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego. Tym samym ustawodawca w ramach wspomnianej regulacji dał wyraz swej neutralności światopoglądowej.

⁵⁹ Zob. art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy z 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (Dz. U. Nr 9, poz. 87 ze zm.).

⁶⁰ Zob. krytycznie na ten temat D. Walencik, *Wydatkowanie środków z Funduszu Kościelnego w latach 1951–2016*, [w:] *Kwestie majątkowe w prawie wyznaniowym*, red. M. Bielecki, Lublin 2018, s. 11–38.

Dobro wspólne jako determinanta relacji między państwem a Kościołami...

Pojęcie dobra wspólnego stanowi dla Kościoła katolickiego także dogodne kryterium oceny poszczególnych państw i reżimów politycznych, a wreszcie – społeczności międzynarodowej. W ostateczności może ono posłużyć do odmówienia legitymizacji władzy świeckiej. Z uwagi na swój ogólny charakter dobro wspólne jest kryterium uniwersalnym, o charakterze ponadczasowym, posiadającym co prawda znamię konfesyjne, lecz nie o ewidentnym charakterze.

W konkluzji należy ponadto zwrócić uwagę pewną niezgodność między interpretacją dobra wspólnego w preambule Konstytucji RP z 1997 r. i jej art. 1, a wykładnią analizowanego pojęcia w nauce społecznej Kościoła katolickiego. Konstytucja dobro wspólne odnosi całkiem konkretnie do państwa, względnie kraju – Rzeczypospolitej Polskiej, czyli określonej wspólnoty politycznej obywateli. Kościół natomiast interpretuje rzeczony pojęcie szerzej – jako całokształt warunków służących człowiekowi i jego zrzeczeniom do osiągnięcia doskonałości, a także w ujęciu niejako wertykalnym – jako posiadające cel transcendentalny. Istnieje zatem realne ryzyko sporu między państwem a Kościołem na tle ustalenia celu obligatoryjnego współdziałania. W tym kontekście zasadny jest postulat pewnej redukcji, ukonkretnienia i urealnienia celów kooperacji. Mogłoby to formalnie nastąpić w drodze nowelizacji deklaracji wyjaśniającej do konkordatu z 1993 r., przyjętej pierwotnie 15 kwietnia 1997 r.⁶¹

BIBLIOGRAFIA

- Boniecki A., *Dobry, soborowy...*, „Tygodnik Powszechny” 1993, nr 32, s. 2.
- Borecki P., *Geneza modelu stosunków Państwo–Kościół w Konstytucji RP*, Warszawa 2008.
- Borecki P., *Zasada równouprawnienia wyznań w prawie polskim*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2007, t. 10, s. 115–159.
- Brzozowski W., *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Warszawa 2010.
- Brzozowski W., *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 11, s. 17–28.
- Dziesięć lat polskiego konkordatu*, red. Cz. Janik, P. Borecki, Warszawa 2009.
- Encykliki Ojca Świętego Jana Pawła II*, Kraków 2000.
- Góralski W., *Konkordat polski 1993. Od podpisania do ratyfikacji*, Warszawa 1998.

⁶¹ Na potrzebę wspólnego doprecyzowania takich pojęć, jak: niezależności państwa i Kościoła, współpraca dla dobra wspólnego czy państwo prawa, wskazała także Hanna Suchocka, zob. *Dialogu brak – to sprzeczne z nauczaniem Jana Pawła II. Rozmowa z Hanną Suchocką, byłą polską premier i byłą ambasadorką RP przy Stolicy Apostolskiej*, „Wiadomości KAI” 2018, nr 31, s. 11–12.

- Góralski W., Pieńdyk A., *Zasada niezależności i autonomii Państwa i Kościoła w Konkordacie polskim z 1993 roku*, Warszawa 2000.
- Hemperek P., *Współpraca między Kościołem i państwem*, „Kościół i Prawo” 1985, t. 4, s. 79–100
- Katechizm Kościoła katolickiego*, Poznań 1994.
- Katolickie zasady relacji Państwo–Kościół a prawo polskie*, red. J. Krukowski, M. Sitarz, H. Stawniak, Lublin 2015.
- Kościóły i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu*, red. W. Uruszczak, K. Krzysztofek, M. Mikuła, Kraków 2014.
- Krucina J., *Dobro wspólne*, [w:] *Encyklopedia katolicka*, t. 3, Lublin 1979, ł. 1379–1382.
- Kwestie majątkowe w prawie wyznaniowym*, red. M. Bielecki, Lublin 2018.
- Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Mezglewski, Warszawa 2014.
- Leszczyński P.A., *Regulacja stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi określona w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, Gorzów Wielkopolski 2012.
- Mezglewski A., Misztal H., Stanisław P., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011.
- Papieska Rada „Iustitia et Pax”, *Kompendium nauki społecznej Kościoła*, Kielce 2005.
- Paprocka A., *Pojęcie dobra wspólnego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej na tle nauki społecznej Kościoła katolickiego*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” 2008, nr 2, s. 207–225.
- Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.
- Rakoczy B., *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński, Warszawa 2005.
- Sobczyk P., *Dobro wspólne jako cel współdziałania państwa z Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi*, „Kościół i Prawo” 2015, t. 4(17), nr 1, s. 169–182.
- Sobczyk P., *Konstytucyjna zasada konsensualnego określenia stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim*, Warszawa 2013.
- Sobczyk P., *Kościół a wspólnoty polityczne*, Warszawa 2005.
- Sobór Watykański II. Konstytucje, dekryty deklaracje*, Poznań 2002.
- Sutor B., *Etyka polityczna. Ujęcie całościowe na gruncie chrześcijańskiej nauki społecznej*, Warszawa 1994.
- Zubik M., *Konstytucyjne refleksje nad „dobrem wspólnym” na tle przemian w Rzeczypospolitej Polskiej w ostatniej dekadzie XX wieku*, [w:] *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, red. W.J. Wołpiuk, Warszawa 2008, s. 51–69.

STRESZCZENIE

Dobro wspólne to podstawowe pojęcie katolickiej nauki społecznej. Zostało ono wprowadzone do prawa polskiego w konkordacie z 1993 r. (art. 1), a następnie w Konstytucji RP z 1997 r. (art. 1, art. 25 ust. 3, art. 82). Pojęcie to wskazuje jeden z celów obligatoryjnego współdziałania państwa i związków wyznaniowych (Kościoła). Dzięki temu stało się ono elementem normatywnego modelu relacji państwa i Kościoła – tzw. przyjaznego rozdziału tych instytucji. Pojęcie dobra wspólnego w katolickiej nauce społecznej ma charakter ogólny, posiada szerokie znaczenie. Pojęcie to ma wyraźnie religijną konotację. W polskiej doktrynie prawa brakuje jednolitych poglądów na temat znaczenia pojęcia dobra wspólnego. Występuje silny wpływ katolickiej nauki społecznej. Zasada współdziałania państwa i związków wyznaniowych dla dobra wspólnego stosunkowo rzadko jest wyraźnie urzeczywistniana przez ustawy. Wydaje się, że najlepiej służy urzeczywistnieniu tej zasady ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Pojęcie dobra wspólnego może posłużyć Kościołowi do recenzowania państw oraz reżimów politycznych i społeczno-gospodarczych. Rysuje się niezgodność między wykładnią pojęcia dobra wspólnego w art. 1 Konstytucji RP i w preambule konstytucyjnej a rozumieniem sformułowanym przez katolicką naukę społeczną. Analizowane pojęcie stwarza niebezpieczeństwo religijnej instrumentalizacji państwa przez Kościół.

Słowa kluczowe: dobro wspólne, konstytucja, konkordat, katolicka nauka społeczna, relacje państwo–kościół.

COMMON GOOD AS A DETERMINANT OF THE RELATIONSHIP BETWEEN THE STATE
AND CHURCHES AND OTHER RELIGIOUS ORGANIZATIONS
IN CONTEMPORARY POLAND.

The common good is the basic concept of Catholic social teaching. It was introduced into Polish law in the Concordat of 1993 (Article 1) and then in the Constitution of the Republic of Poland of 1997 (Article 1, Article 25 paragraph 3, Article 82). This concept indicates one of the aims of obligatory cooperation between the state and religious associations (the Church). Thanks to this, it has become an element of the normative model of the relationship between the state and the Church – the so-called a friendly distribution of these institutions. The concept of the common good in the Catholic social teaching is of a general nature and has a broad meaning. This concept has a clearly religious connotation. In the Polish legal doctrine, there are no uniform views on the meaning of the concept of the common good. There is a strong influence of Catholic social teaching. The principle of cooperation between state and religious associations for the common good is relatively rarely implemented by laws. It seems to be best served by the implementation of this principle of the Act of 24 April 2003 on public benefit and voluntary work. The concept of a common good can be used by the Church to review states and political and socio-economic regimes. An incompatibility between

the interpretation of the concept of the common good in art. 1 of the Constitution of the Republic of Poland and in the constitutional preamble and the understanding formulated by the Catholic social teaching. The analyzed concept poses a danger to the religious instrumentalization of the state by the Church.

Keywords: common good, Constitution, Concordat, Catholic social teaching, church-state relations.