

Geneza artykułu 3 ustę 1 i 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Dopuszczalne ograniczenia wolności uzewnętrzniania religii lub przekonań

The genesis of Article 3 para. 1 and 2 of the Act of May 17, 1989, on Guarantees of Freedom of Conscience and Religion: Permissible restrictions on the freedom to manifest religion or belief

MAREK STRZAŁA*

 <https://orcid.org/0000-0003-1341-3464>

Streszczenie: Przedmiotowy art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w chwili jego wejścia w życie stanowił regulację fundamentalną dla wolności uzewnętrzniania religii i przekonań. Treść art. 3 ust. 1 ustawy wyznaniowej wyraźnie koresponduje z art. 18 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Stanowi to jednak wynik prac parlamentarnych, gdyż rządowy projekt ww. ustawy, opracowany przez Urząd do spraw Wyznań Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, odbiegał od rozwiązań przyjętych w Pakcie. W szczególności przewidywał ograniczenie wolności sumienia i wyznania, a nie tylko ograniczenie wolności uzewnętrzniania religii lub przekonań, odwoływał się też do kategorii „zdrowia” jednostki zamiast posługiwać się terminem „zdrowia publicznego” oraz traktował o podstawowych prawach i wolnościach „jednostki”, choć Pakt stanowił o podstawowych prawach i wolnościach „innych osób”. W toku prac prowadzonych przez Urząd do spraw Wyznań przygotowano co najmniej 11 projektów, zawierających odbiegające od siebie w różnym stopniu wersje przyszłego art. 3 ust. 1 i 2 ustawy. Na uwagę zasługuje fakt projektowania przepisów w znacznej części niezależnie od postanowień Paktu, występowanie w niektórych wersjach „godności osobistej” jednostki jako przesłanki ograniczenia uzewnętrzniania religii lub przekonań oraz propozycje pominięcia „zdrowia” jako takiej przesłanki.

Słowa kluczowe: polskie prawo wyznaniowe; ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania; wolność sumienia i wyznania; uzewnętrznianie religii lub przekonań; Urząd do spraw Wyznań

Abstract: Articles 3(1) and 3(2) of the Act on Guarantees of Freedom of Conscience and Religion of May 17, 1989, was at the time of its entry into force a fundamental regulation for the freedom to manifest religion or belief. The content of Article 3(1) clearly corresponds to Article 18(3) of the International Covenant on Civil and Political Rights. However, it represents the result of parliamentary work, since the government draft of the above-mentioned law, prepared by the Office for Religious Affairs of the People's Republic of Poland, deviated from the solutions adopted in the Covenant. In particular, it did not introduce restrictions on the freedom to manifest religion or belief but provided for the restriction of freedom

* Dr, Pracownia Prawa Kościelnego i Wyznaniowego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński, ul. Gołębia 9, 31-007 Kraków, e-mail: marek.strzala@uj.edu.pl.

of conscience and religion. It also referred to the category of the “health” of the individual instead of using the term “public health”, and it referenced the fundamental rights and freedoms of “the individual”, although the Covenant provided for the fundamental rights and freedoms of “other persons”. In the course of the work carried out by the Office for Religious Affairs, at least 11 drafts were prepared, containing versions of the future Articles 3(1) and 3(2) of the 1989 Act that differed from the final version to varying degrees. Noteworthy are the facts that the provisions were designed largely independently of the provisions of the Covenant; that some of the drafts used the term “personal dignity” of the individual as a premise for restricting the manifestation of religion or belief; and that there were proposals to completely omit “health” as such a premise.

Key words: Polish law on religion; Act on Guarantees of Freedom of Conscience and Religion; freedom of conscience and religion; manifestation of religion or belief; Office for Religious Affairs

Wprowadzenie

W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej regulacje prawne niejednokrotnie ograniczały w sposób nieuzasadniony realizację i manifestowanie w życiu publicznym przekonań religijnych. Normy takie realizowały założenia marksistowsko-leninowskiej koncepcji religii jako elementu przynależnego wyłącznie do sfery prywatnej. U swego schyłku, pod koniec lat 80. XX w., Polska Zjednoczona Partia Robotnicza (PZPR) i Polska Rzeczpospolita Ludowa (PRL) złądziły swoje stanowisko w tym zakresie. Planowana nowa regulacja prawna dotycząca spraw wyznaniowych miała opierać się na poszanowaniu prawa jednostki do manifestowania przekonań religijnych także w życiu publicznym, chroniąc jednocześnie jednostkę przed ingerencją władz państwowych w jej wolność religijną.

W 1989 r. wolność sumienia i wyznania w ujęciu indywidualnym była formalnie zagwarantowana w art. 82 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 3 i art. 4 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r.¹, zgodnie z którymi Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewniała obywatelom wolność sumienia i wyznania, jednocześnie zakazując zmuszania obywateli do niebrania udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych, jak też zmuszania do udziału w takich czynnościach lub obrzędach. Przepisy Konstytucji PRL nie regulowały jednak zasad, na jakich dopuszczalne byłoby wprowadzenie ograniczeń w uzewnętrznianiu religii lub przekonań. Zasady wprowadzania takich ograniczeń można było natomiast w owym czasie rekonstruować

¹ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 Lipca 1952 r., tekst jedn. Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm., dalej: Konstytucja PRL.

w oparciu o art. 18 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych², w świetle którego wolność uzewnętrzniania wyznania lub przekonań może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę i są konieczne dla ochrony bezpieczeństwa publicznego, porządku, zdrowia lub moralności publicznej albo podstawowych praw i wolności innych osób³.

Wyżej opisana sytuacja uległa zmianie w dniu 23 maja 1989 r. z chwilą wejścia w życie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁴. Ustawa ta zajmuje szczególne miejsce w polskim prawie wyznaniowym, będąc aktem przełomowym, regulującym nie tylko swobody religijne, ale także światopoglądowe, zawierającym podstawowe unormowania w zakresie praw związanych z wolnością sumienia i wyznania oraz instytucji je chroniących⁵.

Zgodnie z jej uregulowaniami uzewnętrznianie indywidualnie lub zbiorowo swojej religii lub przekonań może podlegać jedynie ograniczeniom ustawowym koniecznym do ochrony bezpieczeństwa publicznego, porządku, zdrowia lub moralności publicznej albo podstawowych praw i wolności innych osób (art. 3 ust. 1 u.g.w.s.w.), zaś korzystanie z wolności sumienia i wyznania nie może prowadzić do uchylania się od wykonywania obowiązków publicznych nałożonych przez ustawy (art. 3 ust. 2 u.g.w.s.w.).

Mylące byłoby wyciągnięcie wniosku, że kształt zacytowanych postanowień ustawy wyznaniowej (zwłaszcza art. 3 ust. 1 u.g.w.s.w.) był wynikiem

² Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, dalej: MPPOiP. Na temat klauzuli limitacyjnej zamieszczonej w art. 18 ust. 3 MPPOiP (w szczególności w zakresie konstrukcji i porównania z innymi regulacjami europejskimi) zob. Kubala 2021, 305–311.

³ Zob. też: art. 18 i art. 29 ust. 2 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka [rezolucja nr 271A [III] Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych z dnia 10 grudnia 1948 r.], tekst (wyciąg) opublikowany w: Uruszcak, Zarzycki (oprac.) 2003, 69–72, dostępny również online: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html> [dostęp: 20.11.2023]; art. 1 ust. 3 Deklaracji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych z dnia 25 listopada 1981 r. w sprawie eliminacji wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji opartych na religii lub przekonaniach, tekst opublikowany w: Uruszcak, Zarzycki (oprac.) 2003, 73–76, dostępny również online: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1981.html> [dostęp: 20.11.2023]. Należy jednak wskazać, że deklaracje te jako prawnie niewiążące nie mogły stanowić prawnych regulacji ograniczeń uzewnętrzniania religii lub przekonań. Zob. m.in. (także odnośnie do pozostałych aktów prawa międzynarodowego tego rodzaju): Olszówka 2016, 93, przyp. 422.

⁴ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, tekst pierwotny Dz. U. z 1989 r. Nr 29, poz. 155, dalej: u.g.w.s.w.

⁵ Zob. w szczególności Zieliński 2009, 53–55, 59–60 i 64–65.

założonego od początku i niekwestionowanego przeniesienia unormowań art. 18 ust. 3 MPPOiP na grunt polskiego ustawodawstwa, jak można by mniemać z treści uzasadnienia projektu ustawy skierowanego przez Radę Ministrów do Sejmu⁶ czy niektórych ówczesnych wypowiedzi w trakcie procedowania ustawy w Sejmie⁷. W rzeczywistości, ostateczny kształt przepisów ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania normujących zasady ograniczania uzewnętrzniania religii lub przekonań był wynikiem bardziej złożonego procesu, a w toku prac nad projektem ustawy ścierały się różne poglądy i zgłaszane były różne propozycje uregulowania przedmiotowej kwestii⁸. Mając na względzie fundamentalny charakter omawianego przepisu, uzasadnione jest przeprowadzenie szczegółowej analizy powstawania tej regulacji. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wyników tej analizy dokonanej w oparciu o archiwalia Urzędu do Spraw Wyznań Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (UdSW) i prezentacja genezy art. 3 ust. 1 i 2 u.g.w.s.w.

1. Założenia i początek prac

Preludium do prac nad ustawą o gwarancjach wolności sumienia i wyznania było spotkanie Zastępcy Przewodniczącego Rady Państwa Kazimierza Barcikowskiego z Prezydium Polskiej Rady Ekumenicznej, które odbyło się w dniu 2 listopada 1987 r. oraz stanowisko Sekretariatu Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (KC PZPR) z dnia 7 grudnia 1987 r. Rezultatem powyższego była decyzja o podjęciu prac nad nową

⁶ Rządowy projekt ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (druk sejmowy nr 501 Sejmu IX kadencji), https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/RARM93UUC7VXV89IXQIUC7KC38HX9Y.pdf. Zob. też: https://bs.sejm.gov.pl/F?func=direct&doc_number=000030289 [dostęp: 30.06.2023]; zob. także Archiwum Akt Nowych (dalej: AAN), Urząd do Spraw Wyznań (dalej: UdSW), 145/8, Ustawa z dnia... o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, b.d., k. 336–338; AAN, UdSW, 145/8, Notatka dla Tow. Premiera M.F. Rakowskiego o projektach aktów legislacyjnych w sprawach wyznaniowych (przedłożonych na posiedzenie Biura Politycznego KC PZPR w dniu 14 marca 1989 r., 11 III 1989), k. 365–367, s. 3.

⁷ Zob. m.in. Sprawozdanie Stenograficzne z 47. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 26 i 27 kwietnia 1989 r., https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/KPQKDXIHYTQUJ16D8QE5ARYKYJMHVL.pdf. Zob. też: https://bs.sejm.gov.pl/F?func=find-acc&acc_sequence=000049997 [dostęp: 30.06.2023], lam 53.

⁸ Zob. Pietrzak 1990, 10–11; Pietrzak 2009, 23.

regulacją wyznaniową i powołanie w ramach UdSW „Zespołu ds. Ustawy o kościołach i innych związkach wyznaniowych albo ustawy o ochronie wolności sumienia i wyznania”⁹, którego pierwsze posiedzenie odbyło się w dniu 14 marca 1988 r.¹⁰ Podjęcie prac nad ustawą wyznaniową zostało także potwierdzone podczas spotkania Przewodniczącego Rady Państwa Wojciecha Jaruzelskiego ze zwierzchnikami wspólnot religijnych zrzeszonych w Polskiej Radzie Ekumenicznej w dniu 23 marca 1988 r.¹¹ Przyjęto, że prace nad projektem miały być prowadzone przez komisję¹², zwaną niekiedy Zespołem Roboczym Urzędu do Spraw Wyznań i Polskiej Rady Ekumenicznej, współtworzoną przez stronę państwową oraz przedstawicieli związków wyznaniowych należących do Polskiej Rady Ekumenicznej¹³. Zespół ten rozpoczął pracę w maju 1988 r. i odbył 18 posiedzeń¹⁴, ale można w nim także upatrywać powstałej przeszło 3 lata później zinstytucjonalizowanej Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu i Polskiej Rady Ekumenicznej¹⁵.

Celem realizacji prac nad ustawą wyznaniową, na dzień 2 maja 1988 r. zostało zaplanowane spotkanie kierownictwa UdSW, którego przedmiotem miała być nowa regulacja prawna dotycząca związków wyznaniowych innych niż Kościół Rzymskokatolicki¹⁶. W ramach przygotowań merytorycznych do tego spotkania sporządzone zostało przez UdSW opracowanie¹⁷, przedstawiające zarys aktualnego stanu regulacji prawnych w odniesieniu do tych związków wyznaniowych. Wśród spostrzeżeń ww. pracy odnaleźć można jednak nie tylko tezy dotyczące wolności religijnej w ujęciu instytucjonalnym, ale zawiera ono również ocenę i postulaty co

⁹ Odnośnie do nazwy tego kolegium zob. wskazaną poniżej literaturę.

¹⁰ AAN, UdSW, 145/8, b.n., 17 III 1988, b.p. (poprzednio k. 10).

¹¹ Zob. AAN, UdSW, 145/8, Notatka, 28 IV 1988, k. 2–7, pkt 1; AAN, UdSW, 145/8, b.n., 12 I 1988, k. 16–19 (zob. też AAN, UdSW, 145/8, b.n., 12 I 1988, k. 31–34); AAN, UdSW, 145/8, b.n., 12 II 1988, k. 12–14 (zob. też AAN, UdSW, 145/8, b.n., 12 II 1988, k. 26–28); AAN, UdSW, 145/8, b.n., 17 II 1988, k. 10–11 (zob. też AAN, UdSW, 145/8, b.n., 17 II 1988, k. 29–30).

¹² Zasadniczo w świetle Regulaminu organizacyjnego z 1983 r. (AAN, UdSW, 128/4, Załącznik do Zarządzenia Nr 1/83 Ministra-Kierownika Urzędu do Spraw Wyznań z dnia 21 lutego 1983 r. – Regulamin organizacyjny Urzędu do spraw Wyznań, 21 II 1983, k. 3–29), kwestie dotyczące projektów aktów normatywnych należało każdorazowo uzgadniać z Biurem Prawnym (§ 8 ust. 3), do którego podstawowych zadań należały sprawy projektów aktów prawnych inicjowanych przez UdSW (§ 16 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1). Zob. też Strzała, 2020, 421.

¹³ Odnośnie do ww. okoliczności zob. Pietrzak 1990, 10–11; Pietrzak 2009, 23; Rydlewski 1992, 211.

¹⁴ Rydlewski 1992, 212.

¹⁵ Odnośnie do tego kolegium zob. m.in. Stanisław 2014, 39–40.

¹⁶ AAN, UdSW, 145/8, b.n., 28 IV 1988, k. 1.

¹⁷ AAN, UdSW, 145/8, Notatka, 28 IV 1988, k. 2–7.

do wolności religijnej w ujęciu indywidualnym. W zakresie będącym przedmiotem niniejszego artykułu, istotna jest konstatacja, że:

3. Aktualna sytuacja w sferze podstaw prawnych nierzymskokatolickich kościołów i związków wyznaniowych wymaga zmiany z kilku równolegle występujących powodów, w szczególności: [...] **nie uwzględnia sposobu artykulacji praw i wolności obywatela** [wszystkie wyróżnienia w cytatach - M.S.] właściwego dla obecnego etapu socjalistycznej odnowy w państwie oraz **stopnia gwarancji wolności sumienia i wyznania w aktach prawa międzynarodowego**, w tym szczególnie w Deklaracji w sprawie eliminowania wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji ze względu na religię lub przekonanie¹⁸.

Jak się wydaje, z powyższego cytatu wynika postulat wprowadzenia ustawowych gwarancji wolności sumienia i wyznania wzorowanych na regulacjach Deklaracji w sprawie eliminacji wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji opartych na religii lub przekonaniach, a zatem także ustawowe uregulowanie zasad dotyczących ograniczeń uzewnętrzniania religii lub przekonań. W pewnym zakresie potwierdza to umieszczenie wśród zagadnień, które miały zostać unormowane ustawą wyznaniową, kwestii zatytułowanej: „treść wolności sumienia i wyznania, jej gwarancje i granice”¹⁹ oraz – wynikająca z pierwszej propozycji treści preambuły tej ustawy²⁰ – wola kierowania się zasadami wynikającymi z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Deklaracji w sprawie eliminacji wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji opartych na religii lub przekonaniach oraz Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

¹⁸ Tamże, k. 4. W tym kontekście zwraca uwagę powołanie się w cytowanym opracowaniu przede wszystkim na Deklarację w sprawie eliminacji wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji opartych na religii lub przekonaniach, podczas gdy Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych jako wiążąca umowa międzynarodowa miał większe znaczenie.

¹⁹ AAN, UdSW, 145/8, Tematy ustawy, b.d., k. 8. Dokument ten być może stanowił załącznik do wcześniej wspomnianej notatki z dnia 28 kwietnia 1988 r.

²⁰ AAN, UdSW, 145/8, Preambuła, b.d., k. 9. Dokument ten także być może stanowił załącznik do wcześniej wspomnianej notatki z dnia 28 kwietnia 1988 r.

2. Projekt roboczy z dnia 12 kwietnia 1988 roku

Pierwszym w kolejności projektem ustawy znajdującym się w jednostce archiwalnej dotyczącej prac nad ustawą o gwarancjach wolności sumienia i wyznania był projekt oznaczony jako „projekt roboczy II”, datowany na dzień 12 kwietnia 1988 r.²¹ Tekst ten był podstawą dla dalszych prac, stąd warto przytoczyć w całości treść jego postanowień dotyczących granic uzewnętrzniania religii lub przekonań. Zgodnie z art. 1 ust. 2 cytowanego projektu:

Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mają prawo uzewnętrzniania indywidualnie czy wspólnie z innymi, prywatnie lub publicznie swojej religii lub przekonań światopoglądowych. Prawo to może podlegać jedynie ustanowionym przez ustawy ograniczeniom koniecznym dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, zdrowia lub moralności publicznej²².

Korespondowała z powyższym treść art. 1 ust. 3 przedmiotowego projektu o brzmieniu: „Nie można czynić użytku z tych praw i wolności w sposób ograniczający podstawowe prawa i wolności innych osób albo godzący w ich godność osobistą”²³.

Trudno jednoznacznie wskazać bezpośrednie źródło inspiracji dla kształtu wyżej przytoczonych propozycji treści przepisów ustawy wyznaniowej. Jak się wydaje, zasadnicza treść art. 1 ust. 1–3 ww. projektu została zaczerpnięta przede wszystkim z art. 18 ust. 1–3 MPPOiP, o czym świadczą identyczne zwroty w postaci „prawa do wolności myśli, sumienia i wyznania” czy „prawa uzewnętrzniania indywidualnie czy wspólnie z innymi,

²¹ AAN, UdSW, 145/8, Projekt roboczy II, 12 IV 1988, k. 20–25. Oznaczenie, iż był to „drugi” projekt roboczy, niekoniecznie oznacza, że istniał chronologicznie wcześniejszy projekt ustawy wyznaniowej. Konsekwencją rozdzielenia prac nad ustawą regulującą status Kościoła Katolickiego oraz ustawą regulującą status pozostałych wspólnot religijnych funkcjonujących w Polsce było utworzenie dwóch zespołów redakcyjnych. Zespół opracowujący projekt drugiej z ustaw określany był jako Zespół Redakcyjny II (zob. m.in. AAN, UdSW, 145/8, b.n., b.d., k. 86). Możliwe zatem, że oznaczenie „Projekt roboczy II” wskazywało na drugi zespół redakcyjny i drugą z opracowywanych ustaw, nie zaś na drugą wersję projektu przyszłej ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

²² AAN, UdSW, 145/8, Projekt roboczy II, 12 IV 1988, k. 20.

²³ Tamże.

prywatnie lub publicznie²⁴. Obie regulacje nie są jednak identyczne. Artykuł 18 MPPOiP w osobnych jednostkach redakcyjnych traktuje o uprawnieniach pozytywnych (art. 18 ust. 1) oraz o ograniczeniach wolności uzewnętrzniania religii (art. 18 ust. 3), przy czym prawo uzewnętrzniania religii jest potraktowane łącznie z innymi uprawnieniami w ramach art. 18 ust. 1 MPPOiP. Natomiast omawiany projekt z uprawnień (art. 1 ust. 1) wyodrębnia prawo uzewnętrzniania, poświęcając mu osobny art. 1 ust. 2 i dołączając w tym samym artykule zasady ograniczenia tego uprawnienia. Próżno również szukać w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych odpowiednika zacytowanego wyżej art. 1 ust. 3 projektu.

3. Projekt z dnia 27 września 1988 roku

W dniu 27 września 1988 r. odbyło się posiedzenie Zespołu Redakcyjnego, którego przedmiotem był projekt²⁵ ustawy wyznaniowej zmodyfikowany względem projektu roboczego z dnia 12 kwietnia 1988 r. Zmiany polegały na wyodrębnieniu zdania drugiego z treści dotychczasowego art. 1 ust. 2 projektu z dnia 12 kwietnia 1988 r. i połączeniu go z dotychczasowym art. 1 ust. 3 tego projektu, przy przeniesieniu całości do art. 1 ust. 4 projektu z dnia 27 września 1988 r. Zmiany obrazuje poniższe zestawienie (wytluszczonym drukiem zaznaczono relewantne fragmenty).

²⁴ W art. 1 ust. 2 zdanie pierwsze projektu z dnia 12 kwietnia 1988 r. terminy „prywatnie” i „publicznie” są jedynie zamienione miejscami.

²⁵ AAN, UdSW, 145/8, Ustawa z dnia... o realizacji wolności sumienia i wyznania /makieta/, b.d., k. 39–43. Dokument ten nie wymienia daty swojego powstania, nie ma jednak wątpliwości, że był on podstawą prac Zespołu Redakcyjnego w dniu 27 września 1988 r. W uproszczeniu zatem, na potrzeby niniejszego opracowania, dokument ten będzie określany projektem z dnia 27 września 1988 r.

Projekt roboczy II z dnia 12 kwietnia 1988 r.:

art. 1 ust. 2: „Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mają prawo uzewnętrzniania indywidualnie czy wspólnie z innymi, prywatnie lub publicznie swojej religii lub przekonań światopoglądowych. **Prawo to może podlegać jedynie ustanowionym przez ustawy ograniczeniom koniecznym dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, zdrowia lub moralności publicznej**”.

art. 1 ust. 3: „**Nie można czynić użytku z tych praw i wolności w sposób ograniczający podstawowe prawa i wolności innych osób albo godzący w ich godność osobistą**”.

Projekt z dnia 27 września 1988 r.:

art. 1 ust. 2: „Prawo to obejmuje wolność wyboru religii lub przekonań w sprawach religii, uzewnętrzniania ich indywidualnie i zbiorowo, prywatnie i publicznie, w tym wyrażania poglądów lub zachowania milczenia”.

art. 1 ust. 4: „**Prawo to może podlegać jedynie ustanowionym przez ustawy ograniczeniom koniecznym dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, zdrowia lub moralności publicznej, albo podstawowych praw i wolności lub godności osobistej innych osób**”²⁶.

Przedmiotowa zmiana nie miała wyłącznie charakteru technicznego. W projekcie z dnia 12 kwietnia 1988 r. ograniczenie, o którym mowa w art. 1 ust. 2 zdanie drugie tego projektu, dotyczyło wyłącznie ograniczeń prawa uzewnętrzniania religii lub przekonań światopoglądowych. Po zmianie – art. 1 ust. 4 projektu z dnia 27 września 1988 r. odnosił się do prawa, o którym była mowa w art. 1 ust. 1 oraz art. 1 ust. 2 tego projektu, tj. do „prawa do wolności sumienia i wyznania” jako takiego, a nie tylko do jednego z jego składowych, jakim było prawo uzewnętrzniania religii lub przekonań. Wśród wielu uwag²⁷ zgłoszonych do projektu z dnia 27 września 1988 r. w trakcie posiedzenia Zespołu Redakcyjnego obradującego w tym samym dniu, znalazł się m.in. postulat rozważenia, czy „zdrowie” stanowi

²⁶ Dodatkowo w art. 2 ust. 2 projektu wprowadzono zasadę, że korzystanie z tego prawa (do wolności sumienia i wyznania) nie może prowadzić do uchylania się od wykonywania obowiązków obywatelskich, bądź przewidzianych w ustawach zastępczych form tych obowiązków. Zob. też art. 2 ust. 3 projektu dotyczący zakładów administracyjnych.

²⁷ Przykładowo wśród nich znalazła się uwaga dotycząca ustalenia oficjalnej nazwy Deklaracji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych z dnia 25 listopada 1981 r. w sprawie eliminacji wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji opartych na religii lub przekonaniach, celem wprowadzenia jej do preambuły w miejsce wcześniejszego jej określenia.

wartość, z powodu której potrzebne jest umożliwienie ograniczenia wolności sumienia i wyznania²⁸.

4. Projekt z dnia 11 października 1988 roku

Po kolejnym posiedzeniu Zespołu Redakcyjnego w dniu 3 października 1988 r.²⁹, Polska Rada Ekumeniczna przygotowała własny projekt przepisów ustawy wyznaniowej, oddzielnie dla różnych rozdziałów. Po projekcie rozdziału drugiego („Swoboda działalności kościołów i związków wyznaniowych”) z dnia 25 września 1988 r.³⁰, regulacji dotyczącej rejestracji związków wyznaniowych³¹, Polska Rada Ekumeniczna przedstawiła także własną łączną propozycję preambuły oraz rozdziałów pierwszego („Indywidualna wolność sumienia i wyznania”) i ponownie rozdziału drugiego („Swoboda działalności kościołów i związków wyznaniowych”)³². Projektowane w tym ostatnim dokumencie przepisy dotyczące ograniczeń uzewnętrzniania religii i przekonań znacząco odbiegały od wcześniej opisanych propozycji. Po zagwarantowaniu wszystkim mieszkańcom kraju wolności sumienia (art. 1), projekt przewidywał przykładowy katalog uprawnień wynikających z tej wolności (art. 2), a następnie ograniczenia uprawnień z ww. katalogu³³. Osobno, w art. 6 (ostatnim w tym rozdziale), przewidywano regulację o treści: „Granice korzystania z wolności sumienia i wyznania wyznaczają

²⁸ AAN, UdSW, 145/8, Załącznik do notatki z posiedzenia Zespołu Redakcyjnego w dniu 27.09.1988 r., b.d., k. 35–38.

²⁹ Zob. AAN, UdSW, 145/8, b.n., b.d., k. 96.

³⁰ AAN, UdSW, 145/8, Ustawa o realizacji wolności sumienia i wyznania, 25 IX 1988, k. 46–47.

³¹ AAN, UdSW, 145/8, Powstawanie kościołów i związków wyznaniowych, 10 X 1988, k. 63–64.

³² AAN, UdSW, 145/8, Ustawa z dnia... o realizacji wolności sumienia i wyznania, 5 X 1988, k. 68–72.

³³ Zob. art. 3 lit. a projektu Polskiej Rady Ekumenicznej z dnia 10 października 1988 r.: „Korzystanie z uprawnień określonych art. 2 nie może prowadzić do uchylania się od wykonania nałożonych przez ustawy bądź przewidzianych w ustawach ich zastępczych form”. Artykuł 3 lit. b tego projektu przewidywał, że korzystanie z ww. uprawnień w zakładach służby zdrowia i opieki społecznej, zakładach karnych, poprawczych, wychowawczych czy aresztach śledczych, jak też przez osoby odbywające służbę wojskową, podlegać będzie jedynie ograniczeniom „wynikającym ze specyfiki funkcjonowania tych instytucji i zakładów, określonym przez rozporządzenia właściwych ministrów”.

przepisy ogólnie obowiązujących ustaw, chroniące porządek, bezpieczeństwo i moralność publiczną oraz zdrowie, wolność, prawa i godność jednostki”³⁴.

Strona państwowa przygotowała własną propozycję w postaci projektu z dnia 11 października 1988 r.³⁵ Był on w zakresie regulacji ograniczeń wolności sumienia i wyznania niemal tożsamy z treścią projektu z dnia 27 września 1988 r. Projektowany art. 1 ust. 4 ponownie przewidywał, że: „Wolność sumienia i wyznania może podlegać jedynie ustanowionym przez ustawy ograniczeniom koniecznym dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, zdrowia lub moralności publicznej, albo podstawowych praw, wolności, zdrowia lub godności osobistej innych osób”³⁶. Porównując to z poprzednim projektem, zmiana polegała wyłącznie na zastąpieniu zwrotu „prawo [do wolności sumienia i wyznania]”, terminem „wolność sumienia i wyznania”.

Propozycja państwowa z dnia 11 października 1988 r. stała się podstawą tekstu uzgodnionego datowanego na ten sam dzień³⁷ (pomimo uzgodnienia prace nad omawianymi przepisami trwały dalej – opis poniżej). W szczególności regulujący ograniczenia art. 1 ust. 4 pierwszego z projektów zmienił swoją numerację, stając się art. 3 ust. 1 tekstu uzgodnionego. Zmianie uległa także kolejność niektórych podstaw ograniczeń, w ten sposób, że kategoria „zdrowia” została oddzielona od kategorii moralności publicznej (co dawało mniejszy asumpt do przyjmowania, że przepis dotyczył zdrowia publicznego) oraz usunięto zwrot „innych osób”. Ponadto, ograniczenie dotychczas uregulowane w art. 2 ust. 2, dotyczące zakazu uchylania się od obowiązków ustawowych, zostało przeniesione do art. 3 ust. 2 tekstu uzgodnionego. W konsekwencji nowo projektowany art. 3 w całości został poświęcony ograniczeniom wolności sumienia i wyznania, zaś ograniczenia tego

³⁴ Oceniając zasadniczo negatywnie osobne unormowanie ograniczeń w korzystaniu z uprawnień wynikających z wolności sumienia i wyznania oraz ograniczeń w korzystaniu z samej ww. wolności z uwagi na niespójność takiej regulacji, jak też z powodu ogólnego odesłania do ograniczeń wynikających z aktów niższej rangi niż ustawa, należy wskazać, że cenne było w tym projekcie m.in. łączne potraktowanie porządku, bezpieczeństwa i moralności jako wartości publicznych (natomiast w ujęciu art. 6 przedmiotowego projektu przesłanka „zdrowia” nie miała już takiego charakteru).

³⁵ AAN, UdSW, 145/8, Ustawa z dnia... o realizacji wolności sumienia i wyznania (makieta), 11 X 1988, k. 73–78.

³⁶ Tamże, k. 74.

³⁷ AAN, UdSW, 145/8, Ustawa z dnia... o realizacji wolności sumienia i wyznania, 11 X 1988, k. 48–54.

rodzaju zostały zamieszczone łącznie w jednej jednostce redakcyjnej, co należy ocenić pozytywnie. Zmiany obrazuje poniższe zestawienie (wyfłuszczonym drukiem zaznaczono relewantne fragmenty).

Propozycja strony państwowej z dnia 11 października 1988 r.:

art. 1 ust. 4: „Wolność sumienia i wyznania może podlegać jedynie ustanowionym przez ustawy ograniczeniom koniecznym dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, **zdrowia lub moralności publicznej**, albo podstawowych praw, wolności lub godności osobistej innych osób”.

art. 2 ust. 3: „Korzystanie z wolności sumienia i wyznania **odbywa się z zachowaniem przepisu art. 1 ust. 3 i 4** i nie może prowadzić do uchylania się od wykonania nałożonych przez ustawę obowiązków obywatelskich, bądź przewidzianych w ustawach zastępczych form tych obowiązków”.

Tekst uzgodniony z dnia 11 października 1988 r.:

art. 3 ust. 1: „Wolność sumienia i wyznania może podlegać jedynie ustanowionym przez ustawy ograniczeniom koniecznym dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, **moralności publicznej**, albo podstawowych praw, wolności, **zdrowia** lub godności osobistej”.

art. 3 ust. 2: „Korzystanie z wolności sumienia i wyznania nie może prowadzić do uchylania się od wykonania nałożonych przez ustawę obowiązków obywatelskich, bądź przewidzianych w ustawach zastępczych form tych obowiązków”.

5. Projekt z dnia 22 listopada 1988 roku

W trakcie kolejnych posiedzeń Zespołu Redakcyjnego w dniach: 21 października 1988 r., 3 listopada 1988 r. i 17 listopada 1988 r. przedmiotem dyskusji były przede wszystkim przepisy dotyczące stosunku państwa do wspólnot religijnych, ich statusu oraz rejestrowania związków wyznaniowych³⁸. Naturalne było więc, że kolejny projekt datowany na dzień 22 listopada 1988 r.³⁹ (opatrzonej adnotacją „Stan prac w dniu 22.11.1988 r.) powtarzał bez zmian treść art. 3 ust. 1 i 2 projektu z dnia 11 października 1988 r., przy zachowaniu również tej samej numeracji. W pisemnych uwagach Konsystorza

³⁸ Zob. AAN, UdSW, 145/8, b.n., b.d., k. 96 i 102.

³⁹ AAN, UdSW, 145/8, Ustawa z dnia... o realizacji wolności sumienia i wyznania (makieta), b.d., k. 117–131.

Kościółu Ewangelicko-Reformowanego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 9 stycznia 1989 r.⁴⁰ postulowano jedynie takie uzupełnienie projektowanego art. 3 ust. 2, które wprost regulowałoby prawo do odbywania zastępczej służby wojskowej. Natomiast Polska Rada Ekumeniczna zgłosiła swoje uwagi w trakcie posiedzenia Zespołu Roboczego w dniu 13 grudnia 1988 r. Na posiedzeniu tym w odniesieniu do omawianej regulacji postulowane zmiany miały charakter wyłącznie redakcyjny, polegający na zmianie kolejności wyrazów⁴¹. Zmiany obrazuje poniższe zestawienie (wytluszczonym drukiem zaznaczono relewantne fragmenty).

Stan prac z dnia 22 listopada 1988 r.:

art. 3 ust. 1: „Wolność sumienia i wyznania może podlegać jedynie ustanowionym przez ustawy **ograniczeniom** koniecznym dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, moralności publicznej, albo podstawowych praw, wolności, zdrowia lub godności osobistej”.

art. 3 ust. 2: „Korzystanie z wolności sumienia i wyznania nie może prowadzić do uchylania się od wykonania nałożonych przez ustawę **obowiązków obywatelskich**, bądź przewidzianych w ustawach zastępczych form tych obowiązków”.

Uwagi z posiedzenia Zespołu Redakcyjnego z dnia 13 grudnia 1988 r.:

art. 3 ust. 1: „Wolność sumienia i wyznania może podlegać jedynie **ograniczeniom** ustanowionym przez ustawy koniecznym dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, moralności publicznej, albo podstawowych praw, wolności, zdrowia lub godności osobistej”.

art. 3 ust. 2: „Korzystanie z wolności sumienia i wyznania nie może prowadzić do uchylania się od wykonywania **obowiązków obywatelskich** nałożonych przez ustawę, bądź przewidzianych w ustawach zastępczych form tych obowiązków”.

⁴⁰ AAN, UdSW, 145/8, b.n., 9 I 1989, k. 132–133.

⁴¹ AAN, UdSW, 145/8, Uwagi do projektu Ustawy (stan z 22.11.[19]88) omówiono na posiedzeniu Zespołu Redakcyjnego w dniu 13.12.[19]88 r., b.d., k. 135–138.

6. Projekty z dnia 5 stycznia 1989 roku i 10 stycznia 1989 roku

W dalszej kolejności (m.in. na posiedzeniach w dniach 10 stycznia 1989 r. i 19 stycznia 1989 r.⁴²) prace prowadzono nad kopią tekstu drukowanego w postaci maszynopisu (prawdopodobnie zachowanej odbitki) wersji z dnia 22 listopada 1989 r. Zmiana polegała na tym, że treść kolejnego projektu naniesiona została odręcznie na karty wyżej wymienionego maszynopisu (z dodanymi gdzieś odręcznie zapisanymi kartami zawierającymi dodawane przepisy), podczas gdy poprzednio tekst projektu przygotowany był tekstem maszynowym, na który dopiero наносzono odręcznie uwagi, które z kolei były uwzględniane w kolejnej wersji przygotowanej maszynowo. Projekt⁴³, o którym mowa, w prawym górnym rogu zawiera przekreślenie adnotacji „Stan prac w dniu 22.11.1988 r.” wraz z odręcznym dopiskiem: „Projekt z 05.01.89 r.” W projekcie tym wcześniej opisane uwagi poczynione w dniu 13 grudnia 1988 r., zostały uwzględnione połowicznie. Mianowicie, odręcznie zaznaczono proponowane przeniesienie słów „obowiązków obywatelskich” w art. 3 ust. 2 projektu.

Zmiana powyższa utrzymała się również w kolejnym projekcie z dnia 10 stycznia 1989 r.⁴⁴ Projekt ten wprowadzał dodatkowe zmiany o charakterze porządkującym w postaci zgrupowania przesłanek ograniczenia wolności sumienia i wyznania objętych dookreśleniem „publiczności”. W proponowanym nowym kształcie art. 3 ust. 1 wolność sumienia i wyznania miała podlegać ograniczeniom koniecznym dla ochrony „bezpieczeństwa, porządku i moralności publicznej”; przy uniknięciu powtórzenia w sformułowaniu, że wolność sumienia i wyznania podlega ograniczeniom koniecznym dla ochrony „bezpieczeństwa i porządku publicznego” oraz „moralności publicznej”.

Zmiany obrazuje poniższe zestawienie (wyfłuszczonym drukiem zaznaczono relewantne fragmenty).

⁴² Zob. AAN, UdSW, 145/8, b.n., 13 XII 1988–10 I 1989–19 I 1989, k. 229.

⁴³ AAN, UdSW, 145/8, Ustawa z dnia... o realizacji wolności sumienia i wyznania (makieta), 5 I 1989, k. 152–167.

⁴⁴ AAN, UdSW, 145/8, Ustawa z dnia... o realizacji wolności sumienia i wyznania, b.d., k. 170–182.

Projekt z dnia 5 stycznia 1989 r.:

art. 3 ust. 1: „Wolność sumienia i wyznania może podlegać jedynie ustanowionym przez ustawy ograniczeniom koniecznym dla **ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, moralności publicznej**, albo podstawowych praw, wolności, zdrowia lub godności osobistej”.

art. 3 ust. 2: „Korzystanie z wolności sumienia i wyznania nie może prowadzić do uchylania się od wykonywania obowiązków obywatelskich nałożonych przez ustawę, bądź przewidzianych w ustawach zastępczych form tych obowiązków”.

Projekt z dnia 10 stycznia 1989 r.:

art. 3 ust. 1: „Wolność sumienia i wyznania może podlegać jedynie ograniczeniom ustanowionym przez ustawy, koniecznym dla **ochrony bezpieczeństwa, porządku i moralności publicznej**, albo podstawowych praw, wolności, zdrowia lub godności osobistej”.

art. 3 ust. 2: „Korzystanie z wolności sumienia i wyznania nie może prowadzić do uchylania się od wykonywania obowiązków obywatelskich nałożonych przez ustawy, bądź przewidzianych w ustawach zastępczych form tych obowiązków”.

7. Projekt roboczy ustawy z dnia 21 lutego 1989 roku

W trakcie kolejnych spotkań Zespołu Roboczego w dniach: 31 stycznia 1989 r., 7 lutego 1989 r. i 21 lutego 1989 r., pracowano głównie nad statusem kościołów i innych związków wyznaniowych, ich likwidacją oraz nad przepisami przejściowymi i końcowymi⁴⁵. Jak wynika z odrębnych poprawek na projekcie z dnia 10 stycznia 1989 r., ostateczna wersja art. 3 ust. 1 i 2 ustawy wyznaniowej była nadal przedmiotem debaty. Naniesione na tym projekcie poprawki zostały przeniesione do projektu z dnia 21 lutego 1989 r.⁴⁶, opisanego jako projekt roboczy ustawy. Zmiany nie miały już wyłącznie charakteru redakcyjnego, lecz polegały także na wprowadzeniu nowych terminów lub wykreśleniu niektórych fragmentów. Tak było w przypadku zmiany pojęcia „godności osobistej” na „godność jednostki” oraz skreślenia słów „bądź przewidzianych w ustawach zastępczych form tych obowiązków”. Prawdopodobnie właśnie ten ostatni projekt był przedmiotem obrad Biura Politycznego KC PZPR w dniu 14 marca 1989 r., o których wspomina uzasadnienie finalnego projektu. Zmiany obrazuje poniższe zestawienie (wytluszczonym drukiem zaznaczono relewantne fragmenty).

⁴⁵ Zob. AAN, UdSW, 145/8, b.n., 31 I 1989–7 II 1989, k. 226–228.

⁴⁶ AAN, UdSW, 145/8, Ustawa z dnia... o realizacji wolności sumienia i wyznania, b.d., k. 203–220.

Projekt z dnia 10 stycznia 1989 r.:

art. 3 ust. 1: „Wolność sumienia i wyznania może podlegać jedynie ograniczeniom ustanowionym przez ustawy, koniecznym dla **ochrony bezpieczeństwa, porządku i moralności publicznej**, albo podstawowych praw, wolności, zdrowia lub godności **osobistej**”.

art. 3 ust. 2: „Korzystanie z wolności sumienia i wyznania nie może prowadzić do uchylenia się od wykonywania obowiązków obywatelskich nałożonych przez ustawy, **bądź przewidzianych w ustawach zastępczych form tych obowiązków**”.

Projekt z dnia 21 lutego 1989 r.:

art. 3 ust. 1: „Wolność sumienia i wyznania może podlegać jedynie ograniczeniom ustawowym koniecznym dla ochrony bezpieczeństwa, porządku i moralności publicznej, albo podstawowych praw, wolności, zdrowia lub godności **jednostki**”.

art. 3 ust. 2: „Korzystanie z wolności sumienia i wyznania nie może prowadzić do uchylenia się od wykonywania obowiązków obywatelskich nałożonych przez ustawy”.

8. Projekty z dnia 2 kwietnia 1989 roku, 3 kwietnia 1989 roku i 5 kwietnia 1989 roku

Pierwsze dni kwietnia 1989 r. były czasem finalizowania projektu przyszłej ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Na dzień 2 kwietnia 1989 r. datowany jest dokument zatytułowany „Poprawki i uzupełnienia do projektu ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania”⁴⁷. Zawierał on kluczową propozycję zmiany art. 3 ust. 1 projektu poprzez usunięcie zdrowia i godności jednostki z katalogu wartości umożliwiających zgodne z prawem ograniczenie wolności sumienia i wyznania. Dodatkowo zmienił on numerację art. 3 projektu na art. 4 oraz modyfikował zamieszczone w art. 3 ust. 3 (po zmianach art. 4 ust. 3) uprawnienie do odbywania zastępczej służby wojskowej. Zmiany obrazuje poniższe zestawienie (wytluszczone drukiem zaznaczono relewantne fragmenty).

⁴⁷ AAN, UdSW, 145/8, Poprawki i uzupełnienia do projektu ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (z 21.02.1989), 2 IV 1989, k. 246–257.

Projekt z dnia 21 lutego 1989 r.

art. 3 ust. 1: „Wolność sumienia i wyznania może podlegać jedynie ograniczeniom ustawowym koniecznym dla ochrony bezpieczeństwa, porządku i moralności publicznej, albo **podstawowych praw, wolności, zdrowia lub godności jednostki**”.

art. 3 ust. 2: „Korzystanie z wolności sumienia i wyznania nie może prowadzić do uchylania się od wykonywania obowiązków obywatelskich nałożonych przez ustawy”.

Uwagi z dnia 2 kwietnia 1989 r.⁴⁸

art. 4 ust. 1: „Wolność sumienia i wyznania może podlegać jedynie ograniczeniom ustawowym koniecznym dla ochrony bezpieczeństwa, porządku i moralności publicznej, albo **podstawowych praw i wolności jednostki**”.

art. 4 ust. 2: „Korzystanie z wolności sumienia i wyznania nie może prowadzić do uchylania się od wykonywania obowiązków obywatelskich nałożonych przez ustawy”.

Przedstawione wyżej zmiany uwzględniono w projekcie z dnia 3 kwietnia 1989 r.⁴⁹ Swoje uwagi przedstawiła Komisja Konsystorza i Wydziału Synodalnego Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego⁵⁰, postulując nadanie art. 4 ust. 1 brzmienia: „Wolność sumienia i wyznania może podlegać jedynie ograniczeniom ustawowym koniecznym dla ochrony podstawowych praw i wolności jednostki albo porządku i moralności publicznej”. Należy jednak wskazać, że uczyniła to pismem z dnia 19 kwietnia 1989 r.⁵¹, a więc już po przekazaniu projektu ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania przez UdSW do Urzędu Rady Ministrów.

⁴⁸ Tekst dokumentu zawierał opis zmian bez przytaczania w całości treści przepisów. Cytowana treść przepisów stanowi rekonstrukcję tekstu poprzez zastosowanie sformułowanych w tekście dokumentu uwag do tekstu poprzedniego.

⁴⁹ AAN, UdSW, 145/8, Ustawa z dnia... o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, 3 IV 1989, k. 273–293

⁵⁰ AAN, UdSW, 145/8, Wyciąg z Protokołu z posiedzenia Komisji Konsystorza i Wydziału Synodalnego w sprawie projektu Ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, które odbyło się w Warszawie w dn. 4 kwietnia 1989 r., b.d., k. 351–354.

⁵¹ AAN, UdSW, 145/8, b.n., 19 IV 1989, k. 350.

9. Końcowy projekt z dnia 5 kwietnia 1989 roku

W dniu 5 kwietnia odbyło się spotkanie Zastępcy Przewodniczącego Rady Państwa Kazimierza Barcikowskiego, Kierownika UdSW Władysława Loranca oraz zwierzchników wspólnot religijnych należących do Polskiej Rady Ekumenicznej, w trakcie którego przyjęto i parafowano jako uzgodniony przez obie strony tekst projektu ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁵². Projekt⁵³ ten jednak odbiegał nieco od wersji pochodzącej sprzed dwóch dni, a datowanej na dzień 3 kwietnia 1989 r. Mianowicie, ponownie wprowadzono zdrowie jednostki jako dopuszczalną przesłankę ograniczenia wolności sumienia i wyznania. Zmiany obrazuje poniższe zestawienie (wytluszczoneym drukiem zaznaczono relewantne fragmenty).

Projekt z dnia 3 kwietnia 1989 r.:

art. 3 ust. 1: „Wolność sumienia i wyznania może podlegać jedynie ograniczeniom ustawowym koniecznym dla ochrony bezpieczeństwa, porządku i moralności publicznej, albo **podstawowych praw i wolności jednostki**”.

art. 3 ust. 2: „Korzystanie z wolności sumienia i wyznania nie może prowadzić do uchylania się od wykonywania obowiązków obywatelskich nałożonych przez ustawy”.

Projekt z dnia 5 kwietnia 1989 r.:

art. 3 ust. 1: „Wolność sumienia i wyznania może podlegać jedynie ograniczeniom ustawowym koniecznym dla ochrony bezpieczeństwa, porządku i moralności publicznej, albo **podstawowych praw, wolności i zdrowia jednostki**”.

art. 3 ust. 2: „Korzystanie z wolności sumienia i wyznania nie może prowadzić do uchylania się do [pisownia oryginalna – M.S.] wykonywania obowiązków obywatelskich nałożonych przez ustawy”.

⁵² AAN, UdSW, 145/8, Protokół przyjęcia i parafowania projektu ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (z 21.02.1989), 5 IV 1989, k. 312.

⁵³ AAN, UdSW, 145/8, Ustawa z dnia... o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, b.d., k. 313–342.

10. Procedowanie ustawy w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej

Pismem z dnia 5 kwietnia 1989 r.⁵⁴ powyższy projekt przekazano do Urzędu Rady Ministrów z prośbą o skierowanie go pod obrady rządu, a także z wyjaśnieniem, że z uwagi na założony termin przedstawienia projektu Radzie Ministrów nie przeprowadzono uzgodnień międzyresortowych. Wskazano jednocześnie, że w dniu 14 marca 1989 r. z projektem ustawy zapoznano się Biuro Polityczne KC PZPR. Nadmienić należy, że końcowy projekt różnił się jednak od projektu przedstawionego Biuru Politycznemu KC PZPR.

Przekazanie projektu przez UdSW nie było jednak końcem jego udziału w procedowaniu projektu ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Pismem z dnia 10 kwietnia 1989 r.⁵⁵, urząd przekazał autopoprawki do projektu oraz propozycje usunięcia powtórzeń w przepisach intertemporalnych i końcowych, które miały być wzięte pod uwagę przez Radę Ministrów obradującą w tym samym dniu (brak było wśród nich zmian dotyczących art. 3 projektu). Wniosek ten nie uwzględniał części poprawek zgłoszonych zarówno przez urzędy państwowe, jak i wspólnoty religijne⁵⁶. Wśród nich znajdował się, zgłoszony przez Kościół Ewangelicko-Augsburski wspomnianym już wcześniej pismem z dnia 19 kwietnia 1989 r.⁵⁷, postulat zastąpienia w art. 3 ust. 1 projektu zwrotu: „do ochrony bezpieczeństwa, porządku i moralności publicznej, albo podstawowych praw, wolności i zdrowia jednostki”, słowami: „dla ochrony podstawowych praw i wolności jednostki albo porządku i moralności publicznej”. Warto wskazać, że zmiana ta skutkowałaby istotnym ograniczeniem katalogu dopuszczalnych przesłanek ograniczenia wolności sumienia i wyznania poprzez wyeliminowanie z katalogu tych przesłanek zarówno bezpieczeństwa publicznego, jak i „zdrowia jednostki”. Pomijając fakt, że zmiana przyimka z „do” na „dla” była bezprzedmiotowa, gdyż ww. projekt posługiwał się już słowem „dla”, można dodać, że zmianie uległaby również kolejność ww. przesłanek, co mogło dawać asumpt do ich hierarchizowania i przydawania pierwszeństwa wartościom *iura aliorum* przed *bonum commune*. W odniesieniu do wyżej

⁵⁴ AAN, UdSW, 145/8, b.n., 5 IV 1989, k. 343.

⁵⁵ AAN, UdSW, 145/8, b.n., 10 IV 1989, k. 348.

⁵⁶ Nieuwzględnione zgłoszone poprawki zostały przedstawione w zbiorczym opracowaniu, zob. AAN, UdSW, 145/8, Projekt ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Poprawki, których Urząd do Spraw Wyznań nie zakwalifikował do autopoprawek, b.d., k. 360–361.

⁵⁷ AAN, UdSW, 145/8, b.n., 19 IV 1989, k. 350.

opisanej propozycji zachowała się uwaga o treści: „Użyta formuła występuje w dokumentach międzynarodowych”, choć projekt uzgodniony w dniu 5 kwietnia 1989 r. różnił się od odnośnych postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Ostatecznie w skierowanym do Sejmu projekcie wymieniono w art. 3 ust. 1 projektu przymimek „dla” na słowo „do” oraz poprawiono oczywistą omyłkę pisarską w treści art. 3 ust. 2 w postaci zwrotu „uchylania się do wykonywania obowiązków”, który zastąpiono sformułowaniem „uchylania się od wykonywania obowiązków”.

W trakcie prac parlamentarnych⁵⁸ propozycję UdSW co do treści art. 3 ust. 1 i 2 projektu ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania istotnie zmodyfikowano. Na wniosek Konwentu Seniorów z dnia 17 kwietnia 1989 r.⁵⁹, na posiedzeniu Sejmu w dniu 26 kwietnia 1989 r., jednogłośnie powołano Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektów ustaw: o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o ubezpieczeniu społecznym duchownych⁶⁰. W jej ramach, specjalnie na potrzeby prac nad projektem przyszłej ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, powołano podkomisję o nazwie: „Podkomisja do rozpatrzenia projektu ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania”. Przedmiotowa podkomisja w swoim stanowisku podjętym w dniu 28 kwietnia 1989 r.⁶¹ nie dokonywała punktowych zmian treści art. 3 ust. 1 projektu (w przeciwieństwie do tego przepisu modyfikacja art. 3 ust. 2 projektu polegała wyłącznie na zmianie „obowiązków obywatelskich” na „obowiązki publiczne”), lecz zaprojektowała w całości nowe brzmienie tego przepisu o treści:

⁵⁸ Zob. Pietrzak 2009, 25–26.

⁵⁹ Zob. Wniosek Konwentu Seniorów w sprawie powołania Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o ubezpieczeniu społecznym duchownych z dnia 17 kwietnia 1989 r. (druk sejmowy nr 509 Sejmu IX kadencji), https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/ENF3L571SIQAAYXAXN7K76NGQG2QDS.pdf. Zob. też: https://bs.sejm.gov.pl/F?func=direct&doc_number=000030297 [dostęp: 30.06.2023].

⁶⁰ Zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 47. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 26 i 27 kwietnia 1989 r., łam 57–58.

⁶¹ AAN, UdSW, 145/8, Poprawki do projektu ustawy o wolności sumienia i wyznania przyjęte przez Podkomisję Komisji Nadzwyczajnej na posiedzeniu w dniu 28 kwietnia 1989 r. przy udziale przedstawicieli Episkopatu Polski i Polskiej Rady Ekumenicznej, Zespołu doradców sejmowych oraz Urzędu do Spraw Wyznań, b.d., k. 369–374.

Uzewnętrzanie indywidualnie lub zbiorowo swojej religii albo przekonań może podlegać jedynie ograniczeniom ustawowym koniecznym do ochrony bezpieczeństwa publicznego, porządku, zdrowia lub moralności publicznej albo podstawowych praw i wolności innych osób.

Projektowana przez podkomisję sejmową zmiana art. 3 ust. 1 miała poważne znaczenie. Słusznie ograniczono możliwość limitacji wolności sumienia i wyznania wyłącznie do obszaru jej uzewnętrznania. Nowa treść nie tylko korelowała z art. 18 ust. 3 MPPOiP, ale również eliminowała sytuację, w której można by w oparciu o treść art. 3 ust. 1 projektu przedłożonego Sejmowi twierdzić, że możliwe jest ograniczanie przez ustawodawstwo sfery wewnętrznej wolności religijnej, w tym prawa wyboru i przyjmowania przekonań, co byłoby powrotem do archaicznych rozwiązań z przeszłości, najzupełniej niezgodnych ze współcześnie przyjmowaną koncepcją praw człowieka. Istotne również było położenie akcentu na wymiar zbiorowy przesłanki ograniczeń w postaci „podstawowych praw i wolności”. Poprzednie ujęcie mogło sugerować, iż podstawą ograniczeń uzewnętrznania religii lub przekonań była sytuacja prawna jednej osoby, a samo sformułowanie nasuwało kontekst sytuacji *in concreto*. Tymczasem zwrot „innych osób” jest bardziej zgodny z abstrakcyjnym charakterem wprowadzanej normy, adresowanej przeciw do prawodawcy, a nie do organów stosujących prawo. Zmiana była także zgodna z polskim tłumaczeniem art. 18 ust. 3 MPPOiP. Interesujące jest, że powyższych faktów nie uwzględniono na wcześniejszym etapie prac.

W związku z brakiem uwag na kolejnym posiedzeniu podkomisji w dniu 2 maja 1989 r. (w trakcie którego m.in. zaproponowano ostateczny tytuł ustawy) co do treści art. 3 projektu⁶², sprawozdanie przedmiotowej podkomisji sejmowej obejmowało projekt ustawy zawierający treść art. 3 ust. 1 i 2 zasadniczo w wyżej zacytowanym *in extenso* brzmieniu zaproponowanym na posiedzeniu w dniu 28 kwietnia 1989 r.⁶³ Po poprawkach

⁶² Zob. AAN, UdSW, 145/8, Poprawki do projektu ustawy o wolności sumienia i wyznania (projekt stanowiska dla Podkomisji Komisji Nadzwyczajnej na posiedzeniu w dniu 2 maja 1989 r.), b.d., k. 375–379.

⁶³ Zmianie uległ jedynie zwrot „albo przekonań” na „lub przekonani” w treści art. 3 ust. 1 projektu. W przywołanym w poprzedzającym przypisie dokumencie występuje również w maszynopisie sformułowanie „porządku i zdrowia lub moralności publicznej”, następnie odręcznie poprawionym na „porządku, zdrowia lub moralności publicznej”, co może sugerować omyłkę maszynistki (w materiałach przygotowanych w związku z likwidacją UdSW w 1989 r. znajduje się lista pracowników, z której wynika, że na stanowiskach związanych z przygotowywaniem maszynopisów

maszynopisu⁶⁴ Komisja Nadzwyczajna przyjęła projekt zawierający art. 3 ust. 1 i 2 w wersji zaproponowanej przez ww. podkomisję⁶⁵ i przedstawiła go Sejmowi, wnioskując o jego uchwalenie. Na posiedzeniu w dniu 17 maja 1989 r. Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej większością głosów (312 za, 3 przeciw i 3 wstrzymujących się) uchwalił ustawę o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w wersji przedstawionej przez Komisję Nadzwyczajną, w tym art. 3 ust. 1 i 2 w brzmieniu zaprojektowanym przez ww. podkomisję w dniu 28 kwietnia 1989 r., przy uwzględnieniu poprawki stylistycznej przyjętej na posiedzeniu w dniu 2 maja 1989 r.⁶⁶

Podsumowanie

Brzmienie przedmiotowego przepisu art. 3 ust. 1 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania zostało ustalone przez podkomisję sejmową powołaną do procedowania projektu tej ustawy. Pomimo pewnego podobieństwa do wersji ostatecznie zaproponowanej przez UdSW wydaje się, że podkomisja kierowała się raczej własną koncepcją, aniżeli bazowała na tekście przedłożonym Sejmowi. Koncepcja ta nasuwała się sama, a polegała na prostym powtórzeniu odnośnych uregulowań Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (z drobnymi zmianami redakcyjnymi). Zastanawiające jest, że w toku prac w ramach UdSW nie uwzględniono tego faktu i projektowano treść omawianego przepisu w oderwaniu od wiążących Polską Rzeczpospolitą Ludową norm prawnomiędzynarodowych. Przykładem tego była niewystępująca w art. 18 ust. 3 MPPOiP „godność osobista” jako podstawa ograniczenia uzewnętrzniania religii lub przekonań

zatrudnione były trzy kobiety, zob. AAN, UdSW, 145/2, Wykaz pracowników Urzędu Wyznań, b.d., k. 68–70; zob. też: AAN, UdSW, 145/2, Rozliczenie osób i etatów, b.d., k. 74).

⁶⁴ Zob. przypis powyżej.

⁶⁵ Zob. Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej o rządowym projekcie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (druk nr 501) z dnia 3 maja 1989 r. (druk sejmowy nr 536 Sejmu IX kadencji), https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/C29BTB4SS9TCP3CS9RJMjX96CjPLj9.pdf. Zob. też: https://bs.sejm.gov.pl/F?func=direct&doc_number=000030110 [dostęp: 30.06.2023].

⁶⁶ Zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 48. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 17 maja 1989 r., https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/KPQKDXI-HYTQUJ16D8QE5ARYKYJMHVL.pdf. Zob. też: https://bs.sejm.gov.pl/F?func=find-acc&acc_sequence=000048593 [dostęp: 30.06.2023], łam 38.

w niektórych wersjach projektu opracowanych przez UdSW. O ile pominięcie konieczności powtórzenia postanowień konwencyjnych można tłumaczyć brakiem bezpośredniej wzmianki o ww. akcie prawnym w opracowaniu z dnia 28 kwietnia 1988 r. (choć pierwszy projekt preambuły, najpewniej stanowiący do tego opracowania załącznik, powołuje się na Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych), stanowiącym podstawę pierwszych prac zespołu redakcyjnego, o tyle argument ten nie dotyczy Deklaracji w sprawie eliminacji wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji opartych na religii lub przekonaniach. Należy jednak zauważyć, że deklaracja ta nie była wiążąca, choć zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego należało mieć ją na względzie, przygotowując projekt art. 3 ust. 1 ustawy, tym bardziej że w założeniach ww. ustawa miała właśnie „artykułować” wolność sumienia i religii w oparciu o postanowienia tej deklaracji, wymienionej *expressis verbis* w przywołanym opracowaniu. Należałoby się raczej spodziewać, że pierwszy projekt ustawy będzie wiernym powtórzeniem unormowań międzynarodowych (w szczególności art. 18 ust. 3 MPPOiP), które dopiero będą przedmiotem dyskusji i ewentualnie modyfikacji.

W tym kontekście szczególnie interesujące jest, że na pewnym etapie prac doszło do przyjęcia (i ostatecznie przedłożenia Sejmowi) takiej wersji przepisów, w świetle których ograniczeniu podlegać miała wolność sumienia i wyznania jako taka, a nie jedynie uzewnętrznianie religii lub przekonań, czego nie przewidywały oba wcześniej przywołane dokumenty międzynarodowe. Na uwagę zasługuje też fakt, że dyskutowano nad wykreśleniem „zdrowia” jako podstawy zgodnego z prawem ograniczenia wolności uzewnętrzniania religii lub przekonań.

W odniesieniu do przepisu, który ostatecznie stał się artykułem 3 ust. 2 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, można podnieść, że stanowił on swego rodzaju przeciwwagę dla swobód przyznanych w ramach wolności sumienia i wyznania. Przepis ten od momentu jego pojawienia się w projektach nie wywoływał większych kontrowersji i tylko w niewielkim stopniu zmieniał się w toku prac prowadzonych w ramach UdSW.

Bibliografia

- Kubala, Maciej. 2021. „Mechanizm limitacji prawa do wolności uzewnętrzniania przekonań religijnych w międzynarodowym systemie ochrony praw człowieka ze szczególnym uwzględnieniem kontekstu europejskiego”. *Studia z Prawa Wyznaniowego* 24: 301–325. DOI: <https://doi.org/10.31743/spw.12734>.
- Olszówka, Marcin. 2016. *Konstytucja PRL a system źródeł prawa wyznaniowego do roku 1989*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego.
- Pietrzak, Michał. 1990. „Przełom w polskim ustawodawstwie wyznaniowym”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2: 1–42.
- Pietrzak, Michał. 2009. „Geneza ustaw wyznaniowych z 17 maja 1989 r.”. W: *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989–2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, red. Dariusz Walencik, 11–26. Katowice–Bielsko-Biała: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowości i Finansów.
- Rydlewski, Grzegorz. 1992. „Geneza i tryb przygotowania ustawodawstwa wyznaniowego w roku 1989”. W: *Regulacje prawne stosunków wyznaniowych w Polsce. Zbiór przepisów i dokumentów (stan na 31 grudnia 1991 r.)*, red. Beata Górowska, Grzegorz Rydlewski, 202–216. Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Stanisz, Piotr. 2014. „Instytucjonalne formy dialogu państwa ze związkami wyznaniowymi w Rzeczypospolitej Polskiej”. W: *Kościół i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu*, red. Katarzyna Krzysztofek, Maciej Mięka, Waclaw Uruszczak, 33–53. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Strzała, Marek. 2020. „Założenia Regulaminu organizacyjnego Urzędu do spraw Wyznań z 1983 roku”. W: *Urząd do spraw Wyznań. Struktury, działalność, ludzie*, t. 1: *Struktury wojewódzkie i wybrane aspekty działalności*, red. Rafał Łatka, 415–423. Warszawa: Instytut Pamięci Narodowej. Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.
- Uruszczak, Waclaw, Zdzisław Zarzycki (oprac.). 2003. *Prawo wyznaniowe. Zbiór przepisów*. Kraków: „Zakamycze”.
- Zieliński, Tadeusz Jacek. 2009. „Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 1989 r. jako «magna charta» swobód światopoglądowych w Polsce”. W: *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989–2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, red. Dariusz Walencik, 53–65. Katowice–Bielsko-Biała: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowości i Finansów.