



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 20/02/2019

VII.534.20.2018.MM

Pan

Joachim Brudziński

Minister Spraw Wewnętrznych

i Administracji

ul. Stefana Batorego 5

02-591 Warszawa

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

W ciągu ostatnich miesięcy do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło ponad **1500 skarg obywateli** w sprawie nowego wzoru dokumentów paszportowych wprowadzonego rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 sierpnia 2018 r. *zmieniającym rozporządzenie w sprawie dokumentów paszportowych* (Dz. U. poz. 1605). **Sprzeciw Skarżących wzbudziło umieszczenie na stronie personalizacyjnej nowego paszportu słów: „Bóg, Honor, Ojczyzna”**. Część skarg została wniesiona przez osoby, które otrzymały już paszporty wydane zgodnie z nowym wzorem. W odczuciu Skarżących umieszczenie wskazanego hasła w dokumencie tożsamości przyznanym konkretnej osobie, na stronie zawierającej dane i wizerunek tej osoby godzi w wyrażoną w art. 53 Konstytucji RP wolność sumienia i wyznania oraz zasadę równego traktowania zawartą w art. 32 Konstytucji RP. Odczucie to jest wzmacniane przez fakt, iż dewiza ta znajduje się w obrysie twarzy, prowadząc do utożsamienia wizerunku danej osoby z określonym światopoglądem. W związku z tym Skarżący podnoszą, że wskazane rozporządzenie jest dyskryminujące wobec osób niepodzielających wiary w Boga oraz ceniących wyżej inne niż honor wartości (kopia jednej ze skarg w załączeniu).

Dewiza „Bóg, Honor, Ojczyzna”

Słowa „Bóg, Honor, Ojczyzna” stanowią obecnie dewizę Wojska Polskiego i są łączone przede wszystkim ze służbami mundurowymi. Słowa te zostały wprowadzone po raz pierwszy na sztandary oddziałów Polskich Sił Zbrojnych na Zachodzie dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z 15 października 1943 r. W okresie II Rzeczypospolitej, zgodnie z ustawą z dnia 1 sierpnia 1919 r. *o godłach i barwach Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 69 poz. 416 ze zm.), na sztandarach jednostek wojskowych znajdował się napis „Honor i Ojczyzna”. W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, zgodnie z ustawą z dnia 9 listopada 1955 r. *o znakach Sił Zbrojnych* (Dz. U. Nr 47 poz. 315 ze zm.), na sztandarze jednostki wojskowej widniał napis "Za Naszą Ojczyznę Polską Rzeczpospolitą Ludową". Hasło „BÓG HONOR OJCZYŻNA” zostało wprowadzone jako element sztandarów jednostek wojskowych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej dopiero w art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 19 lutego 1993 r. *o znakach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1863 ze zm.). Napis ten jest też obecny na sztandarach Służby Ochrony Państwa¹ (wcześniej także Biura Ochrony Rządu), czy jednostek organizacyjnych Straży Granicznej².

Dewiza „Bóg, Honor, Ojczyzna” jest współcześnie obecna w świadomości społecznej i pojawia się zarówno w kulturze, jak i dyskursie publicznym. W debacie publicznej formułowane były także postulaty nadania jej rangi konstytucyjnej³, które jednak nie zostały wcielone w życie.

Wskazana dewiza ma duże znaczenie historyczne i w opinii projektodawców rozporządzenia nie musi stanowić deklaracji wiary. W uzasadnieniu projektu powołanego wyżej rozporządzenia, zamieszczonym na stronie Rządowego Centrum Legislacji⁴, wskazano, że „nowy wzór książeczek paszportowych wpisuje się w przyjęty w dniu 24 maja 2017 r. uchwałą Nr 81/2017 przez Radę Ministrów program wieloletni pod nazwą

¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie sztandaru Służby Ochrony Państwa (Dz. U. poz. 835.).

² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 września 1996 r. w sprawie określenia wzoru i trybu nadawania sztandaru jednostkom organizacyjnym Straży Granicznej oraz trybu nadawania tym jednostkom imion (Dz. U. z 2018 r., poz. 1132).

³ Zob. A. Górski, *Bóg, Honor Ojczyzna. Dewiza dla Polski*, Warszawa 2014.

⁴ Dostęp: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12311804/katalog/12510074#12510074>.

„Niepodległa” na lata 2017-2021. Głównym celem tego Programu jest wzmocnienie poczucia wspólnoty obywatelskiej Polaków oraz kształtowanie polityki historycznej państwa. Nowe motywy graficzne przypomną posiadaczom paszportów o postaciach i wydarzeniach związanych z odzyskaniem Niepodległości, co ma przyczynić się do kształtowania nowoczesnego patriotyzmu oraz budowania świadomości i dumy narodowej”. W uzasadnieniu projektu nie zawarto jednak wyjaśnień dotyczących umieszczenia dewizy „Bóg, Honor, Ojczyzna” na stronie personalizacyjnej paszportu. Można jedynie przypuszczać, że było ono podyktowane tym samym celem.

W dyskusji publicznej dotyczącej nowego wzoru paszportu często zwracano uwagę, że podobne odwołania do Boga pojawiają się również w innych państwach. Warto zwrócić jednak uwagę na pewne różnice pomiędzy dewizą „Bóg, Honor, Ojczyzna” a podobnymi formułami używanymi w innych państwach. W przypadku Stanów Zjednoczonych hasło „In God We Trust” stanowi oficjalną dewizę państwa, a nie dewizę sił zbrojnych. Tradycja umieszczania tego hasła na monetach i banknotach sięga natomiast XIX wieku⁵. Jest więc kulturowo ugruntowana. Również hymn „God Save the Queen” ma bardzo długą tradycję w Wielkiej Brytanii, sięgającą 1745 roku. W obu przypadkach urzędowe wykorzystywanie haseł odwołujących się do Boga jest więc historycznie i tradycyjnie ugruntowane.

Dewiza „Bóg, Honor, Ojczyzna”, choć niewątpliwie jest obecna w polskiej historii, ma przede wszystkim konotacje wojskowe i nie była dotychczas wykorzystywana w dokumentach urzędowych. Tocząca się wokół nowego wzoru paszportów debata publiczna oraz skargi kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich wskazują zaś, że hasło „Bóg, Honor, Ojczyzna” nie ma dziś w odbiorze społecznym charakteru neutralnego i często bywa odbierane jako deklaracja o charakterze konfesyjnym, bądź odniesienie do światopoglądu konserwatywnego. Należy podzielić opinię, że paszport „to dokument urzędowy i jako taki powinien być w najwyższym stopniu – z każdego punktu widzenia – neutralny i techniczny. To jest dokument, a nie deklaracja jakiegokolwiek bądź rodzaju,

⁵ Zob. <https://www.treasury.gov/about/education/Pages/in-god-we-trust.aspx>, zob. też N. Fergusson, Potęga pieniądza. Finansowa historia świata, Wyd. Literackie, Warszawa 2016, S. Bratkowski, Nieco inna historia cywilizacji. Dzieje banków, bankierów i obrotu pieniężnego, Wyd. Veda, Warszawa 2016.

explicite czy *implicite*”⁶. Dokumenty paszportowe powinny cieszyć się więc powszechną akceptacją i nie budzić sporów. Zrozumieniem w tym zakresie wykazało się już Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, rezygnując z umieszczenia w nowych paszportach wizerunków Ostrej Bramy i Cmentarza Orląt Lwowskich, co mogło godzić w uczucia obywateli litewskich i ukraińskich⁷.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest w pełni świadomy znaczenia polityki historycznej państwa i nie podważa autonomii organów władzy publicznej w kształtowaniu tej polityki. Wskazany wyżej wzór paszportu, zawierający graficzne wizerunki ważnych postaci historycznych i wydarzeń z polskiej historii, niewątpliwie jest przejawem sprawowania tego rodzaju polityki. Warto w tym miejscu dodatkowo podkreślić, że wśród postaci historycznych umieszczonych w paszportach nie znalazła się żadna kobieta, co w kontekście setnej różnicy uzyskania przez kobiety praw wyborczych może budzić istotne wątpliwości i zastrzeżenia. Należy pamiętać, że zgodnie z art. 33 Konstytucji RP kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym.

Zasada dobra wspólnego

Trzeba podkreślić, że **paszport stanowi dokument tożsamości**. Są w nim umieszczone dane osobowe i wizerunek konkretnej osoby. Zgodnie z art. 3 z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1919; dalej jako: u.d.p.) każdy obywatel polski ma prawo do otrzymania paszportu. Pozbawienie lub ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie w przypadkach przewidzianych w ustawie. Posiadanie paszportu służy bezpośrednio realizacji wolności przemieszczania się zagwarantowanej m.in. w art. 52 Konstytucji RP oraz w art. 2 Protokołu 4 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także w traktatach europejskich.

⁶ M. Wyrzykowski, Władza chce podkreślać na paszportach honor, którego brak w jej codziennym zachowaniu, dostęp: <https://archiwumosiatsynskiego.pl/wpis-w-debacie/wladza-chce-podkreslac-na-paszportach-honor-ktorego-brak-w-jej-codziennym-zachowaniu/>.

⁷ Zob. <https://www.tvp.info/33945433/jakie-motywy-trafia-do-nowego-paszportu-szef-mswia-zabral-glos>.

Z powyższych względów istotne jest, aby w paszporcie nie były umieszczane treści, z którymi część osób uprawnionych do uzyskania paszportu może się nie utożsamiać.

Należy tu zwrócić uwagę na treść art. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. W warunkach pluralistycznego społeczeństwa państwo jest wspólnotą polityczną wszystkich swoich obywateli, a zarazem wspólnym dobrem wszystkich obywateli, bez względu na wyznawane przez nich przekonania w sprawach religijnych, światopoglądowych i filozoficznych. Z tego względu państwo jako wspólne dobro wszystkich obywateli nie zajmuje stanowiska w tych sprawach, ale zapewnia wszystkim obywatelom oraz wyznawanym przez nich przekonaniom równe traktowanie (wyrok TK z dnia 14 grudnia 2009 r., sygn. akt K 55/07). Zgodnie z art. 5. u.d.p. dokumenty paszportowe w okresie ich ważności stanowią własność Rzeczypospolitej Polskiej, a tym samym stanowią część dobra wspólnego wszystkich obywateli. Paszport jest więc jednym z elementów budowania identyfikacji obywateli z państwem. Jego wzór nie powinien zatem zawierać treści utrudniających taką identyfikację.

Polski ustrojodawca, dążąc do uwzględnienia zarówno dziedzictwa historycznego, jak i różnorodnych światopoglądów obecnych w społeczeństwie, w preambule Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. nie umieścił tradycyjnego *invocatio Dei*. Zastąpiono je sformułowaniem „my, Naród Polski - wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł”. Preambuła do Konstytucji RP daje więc wyraz tego, że wspólnotę narodową tworzą ludzie o różnych światopoglądach. Wszyscy oni powinni w równy sposób móc korzystać z konstytucyjnych praw i wolności. Nawet uwzględniając krytyczne oceny dotyczące wskazanego fragmentu preambuły⁸, należy uznać, że stanowi ona wyraz obecności w polskim społeczeństwie różnych systemów aksjologicznych, które przekładają się również na odmienną ocenę niektórych wydarzeń historycznych i symboli państwowych.

⁸ P. Bała, *Invocatio Dei w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w perspektywie porównawczej i historycznej*, [w:] M. Sadowski (red.), "Wrocławskie Studia Erazmiańskie", Wrocław 2010, z. 5, s. 305-333.

Zasada bezstronności światopoglądowej władz publicznych

Kluczowe znaczenie w niniejszej sprawie ma zasada bezstronności światopoglądowej władz publicznych wyrażona w art. 25 ust. 2 Konstytucji RP. Za godny aprobaty należy uznać wyrażany w polskiej doktrynie prawa m.in. przez W. Brzozowskiego pogląd, że pojęcie bezstronności na gruncie tego przepisu należy utożsamiać z posiadającym utrwaloną tradycję pojęciem neutralności światopoglądowej⁹. Podzielić tu należy stanowisko L. Garlickiego, zgodnie z którym neutralność jest „oczywistym wynikiem wielości światopoglądów i religii, ale – choć musi ona oznaczać nieidentyfikację, to nie musi być równoznaczna z ignorowaniem religii jako zjawiska społecznego”¹⁰.

Tak rozumiana bezstronność jest podstawowym gwarantem korzystania przez obywateli z wolności sumienia i wyznania wyrażonej w art. 53 Konstytucji RP, na co zwracał uwagę w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. W uzasadnieniu wyroku z dnia 2 grudnia 2009 r. (sygn. akt U 10/07, OTK ZU 11A/2009, poz. 163) Trybunał podkreślił, że „bezstronność działania władz publicznych w sprawach przekonań religijnych polega w szczególności na zapewnieniu każdemu korzystania z wszystkich praw wynikających z wolności religijnej”. Wskazał również, że „w świetle art. 25 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji, władze publiczne działają bezstronnie, a kościoły i związki wyznaniowe są równouprawnione, jeśli każdy może korzystać z praw wynikających z wolności religijnej, a kościoły i związki wyznaniowe mogą wypełniać swe funkcje wynikające z wolności religii i korzystać z uprawnień koniecznych dla realizacji tych funkcji, przy czym funkcje te realizują zapewniając w sposób równoprawny, każdemu z wyznawców różnych religii i wyznań, prawa będące konsekwencją wolności religii, o których mowa w art. 53 ust. 2 i 3 Konstytucji”. Także w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 grudnia 2009 r. (sygn. akt K 55/07, OTK ZU 11A/2009, poz. 167) Trybunał zwrócił uwagę, iż „demokratyczne państwo prawne musi pozostawać bezstronne w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych i zapewniać każdej osobie pełną wolność sumienia i religii w warunkach pluralizmu światopoglądowego społeczeństwa, biorąc m.in. pod uwagę

⁹ W. Brzozowski, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Warszawa 2011, s. 42-47.

¹⁰ L. Garlicki, *Wolność sumienia i wyznania*, [w:] „Prawo i Życie”, nr 11/1999, s. 50.

jego faktyczną strukturę wyznaniową oraz konieczność ułożenia harmonijnych relacji między różnymi grupami społecznymi o różnych przekonaniach przy starannym wyważeniu ich usprawiedliwionych interesów i oczekiwań”. Sam świecki charakter państwa, rozumiany jako brak ustanowienia religii państwowej i rozdział instytucjonalny i prawny instytucji państwowych i wyznaniowych, nie jest wystarczający dla realizacji wolności światopoglądowej. Konieczny jest tu również brak zaangażowania państwa w krzewienie określonej doktryny lub światopoglądu¹¹.

Kluczowe znaczenie ma tu negatywny aspekt wolności religijnej rozumiany jako zakaz zmuszania do zachowań religijnych. Zgodnie z art. 53 ust. 6 Konstytucji RP nikt nie może być zmuszany do uczestniczenia ani do nieuczestniczenia w praktykach religijnych. Wskazuje się, że pojęcie praktyk religijnych należy rozumieć bardzo szeroko, w kontekście art. 53 ust. 2 Konstytucji RP, a więc jako wszelkie przejawy uzewnętrzniania wolności religii, czyli m.in. modlitwy, posty, udział w nabożeństwach, czynności rytualne, ale również sposób ubierania się. Zakaz zmuszania do uczestnictwa w praktykach religijnych powinien być rozumiany szeroko - zarówno jako wolność od religii (np. wolność od ateizmu) - jak i jako zakaz przymuszania do nieuczestnictwa w praktykach religijnych¹². Umieszczenie hasła o charakterze religijnym w dokumencie tożsamości, którym obywatele polscy legitymują się za granicą, może być uznane za pośrednie zmuszenie do reprezentowania określonego światopoglądu w życiu publicznym i godzić w swobodę uzewnętrzniania wolności religii także osób wierzących. Zgodnie bowiem z art. 53 ust 7 Konstytucji RP nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania.

Na związek pomiędzy zasadą bezstronności światopoglądowej państwa a realizacją wolności sumienia i wyznania wyrażoną w art. 9 Europejskiej konwencji praw człowieka (EKPCz) zwracał również uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu (ETPCz). W wyroku z 10 listopada 2005 r. w sprawie *Leyla Sahin przeciwko Turcji* (nr skargi 44774/98) ETPCz podkreślił rolę państwa jako neutralnego i bezstronnego organizatora praktykowania różnych religii, wyznań i przekonań i wskazać, iż rola ta ma zasadnicze

¹¹ W. Brzozowski, *Bezstronność...*, s. 78-81.

¹² M. Olszówka, *Art. 53 [Wolność sumienia i wyznania]*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016, s. 25.

znaczenie dla porządku publicznego, harmonii wyznaniowej oraz tolerancji w demokratycznym społeczeństwie. Obowiązku neutralności i bezstronności Państwa nie da się pogodzić z jakimkolwiek uprawnieniem po stronie Państwa do oceny legalności przekonań religijnych oraz sposobów, w jaki są one wyrażane. Obowiązek ten wymaga, aby Państwo zapewniło wzajemną tolerancję pomiędzy przeciwstawnymi grupami. W związku z tym rolą organów władzy w takich okolicznościach nie jest usunięcie przyczyny napięcia poprzez wyeliminowanie pluralizmu wyznaniowego, lecz zapewnienie, iż konkurujące grupy tolerują się wzajemnie. Z kolei w decyzji z 24 stycznia 2006 r. w sprawie *Kurtulmus przeciwko Turcji* (nr skargi 65500/01) dotyczącej noszenia chusty islamskiej przez wykładowcę uczelni publicznej ETPCz podkreślił, że osoby pozostające w służbie publicznej działają się jako przedstawiciele państwa przy wykonywaniu obowiązków, a obowiązujące zasady wymagają od nich zachowania neutralności w celu poszanowania zasady świeckości. Wydaje się, że te uwagi należy odnieść wprost do decyzji prawodawcy mających znaczenie dla ogółu obywateli, takich jak analizowana decyzja w sprawie wzoru paszportów.

Obecność symboli religijnych w przestrzeni publicznej

Kwestia obecności bądź braku symboli religijnych w przestrzeni publicznej nie podlega w Polsce szczegółowym uregulowaniom prawnym. Oznacza to pewien margines dowolności działań poszczególnych organów państwowych w tym zakresie. Wskazuje się, że w demokratycznym państwie prawnym „symbolika państwowa nie zawiera zazwyczaj akcentów konfesyjnych; ich ewentualna obecność w życiu publicznym nie jest wyrazem afirmacji religii ze strony państw, lecz poszanowania tradycji narodowych lub zwyczajów ludności”¹³. Należy podkreślić, że obecność symboli religijnych, w tym przede wszystkim rzymskokatolickiego krzyża w miejscach użyteczności publicznej, była przedmiotem orzeczeń sądów krajowych i międzynarodowych. Szczególnie istotny jest tu wyrok ETPCz w Strasburgu w sprawie *Lautsi i inni przeciwko Włochom* z 18 marca 2011 r. (skarga nr 30814/06). Oceniając kwestię obecności krzyży w salach lekcyjnych publicznych szkół we Włoszech ETPCz wziął pod uwagę całokształt działalności szkół respektujących pluralizm

¹³ P. Borecki, Państwo neutralne światopoglądowo - ujęcie komparatystyczne, [w:] „Państwo i Prawo” Nr 5/2006, s. 7.

religijny i uznał, że sama obecność krzyża nie stanowi naruszenia wolności wyznania. ETPCz podkreślił, że decyzja o pielęgnowaniu tradycji mieści się co do zasady w granicach swobody uznania państwa. Sam fakt, że w związku z użyciem danego symbolu religia większościowa staje się bardziej widoczna nie wystarcza do uznania, że mamy do czynienia z procesem indoktrynacji przez państwo. ETPCz podkreślił, że krzyż stanowi symbol pasywny, który sam w sobie nie ingeruje w wolność światopoglądową jednostki. W doktrynie wskazuje się, że pasywność należy tu rozumieć jako brak inwazyjności ekspozycji symbolu religijnego w stosunku do jednostki, której wolność religijna nie jest naruszona przez samą ekspozycję symbolu religijnego. Taka obecność symboliki religijnej pełni przede wszystkim funkcję symbolizującą uniwersalne wartości etyczne podzielane przez społeczeństwo¹⁴. W krytycznych komentarzach do wskazanego orzeczenia, zwraca się jednak uwagę, że ETPCz, zmieniając wcześniejsze stanowisko wyrażone w tej sprawie w wyroku z 3 listopada 2009 r., uznał nadrzędność wartości kolektywnych, zwłaszcza takich jak porządek publiczny, harmonia wyznaniowa (pokój w sprawach konfesyjnych), czy tolerancja wyznaniowa w społeczeństwie, nad indywidualnymi priorytetami jednostki w sferach wolności myśli, sumienia i wyznania¹⁵.

Wyrok w sprawie *Lautsi i inni przeciwko Włochom* uwzględnił różnorodność kontekstów kulturowo-historycznych co do sposobu ułożenia stosunków pomiędzy państwem a kościołem. Niewątpliwie wyrok ten wskazał, że przy ocenie, czy doszło do ewentualnego naruszenia wolności wyznania jednostki konieczne jest także uwzględnienie prawa większości do kultywowania tradycji w przestrzeni publicznej. Wskazany wyrok należy jednak odczytywać w kontekście wcześniejszych orzeczeń dotyczących zakazu noszenia symboli religijnych w miejscach publicznych (decyzja ETPCz z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie *Dahlab przeciwko Szwajacarii*, skarga nr 42393/98, wyrok z 4 grudnia 2008 r. w sprawie *Dogru przeciwko Francji*, skarga nr 27058/05), w których ETPCz uznał dopuszczalność ograniczeń z uwagi na takie wartości jak bezpieczeństwo publiczne i ochrona zdrowia. Z orzeczeń tych wynika, że ETPCz za dopuszczalne uznaje ograniczenia wolności uzewnętrzniania wyznania, jeżeli ograniczenia te uzasadniane są konstytucyjną zasadą

¹⁴ M. Kowalski, Powrót czarnoksiężnika – uwagi na tle wyroku Wielkiej Izby ETPCz z 18.03.2011 r. w sprawie *Lautsi przeciwko Włochom*, [w:] „Forum Prawnicze” nr 4-5, s. 26.

¹⁵ P. Borecki, Obecność krucyfików w salach szkolnych. Głosa do wyroku ETPC z dnia 18 marca 2011 r., 30814/06, [w:] „Przegląd Sądowy”, Nr 1-12/2011, s. 197.

świeckiego państwa¹⁶. Mając to na uwadze, za uzasadniony należy uznać pogląd, że przy ocenie dopuszczalności ingerencji w prawa wynikające z art. 9 EKPCz w kontekście symboli o charakterze religijnym, należy rozważyć, czy stopień tej ingerencji jest „konieczny w demokratycznym społeczeństwie”¹⁷. Czynienie zadość uniwersalistycznym żądaniom zgłaszanym w imię ochrony wolności sumienia większości jednostek powoduje bowiem ryzyko ograniczenia praw mniejszości i paternalistycznego narzucania im określonych wartości¹⁸.

Należy uznać, że pasywny charakter danego symbolu należy oceniać z punktu widzenia jego społecznego odbioru i miejsca jego umieszczenia. Elementy o znamionach religijnych są dopuszczalne w sferze działań publicznych, jeżeli nie służą manifestacji poparcia na rzecz określonej opcji konfesyjnej¹⁹. Biorąc pod uwagę szeroki zakres przedmiotowy bezstronności wyrażonej w art. 25 ust. 2 Konstytucji RP, obejmujący przekonania religijne, światopoglądowe i filozoficzne, należy uznać iż władze państwowe nie powinny również za pomocą symboli religijnych manifestować poparcia dla przekonań fideistycznych.

Mając powyższe na względzie wydaje się, że umieszczenie deklaratoryjnej formuły „Bóg, Honor, Ojczyzna” w urzędowym dokumencie tożsamości stanowi sytuację odmienną od obecności chrześcijańskiego krucyfiksu w urzędach publicznych i szkołach. Może być bowiem odbierane przez część obywateli jako działanie wprost utożsamiające ich osobę z określonym światopoglądem. Nie wydaje się natomiast, aby obecność wskazanej formuły w paszportach wiązała się z ochroną wartości kolektywnych takich jak porządek publiczny, czy harmonia wyznaniowa. Nie wynika ona z dotychczasowej utrwalonej praktyki w tym zakresie i w związku z tym nie wydaje się „konieczna w demokratycznym społeczeństwie”.

¹⁶ A. Wiśniewski, O symbolach religijnych w orzecznictwie strasburskim, [w:] „Gdańskie Studia Prawnicze” Nr 1/2013, s. 265.

¹⁷ Ibidem, s. 276.

¹⁸ E. Łętowska, Ile Boga w państwie. Jak Kościół rozgrywa władzę, dostęp: http://wyborcza.pl/magazyn/1,124059,16305768,Miedzy_Tronem_i_Oltarzem.html

¹⁹ P. Borecki, Obecność krucyfiksów..., s. 199.

Upoważnienie ustawowe

Wątpliwości konstytucyjnoprawne również budzi, czy przewidziane rozporządzeniem umieszczenie dewizy „Bóg, Honor, Ojczyzna” we wzorze paszportu nie stanowi wykroczenia poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 20 ust. 2 pkt 1 u.d.p. Przepis ten stanowi, iż minister właściwy do spraw wewnętrznych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji i ministrem właściwym do spraw zagranicznych, określi, w drodze rozporządzenia wzory dokumentów paszportowych i wniosków o wydanie dokumentów paszportowych.

Należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę na fakt, że konstytucyjnie niedopuszczalne jest takie sformułowanie upoważnienia ustawowego, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek. Przepisy upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia powinny bowiem wyznaczać co najmniej w sposób ogólny, lecz jednocześnie dostatecznie wyraźny kierunek unormowań, jakie mają nastąpić w drodze rozporządzenia (tak np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn. akt K 12/99, K 16/01, K 56/02). Obowiązek takiej konstrukcji upoważnienia ustawowego wynika bezpośrednio z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten przewiduje, że obligatoryjnym elementem upoważnienia ustawowego do wydania aktu wykonawczego jest sformułowanie w ustawie wytycznych. W treści upoważnienia zawartego w art. 20 ust. 2 pkt 1 u.d.p. takich wytycznych brak.

Należy zauważyć, że przyznanie nieograniczonych uprawnień prawodawczych organom władzy wykonawczej stanowiłoby również naruszenie zasady podziału władzy określonej w art. 10 Konstytucji RP (oznaczałoby przejęcie wykonywania funkcji władzy ustawodawczej przez władzę wykonawczą) oraz suwerenności narodu (funkcja prawodawcza nie byłaby sprawowana przez wybranych w powszechnych wyborach przedstawicieli suwerena). Art. 92 ust. 1 Konstytucji RP ma zatem pierwszorzędne znaczenie dla zapewnienia realizacji podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej. Oznacza to, że ustawodawca nie może zrezygnować z nałożonego na niego obowiązku przestrzegania zasad konstrukcji upoważnień ustawowych nawet w sytuacji, w której wydaje się, że mogłoby to być

uzasadnione względami praktycznymi. Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że w porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władzy, opartym na primacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego powszechnie obowiązującego, zasadnicza regulacja nie może być domeną przepisów wykonawczych. Wytyczne powinny być tym bardziej szczegółowe, im bardziej dana regulacja wiąże się z podstawowymi prawami i wolnościami obywateli. W niniejszej sprawie wskazany przepis dotyczy zaś wydawania dokumentów tożsamości, które bezpośrednio wiążą się z prawami jednostki. Wydaje się więc, że ustawodawca powinien więc precyzyjnie wskazać kryteria, jakimi powinien kierować się właściwy minister przy określaniu wzoru paszportu.

Mając powyższe na uwadze, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Spraw Obywatelskich* (Dz. U. z 2018 r., poz. 2179), zwracam się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie zainicjowania stosownych zmian prawnych, które zmierzać będą do poszanowania praw wszystkich obywateli. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o zajętych w tej sprawie stanowisku.

Załącznik 1.

Z wyrazami szacunku,

Adam Bodnar