

Kwestia zgodności z Konstytucją konkordatu

Autor tekstu: **Michał Pietrzak**

Opinia z 31 stycznia 1994 r.

Podpisany 28 lipca 1993 r. ale jeszcze nie ratyfikowany przez Prezydenta RP na podstawie upoważnienia ustawowego, konkordat, jest ważnym aktem prawnym, o doniosłych skutkach, zarówno dla Państwa i Kościoła katolickiego oraz katolików. Ze względu na konstytucyjną zasadę równouprawnienia wyznań, konkordatem zainteresowane są pozostałe Kościoły i Związki Wyznaniowe. Jego postanowienia będą musiały być rozciągnięte, w drodze ustawowej, na niekatolickie Kościoły i Związki Wyznaniowe. Konkordat wywołuje liczne zastrzeżenia i uwagi krytyczne dotyczące wyboru tej formy prawnej dla regulacji położenia Kościoła katolickiego, okoliczności jego przygotowania i podpisania a przede wszystkim zawartości jego przepisów.

Uznając jako bezsporny fakt, iż konkordat jako umowa międzynarodowa zmienia w odniesieniu do Kościoła katolickiego i katolików przepisy obowiązujących ustaw, nie może jednak zmieniać postanowień obowiązującej konstytucji. Nadrzędność konstytucji w stosunku zarówno do ustaw jak i umów międzynarodowych jest również faktem bezspornym. Dlatego podstawowe pytanie prawne, jakie stawiane jest wobec podpisanego konkordatu dotyczy zgodności jego postanowień z przepisami obowiązującej konstytucji i to zarówno, gdy chodzi o konkordatową formę regulacji położenia prawnego Kościoła katolickiego jak i jego konkretne postanowienia.

Aby odpowiedzieć na pytanie o zgodność przepisów konkordatu z konstytucją, należy przywołać te jej przepisy, które mogą być brane pod uwagę przy rozważaniu wzajemnych relacji. Są to art. 1 konstytucji nadający Rzeczypospolitej Polskiej charakter demokratycznego państwa prawnego, art. 67, ust. 2 zapewniający wszystkim obywatelom równe prawa bez względu na wyznanie, art. 82, ust. 1 gwarantujący im wolność sumienia i wyznania i ust. 2 wprowadzający zasadę rozdziału kościoła i państwa oraz ustawową formę określania stosunku państwa do kościołów i związków wyznaniowych oraz regulacji ich sytuacji prawnej i majątkowej.

1. Forma regulacji konkordatowej

Pierwsze pytanie z tym związane dotyczy zgodności tej formy regulacji z zasadą rozdziału kościoła i państwa, drugie natomiast upoważnienia Rady Ministrów do zawarcia konkordatu przez obowiązującą konstytucję.

Zasada rozdziału kościoła i państwa nie wyklucza możliwości zawarcia przez państwo umowy międzynarodowej, określającej sytuację prawną Kościoła katolickiego, aczkolwiek w praktyce stosowana jest niezwykle rzadko. Państwa świeckie, neutralne wobec religii i wyznań aby zagwarantować pełne równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych, preferują z reguły formę ustawową. Przy konkordacie kontrahentem jest Stolica Apostolska, jako władza zwierzchnia krajowego Kościoła katolickiego. Rozdział pociąga za sobą określone konsekwencje dla charakteru i działalności państwa a jednocześnie rzuca również na sytuację prawną i zakres działania kościołów i związków wyznaniowych. Te konsekwencje szczegółowe, w zbliżony sposób określane przez doktrynę prawa konstytucyjnego i wyznaniowego a także przez orzecznictwo konstytucyjne, mogą być wprowadzane do państwowego porządku prawnego zarówno przez ustawy jak i umowy międzynarodowe, w odniesieniu do Kościoła katolickiego, o ile przepisy konstytucji nie stawiają w tym zakresie ograniczeń.

Uznając za możliwe w systemie rozdziału kościoła i państwa normowanie sytuacji prawnej Kościoła katolickiego w drodze umowy międzynarodowej, jaką jest konkordat, należy rozważyć czy obowiązująca konstytucja taką możliwość przewiduje względnie czy ją wyklucza. Zgodnie z art. 52 ust. 7 konstytucji Rada Ministrów zawiera umowy z rządami innych państw oraz z organizacjami międzynarodowymi. Konstytucja nie określa zakresu przedmiotowego spraw, które mogą normować umowy międzynarodowe. Jest to niewątpliwie generalna klauzula kompetencyjna, przyznająca rządowi uprawnienia do zawierania wszelkich umów międzynarodowych, chyba że sama konstytucja wyłącza konkretne sprawy spod tej formy regulacji. Takie właśnie wyłączenie zawiera art. 82, ust. 2 konstytucji, nakazujący określenie

stosunku państwa do Kościoła katolickiego, podobnie jak i do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz ich sytuacji prawnej i majątkowej w drodze ustawowej. Jednolita forma regulacji jest konsekwencją zasady równouprawnienia wyznań. Obowiązująca konstytucja nie wzoruje się w tym zakresie na konstytucji z 17 marca 1921 r., która wprowadzała jako obowiązkową, wobec Kościoła katolickiego, konkordatową formę regulacji. Czy wobec bezwzględnego nakazu art. 82 ust. 2 konstytucji Rada Ministrów miała formalne uprawnienie do podjęcia pertraktacji i podpisania konkordatu? Wydaje się, że rząd H. Suchockiej zlekceważył ten przepis konstytucji, podpisując konkordat, podobnie jak zlekceważył fakt braku dostatecznej legitymizacji politycznej, po utracie zaufania Sejmu. Są to właśnie nie przewidziane przez rząd skutki podpisywania konkordatu przed uchwaleniem nowej konstytucji i perturbacje związane z jego ratyfikacją.

2. Konkordat a obowiązująca konstytucja

Z konstytucyjnej zasady rozdziału kościoła i państwa, skonkretyzowanej przez artykuły ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania wynika świecki neutralny charakter państwa i jego instytucji. Z tego faktu wynikają różne konsekwencje. Najważniejszą z nich jest neutralność państwa w sprawach religii i przekonań. Nakłada ona na państwo obowiązek uwzględniania, w wydawanych przez jego organy ustawach czy zawieranych umowach międzynarodowych, nakazów z tej zasady wynikających. Tworzą one wcale pokaźny katalog. Wskazać tu można na: odrzucenie wszelkiej religii czy filozofii państwa, zakaz preferowania jakiegokolwiek opcji religijnej czy filozoficznej, zagwarantowanie swobody wymiany poglądów na tematy religijne i światopoglądowe, pełne równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych. Neutralność jest uważana za podstawową przesłankę wykonywania przez państwo funkcji gwarancyjnych wobec indywidualnej i kolektywnej wolności wyznania.

Konsekwencją świeckiego, neutralnego charakteru państwa, jest świeckość prawa. Prawo świeckie nie różnicuje uprawnień obywateli na podstawie kryterium wyznaniowego. Dotyczy to wszystkich działów prawa. Państwo świeckie nie nadaje, generalnie rzecz ujmując, mocy obowiązującej przepisom prawa kościelnego w swoim porządku prawnym. W państwie świeckim nie istnieją więzy organizacyjne łączące instytucje państwowe z kościelnymi. Funkcje państwowe nie są wykonywane przez kościoły a funkcje religijne przez instytucje państwowe. Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania zapewnia w art. 9 ust. 2 pkt. 3 równouprawnienie wszystkich kościołów i związków wyznaniowych, bez względu na formę uregulowania ich sytuacji prawnej. Nakłada to na państwo świeckie obowiązek wyposażenia ich w jednakowe uprawnienia i obciążania takimi samymi obowiązkami oraz otaczania ich działalnością, jednakową ochroną prawną.

W jakiej zatem relacji pozostają przywołane przepisy konstytucji i ustaw z postanowieniami konkordatu. Art. 1 konkordatu potwierdza zasadę rozdziału kościoła i państwa, stwierdzając że Państwo i Kościół katolicki są, każde w swej dziedzinie, niezależne i autonomiczne, oraz że zobowiązują się do pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach. Zaakceptowano tym samym, generalnie rzecz ujmując, konsekwencje jakie z zasady rozdziału wynikają dla Kościoła katolickiego i Państwa Polskiego, a które są bliżej określone przez obowiązujące ustawodawstwo. Konkordat nie może bowiem zmieniać postanowień obowiązującej konstytucji i ustaw konkretyzujących jej postanowienia, obejmujących wszystkich obywateli i wszystkie kościoły i związki wyznaniowe. Tymczasem szczegółowe postanowienia konkordatu, nie zawsze są zgodne z przepisami obowiązującej konstytucji, a nawet z art. 1 tegoż konkordatu, zapewniającym obydwu podmiotom niezależność i autonomię. Spróbujmy prześledzić te relacje na przykładzie:

- A. autonomii i niezależności Państwa i Kościoła katolickiego,
- B. wprowadzenia kryterium wyznaniowego do systemu prawa świeckiego,
- C. nałożenia na państwo świeckie obowiązku organizowania nauki religii w szkołach publicznych,
- D. uznania skutków cywilnych małżeństw kanonicznych,
- E. finansowania przez państwo kształcenia duchownych,
- F. stosunków między prawem państwowym i prawem kanonicznym.

A. Niezależność i autonomia Państwa i Kościoła katolickiego

Konkordat przyjmuje jako generalną dyrektywę układania stosunków między Państwem Polskim i Kościołem katolickim zasadę wzajemnej niezależności i autonomii, zarówno organizacyjnej jak i funkcjonalnej. Zakres przedmiotowy tej niezależności i autonomii obejmuje własne sfery działania. Nie jest to bynajmniej określenie precyzyjne, wykluczające możliwość rozbieżnych interpretacji. Należy przeto przyjąć jako ogólną dyrektywę interpretacyjną, że

niezależność i autonomia Kościoła katolickiego obejmuje sprawy religijne i kultowe a niezależność i autonomia Państwa sprawy nie będące religijnymi i kultowymi. Ten podział, aczkolwiek logiczny, nastęrczać będzie zapewne trudności w sprawach, które obydwie podmioty uważają za własny zakres działania (sprawy oświaty i małżeństwa). Dlatego niezbędna jest ich dokładna i precyzyjna regulacja, wykluczająca rozbieżności interpretacyjne, czego konkordat nie zapewnia w stopniu dostatecznym.

Wzajemna niezależność i autonomia nie ma charakteru bezwzględnej, z tego głównie względu, że Kościół katolicki i Państwo Polskie działają na tym samym terytorium a celem tego działania są ci sami ludzie. Niemniej jednak, tam gdzie to jest możliwe i praktycznie pożądane, w celu zapobiegania możliwym konfliktom, ta niezależność powinna być jak największa a jej ograniczenia, względnie ingerencja jednego podmiotu w działalność drugiego, muszą mieć charakter wyjątkowy i przekonywujące uzasadnienie merytoryczne. Rozpatrując z tego punktu widzenia postanowienia konkordatu muszą stwierdzić, że przyznaje on większy zakres niezależności od Państwa Kościołowi katolickiemu niż Państwu od Kościoła katolickiego. Świadczą o tym: przyznanie osobowości prawnej prawa cywilnego wszystkim osobom prawnym tworzonym na podstawie prawa kanonicznego, bez ograniczania ich do osób prawnych mających realizować cele religijne i kultowe, obowiązek państwa świeckiego do organizowania nauki religii katolickiej w szkołach publicznych oraz zupełny brak nadzoru państwa nad programami i realizacją nauczania religii w tych szkołach, wprowadzenie kryteriów wyznaniowych do prawa świeckiego, naruszające „prawo do milczenia”, składanie oświadczenia woli zawarcia małżeństwa cywilnego przed duchownym katolickim i rezygnacja przez państwo ze sporządzania aktu zawarcia małżeństwa cywilnego, zniesienie autonomii uniwersytetów państwowych przy tworzeniu wydziałów teologii, szeroki zakres dotowania przez państwo działalności religijnej oraz brak kontroli nad wydatkowaniem pieniędzy państwowych.

Z kolei zakres ingerencji państwa w działalność organizacyjną Kościoła katolickiego nie zawsze ma przekonywujące uzasadnienie merytoryczne. Ma ona racjonalne przesłanki, gdy chodzi o podległość jurysdykcyjną katolików polskich biskupom obcym, mającym siedzibę poza granicami państwa. Trudno jest natomiast znaleźć przekonywujące argumenty, przemawiające za zakazem udziału biskupów polskich w Konferencjach Episkopatu w innym państwie, czy udziału biskupów nie będących obywatelami polskimi w Konferencji Episkopatu Polski a także wymaganiu od kandydatów na stanowiska biskupów w Polsce obywatelstwa polskiego. Są to bowiem sprawy wewnętrzne Kościoła. Biskupi nie pełnią funkcji publicznych w państwie świeckim.

B. Kryteria wyznaniowe w prawie świeckim

Konkordat wprowadza do polskiego systemu prawnego różnicowanie uprawnień obywateli według kryterium wyznaniowego. Pozostaje to w sprzeczności ze świeckim, neutralnym wobec religii charakterem państwa i jego prawa, wolnością sumienia i wyznania, z której wynika obowiązek organów i instytucji państwowych, zabraniający im pytania się obywateli o ich przekonania w sprawach religijnych, oraz z zasadą pełnego równouprawnienia obywateli, bez względu na ich stosunek do religii, gwarantowaną przez konwencje dotyczące praw człowieka. Kryteria wyznaniowe w systemie prawnym państwa prowadzą z reguły do naruszania zasady równouprawnienia obywateli. Ich konsekwencje w zakresie prawa małżeńskiego są w tej chwili trudne do przewidzenia. Wiadomo natomiast już obecnie jakie są skutki wprowadzenia kryterium wyznaniowego do prawodawstwa szkolnego przez ustawę o systemie oświaty z 1991 r. Jej postanowienia powtarza konkordat. Nauczanie religii w szkołach publicznych spowodowało już obecnie naruszenia zasady równouprawnienia uczniów. Aby zasada ta mogła być zrealizowana każde dziecko, nawet jedno w klasie, powinno mieć zapewnione prawo do pobierania nauki religii w szkole. Ze względów praktycznych jest to niemożliwe do realizacji. W konsekwencji władze szkolne uznano za formalnie uprawnione do określenia, według swobodnego uznania, jaka liczba dzieci jednego wyznania jest uprawniona do pobierania nauki religii w szkole. Norma MEN przyjęła kryterium 7 dzieci, którą w praktyce wypełniają tylko katolicy, a jedynie niekiedy prawosławni i protestanci. Pozostałe dzieci uczęszczają na naukę religii poza szkołą, czyli nadal w punktach katechetycznych. Nie mogą one uzyskać na świadectwie szkolnym oceny z religii, ponieważ Trybunał Konstytucyjny, orzeczeniem z 20 kwietnia 1993 r. uznał, że tylko to, co jest nauczane w szkole, może znaleźć swój wyraz w dokumentach, wystawianych przez szkołę. Mają zatem te dzieci na świadectwie szkolnym kreskę co oznacza nieuczęszczanie na lekcje religii w ogóle. Jest to przykład naruszenia zasady równouprawnienia uczniów i zasady wolności sumienia i wyznania. Władze oświatowe

odmawiają im prawa do nauczania religii w szkole, a dodatkowo pozbawiają je prawa do umieszczania stopnia z religii na świadectwie szkolnym.

C. Nauczanie religii w szkołach publicznych

Konkordat nakłada na państwo świeckie obowiązek organizowania w publicznych szkołach podstawowych, ponadpodstawowych i przedszkolach, prowadzonych przez administrację rządową i samorządową, nauki religii, zgodnie z wolą zainteresowanych rodziców. Nauka religii ma być organizowana w ramach planu zajęć szkolnych i przedszkolnych. Program nauczania religii oraz podręczniki opracowuje władza kościelna i podaje do wiadomości kompetentnej władzy szkolnej. Nauczyciele religii muszą posiadać upoważnienie biskupa diecezjalnego. Jego cofnięcie oznacza utratę prawa do nauczania religii. W sprawach treści nauczania i wychowania religijnego nauczyciele religii podlegają przepisom i zarządzeniom kościelnym, a w innych sprawach przepisom państwowym. Nałożenie na państwo obowiązku organizowania nauki religii w szkołach publicznych, pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą rozdziału kościoła i państwa oraz wynikającym z niej świeckim, neutralnym wobec religii charakterem państwa. Interpretacja zasady rozdziału, przyjęta przez ustawę o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, oznaczała, że nauczanie religii jest wewnętrzną sprawą kościołów i związków wyznaniowych, a władze państwowe nie interesują się formą i treścią nauczania religii, kwalifikacjami nauczycieli i ich wynagradzaniem. Uznana została tym samym zasada, broniąca w przeszłości przez Kościół katolicki, iż nauczanie religii jest funkcją religijną a nie oświatową. Konkordat przyjmuje sformułowania ustawy o systemie oświaty z 7 września 1991 roku i przewiduje organizowanie nauki religii przez państwo. Dodaje, że nauczanie religii ma się odbywać w ramach planu zajęć szkolnych i przedszkolnych. Akcentując wyłączną wolę rodziców do decydowania o pobieraniu nauki religii przez ich dzieci w szkołach ponadpodstawowych, odbiera dzieciom katolickim prawo do samodzielnego decydowania w tych sprawach. Natomiast młodzież niekatolicka te uprawnienia nadal zachowa. Czy zatem w konsekwencji państwo świeckie, aby zapewnić równouprawnienie uczniów, zdecyduje się odebrać te uprawnienia młodzieży niekatolickiej? Należy przypuszczać, że to nie nastąpi, ale wówczas naruszenie zasady równouprawnienia będzie dla wszystkich oczywiste i wymagać będzie ingerencji Trybunału Konstytucyjnego. Można bronić poglądu, że wprowadzenie przez konkordat nauczania religii katolickiej do szkół publicznych da się pogodzić ze świeckim charakterem państwa i szkoły. Zależy to jednak od interpretacji słów — **organizuje w ramach planu zajęć szkolnych**. Gdy następuje to przy poszanowaniu prawa do milczenia, świeckiego i neutralnego charakteru szkoły, wolności sumienia i wyznania rodziców dzieci niewierzących, unikaniu dyskryminacji dzieci rodziców należących do mniejszości wyznaniowych, pogląd taki można uzasadniać, mniej lub bardziej przekonująco. Konkordat przez swą ogólnikowość nie daje wystarczających gwarancji, iż interpretacja jego przepisów pójdzie w tym kierunku. Biorąc pod uwagę interpretację nadaną słowu organizuje przez rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 14 kwietnia 1992 r. i orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 1993 r. należy przypuszczać, że interpretacja tego określenia, użytego w konkordacie nie ulegnie zmianie, a państwo formalnie nadal świeckie i neutralne w sprawach religii, w rzeczywistości nabierze cech państwa wyznaniowego. Świadczy o tym żądanie od rodziców deklaracji w sprawie pobierania nauki religii przez ich dzieci, prowadzenie dokumentacji nauczania religii przez szkołę, umieszczanie stopnia z religii na świadectwie szkolnym, opłacanie nauczycieli religii bez upoważnienia ustawowego, ich udział w radach pedagogicznych, odmawianie modlitwy na rozpoczęcie zajęć szkolnych, wieszanie krzyży w salach lekcyjnych, dyskryminacja prawna dzieci pobierających naukę religii poza szkołą.

D. Prawo małżeńskie

Konsekwencją rozdziału kościoła i państwa powinna być niezależność wydawanego przez obydwie podmioty prawa. Ten stan rzeczy aprobowało istniejące dotąd w Polsce państwo świeckie. W interesującej nas dziedzinie prawa małżeńskiego, skuteczność prawa kanonicznego ograniczała się do sfery kościelnej, podobnie jak prawa świeckiego do sfery państwowego porządku prawnego. To rozwiązanie zapewniało zarówno państwu jak i Kościołowi katolickiemu pełną swobodę wyboru rozwiązań prawnych i co najważniejsze, zapobiegało konfliktom, nieuniknionym przy mieszanym systemie prawa małżeńskiego. Istotny wpływ na przyjęcie niezależnych od siebie ślubów kościelnych i cywilnych miało ujemne doświadczenie, związane z realizacją w okresie II Rzeczypospolitej, na części terytorium, wyznaniowego prawa małżeńskiego. Projekt prawa małżeńskiego przygotowany w 1929 r. przez Komisję Kodyfikacyjną, przewidujący obok ślubów cywilnych, śluby kościelne, wywołujące skutki cywilne, nie stał się obowiązującym prawem, głównie na skutek sprzeciwu Kościoła

katolickiego.

Rozwiązanie przyjęte przez art. 10 konkordatu przewidujące, że zawarcie małżeństwa kanonicznego wywiera takie skutki, jakie pociąga za sobą zawarcie małżeństwa zgodnie z prawem polskim, jeżeli:

- 1) między nupturientami nie istnieją przeszkody wynikające z prawa polskiego,
- 2) złożą oni przy zawieraniu małżeństwa zgodne oświadczenie woli dotyczące wywarcia takich skutków
- 3) zawarcie małżeństwa zostało wpisane w aktach stanu cywilnego na wniosek przekazany Urzędowi Stanu Cywilnego w terminie pięciu dni od zawarcia małżeństwa.

Rozwiązanie przyjęte przez konkordat narusza niezależność państwowego porządku prawnego. Przekazuje duchownym katolickim funkcje urzędników stanu cywilnego w zakresie przyjmowania od nupturientów oświadczenia woli i stwierdzania istnienia przeszkód do zawarcia małżeństwa cywilnego. Także duchowny poucza nupturientów o przepisach prawa cywilnego dotyczącego małżeństwa, ale nie czyni tego przy zawieraniu małżeństwa kanonicznego, lecz w trakcie przygotowania do zawarcia małżeństwa kanonicznego, co uniemożliwia kontrolę znajomości tych przepisów. Konkordat nie przewiduje też sporządzania aktu zawarcia małżeństwa cywilnego. W konsekwencji przepisy konkordatu nie zapewniają państwu niezależności, przy realizowaniu zadań wynikających ze świeckiego prawa małżeńskiego.

E. Finansowanie przez państwo kształcenia duchownych

Konkordat przewiduje dotowanie przez państwo Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie i Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego oraz możliwość udzielania pomocy finansowej odrębnym wydziałom. Chodzi tu o Papieskie Wydziały Teologiczne w Krakowie, Poznaniu, Wrocławiu, Warszawie oraz Wydział Filozoficzny Towarzystwa Jezusowego w Krakowie. Należy przypuszczać, że wydziały teologiczne tworzone na uniwersytetach państwowych, będą również finansowane przez państwo. Finansowanie przez państwo świeckie kształcenia duchownych dla innych celów religijnych było i pozostaje nadal przedmiotem kontrowersji. W zakazie subwencjonowania działalności religijnej i likwidacji tzw. budżetu wyznań, widziano podstawową cechę państwa świeckiego. Współtwórca konstytucji amerykańskiej T. Jefferson uzasadniał ten zakaz niedopuszczalnością zmuszania obywateli do ponoszenia kosztów utrzymania religii, której zasad nie podzielają. Współcześnie motywuje się go naruszaniem zasady wolności sumienia i wyznania podatników niewierzących. Generalny zakaz subwencjonowania działalności religijnej przez państwo świeckie, wynikający z zasady rozdziału, potwierdziła ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, przewidując w art. 10 ust. 2 iż państwo i państwowe jednostki organizacyjne nie dotują i nie subwencjonują kościołów i związków wyznaniowych. Wprowadziła jednak wyjątki od tej zasady, wymagając dla przyznania takich subwencji formy ustawy. Konkordat jako umowa międzynarodowa może te wyjątki rozszerzyć. Sejm wyrażając zgodę na ratyfikację konkordatu musi brać pod uwagę realną możliwość przekształcenia się wyjątków w regułę, sprzeczną ze świeckim charakterem państwa.

F. Prawo państwowe a prawo kanoniczne

Zawarcie konkordatu powoduje z reguły konieczność określenia relacji między prawem państwowym i prawem kanonicznym. Dotyczy to w szczególności państwa świeckiego, w którym obowiązuje zasada wzajemnej niezależności i nieskuteczności obydwu systemów prawnych. Prawo kanoniczne nie wywołuje skutków prawnych w państwowym porządku prawnym, a prawo państwowe nie reguluje spraw religijnych i kultowych Kościoła katolickiego. Konkordat polski nie zawiera generalnej klauzuli, spotykanej w innych konkordatach, przewidującej rządzenie się przez Kościół katolicki własnym prawem w granicach ogólnie obowiązujących ustaw państwowych. Jej konsekwencją jest przewaga prawa państwowego, gdy dochodzi do sprzeczności norm oraz obowiązków Kościoła i jego osób prawnych podporządkowania się nakazom i zakazom prawa państwowego, gdy chcą prowadzić działalność regulowaną przez to prawo. Twórcy konkordatu polskiego przyjęli zasadę szczegółowego wyliczenia sytuacji, w których znajdują zastosowanie przepisy prawa państwowego. Powoduje to konieczność wyczerpującego wyliczenia wszystkich możliwych sytuacji. Luki w tym zakresie ujawnić może w pełni dopiero praktyka. Ale już z pobieżnego zapoznania się z tekstem konkordatu te pominięcia można wskazać. Przy cmentarzach katolickich, których nienaruszalność państwo gwarantuje (art. 8 ust. 3) mają zastosowanie jedynie przepisy państwowe dotyczące wywłaszczenia, przy zachowaniu standardów prawa

międzynarodowego (art. 8 ust. 3) oraz zakładania i rozszerzania cmentarzy (art. 24), ale nie przy zarządzaniu nimi. W konsekwencji wobec gwarantowanej autonomii Kościoła przepisy ustaw państwowych przewidujące obowiązek pochowania na cmentarzu katolickim osoby innego wyznania względnie osoby bezwyznaniowej, staną się martwą literą prawa. Pozbawi to niekatolików istotnych uprawnień, których gwarantem jest przecież państwo. Naruszona zostanie tym samym zasada równouprawnienia obywateli bez względu na wyznanie.

Przepisy derogacyjne

Umowy międzynarodowe, wymagające zgody Sejmu na ich ratyfikację uznaje się za równe z ustawami. Są one publikowane w Dzienniku Ustaw i zgodnie z poglądem dominującym w doktrynie, obowiązują w polskim systemie prawa wewnętrznego *ex proprio vigore*, bez konieczności transformacji przez wydanie odpowiednich aktów wykonawczych. Sąd Najwyższy usankcjonował w swym orzecznictwie prymat umowy międzynarodowej przed ustawodawstwem wewnętrznym, zaś Trybunał Konstytucyjny uznał, że Rzeczpospolita Polska jest związana przepisami umów międzynarodowych od momentu ich ratyfikacji.

Zgodnie z tym stanowiskiem także konkordat, jako umowa międzynarodowa uchyla sprzeczne z nią postanowienia ustaw. Trzeba jednak pamiętać, że konkordat jest specyficzną umową międzynarodową, bowiem jego przepisy dotyczą tylko Kościoła katolickiego i jego wyznawców. Stąd może to dotyczyć przepisów ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego, ale nie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania czy ustawy o ubezpieczeniu duchownych. Jedynie przy małżeństwie kanonicznym konkordat przewiduje dokonanie zmian w prawie polskim, ale objąć one mogą wyłącznie katolików. Z pozostałymi kościołami i związkami wyznaniowymi rząd musi podjąć w tej sprawie pertraktacje. Przy braku wyraźnych postanowień, można domniemywać, że przepisy konkordatu są zgodne z ustawodawstwem polskim i nie wymagają szczegółowych postanowień derogacyjnych. Wydaje się jednak, że konkordat jako specyficzna umowa międzynarodowa, o partykularnym charakterze, aby zapobiec rozbieżnościom interpretacyjnym, powinien wyraźnie określić jakie postanowienia obowiązujących ustaw podlegają uchyleniu a nie pozostawiać tej sprawy wyłącznie orzecznictwu. Pamiętać przy tym trzeba, że konkordat nie może uchylać przepisów ustawowych normujących sytuację i działalność pozostałych kościołów i związków wyznaniowych oraz sytuację prawną niekatolików. Szczegółowa analiza relacji między przepisami konkordatu i obowiązującej konstytucji prowadzi do następujących wniosków:

1. Obowiązująca konstytucja RP nie zawiera upoważnienia do zawarcia przez organy państwowe konkordatu ze Stolicą Apostolską. Postanowienia art. 82 ust. 2 mają charakter *lex specialis* wobec postanowień art. 52 ust. 7 konstytucji, przyznających organom państwowym uprawnienie do zawierania umów międzynarodowych. Podpisanie konkordatu naruszyło zatem art. 82 ust. 2 konstytucji. Spotykany zwykle w konstytucjach przepis zawierający upoważnienie do zawierania umów międzynarodowych ze Stolicą Apostolską, a więc z jednym tylko kościołem, wynika z faktu, iż jest to odstępstwo od zasady równouprawnienia wyznań i równouprawnienia obywateli ze względu na wyznanie. Państwo nie może bowiem tej formy regulacji prawnej zastosować do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz ich wyznawców. Tłumaczy to rangę konstytucyjną upoważnienia do zawierania umów ze Stolicą Apostolską, jako władzę zwierzchnią Kościoła krajowego.

2. Postanowienia konkordatu, dotyczące organizowania przez szkoły publiczne nauki religii (art. 12) oraz powierzające funkcje urzędnika stanu cywilnego duchownym (przyjmowanie oświadczeń woli nupturientów) i rezygnacja ze sporządzania aktu zawarcia małżeństwa cywilnego (art. 10) naruszają konstytucyjną zasadę rozdziału kościoła i państwa (art. 82 ust. 2) oraz wynikający z niej świecki charakter państwa. Z zasady tej wynika zakaz wykonywania funkcji religijnych przez organy państwowe i powierzania funkcji państwowych duchownym. Trudno je także pogodzić z art. 1 konkordatu gwarantującym Państwu i Kościołowi katolickiemu wzajemną niezależność i autonomię.

3. Przepisy konkordatu dotyczące nauki religii w szkołach publicznych (art. 12) oraz ślubów kanonicznych (art. 10) naruszają gwarantowaną przez art. 67 ust. 2 zasadę równouprawnienia obywateli **bez względu** na wyznanie, przez wprowadzenie kryteriów wyznaniowych do prawa państwa świeckiego. Powoduje to w konsekwencji różnicowanie uprawnień uczniów w szkołach publicznych ponadpodstawowych samodzielnego decydowania o uczęszczaniu na naukę religii według kryterium wyznaniowego. Konkordat pozbawił bowiem tych uprawnień młodzież katolicką.

4. Przepisy konkordatu dotyczące nauczania religii (art. 12) oraz ślubów kanonicznych (art. 10) naruszają, wynikające z wolności sumienia i wyznania (art. 82 ust. 1) konstytucji,

prawo do milczenia, z którego wynika zakaz zmuszania kogokolwiek do ujawniania swych przekonań religijnych.

5. Przepisy konkordatu dotyczące cmentarzy katolickich (art. 8 ust. 3 i art. 24) pozbawiają prawa do chowania na nich zwłok osób innego niż katolickie wyznania i osób bezwyznaniowych. Grozi to naruszeniem, gwarantowanego dotąd przez państwo wszystkim mieszkańcom prawa do pochówku. Naruszają one ponadto zasadę równouprawnienia wyznań, albowiem cmentarze niekatolickie, podlegające ustawie o cmentarzach, będą nadal zobowiązane do grzebania zwłok osób innych wyznań i osób bezwyznaniowych.

*

Tekst publikowany w: „Konkordat Polski 1993. Wybór materiałów źródłowych z lat 1993-1996”. Wybór tekstów: Czesław Janik, Uniwersytet Warszawski, Instytut Nauk Politycznych, Warszawa 1997, przygotowany na zlecenie Polskiej Rady Ekumenicznej.

Michał Pietrzak

Profesor doktor habilitowany, historyk ustroju II Rzeczypospolitej, autor prac na temat wolności prasy, rządów parlamentarnych i odpowiedzialności konstytucyjnej. Pracownik Instytutu Historii Prawa i kierownik jedynego Zakładu Prawa Wyznaniowego (Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski).

[Pokaż inne teksty autora](#)

(Publikacja: 16-11-2003 Ostatnia zmiana: 24-02-2004)

[Oryginał.](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,2932) (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,2932>)

Contents Copyright © 2000-2008 Mariusz Agnosiewicz

Programming Copyright © 2001-2008 Michał Przech

Autorem tej witryny jest Michał Przech, zwany niżej Autorem.

Właścicielem witryny są Mariusz Agnosiewicz oraz Autor.

Żadna część niniejszych opracowań nie może być wykorzystywana w celach komercyjnych, bez uprzedniej pisemnej zgody Właściciela, który zastrzega sobie niniejszym wszelkie prawa, przewidziane

w przepisach szczególnych, oraz zgodnie z prawem cywilnym i handlowym, w szczególności z tytułu praw autorskich, wynalazczych, znaków towarowych do tej witryny i jakiegokolwiek ich części.

Wszystkie strony tego serwisu, wliczając w to strukturę katalogów, skrypty oraz inne programy komputerowe, zostały wytworzone i są administrowane przez Autora.

Stanowią one wyłączną własność Właściciela. Właściciel zastrzega sobie prawo do okresowych modyfikacji zawartości tej witryny oraz opisu niniejszych Praw Autorskich bez uprzedniego powiadomienia. Jeżeli nie akceptujesz tej polityki możesz nie odwiedzać tej witryny i nie korzystać z jej zasobów.

Informacje zawarte na tej witrynie przeznaczone są do użytku prywatnego osób odwiedzających te strony. Można je pobierać, drukować i przeglądać jedynie w celach informacyjnych, bez czerpania z tego tytułu korzyści finansowych lub pobierania wynagrodzenia w dowolnej formie. Modyfikacja zawartości stron oraz skryptów jest zabroniona. Niniejszym udziela się zgody na swobodne kopiowanie dokumentów serwisu Racjonalista.pl tak w formie elektronicznej, jak i drukowanej, w celach innych niż handlowe, z zachowaniem tej informacji.

Plik PDF, który czytasz, może być rozpowszechniany jedynie w formie oryginalnej, w jakiej występuje na witrynie. **Plik ten nie może być traktowany jako oficjalna lub oryginalna wersja tekstu, jaki zawiera.**

Treść tego zapisu stosuje się do wersji zarówno polsko jak i angielskojęzycznych serwisu pod domenami Racjonalista.pl, TheRationalist.eu.org oraz Neutrum.eu.org.

Wszelkie pytania prosimy kierować do redakcja@racjonalista.pl