

W sprawie odpowiedzi szefa MSZ z 26 X i 13 XII 94

Autor tekstu: Ryszard Mariusz Małajny

Uwagi prof. Ryszarda M. Małajnego dotyczące odpowiedzi Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 26 X 1994 r. i 13 XII 1994 r. na pytania Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o ratyfikacji Konkordatu (14 grudnia 1994 r., Katowice)

I. Pytanie: „W jakim stopniu ratyfikowanie Konkordatu ogranicza suwerenność parlamentu w stanowieniu prawa, a w szczególności wyprzedza prace konstytucyjne nad przyjęciem generalnych rozstrzygnięć odnoszących się do określenia roli związków wyznaniowych w państwie?” jest trochę nieprecyzyjne. Idzie bowiem o to, że parlament jest suwerenem jedynie w Wielkiej Brytanii (*The King-in-Parliament*), w Polsce zaś jest nim w stosunkach zewnętrznych Państwo Polskie, w wewnętrznych zaś naród polski. Sejm jedynie urzeczywistnia suwerenne prawa narodu. Dlatego idzie tu jedynie o zasadę wyłączności ustawodawczej przysługującej *in principio* parlamentowi. Zasada ta nie zostanie naruszona przez sam fakt zawarcia Konkordatu, ponieważ jego wejście w życie jest uzależnione od jego ratyfikacji przez parlament za pośrednictwem ustawy. Parlament ma tu więc ostatnie słowo. Faktem jest natomiast, że Konkordat zdecydowanie wyprzedza, czy raczej uprzedza konstytucyjne rozstrzygnięcia dotyczące uregulowania sytuacji prawnej związków wyznaniowych w Polsce. To zaś należy ocenić jednoznacznie negatywnie. To nie konstytucja bowiem winna być dostosowywana do ustaw i traktatów, tylko odwrotnie. Nie trzeba być prawnikiem by to rozumieć. Nie przekonuje mnie więc wyjaśnienie Pana Ministra, iż „trzeba było zatem dokonać wyboru między oczekiwaniem, nadal zresztą nie wiadomo jak długim, na nową ustawę ustrojową (raczej zasadniczą — R.M.M.), a zakończeniem negocjacji i podpisaniem Konkordatu”. Wybór ten bowiem miał charakter li-tylko teoretyczny. Charakter praktyczny miałby bowiem jedynie wtedy, kiedy uchwalenie nowej konstytucji byłoby odłożone *ad calendas graecas*, a sytuacja prawna Kościoła rzymskokatolickiego była nieuregulowana. Tymczasem żadna z tych okoliczności w 1993 r. nie zachodziła. Nie było więc powodu do pośpiechu. Tym bardziej, że Konkordat parafował rząd, który nie miał już zaufania Sejmu. Istnieje konwenans konstytucyjny o zasięgu międzynarodowym, iż rząd odwołany przez parlament — a urzędujący do czasu powołania nowego — stara się nie podejmować istotniejszych decyzji, które by wiązały ręce jego następcy. Konwenans ten został zatem złamany. Rzeczywisty powód forsowania Konkordatu przez poprzednią ekipę skłonny jestem upatrywać w jednolitej opcji ideologicznej jej członków, jak również w kierowaniu się założeniem: „My wiemy lepiej, co jest dla narodu dobra”.

II. Kwestia zgodności Konkordatu z regułą równouprawnienia wyznań i zasadą równouprawnienia obywateli przy korzystaniu z uprawnień wynikających z wolności wyznania. Prima facie Konkordat jest sprzeczny z regułą równouprawnienia związków wyznaniowych. Powoduje bowiem sytuację, w której sytuacja prawna jednego związku wyznaniowego normowana jest umową międzynarodową, a pozostałych zaś ustawami lub aktami niższego rzędu. *Ex adverso* jednak nie sposób abstrahować od faktu, iż spośród wszystkich związków wyznaniowych Kościół Kat. jest jedynym organizmem stanowiącym *via Stolica Apostolska* podmiot prawa międzynarodowego. Z nim więc tylko mogą być zawierane porozumienia o charakterze traktatowym. W tej sytuacji o naruszeniu zasady równouprawnienia związków wyznaniowych można byłoby w ścisłym tego słowa znaczeniu mówić jedynie wówczas, gdyby RP nie chciała zawrzeć konkordatów z innymi kościołami, przy założeniu posiadania także przez nie podmiotowości w zakresie prawa międzynarodowego publicznego. niesprzeczność Konkordatu z zasadą równouprawnienia związków wyznaniowych nie oznacza wszakże identycznego stanu rzeczy co się tyczy reguły równouprawnienia obywateli podczas korzystania z uprawnień wypływających z zasady wolności wyznania. Idzie bowiem o to, że związki wyznaniowe składają się nie tylko z aparatu kościelnego, ale również z wiernych. Dzięki Konkordatowi wolność wyznania obywatela katolika otrzyma mocniejsze gwarancje od wolności np. obywatela ewangelika. Ten pierwszy otrzyma bowiem gwarancje prawa międzynarodowego, ten drugi zaś prawa wewnętrznego. Łatwiej jest zaś uchylić akt wewnętrzny (nawet ustawę), niż uwolnić się od zobowiązań międzynarodowych. Wprawdzie rząd deklaruje gotowość zawarcia stosownych porozumień z innymi związkami wyznaniowymi w Polsce, niemniej będą to już słabsze gwarancje. Nierealne jest przy tym zawarcie takich porozumień z wszystkimi związkami, zważywszy na uciążliwość takiej procedury i niewielką liczebność większości z nich.

Tu też można by się bronić argumentem, iż państwo nie dlatego nie zawiera z nimi konkordatów, że nie chce, tylko że nie może. Porozumienie polityczne jest wszakże kiepskim ekwiwalentem funkcjonalnym Konkordatu. W związku z tym znacznie lepszym rozwiązaniem pozostaje uregulowanie praw i obowiązków związków wyznaniowych w jednym akcie prawnym rangi ustawowej. Unika się wówczas zarzutów o faworyzowanie katolików i dyskryminowanie niekatolików. Tym bardziej, iż w grę wchodzi tu jeszcze dodatkowy aspekt zagadnienia, jakim jest z istoty swej asymetryczny charakter prawny każdego Konkordatu. Znakomita większość umów międzynarodowych dotyczy bowiem obywateli obu układających się stron, tymczasem w przypadku Konkordatu w istocie tylko jednej z nich. RP nie powinna więc zawierać traktatu dotyczącego wyłącznie jej własnych obywateli, a nie równocześnie obywateli kontrahenta. Regulowanie sytuacji prawnej własnych obywateli poprzez umowę z innym państwem — ale bez wzajemności — uważam za godzące w zasadę suwerenności. W tej sytuacji nie mogę uznać Konkordatu za optymalny sposób regulacji sytuacji prawnej związku wyznaniowego. W USA jakikolwiek Konkordat byłby wprost nie do pomyślenia, mimo że kraj ten daleki jest od ulegania wpływom lewicowym, nie mówiąc już o ateistycznych. W moim przekonaniu odnośne rozwiązania amerykańskie są najlepsze w świecie, gdyż stojąc na gruncie stosunkowo rygorystycznie przestrzeganej zasady rozdziału kościoła od państwa, doceniają jednak społeczną wagę religii jako formy świadomości społecznej.

III. Korzyści dla Polski płynące z ratyfikacji Konkordatu. Na podstawie ustnej wypowiedzi Pana Ministra korzyści te można sprowadzić do następujących kwestii:

1. Zwiększenie wiarygodności polski jako kontrahenta na arenie międzynarodowej.
2. Ustabilizowanie stosunków między Państwem a Kościołem katolickim.

Co się tyczy tej pierwszej kwestii to z pewnością tak, z tym że nie przeceniałbym doniosłości wydarzenia, jakim byłoby ratyfikowanie Konkordatu z punktu widzenia naszej polityki międzynarodowej. Konkordat to nie jest przecież jakiś pakt praw człowieka czy inny dokument tego rodzaju, pakt o nieprolifracji broni jądrowej czy konwencja o ochronie środowiska. Losy ratyfikacji takich dokumentów są bacznie śledzone przez społeczność międzynarodową. Natomiast obawiam się, że akceptacja bądź odrzucenie Konkordatu przez dane państwo, mało kogo obchodzi poza jego własną opinią publiczną. Poparcie Stolicy Apostolskiej dla inicjatyw naszej polityki zagranicznej jest sprawą cenną, ale wątpię np. czy będzie to dla naszego kraju wydatna pomoc w staraniach o przyjęcie do Unii Europejskiej czy NATO.

Nawiązując do kwestii drugiej, to nie można się tu wypowiadać w sposób kategoryczny. Być może, iż przyczyni się interesujący nas dokument do stabilizacji stosunków pomiędzy państwem a kościołem, a być może nie. Tu zalecałbym ostrożność. Doświadczenia lat 1989-1994 wykazują, iż obserwujemy eskalację żądań Kościoła Kat. wobec państwa. Trzeba się w związku z tym liczyć z możliwością wysuwania nowych roszczeń, tym razem już w oparciu o literę Konkordatu, o ile zostałby ratyfikowany. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na ewidentną asymetryczność korzyści wypływających z tego dokumentu dla jego sygnatariuszy. Pytając wprost — co Polska będzie mieć z Konkordatu jako państwo? — znajdujemy tylko taką odpowiedź, że prawa państwa względem Kościoła Kat. (niewielkie i dość oczywiste znajdują się w art. 6 i 7. 3-4. Natomiast niemal wszystkie pozostałe artykuły dotyczą praw Kościoła Kat. wobec państwa. W czyim interesie więc leży zawarcie Konkordatu?

IV. Sądę, że pierwszy problem, nad jakim winna się Komisja do rozpatrzenia projektu ustawy o ratyfikacji Konkordatu zastanowić, jest kwestia do jakiego modelu stosunków państwo-kościół winniśmy dążyć. Mówiąc najogólniej, możliwe są trzy modele:

1. Rozdział kościoła od państwa: a) wersja przyjazna, b) neutralna, c) nieprzyjazna;
2. Powiązanie państwa z kościołem;
3. Model „hybrydalny”, tj. będący czymś pośrednim pomiędzy dwoma powyższymi. *Communis opinio* konstytucjonalistów państw euro-anglosaskiego kręgu kulturowego opowiada się jednoznacznie za modelem pierwszym w wersji neutralnej. Takie też jest moje zdanie. Optymalny jest rozdział kościoła od państwa w wersji neutralnej lub przyjaznej związkom wyznaniowym. Natomiast u schyłku XX w. nie do zaakceptowania jest zarówno system powiązania państwa z kościołem, jak rozdział w wersji nieprzyjaznej (vide doświadczenia państw tzw. socjalistycznych). Tymczasem to, co wykształciło się w Polsce w latach 1989-1994, to jest właśnie ów model „hybrydalny”. Rzecznik Praw Obywatelskich nazywa go „państwem parawyznaniowym”; ja bym raczej powiedział quasi-wyznaniowym. Konkordat w przedłożonej wersji tendencję tę utrwała. Symptomatyczny przykład. Zgodnie z art. 12 § 1 Państwo poprzez szkoły publiczne organizuje naukę religii. Rzecz w tym, że państwo powinno tę naukę co najwyżej dopuszczać, umożliwiać bądź tolerować. Tam bowiem, gdzie państwo naukę tę organizuje, nie ma mowy o jego neutralnym obliczu światopoglądowym, ergo o rozdziale kościoła od państwa.

Morał — Kościół Kat. ma pełne prawo zabiegać o unormowanie swojej sytuacji prawnej w drodze Konkordatu jako zdecydowanie korzystniejszej od unormowania ustawowego. Nie widzę w tym niczego niewłaściwego. Sejm jednak powinien spojrzeć na przedłożony mu do ratyfikacji dokument przez pryzmat nie interesu partykularnego związku wyznaniowego, tylko interesu państwa. W tym ostatnim zaś leży ugruntowanie praw i wolności obywatelskich, którego warunkiem *sine qua non* jest nieidentyfikowanie się z określonym wyznaniem.

*

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 Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu Ustawy o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską.

Ryszard Mariusz Małajny

Ur. 1953. Polski prawnik, jeden z najlepszych specjalistów w zakresie prawa konstytucyjnego, doktryn polityczno-prawnych oraz prawa wyznaniowego. Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego (1975), w 1978 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych, w 1986 r. doktora habilitowanego nauk prawnych, w 1987 r. stanowisko docenta, w 1992 r. profesora uczelnianego, w 1994 r. tytuł profesora nauk prawnych, zaś w 2000 r. stanowisko profesora zwyczajnego Uniwersytetu Śląskiego. Członek Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Konstytucyjnego i Polskiego Towarzystwa Prawa Wyznaniowego. Ważniejsze publikacje: Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji” USA (1985), Pozycja ustrojowa Kongresu USA, 3 tomy (1991, 1992, 1995), „Mur separacji” - państwo a kościół w Stanach Zjednoczonych Ameryki (1992), Trzy teorie podzielonej władzy (2001, 2003).

[Pokaż inne teksty autora](#)

(Publikacja: 16-11-2003 Ostatnia zmiana: 18-08-2009)

[Oryginał.](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,2943) (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,2943>)

Contents Copyright © 2000-2009 Mariusz Agnosiewicz

Programming Copyright © 2001-2009 Michał Przech

Autorem portalu Racjonalista.pl jest Michał Przech, zwany niżej Autorem.
Właścicielami portalu 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 tego portalu i jakiegokolwiek jego części.

Wszystkie strony tego portalu, 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 tego portalu oraz opisu niniejszych Praw Autorskich bez uprzedniego powiadomienia. Jeżeli nie akceptujesz tej polityki możesz nie odwiedzać tego portalu i nie korzystać z jego zasobów.

Informacje zawarte na tym portalu 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 portalu 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 portalu. **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 portalu pod domenami Racjonalista.pl, TheRationalist.eu.org oraz Neutrum.eu.org.

Wszelkie pytania prosimy kierować do redakcja@racjonalista.pl