

## Konkordat z roku 1993 a Konstytucja RP

Autor tekstu: **Remigiusz Sobański**

### Ekspertyza z 4 lutego 1995 r.

1. Konkordat — podobnie jak każdy inny akt normatywny - cieszy się domniemaniem zgodności z konstytucją. W odniesieniu do konkordatu domniemanie to zostaje wzmocnione stwierdzeniem zawartym w preambule, że „Rzeczpospolita Polska uwzględniła swe zasady konstytucyjne i ustawy”. Kto przeto podnosi zarzut niezgodności, winien ją wskazać, a kto wysuwa wątpliwości, winien je wyartykułować. Stąd zdanie „trzeba zbadać zgodność konkordatu z konstytucją” uważam za wyraz politycznego oporu przeciw ratyfikacji konkordatu, jeśli nie zostanie ono poparte wskazaniem odnośnych dyspozycji konkordatu i konstytucji. Pragnę podkreślić, że opór taki jest niekwestionowanym prawem każdego obywatela, trudno mi natomiast odnieść się ze zrozumieniem do kamuflowania stanowiska politycznego mglistymi zdaniami o sprzecznościach prawnych.

2. W publikacjach i ekspertyzach kwestionujących zgodność konkordatu z obowiązującą konstytucją spotkałem dotychczas jedynie wskazanie na nadal obowiązujący art. 82 ust. 2 konstytucji. Brzmi on: „Kościół jest oddzielony od państwa. Zasady stosunku państwa do kościoła oraz sytuację prawną i majątkową związków wyznaniowych określają ustawy”. Do wyjaśnienia pozostają dwie kwestie.

a) Pierwsza to pytanie, czy podpisanie i ratyfikacja konkordatu nie narusza dyspozycji o ustawowym określeniu „zasad stosunku państwa do kościoła”, czyli czy dyspozycja ta zakazuje regulację stosunku drogą umowy.

Otóż stwierdzenie w ustawie konstytucyjnej, iż jakąś materię regulują ustawy, oznacza najpierw, iż materii tej nie reguluje konstytucja. Żadną zaś miarą nie mieści się w takim normatywnym stwierdzeniu zakaz objęcia odnośnej materii umowami międzynarodowymi. Jeśli w zakresie, w którym konstytucja postuluje regulację ustawową, zawarto umowę międzynarodową, to zwrot „regulują ustawy” oznacza, że jej ustalenia nie mają bezpośredniej skuteczności w stosunkach wewnętrznych, a ich wprowadzenie w życie wymaga odpowiednich ustaw. Ratyfikacja konkordatu nie kłóci się przeto z art. 82 ust. 2 (zdanie 2) konstytucji, lecz zobowiązuje prawodawcę państwowego do uchwalenia odpowiednich ustaw (tak też A. Mączyński, *Znaczenie konkordatu dla polskiego systemu prawnego*, 80). Dodać należy, że konkordat nie zawiera dyspozycji znoszącej moc prawną aktów normatywnych z nim sprzecznych, a ze sformułowania artykułów konkordatu wynika, iż nie są to postanowienia samowykonalne (nawet art. 15 ust. 3 o finansowaniu KUL i PAT mogą być wykonane jedynie drogą ustawową). W jednym przypadku (art. 10) zapowiedź wprowadzenia zmian ustawowych jest przedmiotem umowy (i będą to praktycznie jedyne zmiany w prawie polskim będące bezpośrednią, prawnie konieczną konsekwencją konkordatu, co nie wyklucza zasadności — z innych racji — wprowadzenia zmian w ustawie o gwarancjach wolności sumienia).

b) Druga kwestia wynika z zestawienia zwrotów (Kościół) „jest oddzielony od państwa” (art. 82 ust. 2 zdanie 1) oraz „Rzeczpospolita Polska i Stolica Apostolska potwierdzają, że Państwo i Kościół katolicki są — każde w swej dziedzinie — niezależne i autonomiczne” (art. 1 konkordatu). Kwestię tę wyjaśniano już wielokrotnie, zarówno w ekspertyzach (por. moje uwagi z 14.9.1994) i publikowanych opiniach (np. art. M. Pietrzaka w „Państwie i Prawie” 1994, z. 1, s. 20: „art. 1 potwierdza zasadę rozdziału państwa i Kościoła katolickiego”). A więc krótko: Art. 82 ust. 2 konstytucji używa formy biernej, statycznej: „jest oddzielony”. Nie może — rzecz jasna - chodzić o rozdzielenie geograficzne, terytorialne: Kościół działa na terytorium Rzeczypospolitej. Chodzi przeto o oddzielenie instytucjonalne: Kościół nie jest instytucją Rzeczypospolitej. Co więcej, nie jest nią nie dlatego, że został od niej oddzielony, lecz dlatego, że żadną miarą nie jest emanacją Rzeczypospolitej — nie został przez nią utworzony, nie wywodzi się genetycznie z nadania państwa, a jego egzystencja nie zależy od państwa. Jest — właśnie - niezależny jako byt i w swoim bytowaniu. Gdyby nie był oddzielony, musiałaby istnieć zależność — albo Kościoła od Państwa albo Państwa od Kościoła. Stąd „niezależność” i „oddzielenie” warunkują się wzajemnie. Ponieważ nie da się terytorialnie oddzielić Kościoła i Państwa, owa niezależność wymaga doprecyzowania. Dokonuje się tego przez przymiotnik „autonomiczny”. Nie chodzi w nim o autonomię ontologiczną (gdyż ta mieści się w przymiotniku „niezależny”), lecz o autonomię prawną (*autos nomos*) czyli o to, że Kościół i

Państwo same stanowią dla siebie prawo i rządzą się własnym prawem. Art. 1 konkordatu wyraźnie stwierdza: „każde w swojej dziedzinie”. Znaczy to, że żaden z tych dwóch bytów nie ingeruje swoim prawem w sferę drugiego i — co też wyraźnie powiedziano w art. 1 — że każdy z nich szanuje porządek prawny drugiego. W praktyce znaczy to, że Państwo zobowiązuje się do niewchodzenia swoim prawem w sferę objętą prawem kościelnym, a Kościół - działający wszak na terenie Państwa — zobowiązuje się do przestrzegania prawa obowiązującego w Rzeczypospolitej. Nie widzę przeto sprzeczności między art. 1 konkordatu i art. 82 ust. 2 konstytucji.

3. Ponieważ Kościół działa na terenie Rzeczypospolitej, nie da się uniknąć styku dwóch (autonomicznych i niezależnych) systemów prawnych, czy to na płaszczyźnie instytucjonalnej (np. budowa obiektu sakralnego) czy to w sferze zachowań obywateli (np. zawarcie małżeństwa czy praktyki religijne żołnierzy). Tu właśnie spoczywa pierwsza (acz nie jedyna) racja konkordatu. Przy czym trzeba zauważyć, że ze względu na swoją neutralność światopoglądową to nie państwo zostaje konfrontowane w sferze prawnej z kościołami (taka konfrontacja jest możliwa tylko w przypadku państwa „ideologicznego”), lecz kościoły z państwem. Stąd właśnie „asymetria” konkordatu. Państwo światopoglądowo neutralne powstrzymuje się bowiem od regulacji prawnych sięgających w sferę religijną i w sprawy kościelne. Nie może ono jednak ignorować faktu religijności ani istnienia kościołów. Nie chcąc wchodzić na te obszary własną regulacją (co oznaczałoby utratę neutralności światopoglądowej), reguluje te sprawy drogą umowy.

Nie jest winą ani państwa ani Kościoła katolickiego, że inne wyznania nie zawierają umów zabezpieczonych instrumentarium prawa międzynarodowego. Wynika to z założeń eklezjalnych tych wyznań. Bałamutny jest natomiast zarzut, że umowa taka faworyzuje katolików. O oderwaniu takiego zarzutu od realiów świadczy chociażby przykład naszych sąsiadów zza Odry, gdzie przecież ponad połowa ludności niekatolickiej nie czuje się dyskryminowaną, mimo istnienia konkordatu zawartego przez państwo i poszczególne kraje związkowe. Jest rzeczą państw znaleźć rozwiązania gwarantujące równość wobec prawa i wolność religijną wszystkich obywateli, natomiast nie słyszałem, by dominowała opinia, że rozwiązania bazujące np. na *Koordinationsrechtsordnungstheorie* czy w postaci tzw. leggi rinforzate były „kieskim ekwiwalentem funkcjonalnym konkordatu” (tak R.M. Małajny w Uwagach z 14.12.1994). Taki zarzut miałby sens tylko przy założeniu, że państwo respektuje i chroni wolność religijną niejako pod naciskiem konkordatu, którym zobowiązuje się — w zakresie nim objętym — przestrzegać podstawowych praw i wolności gwarantowanych aktami i konwencjami międzynarodowymi. Rzecz ma się odwrotnie: państwo podpisuje konkordat, bo przestrzega i chroni prawa i wolności człowieka (w przypadku Polski patrz m.in. Dz.U. 1977 nr 38, poz. 117 oraz 1993 nr 61, poz. 284), również dla wszystkich, a w odniesieniu do wolności religijnej konkretyzowane ustawowo w porozumieniu z odnośnymi wspólnotami religijnymi (właśnie ze względu — jak wspomniano wyżej — na jego neutralność światopoglądową).

Prawa te wyprzedzają jakiegokolwiek ustawodawstwo państwowe, są wręcz podwaliną demokratycznego państwa, którego sens sprowadza się do ich ochrony i protekcji. To obywatele, korzystając z podstawowych, związanych z osobą ludzką praw i wolności (niezależnie od tego, jak się te prawa uzasadnia) rozwijają działalność kulturową, gospodarczą, społeczną, polityczną, religijną, a państwo nie jest narzędziem reglamentacji tej działalności, lecz jej ochrony i protekcji tak, by nie naruszano równości. Państwo demokratyczne nie „dopuszcza” tej działalności, lecz buduje na niej i we własnym (co znaczy: wszystkich) interesie ją proteguje, w tym także tworząc normy dla sytuacji konfliktogennych. Dlatego jako obywatel pragnący żyć w państwie demokratycznym czytam z bolesnym zdumieniem zdanie, że „państwo powinno tę naukę (religii — p.m.) co najwyżej dopuszczać, umożliwiać lub tolerować” (prof. dr hab. Ryszard M. Małajny, *Uwagi...* z 16.12.1994, s. 5). Instytucje publiczne demokratycznego państwa mają służyć obywatelom, właśnie rozwijaniu ich działalności. Szkoły publiczne służą realizacji równych szans edukacyjnych. Jeśli wśród obywateli są tacy, którzy widzą nauczanie religii wśród procesów edukacyjnych, jest zadaniem instytucji edukacyjnych podjąć się tego zadania tak samo jak wychowania artystycznego, fizycznego itd. Szkoły muszą uwzględnić stanowisko zarówno tych, którzy w edukacji nie widzą miejsca dla religii, jak też tych, którzy jej miejsce doceniają. Ani jedni ani drudzy nie są wobec państwa petentami łaskawie dopuszczanymi czy zaledwie tolerowanymi, lecz obywatelami o równych prawach urzeczywistniania swoich programów życiowych w porządku prawnym państwa. Ani religia wśród fakultatywnych, w miarę „zapotrzebowania”, przedmiotów szkolnych ani np. teologia wśród wydziałów uniwersyteckich nie wiąże państwa z Kościołem, nie zaciera specyfiki tych

instytucji, lecz jest wyrazem oczywistego w demokratycznym państwie respektowania woli obywateli. Zadaniem państwa nie jest tolerancja (religia — „zło konieczne“?), lecz kształtowanie struktur wolności — takich, w których obywatel, jeśli jest religijny, ma prawo nim być, gdziekolwiek się znajduje, także w sferze publicznej. Właśnie respekt dla faktu, że sfera ta pozostaje — faktycznie lub przynajmniej potencjalnie - objęta porządkiem prawnym państwa, a zarazem respekt i protekcja wolności obywatelskich, skłania do zawarcia umów ułatwiających zachowanie granic kompetencyjnych obydwu instytucji.

\*

*Tekst publikowany w: „Wiadomości Archidiecezjalne” Organ urzędowy Kurii Metropolitalnej w Katowicach, tom 63/1995, s. 43-46; „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.*

(Publikacja:

16-11-2003)

Oryginał.. (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,2947>)

Contents Copyright © 2000-2008 by 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 podkatalogów, skrypty JavaScript 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](mailto:redakcja@racjonalista.pl)