

## Konkordat polski z 1993 r. - Altera Pars

Autor tekstu: **Ryszard M. Małajny**

### III. Obiekcje prawne natury ogólnej

**1. Art. 82.2 konstytucji.** Przepis ten brzmi: „Kościół jest oddzielony od państwa. Zasady stosunku państwa do kościoła oraz sytuację prawną i majątkową związków wyznaniowych określają ustawy”. Można go interpretować dwojako, przy czym obie interpretacje wydają się równoprawne. Otóż w świetle wykładni gramatycznej brzmi on jednoznacznie — reglamentacja sytuacji prawnej związków konfesyjnych dopuszczalna jest wyłącznie w drodze ustawowej. Według opinii M. Pietrzaka "podstawową konsekwencją państwa prawnego jest działanie organów państwowych na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego. Konstytucja uprawnia rząd do zawierania umów międzynarodowych (*lex generalis*), ale art. 82 nakazuje regulować sytuację prawną Kościoła Katolickiego w drodze ustawy (*lex specialis*), co wydaje się wykluczać formę umowy międzynarodowej" (M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1995, s. 236). Dlatego też w konstytucjach niektórych krajów spotykamy wyraźne upoważnienie do zawierania umów międzynarodowych ze Stolicą Apostolską, jako że jest to odstępstwo od zasady równouprawnienia obywateli bez względu na wyznanie, skoro państwo nie może zastosować tej formy regulacji prawnej do innych związków konfesyjnych (vide niżej). *Nota bene*, takie upoważnienie znalazło się też w projekcie konstytucji opracowanym przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego. Z interpretacją tą polemizuje m.in. J. Krukowski wskazując, iż adherenci takiej egzegezy nie dostrzegają nowej interpretacji ustawowej tej formuły konstytucyjnej, zawartej w art. 9.1 p. 3 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Konstatuje się tam, że jedną z gwarancji tej wolności stanowi „równouprawnienie wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych, bez względu na formę uregulowania ich sytuacji prawnej”. Stąd wniosek, iż unormowanie sytuacji prawnej Kościoła Kat. w drodze konkordatu nie wyklucza równoległej regulacji sytuacji prawnej innych związków wyznaniowych na drodze ustawowej ani też nie narusza reguły równouprawnienia obywateli i wszystkich konfesji (J. Krukowski, *op. cit.*, s. 99). Moje stanowisko jest inne. Mianowicie idzie o to, że do momentu wejścia interesującej nas ustawy w życie sytuację prawną związków konfesyjnych normowała istna mozaika aktów normatywnych. Stąd taka deklaracja była nieodzowna celem rozwiania obaw tych związków wyznaniowych — których sytuacja prawna była normowana aktami podustawowymi — iż wzorem rozwiązań przyjętych w II RP nie odrodzi się podział na konfesje „równe i równiejsze”. Deklaracji tej nie należy natomiast odczytywać jako zachęty do różnicowania form regulacji owej sytuacji w przyszłości. Niezależnie od tego trzeba mieć na względzie, że rola ustaw wobec konstytucji polega nie na jej interpretowaniu, tylko na konkretyzowaniu i rozwijaniu. Od interpretacji jest Trybunał Konstytucyjny, sądy i nauka. Ponadto to ustawy należy interpretować przez pryzmat konstytucji, a nie *vice versa*. W przeciwnym bowiem razie doszłoby do zakwestionowania nadrzędności konstytucji jako ustawy zasadniczej. Drugą z sygnalizowanych na wstępie wykładni art. 82.2 konstytucji prezentuje m.in. R. Sobański. Jego zdaniem stwierdzenie w ustawie konstytucyjnej, iż jakąś materię regulują ustawy, oznacza najpierw, że 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, iż 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. 82.2 konstytucji, lecz zobowiązuje prawodawcę państwowego do uchwalenia stosownych ustaw. Dodać należy, że konkordat nie zawiera dyspozycji znoszącej moc prawną aktów normatywnych z nim sprzecznych, a ze sformułowania zamieszczonych w nim postanowień wynika, iż nie są to postanowienia samowykonalne (R. Sobański, *Konkordat...*, s. 1, 2). Do powyższego rozumowania można zgłosić dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, jeśli konstytucja przewiduje, że jakaś materia zostanie unormowana w drodze ustawowej, to nie jest to wcale równoznaczne z faktem, iż akt ów materii tej nie reguluje. Ależ reguluje, tyle że na wysokim szczeblu abstrakcji. Po wtóre, jakkolwiek postanowienia konkordatu rzeczywiście nie są samowykonalne, to jednak wypadnie zgodzić się z M. Pietrzakiem, iż według obowiązującej w Polsce hierarchii źródeł prawa umowa międzynarodowa ratyfikowana przez parlament w formie ustawy, uzyskuje rangę ustawy ze wszystkimi konsekwencjami. Innymi słowy, ustawa

ratyfikacyjna dokonuje transformacji normy prawa międzynarodowego w normę prawa wewnętrznego. W konsekwencji konkordat z chwilą jego ratyfikacji uchyla względnie zmienia obowiązujące przepisy prawa wewnętrznego dotyczące Kościoła Kat. i jego wyznawców (M. Pietrzak, *Zmiany...*, s. 19, 20). Nie zapominajmy przy tym, że w nauce przyjmuje się imperatyw nadrzędności umów międzynarodowych nad ustawami. Niemniej z argumentacji R. Sobańskiego można wysnuć taki oto racjonalny wniosek — jeśli nawet konstytucja RP stanowi, iż sytuację prawną i majątkową związków konfesyjnych normują ustawy, to konkordat może nabrać mocy obowiązującej również za pośrednictwem ustawy (ratyfikacyjnej). Tak więc w obu przypadkach decyzja ostateczna należy do parlamentu, *ergo* konstytucyjnemu wymogowi staje się zadość.

Konkludując, na gruncie art. 82.2 konstytucji można z jednakowym powodzeniem zarówno kwestionować, jak i uzasadniać dopuszczalność konkordatowej reglamentacji sytuacji prawnej Kościoła Kat. Wynika stąd zatem niedwuznacznie, że problem tej dopuszczalności z całą pewnością do bezspornych nie należy, wbrew temu co sugerują kanoniści. Konkordat  *nolens volens* łąduje więc w konstytucyjnej strefie półcienia.

**2. Asymetria.** Nie chcę tu wchodzić w kwestię czy Stolica Apostolska jest państwem czy też organizacją międzynarodową, ponieważ z konieczności byłyby to deliberacje cokolwiek scholastyczne ("Jakkolwiek *de facto* i *de iure* podmiotowość Stolicy Apostolskiej jest powszechnie uznawana, to jednak konstrukcja tej podmiotowości jest przedmiotem zawiłych dociekań o charakterze doktrynalnym" — J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 1993, s. 129 i n.). Dość powiedzieć, iż zdolność tej instytucji do zawierania umów międzynarodowych jest niekwestionowana. Jednakże z powodu jej specyficznej natury charakter prawny każdego konkordatu jest z istoty swej „asymetryczny”. Znakomita większość międzynarodowych konwencji dotyczy bowiem obywateli obu układających się stron, tymczasem w przypadku konkordatu tylko jednej z nich. Wydaje się, że RP nie powinna zatem zawierać traktatu odnoszącego się wyłącznie do jej własnych obywateli, a nie równocześnie do obywateli kontrahenta. Z całą pewnością natomiast normowanie sytuacji prawnej własnych obywateli poprzez umowę z innym państwem, ale bez wzajemności, godzi w zasadę suwerenności.

**3. Zasada równouprawnienia obywateli.** Na pierwszy rzut oka konkordat jest sprzeczny z regułą równouprawnienia związków wyznaniowych. Jego ratyfikacja pociąga bowiem za sobą ten skutek, iż sytuacja prawna Kościoła Kat. regulowana jest umową międzynarodową, zaś pozostałych związków konfesyjnych ustawami lub aktami niższego rzędu. Z drugiej wszak strony nie można nie brać pod uwagę faktu, że spośród wszystkich związków konfesyjnych Kościół Kat. jest jedyną organizacją stanowiącą *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 w ścisłym tego słowa znaczeniu można byłoby mówić wówczas, gdyby RP nie chciała zawrzeć konkordatów z innymi kościołami, przy założeniu posiadania przez nie podmiotowości w zakresie prawa międzynarodowego publicznego. Niesprzeczność konkordatu z regułą równouprawnienia związków konfesyjnych nie jest jednak równoznaczna ze zgodnością tego dokumentu z zasadą równouprawnienia obywateli w zakresie korzystania z uprawnień wypływających z reguły wolności wyznania. Związki wyznaniowe składają się przecież nie tylko z aparatu kościelnego, lecz także z wiernych. Stąd dzięki konkordatowi obywatele-katolicy otrzymają mocniejsze gwarancje wolności religijnej od obywateli pozostałych konfesji. Ci pierwsi uzyskają bowiem gwarancje prawa międzynarodowego, ci drudzy zaś tylko prawa wewnętrznego. Łatwiej zaś uchylić akt wewnętrzny — nawet ustawę — niż uwolnić się od zobowiązań międzynarodowych. Wprawdzie rząd deklaruje gotowość zawarcia stosownych porozumień z innymi związkami konfesyjnymi, niemniej będą to już słabsze gwarancje. Nierealne jest przy tym zawarcie takich porozumień ze wszystkimi tymi związkami w Polsce, z uwagi na niewielką liczebność większości z nich oraz uciążliwość takiej procedury. Porozumienie polityczne jest więc kiepskim ekwiwalentem konkordatu.

Tezę tę R. Sobański uznał za bałamutną. Pocięszające wszak, iż zbałamucić się nie dał, na dowód czego wysunął następujące kontrargumenty. Po pierwsze, w Niemczech ponad połowa ludności nie czuje się dyskryminowana, mimo zawartego przez ten kraj — oraz poszczególne landy — konkordatu. Po drugie, Autor ten nie słyszał, by dominowała opinia, że rozwiązania bazujące na *Koordinationsrechtsordnungstheorie* bądź też tzw. *leggi renforzate* były nieodpowiednimi substytutami konkordatu. I po trzecie, państwo zawiera konkordat, „bo

przestrzega i chroni prawa i wolności człowieka, równe dla wszystkich" (R. Sobański, *Konkordat...*, s. 3).

Racje te są jednak mało przekonujące. I tak nawiązując do argumentu pierwszego, mamy tu do czynienia z przejściem z jurydycznej płaszczyzny rozważań na socjo-polityczną. Fakt, iż niemieccy protestanci nie czują się dyskryminowani z powodu zawieranych przez RFN i landy konkordatów ze Stolicą Apostolską, nie wynika z ufności w moc zawieranych z ich kościołami *Kirchenverträge*, ale z tego prostego powodu, że nie są zmajoryzowani przez katolików. Niestety, nie da się wszak tego powiedzieć o protestantach polskich. W odniesieniu do argumentu drugiego mógłbym się łatwo wykić konstatacją, iż fakt niesłyszenia o dominacji jakiejś opinii nie jest jeszcze równoznaczny z jej nieistnieniem. Nie chciałbym jednak demonstrować tak mało sympatycznej pedanterii, polemizując bardziej ze sformułowaniem niż z poglądem. Mogę więc jedynie powtórzyć, że akt prawny niższego rzędu (np. ustawa) jest „gorszy” od aktu prawnego wyższego rzędu (np. traktat), nie mówiąc już o akcie politycznym. Aksjomat ten jest oczywisty i to chyba nawet dla nieprawnika. A tak na marginesie, owe kościelne umowy odgrywające w Niemczech rolę *Ersatz*-konkordatów nie są tam zawierane ze wszystkimi związkami wyznaniowymi (E. Stein, *Staatsrecht*, Tübingen 1980, s. 224). Przechodząc z kolei do argumentu trzeciego wypada wskazać, iż wynika zeń niedwuznacznie, że te państwa, które nie zawarły konkordatów, nie przestrzegają i nie chronią wolności człowieka. Czy taki wniosek nie idzie przypadkiem zbyt daleko? Reasumując, można opiewać zalety np. furmanki. Peany te wszakże żadnemu rozsądnemu śmiertelnikowi nie przesłonią faktu, iż furmanka pozostaje kiepskim ekwiwalentem funkcjonalnym samochodu. Pomiedzy konkordatem a odpowiadającym mu porozumieniem politycznym z niekatolickim związkiem konfesyjnym zachodzi tu pełna analogia. Ale nie tylko sam fakt ratyfikacji konkordatu oznaczałby naruszenie zasady równouprawnienia obywateli bez względu na wyznanie. Otóż wynika to z szeregu jego postanowień szczegółowych, a to skutek wprowadzenia do państwowego porządku prawnego różnicowania uprawnień obywateli według kryterium wyznaniowego. Gwoli egzemplifikacji, przepisy konkordatu dotyczące nauki religii w szkołach publicznych oraz ślubów kościelnych naruszają wypływające z konstytucyjnej reguły wolności sumienia i wyznania prawo do milczenia, z którego wypływa zakaz zmuszania kogokolwiek do ujawniania swych przekonań religijnych. Z uwagi na przytłaczającą przewagę liczebną katolików prawo uczniów innych wyznań — z wyjątkiem prawosławnego i być może ewangelickiego — do pobierania nauki religii w szkole jest iluzoryczne. Nie wszystkim związkom konfesyjnym będzie też można przyznać przywilej udzielania ślubów kościelnych pociągających za sobą skutki cywilnoprawne. Subsydiowanie przez państwo różnych przedsięwzięć katolickich będzie z konieczności oznaczać finansowanie ich również z kieszeni podatników należących do innych wyznań itp. Wypływa stąd wniosek, że optymalnym rozwiązaniem pozostaje — jak już wspomniano — rozciągnięcie na związki wyznaniowe prawa o stowarzyszeniach względnie uregulowanie ich sytuacji prawnej w jednym akcie prawnym rangi ustawy czy nawet ustawy organicznej. Unika się wówczas zarzutu faworyzowania katolików i dyskryminowania niekatolików. Reglamentacje partykularne czyli odnoszące się do konkretnego związku konfesyjnego należy więc ocenić negatywnie. Tym bardziej że regulacji partykularnych nie stosuje się — i słusznie — do innych organizacji niepaństwowych, jak partie polityczne, związki zawodowe, grupy interesu itd.

**4. Duch konkordatu.** Każdy akt prawny obok swej „litery” ma też swego „ducha”. W przypadku konkordatu ów duch jest zdecydowanie konfesyjnej proweniencji. Wnosić to można z trzech przesłanek. Po pierwsze, z licznych koncesji, jakie RP udzieliła Kościołowi Kat., z których część przekreśla zasadę rozdziału (vide p. II). Po drugie, z preambuły konkordatu — swoją drogą, nader rozwlekłej, skutkiem czego kojarzącej się mimowolnie z litanią - nadmiernie przesyconej elementami eklezjalnymi (Szerzej na ten temat J. Wiślocki, *Konkordat...*, s. 101-109). Na marginesie, niektóre jej sformułowania budzą wątpliwości czy nawet sprzeciw. Dla ilustracji, stwierdzenie, iż RP „uwzględniła (w konkordacie - R.M.M.) swe zasady konstytucyjne i ustawy” jest gołosłowne; na pewno nie dotyczy ono zasady rozdziału kościoła od państwa. Podobnie konstatacja mówiąca, że w 1989 r. „Państwo Polskie odzyskało swą niepodległość i suwerenność” mija się z prawdą. Niepodległość to ono odzyskało w roku 1918, natomiast w 1989 r. tylko pełnię suwerenności. I po trzecie, fakt, iż duch konkordatu legitymuje się pochodzeniem konfesyjnym, jednoznacznie wynika z art. 1 tego dokumentu. Czytamy w nim: „Rzeczpospolita Polska i Stolica Apostolska potwierdzają, że Państwo i Kościół katolicki są — każde w swej dziedzinie — niezależne i autonomiczne oraz zobowiązują się do

pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego". Podzielam pogląd, że formułę o „niezależności i autonomii” państwa i Kościoła można uznać za odpowiednik formuły stwierdzającej ich rozdział. Niemniej nie jest ona pozbawiona kontrowersji. W pierwszej kolejności wypadnie uwypuklić, iż jest ona nielogiczna, gdyż pojęcia „niezależność” i „autonomia” pozostają wobec siebie w stosunku nadrzędności i podporządkowania. Autonomia to ograniczona niezależność, a więc ta druga nazwa pochłania tę pierwszą. To tak, jakby powiedzieć „wolność i tolerancja”, „prawo i uprawnienie”, „nadzór i kontrola” itp. R. Sobański pisze, że nie chodzi tu o autonomię ontologiczną — jako że ta mieści się w przymiotniku „niezależny” — lecz o autonomię prawną (*autos nomos*) czyli o to, iż Kościół i państwo same stanowią dla siebie prawo i rządzą się własnym prawem (R. Sobański, *Konkordat...*, s. 2). Tak rozumiana autonomia także jednak mieści się w określeniu „niezależność”, ponieważ skoro wiadomo, że jakaś organizacja posiada podmiotowość w zakresie prawa międzynarodowego publicznego, to wiadomo również, iż logicznym tego następstwem jest zdolność do stanowienia dla siebie prawa. W rezultacie spod jakiego by kąta na tę kwestię nie spojrzeć, w kontekście niezależności autonomia będzie zawsze truizmem. W drugiej kolejności warto podkreślić, że formuła o „niezależności i autonomii” sugeruje, iż Kościół Kat. stanowi swoiste „państwo w państwie”. Mianowicie termin „niezależność” stosujemy w pierwszym rzędzie wobec państw, zaś pojęcie „autonomia” odnosimy głównie do regionów. Naturalnie, nie są to jedyne konotacje. Dlatego mówi się np. o niezależnych ekspertach, niezależnych posłach, niezależnych związkach zawodowych itp. Idzie tu wszakże o niezależność polityczną od władz państwowych, a nie o niepodleganie obowiązkowi przestrzegania państwowego porządku prawnego. Analogicznie, mówi się o autonomii wyższych uczelni, ale terminu tego używa się w znaczeniu „samorządność”. Na pierwszy rzut oka kościelna niezależność limitowana jest określeniem „w swojej dziedzinie”. Niemniej skoro nie wymienia się uprawnień należących do owej dziedziny, to znaczy, że niezależność ta jest w gruncie rzeczy nieograniczona. A przecież żaden podmiot działający na terytorium danego państwa nie może być odeń całkowicie niezależny, gdyż straciłoby ono wówczas atrybut suwerenności. Wystarczy, by ktokolwiek musiał przestrzegać praw państwa, by przestawał być od niego niezależny. Czyżby więc Kościół Kat. w Polsce chciał funkcjonować na zasadzie eksterytorialności?

Jakkolwiek kanoniści utrzymują, iż formuła o „niezależności i autonomii” nie wyklucza stosowania przez Kościół Kat. odpowiednich przepisów prawa polskiego — a nawet że zawiera zobowiązanie Kościoła do przestrzegania tego prawa (Ibidem, s. 2; J. Krukowski, *Konkordat...*, s. 86, 88) — ja wszakże nijakiego zobowiązania dopatrzeć się w niej nie mogę. Moim zdaniem, jeśli zechce on stosować się do prawa polskiego, to wyłącznie z dobrej woli, ale nie z konieczności. W obrocie prawnym na dobrą wolę można liczyć okazjonalnie, lecz nie permanentnie. Niezależnie od tego — jak trafnie podkreśla J. Wiślocki — Kościół Kat. za najwyższy przedmiot swoich zainteresowań, a więc za „swoją dziedzinę”, uważa sprawy małżeństwa, rodziny i wychowania. Tak się też składa, iż tymi kwestiami jest także żywo zainteresowane państwo. Czy jest zatem możliwe oddzielenie sfer zainteresowań obu podmiotów? (J. Wiślocki, *Wątpliwości wobec konkordatu*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 7-8, s. 14; idem, *Konkordat...*, s. 111). Jest to pytanie retoryczne. Oczywiście jest bowiem rzeczą, iż sfer tych rozdzielić się nie da. W związku z tym nasuwa się drugie pytanie, również retoryczne, a mianowicie kto winien mieć głos rozstrzygający w razie konfliktu stanowisk — państwo czy Kościół Kat.? Na podstawie formuły o „niezależności i autonomii” konfliktu tego rozstrzygnąć nie sposób. Musi więc ona w stosunkach pomiędzy tymi podmiotami prowadzić do sytuacji patowej.

W trzeciej kolejności należy zwrócić uwagę, że według prawników kościelnych zajmująca nas formuła ma źródła teologiczne (J. Krukowski, *Kościół...*, s. 82, 261; idem, *Konkordat...*, s. 85, 86; R. Sobański, *Kościół jako podmiot prawa*, Warszawa 1983, s. 199 i n.); ma ona na celu odzwierciedlenie porządku doczesnego i nadprzyrodzonego. Tymczasem państwo nie może się kierować motywacjami teologicznymi. A to z tej prostej przyczyny, iż z naukowego punktu widzenia udowodnienie zarówno istnienia, jak i nieistnienia porządku nadprzyrodzonego jest niemożliwe. Państwo powinno więc zachować w tej materii postawę agnostyczną. Formuła o „niezależności i autonomii” państwa i Kościoła Kat. kojarzy się mimowolnie ze średniowieczną doktryną papalną, zgodnie z którą istnieją dwie władze — duchowna i świecka — przy czym ta pierwsza jest zwierzchnia wobec tej drugiej, ewentualnie równorzędna. Z kolei punkt widzenia państwa na ten problem winien być zgoła odmienny. Taki mianowicie, że na jego terytorium

działają różne organizacje — partie polityczne, związki zawodowe, zrzeszenia wytwórców, organizacje społeczne itp. — spośród których związki wyznaniowe są tylko jednymi z wielu. Dobrem najwyższym jest państwo, jako że jest ono własnością wszystkich obywateli, podczas gdy wszystkie pozostałe organizacje — jedynie ich części. Wobec tego żadna z nich nie może rościć sobie pretensji do równorzędnej pozycji z państwem czy też do stawiania się z nim na jednej płaszczyźnie. Partnerski stosunek państwa do związków konfesyjnych jest wskazany, ale tylko na zasadzie „większego i mniejszego” partnera. Dlatego powinno ono reglamentować ich sytuację prawną samodzielnie, choć nie arbitralnie. Z powyższych rozważań wypływają przede wszystkim dwa zasadnicze wnioski. Pierwszy to ten, iż rozpatrywana przez nas formuła jest wprawdzie frapująca intelektualnie — i być może teologicznie — lecz z prawniczego punktu widzenia jest nieprzydatna. Państwo ani nie może sobie pozwolić na całkowitą niezależność kościoła, ani też określać się względem niego jako autonomiczne. Autonomia to przecież pewien zakres niezależności mniejszej części wobec większej. Ponadto albo państwo jest autonomiczne, albo suwerenne. Można natomiast przyjąć formułę mówiącą, że „związki wyznaniowe są od państwa niezależne w wykonywaniu swych funkcji religijnych”, względnie że „związki wyznaniowe działają na zasadzie autonomii w ramach państwa rozumianego jako polityczna organizacja społeczeństwa”. Możliwość jest tu zresztą wiele, np. „Kościół Kat. rządzi się własnym prawem w granicach obowiązujących ustaw”. *Nota bene*, ta ostatnia formuła często występuje w konkordatach. Ma ona tę zaletę, iż określa relacje pomiędzy prawem państwowym a kanonicznym przesądzając, że w razie sprzeczności ich norm normy prawa państwowego są nadrzędne. Wniosek drugi zaś to ten, iż jakkolwiek regułą rozdziału kościoła od państwa można konstytucjonalizować za pośrednictwem różnych formuł, mimo to najbardziej precyzyjne pozostaje wyrażenie jej *expressis verbis*.

W moim przekonaniu art. 1 konkordatu winien stwierdzać, że RP i Kościół Kat. opierają swe stosunki na zasadzie rozdziału, po czym powinno następować wyliczenie, w jakie materie państwo nie powinno ingerować (doktryna, kult, nominacje, organizacja itd.). Tym bardziej, iż odnośne doświadczenia historyczne są w tej materii negatywne. Otóż art. 1 konkordatu z 1925 r. przewidywał m.in., że Kościół Kat. będzie korzystać w RP „z pełnej wolności. Państwo zapewnia Kościołowi swobodne wykonywanie jego władzy duchowej i jego jurysdykcji kościelnej, jak również swobodną administrację i zarząd jego sprawami i jego majątkiem, zgodnie z prawami boskimi i prawem kanonicznym”. Nic więc dziwnego, iż w okresie międzywojennym episkopat powoływał się na ten przepis wielokrotnie i skutecznie, m.in. w sprawach unikania kontroli wydatkowania dotacji państwowych, a także nadzoru kierowników szkół wobec nauczycieli religii, tworzenia obrządku bizantyjsko-słowiańskiego, co zdaniem władz państwowych prowadziło do rusyfikacji kresów wschodnich (J. Wiślocki, *Konkordat...*, s. 111) itp.

Gdyby nawet przyjąć formułę o „niezależności i autonomii” za dobrą monetę, to paradoksalnie konkordat przyznaje Kościołowi Kat. większy zakres niezależności od państwa niż *vice versa*, co wynika wyraźnie z naszych wcześniejszych rozważań. Świadczy o tym przyznanie osobowości prawnej wszystkim osobom prawnym prawa kanonicznego; zrezygnowanie przez państwo ze sporządzania aktów zawarcia małżeństwa cywilnego w wypadku ślubu kanonicznego; całkowity brak nadzoru państwa nad programami i realizacją nauczania religii w szkołach publicznych; ograniczenie autonomii uniwersytetów państwowych podczas tworzenia wydziałów teologii; nieistnienie jakichkolwiek kryteriów w zakresie opodatkowania osób duchownych oraz kościelnych osób prawnych; szeroki zakres dotowania przez państwo działalności konfesyjnej; oraz brak kontroli państwa nad wydatkowaniem wyasygnowanych przezeń dla Kościoła Kat. Subwencji (Vide M. Pietrzak, *Nowy...*, s. 21).

#### **IV. Obiekcje o charakterze politycznym**

**1. Konkordat a konstytucja III RP.** Akt ów zdecydowanie wyprzedza czy raczej uprzedza konstytucyjne rozstrzygnięcia traktujące o sytuacji związków konfesyjnych w Polsce. Fakt ten należy ocenić negatywnie. To nie konstytucja bowiem winna być dostosowywana do ustaw i traktatów, tylko odwrotnie. Nie trzeba być prawnikiem, by to rozumieć. To prawda, że prace nad nową konstytucją RP trwają długo, ale trwają. Jej uchwalenie nie zostało więc odłożone *ad calendas graecas*. W dodatku Kościół Kat. nie działa w naszym kraju w próżni prawnej. Jego sytuację normuje obszerna — i nader dlań korzystna — ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej z 17. V. 1989 r. Nie było zatem powodu do pośpiechu.

Z drugiej strony nie można zaprzeczyć, iż z formalnego punktu widzenia konkordat nie wyklucza przyjęcia w konstytucji unormowań odmiennych. Konstytucja jest w końcu aktem o najwyższej mocy prawnej i w razie sprzeczności jej norm z normami traktatowymi obowiązują te pierwsze. Jednakże faktycznie twórcy konstytucji podczas jej opracowywania nie mogą traktować zobowiązań traktatowych państwa jako nieistniejących. Tak więc kwestia ta ma nie tylko wymiar prawny, ale i polityczny. Podsumowując, konkordat nie pozbawia konstytuandy swobody manewru w zakresie reglamentacji kwestii wyznaniowej, tylko swobodę tę w istotnej mierze ogranicza.

**2. Tryb i okoliczności opracowania konkordatu.** Konkordat to materia nader poważna. Wymaga więc odpowiednio prowadzonych prac przygotowawczych. Niestety, nie da się tego powiedzieć o analizowanym przez nas dokumencie i to z wielu powodów. Po pierwsze, prace nad nim trwały niecałe cztery miesiące, podczas gdy nad konkordatem włoskim kilkanaście lat. Nie mogło to pozostać bez wpływu na jakość jego postanowień, skoro zabrakło czasu na przedyskutowanie tekstu z ekspertami reprezentującymi różne opcje prawne i polityczne, jak również z partiami opozycyjnymi. Tłumaczy to fakt dlaczego nie określono precyzyjnie relacji pomiędzy prawem państwowym a kanonicznym, nie rozstrzygnięto ważkich problemów finansowych oraz zawarto w tekście wiele niejasnych i niefortunnych sformułowań (Ibidem, s. 18). Autorzy konkordatu z pewnością wykazali się chwalebą skądinąd pobożnością, lecz nie talentami legislacyjnymi. Po wtóre, negocjacje konkordatowe były utrzymywane w tajemnicy przed opinią publiczną, która skutkiem tego nie miała możliwości ustosunkowania się do różnych objętych tą umową zagadnień. Rokowania dyplomatyczne bywają poufne, lecz czy poufność była wskazana także w tym wypadku? Katolicy stanowią przecież przeważającą większość społeczeństwa. Trudno uniknąć wrażenia, że zostało tu ono po prostu zlekceważone, a negocjatorzy rządowi kierowali się maksymą: „My wiemy lepiej, co jest dla was dobre”. Po trzecie, negocjacje prowadził i konkordat parafował rząd, któremu Sejm uchwalił wotum nieufności. Istnieje konwenans konstytucyjny o zasięgu międzynarodowym, iż rząd odwołany przez parlament i urzędujący do czasu powołania nowego, stara się nie podejmować ważniejszych decyzji, które by wiązały ręce jego następcy. Konwenans ten został złamany. Powodem były zapewne obawy, że w nadchodzących wyborach parlamentarnych zwyciężą partie opozycyjne, które są przeciwne nadawaniu państwu charakteru konfesyjnego. Tym bardziej, że w rządzie H. Suchockiej kierownictwo ideologiczne sprawowało Zjednoczenie Chrześcijańsko — Narodowe — małe, lecz hałaśliwe stronnictwo klerykalno-nacjonalistyczne — tworzące na tle współczesnych europejskich partii politycznych fenomen będący klasą samą dla siebie.

Po czwarte, zastrzeżenia nasuwa też skład delegacji prowadzącej rokowania konkordatowe. Stolicę Apostolską reprezentowali wyłącznie duchowni polscy a Rzeczpospolitą sami katolicy. Jak słusznie zauważa M. Pietrzak, „przygotowanie konkordatu stało się w ten sposób wewnętrzną sprawą katolików polskich” (Ibidem, s. 18). To tak jakby np. traktat między RP a RFN z 1991 r. negocjowali wyłącznie delegaci należący do mniejszości niemieckiej w Polsce. Nic więc dziwnego, iż z wielu postanowień konkordatu przebija założenie: „Co dobre dla Kościoła Kat., to dobre dla Polski”. Równanie to nie zawsze się sprawdza tym bardziej, że konkordat nie będzie obowiązywać jedynie do końca pontyfikatu Jana Pawła II. Nikt nie może dać gwarancji, że na stolcu Piotrowym nie zasiądzie w przyszłości taki „przyjaciel” naszego kraju, jak Grzegorz XVI (Powstanie Listopadowe), Pius IX (Powstanie Styczniowe) czy Pius XII (II wojna światowa). Zawarcie konkordatu leży w interesie Watykanu w o wiele większym stopniu niż w interesie naszego kraju. Analogicznie zresztą jest nim znacznie bardziej zainteresowane polskie duchowieństwo katolickie aniżeli polscy wierni katolicy. Dość powiedzieć, iż doświadczenia konkordatu z 1925 r. polskie władze oceniały zdecydowanie negatywnie (Vide J. Wiślocki, *Konkordat...*, s. 53-58).

**3. W stronę państwa wyznaniowego.** W przeświadczeniu J. Krukowskiego „konkordat respektuje laicki charakter państwa” (J. Krukowski, *Konkordat...*, s. 100). Żeby w świetle naszych dotychczasowych rozważań opinia ta nie brzmiała rozbijającą, trzeba by dodać, że autor rozumie określenie „laicki” nader fantazyjnie. Natomiast badacz ten trafnie nadmienia, że sam fakt zawarcia przez dane państwo konkordatu nie przesądza jeszcze nadania temu pierwszemu konfesyjnej natury. Wszystko zależy od tego, jaka jest treść norm zawartych w tym drugim (Ibidem, s. 83). Sądzę, iż postanowienia nakładające na państwo obowiązek organizowania nauki religii w szkołach publicznych, subsydiowania szkół katolickich i zatrudniania w rozmaitych placówkach kapelanów, jak również nad wyraz liberalne przepisy o

katolickich ślubach i cmentarzach — nie mówiąc już o kwestiach będących przedmiotem zastrzeżeń o charakterze ogólnym - nie pozostawiają tu miejsca na wątpliwości. Jeśli ratyfikacja konkordatu nie uczyni Polski państwem wyznaniowym, to w takim razie państwem *quasi*-wyznaniowym. Jakkolwiek żaden przepis konkordatu nie kwestionuje reguły rozdziału kościoła od państwa wprost, to jednak akt ów zawiera wystarczająco dużo wyjątków od tej zasady, by powstała „masa krytyczna” powodująca, że reguła ta stanie się martwą literą a państwo ze świeckiego przeistoczy się w co najmniej *quasi*-konfesyjne. Konkordat należy poza tym widzieć w szerszym kontekście. Od 1991 r. jesteśmy świadkami sukcesywnego rozmywania zasady rozdziału już to na drodze legislacyjnej, już to poprzez praktykę administracyjną. Zaczęło się od zwrotu mienia utraconego przez Kościół Kat. niekoniecznie po 1944 r., następnie wprowadzono na powrót do szkół publicznych nauczanie religii, potem nadano sankcję ustawową ochronie wartości chrześcijańskich, w dalszej kolejności wprowadzono zakaz aborcji, a teraz forsuje się konkordat, który według J. Wisłockiego stanowi „ważne ogniwo w tworzeniu polskiej Rzeczypospolitej katolickiej” (J. Wisłocki, *Wątpliwości...*, s. 18). Następnym etapem to już chyba tylko restytucja dziesięciny. Ta gorzka ironia jest tu na miejscu, ponieważ Kościół Kat. nie ukrywa, iż stara się dokonać w naszym kraju eksperymentu polegającego na ustanowieniu demokracji katolickiej. Zważywszy, że katolicyzm i demokracja nie są synonimami, nie chciałbym żyć we wzorcowym kraju katolickim. Podejrzewam też, iż nie chciałaby tego większość katolików. W każdym razie doświadczenia lat 1989 — 1994 wykazują, że obserwujemy eskalację żądań Kościoła Kat. wobec państwa. Trzeba zatem w związku z tym liczyć się z możliwością wysuwania nowych roszczeń, tym razem już w oparciu o literę konkordatu, jeśli zostałby ratyfikowany.

**4. Względy praktyczne.** To prawda, iż już teraz państwo asygnuje z budżetu poważne kwoty tytułem opłacania nauki religii w szkołach publicznych oraz posług kapłańskich w szpitalach, subsydiowania KUL-u itd., przy czym dzieje się to na podstawie obowiązującego ustawodawstwa. Konkordat te świadczenia rozszerza i jako umowa międzynarodowa petryfikuje. Mało kto zdaje sobie sprawę, że ratyfikacja tego dokumentu pociągnie za sobą m.in. tę konsekwencję, że znaczna większość duchownych katolickich będzie mogła przejść na pensje wypłacane z funduszy państwowych lub samorządowych, z racji podjęcia pracy w charakterze katechety bądź kapelana. Tymczasem misja ewangelizacyjna każdego kościoła powinna być opłacana nie z kiesy publicznej, tylko z kieszeni jego wiernych i posiadanego przezeń majątku. Jeśli zaś czyni to państwo ze środków zebranych z powszechnych podatków, to znaczy iż usiłuje ono rządzić sumieniami swych obywateli (Vide ibidem, s. 18). Na marginesie, „kwitnący” stan finansów publicznych w naszym kraju jest sprawą notoryczną. I względem drugiego. Z chwilą odzyskania w 1989 r. pełni suwerenności przed naszym parlamentem stanęło gigantyczne zadanie przebudowy systemu prawnego. Zadanie to stanowi jeden z warunków stopniowego likwidowania opóźnień cywilizacyjnych Polski w stosunku do Zachodu. Na czoło wysuwa się zwłaszcza potrzeba uchwalenia nowej konstytucji i ustawodawstwa gospodarczego. Tymczasem niemal od samego początku parlament wikła się w sprawy peryferyjne, jak np. religia w szkołach, aborcja, wartości chrześcijańskie, teczki, agenci, a teraz konkordat. Dzieje się to z ewidentną szkodą dla interesu narodowego.

## V. Konkluzje

**1. Ani państwo ateistyczne, ani wyznaniowe.** Kościół Kat. ma prawo zabiegać o unormowanie swojej sytuacji prawnej w drodze konkordatu. Jest to rozwiązanie niewątpliwie dlań korzystniejsze od regulacji ustawowej. Nie widzę więc w takich zabiegach niczego niewłaściwego. Wspomnianemu prawu nie towarzyszy wszakże obowiązek państwa akceptacji tej właśnie formy reglamentacji sytuacji prawnej tego kościoła. Dlatego też Sejm powinien spojrzeć na przedłożony mu do ratyfikacji akt nie przez pryzmat interesu partykularnego związku konfesyjnego, ale przez pryzmat interesu państwa. W tym ostatnim zaś leży ugruntowywanie praw i wolności wszystkich obywateli, którego warunkiem *sine qua non* jest nieidentyfikowanie się i nieuprzywilejowywanie żadnego wyznania. Ponadto kościelne zabiegi winny mieć charakter godny. Niedopuszczalne jest zatem „ustawianie” osób, które pod adresem konkordatu zgłaszają takie czy inne wątpliwości i zastrzeżenia. A takie wypowiedzi, niestety, padły. Tytułem przykładu, zaliczyć do nich należy głośną enuncjację prymasa, że przeciwnicy ratyfikacji tego dokumentu albo go nie doczytali, albo są wrogami Kościoła. To samo w istocie odnosi się do powoływanej już konstatacji J. Krukowskiego, iż przeciwnikami tymi „mogą być zwolennicy tej koncepcji oddzielenia kościoła od państwa, jaka dominowała przed 1989 r”. (J.

Krukowski, *Konkordat...*, s. 100. Okoliczność łagodzącą stanowi tu fakt, iż polska demokracja jest jeszcze bardzo świeżej proveniencji, skutkiem czego poziom debat politycznych nie jest jeszcze taki, jaki powinien. Gdy na przełomie lat 40 i 50 rozpoczęły się w USA procesy sądowe z zakresu kwestii wyznaniowej, zdarzało się, że adwokaci strony pozwanej usiłowali transformować obiektywny spór prawny w subiektywny spór ideologiczny, traktując te procesy w kategoriach „walki między siłami religii a siłami ateizmu”. Dopiero u schyłku lat 60 procesy te przestały wywoływać emocje). Ja zwolenników tej koncepcji nie dostrzegam. Dostrzegam natomiast adherentów koncepcji państwa wyznaniowego, jaka obowiązywała w II RP. Problem w tym, że obie te koncepcje są nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawnym.

**2. Możliwość renegocjacji.** Jak już stwierdzono, optymalny sposób unormowania sytuacji prawnej związków konfesyjnych polega albo na rozciągnięciu na nie ustawy o stowarzyszeniach, albo na uczynieniu tego w drodze specjalnej ustawy. Niemniej to co jest teoretycznie słuszne, nie zawsze jest politycznie realne. Władze państwowe - niezależnie od swej partyjnej „genealogii” — nie mogą zamykać oczu na fakt, iż katolicy stanowią znaczną większość społeczeństwa polskiego, a także na duże zasługi, jakie dla polskiej racji stanu położył polski Kościół Kat. w latach 1939-1989. Jakkolwiek państwo powinno mu się za to „rewanżować” głównie w sferze politycznej, nie zaś prawnej, mimo to konkordat jest do pomyślenia; choć wolałbym uregulowanie stosunków pomiędzy RP a Stolicą Apostolską umową nietraktatową. Nie może on jednak zostać ratyfikowany w obecnej postaci, gdyż jest ewidentnie sprzeczny z zasadą rozdziału kościoła od państwa oraz regułą równouprawnienia wyznań. Odnośne postanowienia konkordatowe musiałyby zatem zostać wyeliminowane względnie zmodyfikowane, a cały szereg innych uściślony. W tym celu nieodzowna byłaby renegocjacja tego aktu. Biorąc pod uwagę tak treść tej umowy, jak okoliczności jej zawarcia, trudno sobie wyobrazić dokument bardziej kontrowersyjny. Jest rzeczą znamioną, że strona kościelna jest przeciwna nawet takiemu kompromisowemu stanowisku, zasłaniając się argumentem, iż wątpliwości, jakie budzą niektóre postanowienia konkordatu mogą zostać usunięte w drodze dokonania odpowiednich zmian w ustawodawstwie polskim. Taka sanacja tego dokumentu nie we wszystkich wszak punktach spornych jest możliwa. Tam zaś, gdzie jest możliwa, istnieje niebezpieczeństwo, że strona kościelna może interpretować stosowne przepisy odmiennie niż odpowiadające im ustawy, a jak kilkakrotnie stwierdzono, umowa międzynarodowa zwykle ma wyższą moc prawną od tychże. Renegocjacja konkordatu miałaby jeszcze tę zaletę, iż pozwoliłaby wyjść z twarzą ze sporu wokół niego zarówno Kościołowi Kat., jak i adwersarzom tej umowy międzynarodowej w parlamencie. Polityka jest bowiem głównie sztuką kompromisu. Wprawdzie zagrywki pokerowe czasami kończą się sukcesem, ale zwykle gracze kierujący się maksymą: wszystko albo nic, z gry wychodzą... z niczym.

### **Streszczenie**

Przedmiotem niniejszego studium jest analiza konkordatu zawartego w 1993 r. pomiędzy Polską a Watykanem z punktu widzenia zasady rozdziału kościoła od państwa oraz wolności religijnej. Dlatego też na początku autor konstruuje model idealny instytucji rozdziału. Z jego perspektywy pod adresem konkordatu można zgłosić szereg obiekcji zarówno natury prawnej — ogólnych i szczegółowych — jak i politycznej. Do obiekcji prawnych o charakterze partykularnym należy zgłosić sposób uregulowania nauki religii w szkołach publicznych, subsydiowania przez państwo i władze samorządowe szkół wyznaniowych, cmentarzy katolickich, ślubów kanonicznych, kapelanów w społecznościach zakładach leczenia otwartego i lecznicach prywatnych, statusu wydziałów teologii katolickiej na uniwersytetach państwowych, osobowości prawnej Kościoła Katolickiego, dotowania zabytkowych obiektów sakralnych, opodatkowania duchownych oraz trybu rozstrzygania sporów wynikłych na tle stosowania konkordatu. Natomiast obiekcje prawne natury ogólnej wypadnie zgłosić odnośnie dopuszczalności zawierania przez Polskę konkordatu, „asymetrycznych” skutków prawnych wynikających z tej umowy, naruszenia zasady równouprawnienia obywateli, jak i samego ducha konkordatu. Z kolei wśród obiekcji politycznych wymienić m.in. trzeba uprzedzenie przez ten dokument odnośnych rozwiązań opracowywanej właśnie konstytucji III RP, nadmierny pośpiech przy negocjowaniu jego postanowień, prowadzenie rokowań bez informowania opinii publicznej o zasadniczych rozstrzygnięciach, czynienie tego przez rząd wobec którego parlament uchwalił wotum nieufności itp., a także niebezpieczeństwo uczynienia z Polski państwa *quasi*-wyznaniowego w razie ratyfikacji konkordatu. Całość zamykają konkluzje, w których autor dowodzi, że umowa ta nie powinna być



ratyfikowana w dotychczasowej postaci, gdyż jest sprzeczna z ustawami konstytucyjnymi. Należy ją co najwyżej poddać renegotjacji.

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

(Publikacja: 18-11-2003)

Oryginał. (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3013>)

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](mailto:redakcja@racjonalista.pl)