

Uwagi nad konkordatem
Autor tekstu: **Michał Pietrzak**

17 czerwca 1997 r., Warszawa

Po Soborze Watykańskim II wydawało się, co potwierdzało wieki specjalistów prawa kanonicznego, że konkordat jako forma regulacji statusu prawnego Kościoła Katolickiego w poszczególnych krajach utracił swoje praktyczne znaczenie. Wiązało się to z rezygnacją Kościoła Katolickiego z forsowania koncepcji państwa katolickiego i opowiadanie się za niezależnością państwa i kościoła. Papież Paweł VI stwierdził w przemówieniu wygłoszonym 22 maja 1968 r., że Kościół uznaje koncepcję państwa świeckiego, neutralnego w sprawach religii i światopoglądu, za jedną z zasad doktryny katolickiej. Istotny wpływ na tę zmianę stanowiska Kościoła miał rozwój konwencji międzynarodowych, wprowadzających powszechne gwarancje dla swobód religijnych, w wypracowaniu których uczestniczyła Stolica Apostolska. Nie nastąpiło jednak całkowite odejście od formy konkordatowej, która była wykorzystywana dla dokonywania zmian w obowiązujących nadal konkordatach, głównie w celu przystosowania ich przepisów do zmian ustrojowych, zachodzących w poszczególnych państwach (Włochy, Hiszpania, Portugalia). Kłopoty z konkordatem kolumbijskim podpisanym w 1973 r., którego przepisy zostały uznane w 1993 r. przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczne z postanowieniami konstytucji uchwalonej w 1981 r. oraz trwające cztery lata spory wokół ratyfikacji konkordatu polskiego, wskazują raczej na zmierzch regulacji konkordatowych. Zawieranie konkordatów w dalszej i bliższej przeszłości miało różne przesłanki zarówno po stronie Kościoła Katolickiego jak i zawierających tę umowę państw. Stolicy Apostolskiej chodziło głównie o zabezpieczenie jak najszerzej swobody działania, a także różnorodnych przywilejów, przede wszystkim ekonomicznych. Konkordaty kończyły często spory między państwem a Kościołem. Interesy państw, podpisujących umowy konkordatowe były również mocno zróżnicowane. Pacyfikacja stosunków wewnętrznych, wzmocnienie autorytetu wewnętrznego bądź międzynarodowego państwa, położenie kresu sporom między władzami państwowymi i kościelnymi, dostosowanie granic diecezji do granic państwowych, gdy powstawały nowe państwa, aby obywatele jednego państwa nie podlegali duchownym, będącymi obywatelami innego państwa - stanowiły dominujące powody zawierania konkordatów.

Jakie były zatem przesłanki zawarcia konkordatu polskiego w 1993 r. ze strony Stolicy Apostolskiej? Poza stwierdzeniem papieża Jana Pawła II, że konkordat polski zawiera rozwiązania modelowe, nie zostały ujawnione bliższe powody jego podpisania. Jedno jest pewne - inicjatywa należała do strony watykańskiej. Powodów zawarcia konkordatu ze strony Stolicy Apostolskiej można się jedynie domniemywać. Papież Jan Paweł II uznał zapewne, że gwarancje ustawowe (ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego z 17 maja 1989 r.) są niewystarczające i umowa międzynarodowa lepiej zabezpieczy interesy Kościoła w Polsce. Nie chodziło chyba o rozszerzenie uprawnień Kościoła, ponieważ konkordat powtarza przeważnie postanowienia ustawy z 1989 r., a uzupełnienia dotyczące ślubów kanonicznych, tworzenia fakultetów teologicznych czy zmiany w systemie nauczania religii, można było znacznie szybciej uzyskać drogą ustawową w latach 1991-1993. Brak wśród osób uczestniczących w pertraktacjach przedstawicieli kurii rzymskiej rodzić musi przypuszczenie o ich niechęci do idei regulacji konkordatowych. Konkordat stał się w tej sytuacji wyłącznym dziełem ortodoksyjnych katolików polskich, o prawicowej orientacji politycznej i duchownych polskich reprezentujących Kościół hierarchiczny. Jakie były natomiast przesłanki zawarcia konkordatu po stronie polskiej? Rządy powstałe po „Okraślącym Stole” nie podejmowały inicjatyw zawarcia konkordatu, uważając że ustawa z 1989 r. normuje w sposób zadowalający sytuację prawną Kościoła w Polsce. Nieudane próby z konwencją przygotowaną przez Episkopat i Rząd jeszcze w 1988 r., której projekt Stolica Apostolska odrzuciła, ostudziły zapały zwolenników takiej regulacji zarówno w Episkopacie jak i w Rządzie. O niechętnym stanowisku rządów postsolidarnościowych do regulacji konkordatowej świadczy fakt przeciągania terminu podjęcia pertraktacji ze Stolicą Apostolską. Projekt konkordatu zgłosił Nuncjusz Apostolski w Polsce w końcu 1991 r., a rozmowy rozpoczęły się

dopiero w kwietniu 1993 r. po wizycie ministra spraw zagranicznych K. Skubiszewskiego w Watykanie. Trwały - jak wiadomo - wyjątkowo krótko, a podpisane zostały przez rząd H. Suchockiej pozbawiony zaufania Sejmu. Jakie powody skłoniły rząd H. Suchockiej do podpisania konkordatu? Chyba jedynie dążenie do zadośćuczynienia inicjatywie Stolicy Apostolskiej i chęć politycznego zdyskontowania faktu podpisania konkordatu w nadchodzących wyborach parlamentarnych. Te nadzieje - jak wiadomo - nie spełniły się, ponieważ przeciwnicy konkordatu odnieśli w wyborach wyraźny sukces. Czy można w fakcie podpisania konkordatu doszukać się innych przesłanek? Trudno wskazać perspektywiczne interesy państwa polskiego, które nakazywały rządowi H. Suchockiej tak spieszyć się z podpisaniem konkordatu. Rozsądek polityczny i interes demokratycznego państwa nakazywał wstrzymanie się z tą decyzją conajmniej do wyborów. Niezrozumiałe pozostają też powody zgody Stolicy Apostolskiej na podpisanie konkordatu z rządem państwa demokratycznego, w okresie utraty zaufania parlamentu. Jest to chyba pierwszy taki przypadek w dziejach dyplomacji watykańskiej.

2. Konkordat polski przyjmuje jako generalną dyrektywę układania stosunków między państwem polskim a Kościołem Katolickim zasadę wzajemnej niezależności i autonomii, każdego w swojej dziedzinie oraz poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach (art. 1). Zakres przedmiotowy dziedzin działania państwa i kościoła nie został precyzyjnie określony, co rodzić będzie w praktyce rozbieżności interpretacyjne, a gdy zgodnie z art. 28 nie da się ich usunąć w drodze dyplomatycznej, może grozić poważnym i trwałym konfliktem. Wzajemna niezależność i autonomia obydwu podmiotów powinna być jak największa, a ich ograniczenia, względnie ingerencja jednego podmiotu w sferę działania drugiego muszą mieć charakter wyjątkowy i przekonywujące uzasadnienie merytoryczne. Rozpatrując z tego punktu widzenia przepisy konkordatu należy stwierdzić, że gwarantuje on Kościołowi Katolickiemu niemal pełną niezależność od państwa. Natomiast niezależność państwa, zarówno organizacyjna jak i funkcjonalna doznaje istotnych ograniczeń o czym świadczą: przyznanie osobowości cywilnoprawnej wszystkim osobom prawnym, tworzonym na podstawie prawa kanonicznego, bez ograniczenia ich do osób prawnych realizujących cele religijne i kultowe (art. 4), powierzenie funkcji urzędnika stanu cywilnego duchownym (art. 10), brak jakichkolwiek uprawnień nadzorczych nad programami i realizacją nauczania religii w szkołach publicznych (art. 12), pozbawienie uprawnień autonomicznych uniwersytetów państwowych przy tworzeniu wydziałów teologii (art. 15), brak ustalenia kryteriów opodatkowania osób duchownych i kościelnych osób prawnych, ograniczenie niezależności państwa przy tworzeniu ustawodawstwa finansowego, dotyczącego instytucji i dóbr kościelnych oraz duchowieństwa (art. 22) oraz szeroki zakres dotowania działalności religijnej z budżetu państwa, przy braku kontroli nad wydatkowaniem subwencji państwowych. Z kolei zakres ingerencji państwa w sferę autonomii Kościoła ma niewielki zakres, a niekiedy opiera się na mało racjonalnych przesłankach. Ma ona uzasadnienie, gdy chodzi o podległość jurysdykcyjną katolików polskich biskupom obcym, mającym siedzibę poza granicami państwa (art. 6 ust. 2). Trudno jest natomiast znaleźć argumenty przemawiające za zakazem udziału biskupów polskich w konferencjach episkopatu w innym państwie czy udziału biskupów obcych w Konferencji Episkopatu Polski, czy wymóg obywatelstwa polskiego od kandydatów na stanowiska biskupów w Polsce. Są to sprawy wewnętrzne Kościoła. Zbędne też wydaje się zobowiązanie Stolicy Apostolskiej do informowania rządu o zamierzonej nominacji biskupa diecezjalnego skoro władze państwowe nie mają prawa zgłaszania zastrzeżeń. Konkordat wprowadza do polskiego systemu prawnego różnicowanie uprawnień obywateli według kryterium religijnego, co prowadzi do naruszenia zasady równouprawnienia obywateli. Jego konsekwencje w zakresie prawa małżeńskiego są trudne do przewidzenia, zwłaszcza gdy chodzi o małżeństwa mieszane wyznaniowo. Znane są natomiast dla równouprawnienia dzieci konsekwencje wprowadzenia nauki religii przez ustawę o systemie oświaty z 1991 r. Jej postanowienia, nieco zmienione, powtarza konkordat. Aby zasada ta mogła być zrealizowana, każde dziecko powinno mieć prawo do nauczania religii w szkole publicznej. Przyznaje im to prawo nowa konstytucja, ustawa o systemie oświaty, a Minister Edukacji Narodowej pozbawia je tego prawa ustalając w dowolny sposób kryterium 7 dzieci tego samego wyznania w szkole. Kościoły, które nie spełniają tego wymogu, uczą religii nadal poza szkołą. Co więcej, Trybunał Konstytucyjny pozbawił je prawa do umieszczania stopnia z religii na świadectwie szkolnym. Korektę tego stanu rzeczy wprowadziły ustawy indywidualne określające stosunek państwa do poszczególnych kościołów, ale nie objęły one wszystkich dzieci pobierających naukę religii poza szkołą.

3. Konkordat przewiduje organizowanie nauki religii katolickiej przez państwo. Dodaje, że

to nauczanie ma się odbywać w ramach planu zajęć szkolnych i przedszkolnych. Akcentuje wyłączną wolę rodziców do decydowania o pobieraniu nauki religii przez ich dzieci w szkołach ponadpodstawowych, odbierając dzieciom katolickim prawo do samodzielnego decydowania w tej sprawie.

Można zapewne, z dużą wprawdzie trudnością, bronić poglądu, że wprowadzenie nauczania religii do szkół publicznych da się pogodzić z niezależnością państwa od Kościoła. Zależy to od interpretacji słowa „organizuje” w ramach planu zajęć szkolnych. Gdy następuje to przy poszanowaniu prawa do milczenia, unikaniu dyskryminacji dzieci należących do mniejszości wyznaniowych, wolności sumienia i wyznania rodziców dzieci niewierzących, pogląd taki można uzasadniać. Konkordat przez swoją ogólnikowość nie daje gwarancji, iż jego interpretacja pójdzie w tym kierunku. Biorąc pod uwagę interpretację nadaną słowu „organizuje” przez rozporządzenie MEN z 14 kwietnia 1994 r. i orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 1993 r. należy przypuszczać, że ta interpretacja nie ulegnie zmianie po ratyfikacji konkordatu i państwo formalnie niezależne od Kościoła przy realizacji obowiązków szkolnych nabierze cech państwa wyznaniowego. Świadczy o tym żądanie od rodziców składania deklaracji w sprawie pobierania nauki religii przez ich dzieci, prowadzenie dokumentacji nauczania religii przez szkołę, co umożliwi dyskryminację dzieci nie uczęszczających na religię, opłacanie nauczycieli religii przez państwo, ich udział w radach pedagogicznych, odmawianie modlitwy na rozpoczęcie zajęć szkolnych i wieszanie krzyży w salach lekcyjnych.

4. Konsekwencją niezależności państwa i Kościoła powinna być niezależność prawa stanowionego przez obydwa podmioty. Ten stan rzeczy aprobowało istniejące dotąd w Polsce ustawodawstwo. W dziedzinie prawa małżeńskiego skuteczność przepisów prawa kanonicznego ograniczała się do sfery kościelnej a prawa świeckiego do sfery państwowego porządku prawnego. To rozwiązanie zapewniało zarówno państwu jak i Kościołowi pełną niezależność w wyborze rozwiązań prawnych i co najważniejsze, zapobiegało konfliktom, nieuniknionym przy mieszanym wyznaniowo-swieckim systemie prawa małżeńskiego. Rozwiązanie przyjęte w art. 10 konkordatu narusza zasadę niezależności państwowego porządku prawnego. Uznaje bowiem zawarcie małżeństwa kanonicznego za skuteczne w świeckim prawie małżeńskim. Oświadczenie woli złożone przed duchownym katolickim wywołuje skutki zarówno w kościelnym jak i państwowym porządku prawnym. Wprowadzenie takiej formy małżeństwa, nie znanej ustawodawstwu polskiemu, wymaga bardzo precyzyjnego określenia warunków i przesłanek oraz procedury związanej z jego zawieraniem. Niestety nie można tego powiedzieć o sformułowaniach konkordatu.

5. Niezależność państwa i kościoła powinna obejmować również sprawy finansowe, a jej wyrazem winien być zakaz subwencjonowania przez państwo działalności religijnej. Współtwórca wyznaniowych postanowień konstytucji amerykańskiej T. Jefferson uzasadniał ten zakaz niedopuszczalnością zmuszania obywateli do ponoszenia kosztów utrzymania religii, której zasad nie podzielają. Współcześnie motywuje się go naruszaniem wolności sumienia i wyznania podatników niewierzących. Finansowanie celów religijnych przez państwo demokratyczne wywoływało zawsze burzliwe dyskusje i spory. Ich znaczenie rośnie, gdy możliwości budżetowe państwa są ograniczone. Konkordat odchodzi od tej zasady i obciąża państwo różnorodnymi obowiązkami finansowymi. Przewiduje dotowanie Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie i Katolickiego Uniwersytetu w Lublinie oraz możliwość udzielania pomocy finansowej odrębnym wydziałom teologicznym. Chodzi tu o papieskie wydziały teologiczne w Krakowie, Poznaniu, Wrocławiu, Warszawie oraz Wydział Filozoficzny Towarzystwa Jezusowego w Krakowie (art. 15 ust. 1 i 3). Należy też domniemywać, że wydziały teologiczne tworzone na uniwersytetach państwowych, będą również finansowane przez państwo. Dodać tu należy dalsze obciążenia finansowe państwa na rzecz Kościoła związane z opłacaniem nauczycieli religii katolickiej w szkołach publicznych, dotowanie szkół wszystkich rodzajów i przedszkoli katolickich (art. 14 ust. 1 i 4), finansowanie duszpasterstwa katolickiego w wojsku (art. 16), w państwowych zakładach penitencjarnych, wychowawczych, resocjalizacyjnych, opieki zdrowotnej i społecznej (art. 17 ust. 1 i 3). Co więcej konkordat rozciąga obowiązek finansowania kapelanów w zakładach opieki zdrowotnej i społecznej także na placówki niepaństwowe. Obciążenia finansowe państwa na rzecz Kościoła Katolickiego jakie przewiduje konkordat stanowią jedynie uzupełnienie subwencji państwowych, ustalonych przez ustawodawstwo polskie. Obejmują one finansowanie przez państwo Akademii Teologii Katolickiej w Warszawie, Wydziały Teologii Katolickiej Uniwersytetu w Opolu, finansowanie z Funduszu Kościelnego

trzech piątych składek płaconych na ubezpieczenie społeczne przez duchownych. Formą dotacji pośrednich są liczne zwolnienia od podatków, ceł i opłat. Powodują one, że Kościół nie płaci podatków z tytułu dochodów uzyskiwanych ze swej działalności nie gospodarczej, a także działalności gospodarczej prowadzonej przez różne jednostki i przedsiębiorstwa kościelne, jeżeli dochody zostały wydatkowane na cele kultu, wychowawcze, opiekuńcze, inwestycje sakralne i kościelne. Obciążenie osobistych dochodów duchownych katolickich jest niezwykle korzystne w porównaniu z podatnikami świeckimi. Powoduje to iż Kościół praktycznie nie płaci podatków.

Wyjątkowo korzystna dla Kościoła Katolickiego sytuacja w zakresie opodatkowania duchownych i kościelnych osób prawnych nie może być samodzielnie zmieniona przez państwo. Przyjęło ono w konkordacie (art. 22 ust. 2) zobowiązanie dokonywania zmian w obowiązującym ustawodawstwie finansowym dotyczącym instytucji i dóbr kościelnych oraz duchowieństwa wyłącznie w porozumieniu z Kościołem Katolickim. Ponadto konkordat zastrzega, że nowe regulacje prawne są obowiązane uwzględnić potrzeby Kościoła, biorąc pod uwagę jego misję oraz dotychczasową praktykę życia kościelnego w Polsce. Uznać to należy za istotne ograniczenie niezależności państwa.

Uwagi końcowe

1. Każda dwustronna umowa międzynarodowa oparta jest na symetrii wzajemnych praw i obowiązków. Specyficzną cechą umów konkordatowych jest fakt deformacji tej symetrii na rzecz zwiększenia praw Kościoła Katolickiego oraz obowiązków państwa. Krzywa odstępstw od osi symetrii przebiega rozmaicie w różnych konkordatach. W konkordacie polskim ta deformacja jest niezwykle korzystna dla interesów Kościoła.

2. Państwo zagwarantowało Kościołowi Katolickiemu i jego instytucjom pełną niezależność organizacyjną i funkcjonalną oraz wyjątkowo korzystne regulacje finansowe (opłacanie katechetów, kapelanów, finansowanie kształcenia duchownych, dotowanie szkół katolickich) oraz utrzymanie korzystnych regulacji ustawodawstwa polskiego (zakaz jego zmiany bez zgody Kościoła). Tę niezależność wzmacnia fakt zwolnienia Kościoła Katolickiego od obowiązku działania w konstytucyjnych ramach ustrojowych RP.

3. Rząd polski pertraktujący przepisy konkordatu nie potrafił zapewnić niezależności instytucji publicznych od Kościoła, co nadaje zasadzie niezależności państwa fikcyjny charakter.

4. Państwo zostało obciążone w konkordacie wyłącznie obowiązkami wobec Kościoła, które jedynie w niewielkim stopniu równoważą obowiązki Kościoła wobec państwa.

Kopia z prywatnego zbioru Czesława Janika.

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 jedyne go Zakładu Prawa Wyznaniowego (Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski).

[Pokaż inne teksty autora](#)

(Publikacja: 18-11-2003 Ostatnia zmiana: 24-02-2004)

[Oryginał..](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3054) (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3054>)

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