

Konsekwencje legislacyjne ratyfikacji konkordatu

Autor tekstu: **Aleksander Merker**

Ekspertyza z 26 listopada 1993 r.

Dziś powszechnie uznaje się wyższość norm zawartych w umowach międzynarodowych nad normami prawa wewnętrznego. Natomiast brak jest w polskim prawie konstytucyjnym postanowienia o bezpośrednim (tj. bez konieczności zmiany odpowiednich ustaw) obowiązywaniu w Polsce postanowień zawartych w ratyfikowanych umowach międzynarodowych. Opinia niniejsza zakłada wobec tego, że każde z postanowień konkordatu musi być włączone do prawa polskiego przez odpowiednie zmiany w ustawach. Nie dotyczy to postanowień konkordatu, mających charakter deklaracyjny, a nie normatywny, tj. preambuły, art. 11 (obrona i poszanowanie instytucji małżeństwa i rodziny), jak również postanowienia będącego jednostronnym zobowiązaniem się Kościoła (art. 18 o posługach w językach mniejszości narodowych) lub będących zapowiedzią albo z natury swej przepisem ze sfery stosunków polsko-watykańskich a nie wewnętrznych (art. 15 ust. 3 zdanie drugie zapowiadające rozważenie udzielania pomocy finansowej odrębnym wydziałom, art. 2 dotyczący stosunków dyplomatycznych, art. 22 ust. 2 i 3 dotyczący specjalnej komisji w sprawach finansowych i wskazania odpowiedniej instytucji kościelnej, art. 27 dotyczący nowych umów i art. 28 dotyczący różnic w interpretacji konkordatu).

Niniejsza opinia zakłada ponadto, że w celu uniknięcia trudności interpretacyjnych powinny być dokonane zmiany w ustawach także wówczas, gdy przepis konkordatu nie różni się merytorycznie od treści obowiązujących ustaw, lecz wyraża tę samą myśl innymi słowami. Oczywiście nie dotyczy to różnic wynikających z odmienności umowy międzynarodowej od ustaw (np. początek art. 1 konkordatu: „Rzeczpospolita Polska i Stolica Apostolska potwierdzają, że...”).

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej

(Dz.U. Nr 29, poz. 154, z 1990 r. Nr 51, poz. 297, Nr 55, poz. 321, Nr 86, poz. 504, z 1991 r. Nr 95, poz. 425 i Nr 107, poz. 495, z 1993 r. Nr 7, poz. 34)

Wymagają włączenia do ustawy postanowienia art. 1 konkordatu (niezależność i autonomiczność Państwa i Kościoła), z tym, że powstaje problem pozornie tylko ortograficzny, faktycznie merytoryczny: ustawa używa pisowni „Kościół Katolicki”, zaś konkordat „Kościół katolicki”. Pisownia konkordatu zakłada więc, że istnieje tylko jeden prawdziwy Kościół — katolicki, zatem przymiotnik nie jest integralną częścią jego nazwy, lecz uściśleniem. Wymaga włączenia do ustawy art. 3 konkordatu (swoboda komunikowania się ze Stolicą Apostolską i innymi instytucjami).

Art. 4 konkordatu (osobowość prawna) wymaga zasadniczej zmiany art. 5-13 i art. 72-73 ustawy. Nie może być utrzymane zawarte w tych artykułach wyliczenie organów osób prawnych (art. 6 ust. 2-3, art. 7 ust. 3, art. 8 ust. 2-3), gdyż przy konkordatowym rozszerzeniu grona osób prawnych nie jest możliwe wyliczenie organów. Uzyskają bowiem osobowość także nietypowe instytucje kościelne. Odpadnie wymóg konsultacji przy utworzeniu jednostki organizacyjnej zakonu, który nie działał w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 13 ust. 6 ustawy). Niejasny jest los art. 10 ustawy o uzyskiwaniu osobowości prawnej w drodze rozporządzenia Ministra — Szefa URM, gdyż odpowiadający mu art. 4 ust. 3 konkordatu jest w świetle poprzedzającego go ust. 2 oczywiście bezprzedmiotowy; mógłby on mieć zastosowanie tylko dla nonsensownej sytuacji, że władza kościelna nie chce nadać kościelnej osobowości prawnej danej instytucji, ale domaga się dla niej osobowości nadanej przez państwo.

Art. 5 konkordatu wymaga odpowiedniej zmiany art. 2 ustawy (Kościół rządzi się własnym prawem).

Art. 6 konkordatu (tworzenie struktur kościelnych) wymaga odpowiedniej zmiany wymienionych już wyżej art. 5-13 ustawy.

Art. 7 konkordatu (obsadzanie urzędów kościelnych) wymaga zmiany art. 14 ustawy.

Art. 8 konkordatu (kult publiczny) wymaga zmiany art. 15-16 ustawy.

Art. 9 ust. 1 konkordatu dotyczący dni wolnych od pracy wymaga tylko zmiany pisowni w art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy: ustawa mówi o „Wielkiej Nocy”, zaś konkordat o „Wielkanocy”. Swoją drogą byłoby interesujące, dlaczego twórcy konkordatu wprowadzili tego rodzaju zmiany w porównaniu z ustawą.

Natomiast art. 9 ust. 2 konkordatu, wykluczający zniesienie któregoś z wymienionych w ust. 1 dni wolnych od pracy, wymaga zmiany art. 17 ust. 2 ustawy. Inny problem dotyczący tegoż przepisu omówiony jest w dalszym ciągu niniejszej opinii.

Art. 12 konkordatu, dotyczący nauki religii, wymaga zmiany art. 18 i 19 ustawy, które zresztą nie zostały w pełni dostosowane do wprowadzenia wyłącznie szkolnej formy nauczania religii. Szczegółowo problem omówiony jest niżej w związku z ustawą z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

Art. 13 konkordatu, dotyczący praktyk religijnych na koloniach i obozach wymaga odpowiedniego dostosowania brzmienia art. 30 ust. 2 ustawy, przy merytorycznej zgodności obu przepisów, różniących się stylistyką.

Art. 14 konkordatu, dotyczący nieteologicznego szkolnictwa kościelnego wymaga odpowiedniego dostosowania art. 20-22 ustawy.

Art. 15 konkordatu, dotyczący kościelnego szkolnictwa wyższego i teologicznego, wymaga zmian w art. 23 ustawy. W szczególności konkordat rozszerza zakres spraw, które wymagają umowy pomiędzy Rządem a Konferencją Episkopatu; ponadto Konferencja ta musi w celu zawarcia takiej umowy otrzymać każdorazowo upoważnienie Stolicy Apostolskiej (choć niejasny przepis konkordatu można też interpretować jako udzielenie w nim takiego generalnego zezwolenia).

Art. 16 konkordatu dotyczący duszpasterstwa wojskowego oraz służby wojskowej osób duchownych wymaga zmian w rozdz. 3 działu II ustawy (art. 25-29), przy czym zmiany te będą musiały również uwzględnić oczywistą sprzeczność pomiędzy art. 16 i art. 6 konkordatu: art. 6 pozostawia władzy kościelnej pełną swobodę erygowania, zmieniania i znoszenia ordynariatu polowego, zaś art. 16 ust. 1 reguluje dokładnie jego sytuację.

Art. 17 dotyczący duszpasterstwa więziennego, szpitalnego itd. wymaga istotnych zmian art. 30-31 ustawy, przede wszystkim zaś rozszerzenia dotychczasowych uprawnień do posług religijnych przysługujących osobom tymczasowo aresztowanym.

Art. 19 konkordatu, dotyczący zrzeszania się wiernych, wymaga zmian w art. 33-36 ustawy, przede wszystkim powołania się na prawo kanoniczne.

Art. 20 konkordatu dotyczący środków przekazu wymaga dostosowania art. 46-49 ustawy.

Art. 21 konkordatu dotyczący działalności misyjnej, charytatywnej i opiekuńczej wymaga przede wszystkim wprowadzenia do ustawy przepisu o działalności misyjnej, przy czym przy negocjowaniu odpowiedniego przepisu ustawy z Konferencją Episkopatu zapewne okaże się, że chodzi nie tylko o tzw. misje zewnętrzne (Afryka, Azja i in.) lecz również o tzw. misję wewnętrzną, czyli ekspansywne formy ewangelizacji w kraju. Ponadto art. 38-40 ustawy, tworzące rozdział 6 działu II, wymagają dostosowania do konkordatu.

Art. 22 ust. 2 konkordatu, stwierdzający zrównanie niektórych form działalności Kościoła z odpowiednimi formami działalności państwowej, jest przepisem nowym i powinien być w całości włączony do ustawy. Ponadto wymagałoby szczegółowego przeanalizowania pod jego kątem brzmienie przepisów art. 20-22, 38-40 i 50 ustawy.

Art. 23 konkordatu dotyczący praw majątkowych wymaga stylistycznego dostosowania przepisu art. 52 ustawy, nie różniącego się merytorycznie.

Art. 24 konkordatu dotyczący budownictwa i cmentarzy wymaga zmiany art. 41-42, art. 43 ust. 1-2 i art. 45 ustawy, a także w zakresie budownictwa art. 75 ust. 1 ustawy. Przede wszystkim wymaga uchylecia art. 45 ust. 3 ustawy, zobowiązujący zarządy cmentarzy wyznaniowych do umożliwienia pochowania zwłok osób zmarłych, które nie należały do Kościoła Katolickiego, jeżeli w danej miejscowości nie ma cmentarza komunalnego.

Art. 25 konkordatu wprowadza odnośnie dóbr kultury korzystne dla państwa i społeczeństwa postanowienia, które należałoby wprowadzić do ustawy.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania
(Dz.U. Nr 29, poz. 155, z 1990 r. Nr 51, poz. 297, Nr 55, poz. 321, Nr 86, poz. 504, z 1991 r. Nr 95, poz. 425 i z 1993 r. Nr 7, poz. 34)

Art. 17 ust. 3 konkordatu zobowiązuje wszystkie instytucje, bez względu na ich charakter, prowadzące zakłady wychowawcze, resocjalizacyjne, opieki społecznej i zdrowotnej do przyjęcia kapelana katolickiego, skierowanego przez biskupa diecezjalnego i zawarcia stosownej umowy z tym kapelanem. Dotyczy to więc także istniejących zakładów opiekuńczych, prowadzonych przez Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, Kościół Ewangelicko-Augsburski i Polski Kościół Chrześcijan Baptystów wyłącznie dla swych wyznawców. Nie trzeba udowadniać, że nie można analogicznie upoważnić około 90 istniejących obecnie legalnie w Polsce kościołów i związków wyznaniowych do delegowania swych kapelanów do wszystkich, w tym katolickich oraz państwowych, zakładów opieki społecznej w Polsce. Problem taki nie jest wydumany; w latach 80. w czasie budowy nowego szpitala pod Kielcami o umieszczenie w nim swej kaplicy ubiegało się kilka związków wyznaniowych. Skoro więc nie jest możliwe równouprawnienie w sprawach objętych postanowieniem art. 17 ust. 3 konkordatu, trzeba w art. 9 ust. 3 ustawy o gwarancjach uchylić pkt 3 stwierdzający równouprawnienie wszystkich kościołów i związków wyznaniowych.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1993 r. w sprawie określenia sposobu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na drogach, warunków ich odbywania, trybu postępowania i organów właściwych w tych sprawach

(Dz.U. Nr 73, poz. 345)

Rozporządzenie wydane zostało na podstawie art. 54 ust. 4 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. — Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 1992 r. Nr 11, poz. 41 i Nr 26, poz. 114). Sam przepis ustawy ze względu na swą ogólnikowość nie wymaga zmiany, chociaż możliwy jest również pogląd odmienny, iż już w samej ustawie należy wprowadzić niżej omówiony przepis o ograniczeniu możliwości odmowy wydania zezwolenia na imprezę organizowaną przez instytucje Kościoła Katolickiego.

Art. 8 ust. 4 konkordatu pozwala na wprowadzenie ograniczeń w sprawowaniu kultu publicznego w miejscach nie przeznaczonych do niego „w szczególności ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny”. Nie jest to więc przepis kategoryczny. Jednak dla uniknięcia sporów z Kościołem potrzebne jest wprowadzenie do rozporządzenia z dnia 21 lipca 1993 r. przepisu, iż odmowa wydania zezwolenia na imprezę organizowaną przez instytucje Kościoła Katolickiego dopuszczalna jest jedynie ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny (a nie ze względu na utrudnianie ruchu drogowego). Ponadto w § 5 pkt 1 rozporządzenia trzeba skreślić w odniesieniu do tych imprez wymóg przedstawienia regulaminu imprezy, gdyż nie jest on niezbędny dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w przypadku imprez o charakterze religijnym odbywanych na drogach publicznych. Sekretariat Episkopatu wydał ramowy regulamin pielgrzymek, natomiast nie przewiduje się regulaminu procesji.

Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości

(Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, Nr 103, poz. 446 i Nr 107, poz. 464)

Art. 8 ust. 3 konkordatu gwarantuje nienaruszalność miejscom przeznaczonym przez władzę kościelną do sprawowania kultu i grzebania zmarłych. Zdanie ostatnie tego ustępu brzmi: „Niniejszy przepis nie ogranicza stosowania prawa polskiego w przypadkach wywłaszczenia z zachowaniem standardów prawa międzynarodowego”. Pojęcie „standardy prawa międzynarodowego” nie jest precyzyjne, choć nie jest przypadkowe. Nie można było w konkordacie ująć pojęcia „zasady prawa międzynarodowego”, gdyż w obowiązujących Polskę zasadach tego prawa — poza jednym wyjątkiem — nie ma postanowień o wywłaszczeniu. W szczególności brak jest postanowień o wywłaszczeniu w niżej wymienionych dokumentach,

zajmujących się zresztą wyłącznie prawami jednostki:
- (europejskiej) Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284),
- Paktach Praw Człowieka, tj. w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1996 r. (załącznik do Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 i 168); ten drugi Pakt zajmuje się także prawami narodów i rodzin;
- dokumentach KBWE,
- Deklaracji Narodów Zjednoczonych w sprawie eliminowania wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji opartej na religii lub przekonaniach z dnia 25 listopada 1981 r. Natomiast Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r. zawiera następujące postanowienia:
"Art. 17.

1. Każdy człowiek, zarówno sam jak i wspólnie z innymi, ma prawo do posiadania własności.
2. Nie wolno nikogo samowolnie pozbawiać jego własności".

Przepisy prawa materialnego i proceduralnego o wyłączeniu, zawarte w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. wykluczają samowolę. Bez wyjaśnienia, o jakie „standardy prawa międzynarodowego” chodzi w art. 8 ust. 3 konkordatu, nie można odpowiedzieć na pytanie, czy w związku z nim wymaga zmiany ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r.

Ustawa z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy

(Dz.U. Nr 4, poz. 28, z 1960 r. Nr 51, poz. 297 i z 1989 r. Nr 29, poz. 154)

Jest ustawą zwykłą i może ulec zmianie w trybie przewidzianym konstytucyjnie dla zmian ustaw. Art. 9 konkordatu wyklucza możliwość zniesienia w drodze ustawy wymienionych w nim świąt katolickich. Nie można ustalić, w jaki sposób można by wprowadzić odpowiednią klauzulę do tej ustawy. Prawo polskie nie zna postanowień wykluczających możliwość zmiany jakiegokolwiek ustawy. Prawne systemy zagraniczne znają takie postanowienia tylko w przypadkach najwyższej wagi, np. niektóre konstytucje francuskie zawierały zakaz zmiany republikańskiego charakteru państwa. Doprowadzając sprawę niemal do absurdu, trzeba by zmienić konstytucję i wprowadzić do niej przepis, że jakaś ustawa nie może ulec zmianie, jeśli zakazuje tego konkordat. Potrzebna jest zmiana pisowni w ustawie z dnia 18 stycznia 1951 r., mianowicie w art. 1 pkt 1 lit. a) i b) słowa „Wielkiej Nocy” należy, zgodnie z konkordatem, zastąpić przez słowo „Wielkanocy”.

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty

(Dz.U. Nr 95, poz. 425, z 1992 r. Nr 26, poz. 113 i Nr 54, poz. 254)

Art. 12 ust. 1 konkordatu wymaga rozszerzenia postanowienia art. 12 ustawy dotyczącego nauczania religii w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych również na przedszkola. Ponadto art. 12 ustawy wymaga szczegółowego uzgodnienia z art. 12 konkordatu. Uprzednio trzeba jednak wyjaśnić, czy w użytej w art. 12 ust. 1 konkordatu formule „szkoły publiczne podstawowe i ponadpodstawowe oraz przedszkola, prowadzone przez organy administracji państwowej i samorządowej” końcówka „prowadzone przez organy administracji państwowej i samorządowej” odnosi się zarówno do szkół jak i przedszkoli, czy też tylko do przedszkoli. W przypadku tej drugiej wykładni wymaga też wyjaśnienia, czy intencją konkordatu jest pozbawienie możliwości uzyskania kwalifikacji szkoły niepublicznej o uprawnieniach szkół publicznych w rozumieniu art. 7 ust. 3 ustawy, jeżeli w szkole niepublicznej (tj. prowadzonej przez osoby fizyczne oraz przez osoby prawne inne niż państwo lub samorząd terytorialny) nie ma nauki religii. Dopiero wyjaśnienie tych dwu problemów pozwoli na odpowiedź co do zakresu niezbędnych zmian w ustawie.

Art. 14 ust. 3 konkordatu przewiduje, że kościelne placówki oświatowe i wychowawcze mogą być szkołami lub placówkami publicznymi albo mieć uprawnienia szkół lub placówek publicznych. W myśl art. 5-9 ustawy istnieje tylko ta druga możliwość. Ze względu na fakultatywne sformułowanie art. 14 ust. 3 konkordatu, które zapewne chciało wyprzedzić ewentualne przyszłe regulacje prawne, wydaje się, że z konkordatu nie wynika dla państwa obowiązek zmiany ustawy w tym kierunku, by umożliwić uznanie szkół i placówek katolickich za szkoły i placówki publiczne. Jednak także ten problem wymaga wyjaśnienia.

Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym

(Dz.U. Nr 65, poz. 385 oraz z 1992 r. Nr 54, poz. 254 i Nr 63, poz. 314)

Art. 1 ust. 3 ustawy wyłącza jej stosowanie w odniesieniu do szkół wyższych i wyższych seminariów duchownych prowadzonych przez Kościół Katolicki, inne kościoły i związki wyznaniowe, z wyjątkiem:

- KUL-u,
- szkół i seminariów, odnośnie których umowy między Rządem a właściwymi władzami kościelnymi stanowią inaczej.

Konkordat zapewne jest taką umową, aczkolwiek jest zawierany nie z Rządem, lecz z państwem. Art. 14 ust. 2 konkordatu zapowiada umowy między Rządem a Konferencją Episkopatu. Można więc przyjąć, że art. 1 ust. 3 ustawy nie wymaga niezwłocznej zmiany, ale możliwy jest również pogląd przeciwny. Problem wymaga więc wyjaśnienia.

Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. — Karta Nauczyciela

(Dz.U. Nr 3, poz. 19, Nr 25, poz. 187 i Nr 31, poz. 214, z 1982 r. Nr 31, poz. 214, z 1983 r. Nr 5, poz. 337, z 1988 r. Nr 19, poz. 132, z 1989 r. Nr 4, poz. 24, z 1989 r. Nr 35, poz. 192, z 1990 r. Nr 34, poz. 197 i 198, Nr 36, poz. 206 i Nr 72, poz. 423, z 1991 r. Nr 85, poz. 425)

Art. 14 ust. 3 konkordatu uzależnia zrównanie praw i obowiązków nauczycieli i wychowawców szkół i placówek prowadzonych przez Kościół Katolicki od tego, czy są one szkołami i placówkami publicznymi (co, jak wyżej wykazano, w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe) lub mają uprawnienia szkół lub placówek publicznych. W tych przypadkach następuje pełne zrównanie ich praw z prawami nauczycieli szkół publicznych. Ten przepis konkordatu jest już zrealizowany, gdyż art. 1 pkt 8 ustawy rozciąga ją na nauczycieli i wychowawców szkół i placówek mających wspomniane uprawnienia. Rozciągnięcie to wprowadziła nowelizacja ustawy dokonana 7 września 1991 r. (Dz.U. Nr 85, poz. 425).

Ustawa zawiera również postanowienie art. 5 ust. 2, w myśl którego, na wniosek związku wyznaniowego, przepisy ustawy lub niektóre jej postanowienia mogą w drodze rozporządzenia zostać rozciągnięte na nauczycieli i wychowawców zatrudnionych w szkołach, placówkach oświatowo-wychowawczych i zakładach szkolących prowadzonych przez te związki. Nie jest przy tym wymagane posiadanie przez nie uprawnień szkół lub placówek publicznych. Obowiązuje wydane na tej podstawie rozporządzenie Ministra Oświaty i Wychowania z dnia 24 maja 1983 r. w sprawie rozciągnięcia niektórych przepisów Karty Nauczyciela na nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez osoby prawne Kościoła Rzymskokatolickiego (Dz.U. Nr 32, poz. 155). Jak sama nazwa wskazuje, zgodnie z wnioskiem Episkopatu, na nauczycieli tych rozciągnięto tylko niektóre postanowienia Karty.

Można oczekiwać, że wśród szkół prowadzonych przez Kościół Katolicki znajdują się również szkoły eksperymentalne, nie realizujące minimum programowego przewidywanego dla szkół posiadających uprawnienia szkół publicznych. Zatem delegacja zawarta w obecnym art. 5 ust. 2 ustawy będzie nadal potrzebna. Jednak w świetle art. 14 ust. 3 konkordatu zachodzi potrzeba synchronizacji, a zatem i zmiany, obu przepisów ustawy.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o finansowaniu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego z budżetu państwa

(Dz.U. Nr 61, poz. 259)

Art. 15 ust. 3 konkordatu przewiduje dotowanie KUL przez państwo, nie wyłączając od dotowania, jak to czyni art. 1 ustawy, inwestycji budowlanych KUL. Zatem ustawa wymaga odpowiedniej zmiany. Ten artykuł konkordatu rozciąga dotację państwa również na Papieską Akademię Teologiczną w Krakowie, co wymaga odpowiedniej zmiany ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. lub wydania oddzielnej ustawy.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej

(Dz.U. z 1992 r. Nr 4, poz. 6, Nr 40, poz. 179 i Nr 54, poz. 254)

Art. 16 ust. 5 konkordatu uzależnia skierowanie w czasie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, kapłanów do pełnienia funkcji kapelanów wojskowych, a diakonów, alumnów wyższych seminariów duchownych oraz członków instytutów życia konsekrowanego i stowarzyszeń życia apostołskiego (te dwa ostatnie określenia dotyczą zakonników) do służby sanitarnej lub służby w obronie cywilnej — od skierowania przez władzę kościelną. Wymaga więc odpowiedniej zmiany art. 112 ustawy, który nie wymaga takiego skierowania.

Art. 16 ust. 3 konkordatu przewiduje przeniesienie do rezerwy kapłanów i diakonów oraz członków instytutów życia konsekrowanego i stowarzyszeń życia apostołskiego. Art. 47 ust. 1 ustawy mówi zaś o duchownych oraz członkach zakonów (po profesji wieczystej). Należy ujednoczyć terminologię użytą w ustawie z terminologią użytą w konkordacie, tym bardziej, że mogą wynikać wątpliwości, czy diakoni są duchownymi.

Art. 16 ust. 4 konkordatu przewiduje powołanie duchownych do przeszkolenia do pełnienia funkcji kapelana wojskowego na wniosek właściwego przełożonego kościelnego. Wymaga więc zmiany art. 107 ustawy, który wymaga tylko zgody tego przełożonego. Również terminologia użyta w tym artykule ustawy powinna być ujednoczona z terminologią użytą w konkordacie.

Art. 16 ust. 3 ustawy przewiduje odroczenie służby wojskowej ze względu na odbywanie nauki alumnom wyższych seminariów duchownych, osobom po złożeniu ślubów czasowych oraz nowicjuszom. Odpowiedni przepis należy wprowadzić do ustawy, która tych spraw nie reguluje.

Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. — Kodeks karny wykonawczy

(Dz.U. Nr 13, poz. 98, z 1975 r. Nr 45, poz. 234, z 1982 r. Nr 16, poz. 125 i Nr 45, poz. 289, z 1985 r. Nr 23, poz. 100 i Nr 31, poz. 138, z 1990 r. Nr 14, poz. 85 i Nr 36, poz. 206)

Ustawa ta w art. 48, dotyczącym prawa skazanego, pomija prawo do posług religijnych. Jest ono uregulowane zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 1981 r., więc aktem dość niskiego rzędu. Postanowienia zawarte w art. 17 konkordatu, dotyczące tych posług, powinny być wprowadzone do kodeksu karnego wykonawczego.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 kwietnia 1991 r. w sprawie typów domów pomocy społecznej, zasad ich funkcjonowania, zasad ustalania opłat za pobyt w tych domach oraz sposobu i trybu pobierania odpłatności

(Dz.U. Nr 33, poz. 145)

Rozporządzenie mówi o tym, że dom pomocy winien m.in. umożliwiać mieszkańcom domów rozwój ich osobowości, w rozwinięciu tego wymienia tylko dostęp do kultury, oświaty i rekreacji. Nie wspomina natomiast o opiece duszpasterskiej. Takie brzmienie rozporządzenia umożliwia więc powstawanie domów opartych o światopogląd świecki. Skoro jednak w myśl art. 17 ust. 3 konkordatu zawieranie umów ze skierowanymi przez biskupa diecezjalnego kapelanami katolickimi jest obowiązkowe bez względu na to, jaka instytucja prowadzi zakład opieki społecznej, rozporządzenie wymaga uzupełnienia.

Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych

(Dz.U. z 1972 r. Nr 47, poz. 298, z 1989 r. Nr 29, poz. 154, z 1990 r. Nr 34, poz. 198, z 1991 r. Nr 64, poz. 271)

Art. 24 konkordatu dotyczący cmentarzy, jak również art. 3 ust. 3 konkordatu zapewniający ich nienaruszalność, wymagają wprowadzenia wielu zmian do ustawy:

- Art. 1 ust. 3 ustawy dotyczący zakładania i rozszerzania cmentarzy wyznaniowych wymaga wprowadzenia doń postanowienia, że decyduje o tym ordynariusz.

- Art. 6 ustawy ustalający warunki użycia terenu cmentarnego na inne cele wymaga wprowadzenia zasady nienaruszalności cmentarzy katolickich.

- Art. 7 ustawy m.in. ustala warunki, którym muszą odpowiadać groby, w tym zakaz użycia grobu do ponownego chowania przed upływem 20 lat lub gdy po ich upływie zostanie wniesiona odpowiednia opłata, jak również zakaz ponownego użycia do pochowania grobów mających wartość pamiątek historycznych m.in. ze względu na pochowaną w nim osobę. Art. 24 konkordatu odsyła do prawa polskiego tylko w sprawach budowy, rozbudowy i konserwacji cmentarzy, zatem przytoczone przepisy stanowiące część art. 7, jako wybiegające poza ustalony konkordatem zakres obowiązywania prawa polskiego o cmentarzach, muszą być uchylone w odniesieniu do cmentarzy katolickich.

- Art. 8 ustawy m.in. zobowiązuje zarządy cmentarzy wyznaniowych do umożliwienia pochowania zwłok osób zmarłych, które nie należały do danego wyznania, jeżeli w danej miejscowości nie ma cmentarza komunalnego. Ze względu na brak takiego przepisu w konkordacie, to postanowienie ustawy winno być uchylone.

- Art. 20 ustawy zawiera upoważnienie do określania szczegółów w drodze rozporządzenia. Ta delegacja ustawowa wymaga w odniesieniu do cmentarzy katolickich ograniczenia do wąskich ram ustalonych przez art. 24 konkordatu. Tym samym wymagają też uchylecia w odniesieniu do cmentarzy katolickich liczne przepisy wydanego na podstawie art. 20 ustawy rozporządzenia Ministrów Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 20 października 1972 r. w sprawie urządzenia cmentarzy, prowadzenia ksiąg cmentarnych oraz chowania zmarłych (Dz.U. Nr 47, poz. 299), w szczególności przepisy o wymiarach grobów i odstępach pomiędzy nimi, domach przedpogrzebowych i księgach cmentarnych.

Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. — Kodeks rodzinny i opiekuńczy

(Dz.U. Nr 9, poz. 59, z 1974 r. Nr 22, poz. 131, z 1975 r. Nr 45, poz. 234, z 1986 r. Nr 36, poz. 180)

Art. 10 konkordatu przewiduje, że małżeństwo kanoniczne wywiera takie skutki, jakie pociąga za sobą zawarcie małżeństwa zgodnie z prawem polskim, jeżeli zostaną zachowane 3 określone w art. 10 ust. 1 konkordatu warunki.

Art. 10 ust. 6 konkordatu zawiera zobowiązanie się Państwa do dokonania koniecznych zmian w prawie polskim, ale nie określa czasu, w którym te zmiany mają być dokonane. Bezpodstawne jest twierdzenie posła Janusza Piechocińskiego (PSL) w jego wypowiedzi dla „Słowa-Dziennika Katolickiego” (nr 211 z 19-21 listopada 1993 r.), że przepisy traktujące o cywilnych aktach zawierania małżeństw muszą być znowelizowane przed rozpoczęciem debaty nad ratyfikacją konkordatu. Wprawdzie konkordat z 1925 r. nie zawierał przepisu będącego zobowiązaniem się Państwa do wprowadzenia zmian w ustawodawstwie polskim, ale przewidywał zawieranie umów polsko-watykańskich na temat majątku skonfiskowanego przez zaborców; do 1939 r. zawarto tylko jedną fragmentaryczną umowę, nie wyczerpującą ustalonej w konkordacie z 1925 r. tematyki.

Zakres zmian w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, mimo braku dosłownego zapisu w konkordacie, wymaga jeszcze dodatkowych rozmów ze stroną kościelną, zapewne z Konferencją Episkopatu a nie ze Stolicą Apostolską. Należy szczególnie podkreślić, że strony zawierające konkordat przewidziały, iż ustalenia art. 10 ust. 3 i 4 co do podziału kompetencji w sprawach małżeńskich pomiędzy władzę kościelną i sądy państwowe są nieprecyzyjne, zatem — co prawda fakultatywnie — zapowiedziano możliwość zawarcia w tym zakresie umowy dodatkowej zgodnie z art. 27 konkordatu. Wymaga rozważenia, czy w ogóle możliwa jest nowelizacja kodeksu rodzinnego i opiekuńczego przed zawarciem takiej dodatkowej umowy.

Z brzmienia konkordatu wynika, że głębokiej zmiany wymaga w tytule I — Małżeństwo — kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dział I — Zawarcie małżeństwa. Mniejsze, chociaż również istotne zmiany nastąpią w dziale IV — Ustanie małżeństwa — tego tytułu kodeksu.

Art. 10 konkordatu uzależnia równoprawność małżeństwa kanonicznego z małżeństwem zawartym zgodnie z prawem polskim m.in. od braku między nupturientami przeszkód wynikających z prawa polskiego. Konkordat nie zabrania zawarcia małżeństwa kanonicznego w przypadku istnienia tych przeszkód, ale zakłada, że nie będzie ono mogło pociągać za sobą skutków zawarcia małżeństwa przewidzianych w prawie polskim. Nie wymagają zatem zmiany art. 10-15 kodeksu, ustalającego przeszkody, jak brak wymaganego wieku, pokrewieństwo

między nupturientami, choroba psychiczna, ubezwłasnowolnienie itd.

Można natomiast już obecnie przewidzieć, jakie główne problemy wynikną przy przewidywanej nowelizacji.

Wprawdzie z przytoczonego wyżej przepisu konkordatu wynika, że pozostaje w mocy oczywisty przepis kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, że nie może zawrzeć małżeństwa osoba pozostająca w związku małżeńskim, ale w myśl kanonów 1143-1146 kodeksu prawa kanonicznego (tzw. privilegium paulinum) władza kościelna może rozwiązać małżeństwo zawarte tylko w urzędzie stanu cywilnego pomiędzy dwoma osobami nieochrzczonymi, jeżeli jedna ze stron ochrzci się lub choćby wyrazi zamiar chrztu, zaś strona druga odmawia chrztu lub zgodnego zamieszkania „ze stroną ochrzczoneą, bez obrazy Stwórcy”. W skrajnych przypadkach wystarczy odpowiednie oświadczenie strony ochrzczonej, bez wysłuchania drugiej strony (kanon 1145 par. 2).

Konkordat nie wyjaśnia fundamentalnej kwestii, czy w przypadku rozwiązania małżeństwa kanonicznego przez władzę kościelną sąd polski musi, czy też tylko może orzec rozwód. W myśl art. 10 ust. 5 konkordatu problem ten może być przedmiotem dodatkowej umowy polsko-watykańskiej.

Generalnie zaś linią przewodnią zapowiedzianej w konkordacie nowelizacji prawa polskiego powinno być dążenie do uniemożliwienia „specyficznego bigamii” przy wykorzystaniu różnic pomiędzy prawem kanonicznym a prawem polskim.

Ustawa z dnia 29 września 1986 r. — Prawo o aktach stanu cywilnego

(Dz.U. Nr 36, poz. 180, z 1988 r. Nr 19, poz. 132 i z 1989 r. Nr 29, poz. 154)

Uwagi powyższe dotyczące kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dotyczą analogicznie prawa o aktach stanu cywilnego. W szczególności głębokich zmian wymagać będzie rozdział 6 — Zawieranie małżeństw — tego prawa. Regulacja styku pomiędzy małżeństwem kanonicznym a jego wpisaniem do akt stanu cywilnego powinna być bardzo szczegółowa. Wskazano byłoby umieszczenie też delegacji do uregulowania szczegółów w rozporządzeniu wykonawczym; chociaż prawo o aktach stanu cywilnego nie zawiera delegacji do ustalenia wzorów różnych rodzajów aktów stanu cywilnego, to jednak w drodze rozporządzenia powinien być wprowadzony obowiązujący wzór wniosku o wpisanie małżeństwa kanonicznego do akt stanu cywilnego.

Ponadto pewnych zmian będą wymagały inne — poza tym prawem - przepisy, w tym także finansowe; chodzi tu o opłatę skarbową za wpisanie małżeństwa kanonicznego do akt stanu cywilnego i sposób jej pobierania, wynagrodzenie duchownego za złożenie takiego wniosku.

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. — Kodeks postępowania cywilnego

(Dz.U. Nr 43, poz. 296, z licznymi późniejszymi zmianami)

Uwagi powyższe dotyczące kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dotyczą analogicznie kodeksu postępowania cywilnego w zakresie objętym rozdziałem 1 — Sprawy małżeńskie — z działu II tytułu II kodeksu (art. 561-564).

Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego

(Dz.U. Nr 66, poz. 287, z 1991 r. Nr 95, poz. 425 i z 1993 r. Nr 7, poz. 34)

Ustawa ta została tu przytoczona dla zasygnalizowania następującego problemu: Skoro konkordat przyznaje omówione wyżej skutki katolickiemu małżeństwu kanonicznemu, to należy odpowiednio potraktować także małżeństwa kościelne innych wyznań. Czy można to uczynić w odniesieniu do wszystkich 94 legalnie działających w Polsce (według stanu z dnia 15 listopada 1993 r.) kościołów i związków wyznaniowych, o zróżnicowanym podejściu do religijnego znaczenia małżeństwa, możliwości rozwodu, a także o bardzo różnych (nieraz bardzo małych) możliwościach dokumentacji małżeństwa religijnego? Zapewne nie do wszystkich. A jeżeli nie do wszystkich — to do których?

Jeżeli zaś zostanie ustalona lista tych kościołów i związków wyznaniowych, których małżeństwa religijne pociągać będą za sobą skutki w prawie polskim — to w jakim akcie

prawnym ma to być uregulowane? Czy w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, czy też w ustawach regulujących stosunek Państwa do danego kościoła lub związku wyznaniowego?

W chwili obecnej można jedynie stawiać pytania, bez udzielenia na nie odpowiedzi. Ustawy z lat 1936-1945, regulujące stosunek Państwa do niektórych kościołów, zawierały przepisy dotyczące prowadzenia przez nie akt stanu cywilnego mających moc publiczną i o ważności małżeństw w nich zawartych. Rozstrzygnięcie w tych sprawach rzutować będzie także na ewentualną nowelizację ustawy z dnia 4 lipca 1991 r.

Do Sejmu II kadencji zostały wniesione, zarówno jako projekty rządowe, jak i jako projekty poselskie, projekty ustaw o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (druki sejmowe nr 48 i 69) oraz do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (druki sejmowe nr 47 i 75). W *exposé* Pana Premiera Waldemara Pawlaka zawarta była zapowiedź kontynuowania prac nad regulacją stosunku Państwa do kościołów. Zatem nie należy wstrzymywać procesu legislacyjnego odnośnie tych projektów ustaw. Trzeba jednak liczyć się z tym, że zależnie od odpowiedzi na postawione wyżej pytania potrzebna byłaby nowelizacja również tych — jeszcze nie uchwalonych — ustaw.

*

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 Urzędu Rady Ministrów RP.

Aleksander Merker

Były dyrektor generalny Urzędu ds. Wyznań w Warszawie.

[Pokaż inne teksty autora](#)

(Publikacja: 16-11-2003 Ostatnia zmiana: 24-01-2004)

[Oryginał.](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,2926) (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,2926>)

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