

Skutki ratyfikacji dla praw i wolności obywatelsk.

Autor tekstu: **Tadeusz Zieliński**

Odpowiedź Rzecznika Praw Obywatelskich, Tadeusza Zielińskiego na zapytanie 135 członków parlamentu w sprawie skutków ratyfikacji konkordatu dla zakresu praw i wolności obywatelskich, wraz z załącznikiem (26 kwietnia 1994 r., Warszawa)

Rzecznik Praw obywatelskich
RPO/147648/94/I/1/AM
26 kwietnia 1994 r.

Pan
Józef OLEKSY
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku, (List o identycznej treści otrzymał także Adam Struzik, Marszałek Senatu RP) W dniu 15 lutego br. grupa 135 parlamentarzystów RP zwróciła się do mnie o wydanie opinii, „czy ewentualne wyrażenie przez Sejm zgody na ratyfikację Konkordatu zawartego w dniu 28 lipca 1993 r. nie doprowadzi w skutkach do naruszenia zakresu praw i wolności obywatelskich”.

Poza listem posłów i senatorów do RPO wpłynęły wystąpienia obywateli wyrażające obawy, że ratyfikacja Konkordatu w takim kształcie, w jakim został on podpisany, doprowadzi do nierówności obywateli innych wyznań niż rzymsko-katolickie oraz dyskryminacji ludzi niewierzących, że Konkordat wprowadza do systemu polskiego prawa zróżnicowanie obywateli według kryterium wyznaniowego, co nie da się pogodzić z przepisem art. 67 ust. 2 Przepisów Konstytucyjnych. Podnosi się wreszcie, że wynikające z Konkordatu przenikanie sfery wyznaniowej do prawa państwowego oznacza podważenie zawartej w art. 82 ust. 2 Przepisów Konstytucyjnych i nie uchylonej w III Rzeczypospolitej zasady rozdziału Kościoła od Państwa oraz, że w razie ratyfikowania Konkordatu może powstać kolizja z ratyfikowanymi wcześniej przez Polskę uniwersalnymi normami prawa międzynarodowego, takimi jak art. 14 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności Człowieka oraz art. 26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Najwięcej zastrzeżeń wysuwano w sprawie wpływu małżeństw kanonicznych na status cywilny małżonków. W związku z powyższym wystąpieniem 135 Parlamentarzystów kieruję do Nich za pośrednictwem Pana Marszałka następującą odpowiedź.

1. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471) Rzecznik „stoi na straży praw i wolności obywateli określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisach prawa”. Tak określone ramy zadań Rzecznika nie obejmują wprost powinności badania ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych. Z uwagi jednak na to, że tego rodzaju akty stają się po ratyfikacji częścią wewnętrznego porządku prawnego, Rzecznik Praw Obywatelskich obowiązany jest uwzględniać wynikające z umów międzynarodowych gwarancje praw człowieka w swej działalności na rzecz obrony praw i wolności obywateli. W wielu swych wystąpieniach rzecznicy I i II kadencji odwoływali się do takich aktów międzynarodowych jak Pakty Praw Człowieka, czy Europejska Konwencja o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności Człowieka. Podobnie czynił Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach.

Konkordaty zawierane ze Stolicą Apostolską są bezsprzecznie umowami międzynarodowymi, w których zapisane są m.in. różne prawa na rzecz obywateli danego kraju, ale mogą też w nich występować postanowienia prowadzące do ograniczenia praw obywatelskich ustanowionych w normach konstytucyjnych i skonkretyzowanych w ustawach zwykłych. Nie ulega więc wątpliwości, że takie postanowienia nie mogą pozostawać poza sferą zainteresowań Rzecznika Praw Obywatelskich w jego działaniu na rzecz przestrzegania praw i wolności obywatelskich, zagwarantowanych w normach wchodzących w skład całego porządku prawnego kraju, łącznie też z zasadami współżycia i sprawiedliwości społecznej (art. 1 ust. 3

ustawy o RPO).

Z ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o RPO wynika, że przedmiotem oceny Rzecznika są zasadniczo akty już obowiązujące (art. 16 ust. 2). Rzecznik jednak powinien przedstawiać również uwagi i wnioski zmierzające do zapewnienia ochrony praw i wolności obywateli, występując m.in. o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących praw i wolności obywateli (art. 16 ust. 1 *in fine* i ust. 2 pkt 1 ustawy o RPO).

Nie powinno być zatem wątpliwości, że Rzecznik może z powyższych kompetencji skorzystać, zwracając uwagę na potrzebę podjęcia przez właściwe podmioty takich inicjatyw ustawodawczych, które są konieczne dla realizacji praw i wolności wszystkich obywateli oraz zachowania gwarancji ich równego traktowania. Dyskusyjne wydaje się natomiast, czy Rzecznik Praw Obywatelskich powinien wypowiadać się już w stadium negocjacji umów międzynarodowych, a zasadniczo także w procesie ich ratyfikacji, w kwestii treści tychże aktów.

Obecny Rzecznik, podobnie jak Rzecznik poprzedniej kadencji nie brał bezpośredniego udziału w sejmowych i senackich pracach nad projektami ustaw, natomiast nie uchylał się od wyrażenia nieraz swych obaw co do kierunku przewidywanych rozwiązań ustawodawczych. Z tej zasady Rzecznik czynił jednak użytek tylko wtedy, gdy zagrożenia dla praw lub wolności obywatelskich nie były przez parlamentarzystów dostrzegane.

W przypadku Konkordatu zawartego ze Stolicą Apostolską w zasadzie niemal wszystkie już argumenty przemawiające za ratyfikacją tego aktu oraz wątpliwości co do niektórych jego postanowień, zostały przedstawione. Z dwu odmiennych pozycji poglądy wymienione zostały zwłaszcza w książkach J. Wiślockiego pt. *Konkordat polski 1993, tak czy nie?*, Poznań 1993 i J. Grucy pt. *Spór o konkordat*, Warszawa 1994 oraz w artykule M. Pietrzaka: *Nowy konkordat polski*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 1, str. 15 i nast. W tych opracowaniach w sposób najpełniejszy przedstawione zostały punkty sporne i Rzecznik mógłby w istocie powstrzymać się od zabierania głosu tym bardziej, że niezależnie od tego, jakie stanowisko zajmie, może się narazić na zarzut stronnictwa w sprawie, co do której opinia publiczna i poglądy parlamentarzystów są bardzo podzielone.

Istnieją jednak okoliczności, które skłaniają Rzecznika do zwrócenia uwagi na te spośród zgłoszonych wątpliwości, które powinny być rozwiane już teraz, a nie dopiero po ratyfikacji tego bardzo doniosłego traktatu. Trzeba bez uprzedzeń, *sine ira et studio*, podjąć próbę odpowiedzenia na pytanie, czy ratyfikacja nie stworzy sytuacji, której rozwiązanie zgodne z powszechnie uznanymi zasadami funkcjonowania prawa może okazać się później niemożliwe lub bardzo trudne.

Rzecznik jest jak najdalszy od dokonywania pozaprawnych ocen Konkordatu. Nie mieści się to w żadnym razie w kompetencjach i zamiarach tego urzędu. Oceny prawne mogą jednak prowokować określone implikacje polityczne, za co jednak Rzecznik nie może ponosić żadnej odpowiedzialności. Faktem jest bowiem, że Konkordat został podpisany przez rząd o określonej orientacji politycznej i rozpatrywany będzie — pod kątem ratyfikacji — przez parlament kierujący się również określonymi racjami politycznymi. Niniejsze stanowisko wyraża wątpliwości w sprawie skutków tego aktu wyłącznie w płaszczyźnie prawnej.

2. Pierwsza kwestia dotyczy konstytucyjnych podstaw zawarcia Konkordatu. Dla uwypuklenia problemu odwołać się tu można do sytuacji prawno-konstytucyjnej przed zawarciem przez Polskę Konkordatu z 1925 r. Obowiązująca wówczas Konstytucja marcowa z 1921 r. obligowała w art. 114 ust. 2 rząd do unormowania stosunków ze Stolicą Apostolską w trybie konkordatowym. Przepis ten był zharmonizowany z normą stanowiącą, że „wyznanie rzymskokatolickie będące religią przeważającą części narodu, zajmuje naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań” (art. 14 ust. 1). Dzisiaj mamy stan prawny odmienny. Art. 82 ust. 2 Przepisów Konstytucyjnych, utrzymanych w mocy przepisem art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r., stanowi, że: „Zasady stosunku Państwa do Kościoła oraz sytuację prawną i majątkową związków wyznaniowych określają ustawy”. Konstytucja mówi więc wyraźnie o ustawach, a nie o innych aktach prawnych. Obowiązanie tego przepisu potwierdzone zostało wolą demokratycznie wybranego parlamentu w końcu 1992 r. Tak też odczytuje treść Przepisów Konstytucyjnych Polska Rada Ekumeniczna w swej opinii z dnia 15 lutego 1994 r. w sprawie konsekwencji konkordatu dla Kościołów członkowskich Rady stwierdzając, że przejawem zasady równouprawnienia obywateli **bez względu** na wyznanie oraz równouprawnienia wszystkich kościołów jest "konstytucyjny **nakaz** regulacji ich sytuacji prawnej i majątkowej w drodze ustawodawczej".

Powstaje zatem pytanie, dlaczego Rząd RP sięgnął w 1993 r. do konkordatowej podstawy ułożenia stosunków Rzeczypospolitej Polskiej z kościołem większościami, skoro ustawodawca konstytucyjny, utrzymując w 1992 r. w mocy art. 82 ust. 2, przewidział wyraźnie dla regulacji tych stosunków formę ustawy?

W ramach kompetencji RPO nie mieści się ocena, czy wspomniany przepis wyłączył możliwość równoległego używania do omawianego celu formy konkordatu. Na to pytanie powinni odpowiedzieć eksperci. Można zapewne bronić poglądu dopuszczającego taką możliwość, przy założeniu, że postanowienia Konkordatu nie wejdą *ex proprio vigore* w skład wewnętrznego porządku prawnego, lecz dopiero z mocy ustaw uchwalonych zgodnie z art. 82 ust. 2 Przepisów Konstytucyjnych.

Przy takim postawieniu sprawy debata ratyfikacyjna musiałaby się odbywać w takim samym zasadniczo trybie, jak nad merytorycznymi ustawami, a zważywszy, że Konkordat wkracza w materię szeregu ustaw, powinny się nim zająć — oprócz Komisji Ustawodawczej (art. 31 ust. 6 Regulaminu Sejmu) — różne komisje sejmowe.

3. Podstawowe znaczenie dla ogólnej oceny wpływu Konkordatu na sferę wolności sumienia i wyznania obywateli RP ma norma zawarta w art. 1 tego aktu. W artykule tym, zamiast reguły o „oddzieleniu kościoła od państwa” (zawartej w art. 82 ust. 2 Przepisów Konstytucyjnych utrzymany w mocy art. 77 ustawy Konstytucyjnej z 1992 r.), użyto formuły: „...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”.

Jeżeli jest to w gruncie rzeczy tylko różnica językowa, jak twierdzą niektórzy (m.in. red. Jerzy Turowicz z „Tygodnika Powszechnego”), to obawa, że w wyniku ratyfikacji Konkordatu neutralność światopoglądowa państwa zostanie osłabiona, byłaby pozbawiona rzeczowych podstaw.

Podzielając natomiast pogląd przeciwny, według którego termin „oddzielenie” oznacza coś innego niż „niezależność i autonomiczność Państwa i Kościoła, każdego w swej dziedzinie”, trzeba postawić pytanie, czy ratyfikowanie Konkordatu zawierającego odmienne postanowienie od normy przewidującej „oddzielenie” Kościoła od Państwa (art. 82 ust 2 Przep. Konst.) nie jest przedwczesne, a mianowicie dlatego, że najpierw powinna ulec zmianie obowiązująca norma konstytucyjna (o „oddzieleniu Kościoła od Państwa”), a nie odwrotnie. Ta kwestia powstaje przy założeniu, że normy międzynarodowe nie mają wyższości nad prawem konstytucyjnym, nawet po ratyfikacji. Pogląd odmienny jest nie do przyjęcia, chociażby dlatego, że Konstytucję zmienia się kwalifikowaną większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów (art. 106 Przepisów Konstytucyjnych), a umowy międzynarodowe ratyfikuje Prezydent RP po wyrażeniu przez Sejm upoważnienia w ustawie, które jest potrzebne tylko w niektórych sytuacjach (art. 33 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z 1992 r.).

Ratyfikowanie umowy międzynarodowej zawierającej postanowienia sprzeczne z Konstytucją przed jej zmianą, może doprowadzić do powstania wewnętrznej sprzeczności w systemie prawa, gdy na ratyfikację Sejm wyrazi zgodę zwykłą większością głosów, a zmiany Konstytucji nie uchwali wymaganą, kwalifikowaną większością. W odniesieniu do konkordatu oznaczałoby to istnienie w wewnętrznym porządku prawnym dwóch odmiennych norm dotyczących stosunku Państwa do Kościoła. Jak wynika jednak z opinii eksperta-konstytucjonalisty, znajdującej się w posiadaniu RPO, konstrukcje znane np. w prawie konstytucyjnym Francji, Austrii, Hiszpanii, Bułgarii (taka sama zasada przyjęta została w senackim projekcie konstytucji RP — art. 58): „uzależniają jednak ostateczne uznanie umowy międzynarodowej, co do której stwierdzono niezgodność z konstytucją, za obowiązującą (stosowaną) w porządku wewnętrznym państwa od uprzedniej (nie następczej) zmiany konstytucji. (...) Zasada prymatu konstytucji ma miejsce zatem zawsze wtedy, gdy zobowiązanie państwa — wynikające z umowy międzynarodowej — do uzgodnienia jego prawa krajowego z umową, pozostaje w kolizji z konstytucją państwa. Dlatego konieczna jest zawsze wcześniejsza zmiana konstytucji, która dokonać się musi w zgodzie z procedurą przyjętą dla przepisów konstytucyjnych”. Gdyby formuła zapisana w art. 1 Konkordatu oznaczała — według najdalej idącej interpretacji — odejście od zasady oddzielenia Kościoła od Państwa i neutralności światopoglądowej państwa wówczas zagrożenie dla dotychczasowej, konstytucyjnej zasady gwarancji wolności sumienia i wyznania (art. 82 ust. 1 Przepisów Konstytucyjnych), byłoby realne, ponieważ ustawodawca nie byłby obowiązany tej zasady w

pełni respektować w stosunku do innowierców i ateistów. Są jednak powody, by twierdzić, iż formuła art. 1 Konkordatu nie jest identyczna z art. 82 ust. 2 Przepisów Konstytucyjnych. W piśmie z dnia 7 kwietnia 1994 r., jakie Rzecznik otrzymał od Ministra Spraw Zagranicznych, zawarte zostało stwierdzenie: „iż w sytuacji, gdy rząd RP uważałby za niezbędne dokonanie pewnych zmian w ustawodawstwie wewnętrznym, Stolica Apostolska, w dobrej wierze i duchu życzliwości, zasiadłaby do stołu rokowań”. Wynika z tego, że w czasie obowiązywania konkordatu Kościół nie będzie stał na uboczu w sprawie zmian w ustawodawstwie wewnętrznym (państwowym).

Rzecznik Praw Obywatelskich nie ma podstaw formalnych do kwestionowania tak rozumianego art. 1 Konkordatu, albowiem umowy międzynarodowe nie podlegają zaskarżeniu w Trybunale Konstytucyjnym, nawet w wypadku ich sprzeczności z ustawą zasadniczą. Rzecznik, Trybunał Konstytucyjny, ani żaden urząd państwowy lub kościelny, nie jest również powołany do oficjalnego wyjaśnienia wskazanych wątpliwości interpretacyjnych, ponieważ art. 28 tego Konkordatu przewiduje, że „układające się strony będą usuwać na drodze dyplomatycznej zachodzące między nimi różnice dotyczące interpretacji lub stosowania konkordatu”. Wszelkie zatem dotychczasowe wypowiedzi duchownych i urzędników państwowych na temat rozumienia art. 1 Konkordatu nie mają mocy urzędowej i na przyszłość wiążącej kogokolwiek.

4. Następną istotną wątpliwość wyraża się w pytaniu, czy przyjęcie Konkordatu zagraża wolności innych wyznań i wolności sumienia oraz czy nie doprowadzi do stanu nierównego traktowania kościołów i związków wyznaniowych w Polsce.

1) Konkordat z pewnością nie narusza praw obywateli w sprawach wolności wyznań. Traktat ten nie wyłącza bowiem, ani nie uszczupla w żadnym ze swych postanowień swobód religijnych, tj. prawa do uprawiania kultów religijnych jakichkolwiek obrządków, ani też nie ogranicza praw własnościowych któregośkolwiek z kościołów i związków wyznaniowych. W tym zakresie akt ten nie koliduje z art. 14 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności Człowieka. Wątpliwości wzbudzają natomiast - w związku ze sprawą nauczania religii w szkołach — postanowienia art. 12 ust. 1 Konkordatu. Przepis ten rozszerzył istniejącą dotąd zasadę nauczania religii w szkołach publicznych na przedszkola. W tym punkcie nasuwa się znowu wątpliwość, czy wydane na podstawie Konkordatu przepisy prawa wewnętrznego nie ograniczą wolności sumienia, gdy tzw. prawo do milczenia nie zostanie rodzicom i uczniom zagwarantowane. Nieprawidłowości rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 36, poz. 155) mogą się powtórzyć. Rzecznik ogranicza się do przypomnienia, że w tej materii wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 20 kwietnia 1993 r. (U. 12/92), które RPO szanuje, chociaż nie w pełni się z nim zgadza.

2) Sprawa równouprawnienia wszystkich kościołów i związków wyznaniowych wymaga rozważenia w sposób wolny od uproszczeń.

Faktem jest, że tylko jeden kościół (Rzymskokatolicki), z uwagi na podmiotowość prawnomiędzynarodową Stolicy Apostolskiej, może mieć status oparty o akt prawa międzynarodowego, odnoszący się tylko do niego. W tym krytycy Konkordatu mogą już upatrywać przejawu nierównoprawności innych kościołów i związków wyznaniowych, której możnaby zapobiec przez posłużenie się ustawą w regulowaniu stosunków państwa do wszystkich kościołów i związków wyznaniowych (zob. wyżej ust. 2).

Faktem jest także, iż Konkordat nadaje szczególne uprawnienia jednemu z kościołów w Polsce (Rzymskokatolickiemu) i jego wyznawcom. Większościowy kościół uzyskał w ten sposób określone przywileje, których inne kościoły i związki wyznaniowe nie mają (według Słownika języka polskiego, red. M. Szymczak, t. II, Warszawa 1982, s. 1065 — „przywilej” to szczególne uprawnienie, prawo korzystania ze szczególnych względów w jakimś zakresie). W konsekwencji Konkordat wytwarza w zasadzie stan nierówności w korzystaniu z takich samych lub podobnych praw i wolności przez inne kościoły i związki wyznaniowe.

Jednakże tego rodzaju nierówności pozycji prawnej kościołów i związków wyznaniowych w Polsce nie mogą być w sposób powierzchowny kwestionowane same przez się jako „zamach na prawo i wolności obywatelskie”, ponieważ konstytucyjna zasada równości wobec prawa nie może być rozumiana prymitywnie w ten sposób, że wszyscy powinni być traktowani zawsze i pod każdym względem jednakowo (każdemu to samo, jak głosi formuła prostego egalitaryzmu). Rzecznik podziela pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny, że nierówność wobec prawa wchodzi w grę w przypadku niejednakowego traktowania podmiotów należących do tej samej kategorii, tzn. znajdujących się pod określonym względem w takiej

samej sytuacji (orzeczenie z 9 III 1988 r., K.7/87, orz. z 9 V 1989 r., KW 1/89, orz. z 29 I 1992 r., K.15/91). Zachodzi pytanie, czy wszystkie kościoły i związki wyznaniowe są podmiotami należącymi do tej samej „kategorii równościowej”?

W Polsce istnieje ponad 90 związków wyznaniowych. Położenia wielu z nich w życiu religijnym Narodu nie da się porównać ze szczególną pozycją Kościoła katolickiego. Powstaje pytanie, czy np. przyznanie w imię równości wszystkim tym kościołom i związkom wyznaniowym prawa do udzielania ślubów z możliwymi skutkami małżeństw zawieranych przed urzędnikami stanu cywilnego byłoby realne? Natomiast pod innymi względami ich sytuacja powinna być podobna.

5. Nie wydaje się oczywista odpowiedź na pytanie, czy konkordat prowadzi do naruszenia zakazu dyskryminacji obywateli ze względu na religię? Polska jest obowiązana do respektowania tego zakazu nie tylko z mocy własnej Konstytucji, ale także z racji ratyfikacji wielostronnych aktów prawa międzynarodowego, m.in. Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 26) i Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności Człowieka (art. 14).

Zdaniem RPO nie każda jednak nierówność wobec prawa stanowi *eo ipso* dyskryminację grupy, która nie korzysta z przywilejów nadanych innej grupie z jakichś uzasadnionych powodów (według cytowanego wyżej *Słownika języka polskiego*, t. I, s. 488 „dyskryminacja religijna, to prześladowanie, upośledzenie ze względu na przynależność wyznaniową”).

Według „Deklaracji o eliminacji wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji z powodu religii lub przekonań”, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 21 listopada 1981 r. „za nietolerancję uważa się **wszelkie** wyróżnienie, wyłączenie, ograniczenie lub preferencję wynikającą z religii lub przekonań, którego celem lub skutkiem jest likwidacja lub ograniczenie uznania” (podkr. T.Z.). Ten ostatni warunek nie jest oczywiście spełniony w rozpatrywanej sprawie. Także mniejszościowe kościoły i związki wyznaniowe nie traktują w swych oficjalnych enuncjacjach Konkordatu w kategoriach aktu „dyskryminującego” te kościoły i związki, lecz stawiającego je w pozycji nierównoprawnej. Rada Ekumeniczna w swej opinii z dnia 15 lutego 1994 r. w sprawie konsekwencji Konkordatu dla kościołów członkowskich Rady stwierdziła dosłownie, że „obowiązująca nadal Konstytucja RP **uznaje** zasadę równouprawnienia obywateli bez względu na wyznanie oraz równouprawnienie wszystkich kościołów (podkr. T.Z.).

Jest więc rzeczą dalszych działań państwa doprowadzenie w negocjacjach z zainteresowanymi podmiotami do zniwelowania różnic w uprawnieniach wszystkich kościołów i związków wyznaniowych tam, gdzie jest to możliwe ze względu na zachodzące między zadaniami tych kościołów i związków podobieństwa. Do czasu jednak wprowadzenia takich unormowań, podmioty te będą pozostawały w warunkach nieuzasadnionej nierówności wobec kościoła większościowego.

6. Tekst Konkordatu zawiera kilka postanowień, które spotkały się w dotychczasowej dyskusji z najdalej idącymi zastrzeżeniami.

1) Zapisana w art. 10 norma, iż „od chwili zawarcia małżeństwo kanoniczne wywiera takie skutki, jakie pociąga za sobą zawarcie małżeństwa zgodnie z prawem polskim...” (jeżeli zostaną spełnione warunki określone w pkt. 1-3) wzbudza m.in. wątpliwość, czy wobec nierozzerwalności małżeństwa kanonicznego wykluczony będzie rozwód małżeńskiego węzła według prawa rodzinnego RP. Nie da się odmówić racji tym, którzy twierdzą, że skutkiem wpisania małżeństwa kanonicznego w aktach stanu cywilnego jest powstanie między nupturientami stosunku małżeństwa w rozumieniu prawa rodzinnego. „Prawo do rozwodu” takim skutkiem — logicznie rzecz biorąc — nie jest. Ta wątpliwość wymagałaby wyjaśnienia autorytatywnego (art. 28 Konkordatu). Nie mogą go zastąpić nieoficjalne wypowiedzi pochodzące od przypadkowych komentatorów, nastawionych zwykle stronnictwo do tego dokumentu (za lub przeciw).

Podnoszona natomiast w dyskusji wątpliwość, czy istnienie przeszkód zawarcia małżeństwa wynikających z prawa cywilnego może stwierdzać ksiądz udzielający ślubu kościelnego odpadnie, jeżeli wydany zostanie przepis ustawowy obligujący nupturientów pragnących zawrzeć małżeństwo kanoniczne ze skutkami prawa polskiego, do przedłożenia duchownemu zaświadczenia z USC o braku wspomnianych przeszkód. Pozostaje też do rozstrzygnięcia ogólniejsza kwestia, czy skoro zgodnie z art. 10 Konkordatu małżeństwo kanoniczne ma wywierać skutki prawne w zakresie cywilnym, nie narusza to, w pewnym przynajmniej stopniu, zasady rozdziału Kościoła od Państwa (autonomiczności i niezależności

każdego z nich „w swej dziedzinie” — art. 1 Konkordatu).

2) Z przepisów art. 8 ust. 3 i art. 24 Konkordatu nie wynika jasno, czy cmentarze zakładane przez Kościół katolicki będą dostępne tylko dla katolików, czy także dla innowierców i ateistów, dla których w danej miejscowości może nie być innego cmentarza. W razie przyjęcia tej pierwszej, restryktywnej wykładni, może w praktyce dochodzić nawet do naruszeń praw obywateli do własnego miejsca wiecznego spoczynku (grobow rodzinnych) w sytuacji, gdy na pochówek w tym miejscu, zarządzająca cmentarzem władza kościelna nie wyrazi zgody. Również i ta wątpliwość powinna być wyjaśniona w trybie autentycznej wykładni dokonanej przez strony traktatu.

7. W związku z Konkordatem nasuwa się z kolei pytanie dotyczące podstawowej sprawy, a mianowicie, czy dopuszczalne jest zawieranie umów międzynarodowych, które wobec braku w nich klauzuli dotyczącej wypowiedzenia, tworzą zobowiązania bezterminowe, od których nie można uchylić się suwerenną decyzją jednej ze stron przez wypowiedzenie umowy, a więc czy jest to traktat wieczysty? Czy umowa nie zawierająca żadnych postanowień na temat możliwości jej zmiany lub rozwiązania ma taki charakter?

Wśród wątpliwości wysuniętych w licznych publikacjach nie zostały podniesione kwestie, które Rzecznik poddał pod rozagę Ministrowi Spraw zagranicznych: 1) jaki jest stosunek obecnego Konkordatu do wcześniejszego traktatu ze Stolicą Apostolską z dnia 10 lutego 1925 r. zerwanego jednostronnie w sierpniu 1945 r., (Powinno być: we wrześniu 1945 r. Wtedy została przyjęta „Uchwała Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej z dnia 12 września 1945 r. w sprawie konkordatu” [nie publikowana urzędowo]) w szczególności czy został on uznany przez strony obecnego Konkordatu za nieobowiązujący (i od kiedy?), czy też został milcząco zastąpiony nowym (analogia z formuły: *lex posterior derogat legi priori*), 2) czy konkordat z 1993 r. jest „wieczystą umową międzynarodową, która nie może być wypowiedziana przez żadną ze stron?

W odpowiedzi Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 7 kwietnia 1994 r. (kopia w załączeniu) zawarte są w szczególności informacje, że:

1. konkordat z 1925 r. w płaszczyźnie prawa międzynarodowego „mógłby być uznany za formalnie obowiązujący”,
2. że brak konsekwentnego podnoszenia przez Stolicę Apostolską zarzutu niestosowania konkordatu z 1925 r. może być potraktowany „jako domniemanie wyrażenia zgody na wygaśnięcie Konkordatu”,
3. że podczas rokowań negocjatorzy dokonywali uzgodnień nie odnosząc się do postanowień Konkordatu z 1925 r. „jako dokumentu obowiązującego”. Oznacza to, że jedna ze stron negocjacji powołuje się na domniemaną zgodę drugiej strony, a nie na wyraźne oświadczenie woli w trakcie rokowań w tak istotnej kwestii.

W tekście Konkordatu z 1993 r. brak jest jednak jakiegokolwiek postanowienia na temat wygaśnięcia poprzedniego, chociaż zgodnie z poglądami przyjętymi w niereżimowej nauce i trudnymi dziś do zakwestionowania, nie stracił on mocy obowiązującej wskutek bezprawnego zerwania (K. Schwarzenberg-Czerny, *Problem polskiego konkordatu*, „Przegląd Powszechny”, Warszawa, t. 225, 1948 r.).

Wyjaśnienie powyższej kwestii jest ważne dla zabezpieczenia realizacji (egzekucji) postanowień zawartego obecnie Konkordatu. Chodzi o to, aby inna władza nie mogła w zmienionych warunkach powtórzyć tego, co się stało w 1945 r.

Obawa ta nie wydaje się prawnie uzasadniona na gruncie art. 56 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r., który określa bardzo ściśle możliwości wypowiedzenia i wycofywania się z traktatów nie zawierających postanowienia dotyczącego wygaśnięcia, wypowiedzenia lub wycofania się. Natomiast po wyjaśnieniu Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 7 kwietnia br. (załączonego do niniejszego pisma) problem tzw. wieczystości konkordatu uważam za postawiony wadliwie w sensie prawnym. Cytowana wyżej konwencja wiedeńska nie posługuje się w ogóle określeniem „wieczystych traktatów”. W dyskusji politycznej nad Konkordatem jego przeciwnicy zdają się sugerować, że jest to umowa „wieczysta” dlatego, że Konkordat nie zawiera postanowień dotyczących jego wygaśnięcia. W tym znaczeniu za „wieczyste” należałoby traktować wszelkie umowy międzynarodowe (traktaty), które takich postanowień nie zawierają, a nie tylko konkordat z 1993 r. Taka opinia byłaby jednak prawniczo chybiona, bo art. 54 lit. b/ konwencji wiedeńskiej przewiduje, że wygaśnięcie traktatu lub wycofanie się z niego może mieć miejsce „w każdym czasie za zgodą stron”. Omawiany Konkordat wiąże Polskę na czas nie ograniczony, ale formalnie rzecz biorąc nie jest zawarty „na wieki”, bo strony, które go zawarły, mogą go w każdym czasie rozwiązać.

Oczywiście przy ratyfikacji tego aktu trzeba liczyć natomiast się z faktem, że państwo polskie będzie nim związane dopóty, dopóki na jego rozwiązanie nie zgodzi się druga strona tj. Stolica Apostolska.

8. W podsumowaniu powyższych wywodów stwierdzam, że:

1. Konkordat zawiera w art. 1 odmienną niż art. 82 obowiązujących przepisów konstytucyjnych normę określającą stosunek państwa do kościoła, której przyjęcie przed zmianą Konstytucji doprowadziłoby do wystąpienia w systemie wewnętrznego porządku prawnego RP dwóch odmiennych norm dotyczących tej samej materii,
2. Konkordat nie narusza praw obywateli w sprawach wolności wyznań,
3. Konkordat nie prowadzi do naruszenia zakazu dyskryminacji obywateli RP ze względu na religię, natomiast stwarza różnice w uprawnieniach kościoła katolickiego i pozostałych kościołów i związków wyznaniowych,
4. Konkordat wymaga autorytatywnego wyjaśnienia podniesionych wyżej w ust. 6 wątpliwości dotyczących skutków małżeństwa kanonicznego w sferze wewnętrznego prawa RP,
5. Konkordat zawiera niejasność, czy cmentarze zakładane przez kościół katolicki będą dostępne też dla innowierców i ateistów,
6. Konkordat nie jest — w sensie formalno-prawnym — umową „wieczystą”, lecz traktatem wiążącym obie strony tak długo dopóki Stolica Apostolska nie wyrazi zgody na rozwiązanie go lub zmiany w porozumieniu z władzami państwa polskiego.

* * *

W konkluzji pragnę stwierdzić, że w debacie ratyfikacyjnej Sejm musi oczywiście sam rozstrzygnąć wszystkie wątpliwości podniesione w tym piśmie, które nie jest opinią prawną ani fachową ekspertyzą, lecz informacją o dostrzeżonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich niejasnościach, których wyświechtanie wydaje się Rzecznikowi potrzebne dla zachowania gwarancji konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich. Sejm musi — rzecz jasna mieć świadomość, że ratyfikacja stworzy dla państwa polskiego obowiązek dostosowania do Konkordatu prawa wewnętrznego, w tym także Konstytucji. Podstawowe znaczenie dla ratyfikowania tego aktu przez Prezydenta RP będzie mieć ustawa upoważniająca do podpisania aktu ratyfikacji (art. 33 Ustawy Konstytucyjnej z 1992 r.). Otwarta pozostaje sprawa, czy tego rodzaju ustawa, stanowiąca podstawę ratyfikacji umowy międzynarodowej, może być badana pod względem zgodności z Konstytucją — przez Trybunał Konstytucyjny w trybie art. 3 i nast. ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470). Na to pytanie mógłby udzielić autorytatywnej odpowiedzi sam Trybunał na podstawie art. 13 cytowanej ustawy. Ze znajdującej się w posiadaniu Rzecznika opinii eksperta wynika jednak, że ustawa ratyfikacyjna podlega kontroli TK: „Trybunał Konstytucyjny, badając formalnie ustawę upoważniającą, materialnie kontroluje umowę międzynarodową, bo kontroluje czy organy ustawodawcze mogły zaakceptować jej treść ze względu na Konstytucję”.

Z wyrazami szacunku
(-) Prof. dr Tadeusz Zieliński

Załącznik

Warszawa, 7 kwietnia 1994 r.

Rzeczpospolita Polska
Minister Spraw Zagranicznych
DPT. 220-30-92

Pan Tadeusz Zieliński
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

W odpowiedzi na Pańskie pismo z dnia 21 marca br. (RPO/147648/94/I/1) dotyczące sposobu wygaśnięcia Konkordatu pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską, podpisanego 10 lutego 1925 r. oraz możliwości wypowiedzenia Konkordatu, podpisanego 28 lipca 1993 r. przedstawiam następujące informacje.

Pytanie

pierwsze:

1. Konkordat z 1925 roku nie był wypowiedziany zgodnie z prawem międzynarodowym. W płaszczyźnie prawa międzynarodowego mógłby być więc uznany za formalnie obowiązujący.
2. Nawet, jeśli uchwała Rady Ministrów z 12 września 1945 roku byłaby uznana za

wypowiedzenie Konkordatu, to z powodu braku publikacji takie „wypowiedzenie” było wadliwe również na płaszczyźnie prawa krajowego.

3. Ponieważ przez cały okres powojenny Konkordat nie był stosowany, takie postępowanie PRL należy uznać za delikt prawa międzynarodowego o charakterze ciągłym. Stolica Apostolska zareagowała artykułem „W sprawie Konkordatu z Polską” na łamach swego półoficjalnego organu *L'Osservatore Romano* z dnia 26 września 1945 r., ale nie poczyniła dalszych oficjalnych kroków z tego tytułu.

4. Jednakże brak konsekwentnego podnoszenia przez Stolicę Apostolską zarzutu niestosowania Konkordatu z 1925 r. może być potraktowany jako domniemane wyrażenie zgody na wygaśnięcie Konkordatu. Dokładna data takiego wygaśnięcia nie jest określona.

5. Podczas rokowań negocjatorzy dokonywali uzgodnień nie odnosząc się do postanowień Konkordatu z 1925 r. jako dokumentu obowiązującego.

Pytanie

drugie:

1. Kwestię tę wystarczająco reguluje artykuł 27 Konkordatu: „Sprawy wymagające nowych uregulowań lub dodatkowych rozwiązań będą regulowane na drodze nowych umów między Układającymi się Stronami albo uzgodnień między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną do tego przez Stolicę Apostolską”. Postanowienie to, w szczególności traktowane łącznie z art. 28 Konkordatu oznacza, iż w sytuacji, gdy rząd RP uważałby za niezbędne dokonanie pewnych zmian w ustawodawstwie wewnętrznym, Stolica Apostolska, w dobrej wierze i duchu życzliwości, zasiadłaby do stołu rokowań.

2. Ponadto Konkordat ze Stolicą Apostolską podpisany 28 lipca 1993 r. jako umowa międzynarodowa, podlega prawu traktatów, tj. Konwencji Wiedeńskiej z 1969 roku. Konwencja ta reguluje możliwe sposoby ustania mocy obowiązującej Konkordatu.

3. W razie potrzeby w szczególności mogą znaleźć zastosowanie następujące postanowienia Konwencji Wiedeńskiej — art. 54(b), art. 56 ust. 1, art. 59 ust. 1.

4. Nie wydaje się, iż w stosunku do Konkordatu mogłyby zaistnieć przesłanki zastosowania art. 62 Konwencji Wiedeńskiej.

Informacje powyższe przekazuję za Pańskim pośrednictwem również grupie 135 posłów i senatorów.

Z wyrazami poważania,
(-) Andrzej Olechowski

*

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

(Publikacja: 16-11-2003)

[Oryginał.](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,2933) (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,2933>)

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