

Opinia w sprawie konkordatu

Autor tekstu: **Andrzej Szmyt**

28 lutego 1995 r., Warszawa

1) Zasada oddzielenia a zasada niezależności i autonomiczności Kościoła i Państwa

Art. 82 ust. 2 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 tzw. Małej Konstytucji przewiduje, iż „Kościół jest oddzielony od Państwa. Zasady stosunku Państwa do Kościoła oraz sytuację prawną i majątkową związków wyznaniowych określają ustawy”. Art. 1 konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską przewiduje zaś, iż „Rzeczpospolita Polska i Stolica Apostolska potwierdzają, że Państwo i Kościół katolicki są — każde w swojej dziedzinie — niezależne i autonomiczne oraz zobowiązują się do pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego”. Użyte w obu aktach formuły rodzą pytanie o ich wzajemne relacje, w szczególności na tle ewentualnego zarzutu sprzeczności formuły konkordatowej z formułą konstytucyjną. Wydaje się, że punktem wyjścia uczynić należy stwierdzenie o wysokim stopniu abstrakcji tak konstytucyjnego stwierdzenia o „oddzieleniu” Państwa i Kościoła, jak i konkordatowego o „niezależności i autonomii”.

Oznacza to, że w zasadzie nie jest możliwe jednolite określenie — przez interpretatorów — treści tych pojęć, tak aby nie budziły wątpliwości i dyskusji. Nawet wysokiej klasy specjaliści w zakresie prawa wyznaniowego stwierdzają w odniesieniu do art. 82 przepisów konstytucyjnych, iż nie wiadomo dokładnie, jakie konsekwencje i dyrektywy praktycznie wynikają dla charakteru państwa i sytuacji prawnej związków wyznaniowych z zasady „rozdziału”, jak zwykło się tę zasadę określać. Wobec powyższego, ustalenie szczegółowej treści tej zasady konstytucyjnej następowało na podstawie obowiązujących aktualnie (w danym momencie) przepisów ustawowych. Przepisy rangi ustawowej stanowiły zaś wyraz przyjmowanych w danym czasie uwarunkowań polityczno-doktrynalnych, wyrażając każdorazowo jakiś wariant zasady.

Należy przy tym podkreślić, iż jest fałszywe metodologicznie interpretowanie pojęć konstytucyjnych przez pryzmat pojęć zawartych w ustawodawstwie zwykłym. Poprawna jest procedura odwrotna, dopuszczająca jednak — przy dużej wiotkości i pojemności pojęć konstytucyjnych — różne rozwiązania szczegółowe. W ramach tych samych pojęć konstytucyjnych — tu zasady oddzielenia Państwa i Kościoła — możliwe więc byłoby mówić o np. tak „wrogiej”, jak i „przyjaznej” odmianie tej samej formuły ogólnej, „głębszej” bądź „płytszej” formule realizacyjnej.

Istotą zasady rozdziału jest nadanie państwu charakteru świeckiego. W wersji skrajniejszej należałoby przyjąć, iż państwo nie nadaje przepisom kościelnym mocy obowiązującej w państwowym porządku prawnym, nie ustanawia więzów organizacyjnych łączących instytucje państwowe i kościelne, nie dopuszcza do wykonywania swoich funkcji przez kościoły i funkcji religijnych przez organy państwowe, nie finansuje kształcenia duchownych, a konkretyzacji stosunków między państwem a kościołem dokonuje w drodze ustawy. Splot okoliczności historycznych zapewne sprawia, iż wersja skrajniejsza, choćby nawet modelowo bardziej czysta, utożsamiana może być z wersją wrogą, a samo pojęcie „rozdziału” (oddzielenia) jako obciążone. Podejście takie postrzegane winno być bardziej w płaszczyźnie faktów społecznych, niż w płaszczyźnie ściśle normatywnej. Na marginesie konstytucyjnej formuły o ustawowej regulacji (art. 82 przepisów konstytucyjnych) sfery wzajemnych stosunków należałoby stwierdzić, iż - z teoretycznego punktu widzenia — nie jest wykluczona czy sprzeczna z istotą państwa świeckiego dopuszczalność zawierania konkordatu także przez państwo uznające zasadę rozdziału. Konkordat jest umową międzynarodową i u podstaw jego zawarcia leży tak uznanie istnienia oddzielnych, odrębnych podmiotów go zawierających, jak i przyjęcie — jako decydującej — odpowiedniej ku temu woli po obu stronach. Także konstytucyjna formuła *expressis verbis* nie zabrania zawierania konkordatu i brzmieniem art. 82 ust. 2 zostawia pole interpretacyjne dla pozytywnych tu konkluzji. W szczególności jeśli przyjąć, że treścią zachodzących przemian ustrojowych jest także nowa interpretacja art. 82 przepisów konstytucyjnych, to i formuła oddzielenia Kościoła od Państwa

(w dotychczasowym brzmieniu) nie musiałaby stanowić przeszkody dla przyjęcia dopuszczalności regulacji wzajemnych stosunków w formie konkordatowej, choć *expressis verbis* mowa jest jedynie o trybie ustawowym. Z jednej strony należy zasygnalizować bowiem, iż z ratyfikacją konkordatu wiąże się droga „ustawowa” (art. 33 ust. 2 tzw. Małej Konstytucji), z drugiej zaś strony - być może — nowa treść rzeczywistości i związanych z nią interpretacji znalazła już wyraz w cyt. art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 1989 r., przewidującym zasadę równouprawnienia wyznań „bez względu na formę uregulowania ich sytuacji prawnej”. Wprawdzie *expressis verbis* formuła ta nie przewiduje formy konkordatu, ale wyraźnie zakłada jednak różnorodność form regulacji mimo brzmienia art. 82 ust. 2 przepisów konstytucyjnych, gdzie *explicite* mowa jest tylko o ustawach. Za przejaw dopuszczenia możliwości regulacji dwustronnych uznane może być także zamieszczenie w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła katolickiego przepisów co do uznawania osobowości prawnej kościelnych jednostek organizacyjnych i nominacji biskupów (art. 13-14 ustawy; Dz.U. nr 29, poz. 154). Błędne są wprawdzie, o czym wspominaliśmy, poglądy interpretujące pojęcie konstytucyjne „poprzez” ustawodawstwo zwykłe, ale dopuszczalne jest założenie, że właśnie takie brzmienie przepisów ustawowych stanowi wyraz określonej interpretacji przepisu konstytucyjnego. Faktem jest także, że nie podniesiono dotychczas zarzutu sprzeczności cyt. przepisów ustawowych z art. 82 ust. 2 przepisów konstytucyjnych. Kolejnym argumentem przemawiającym za świadomą, nową, interpretacją cyt. art. 82 ust. 2 jest także stwierdzenie zawarte w preambule do konkordatu, iż Rzeczpospolita Polska zawierając konkordat „uwzględniła swe zasady konstytucyjne”.

Najdobitniejszym faktem prawnym, wyrażającym nową interpretację przepisu konstytucyjnego, było samo zawarcie (podpisanie) konkordatu między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską, zawierającego cyt. art. 1 z formułą o „niezależności i autonomii”. Także i ta formuła wyraża zasadę rozdziału (oddzielenia) Państwa i Kościoła katolickiego, przy czym dla jej określenia użyto sformułowania soborowego Vaticanum II. Także i ta formuła obarczona jest tą niedoskonałością nazw (pojęć), że wymagać będzie interpretacji oraz konkretyzacji. W swoim brzmieniu odbiega od formuły konstytucyjnej, rodząc pytanie o ewentualną tożsamość bądź sprzeczność. Wydaje się, że — poza dodatkowymi aspektami, pozostającymi tu poza zakresem zainteresowania — przynajmniej trzy elementy treściowe dają się odczytać wyraźnie. Po pierwsze — wyraźnie ustanowiona jest zasada ogólna, iż Państwo i Kościół katolicki niezależne i autonomiczne są „każde w swojej dziedzinie”. Po drugie — z powyższą formułą sprzęgnięte jest zobowiązanie obu podmiotów do „pełnego poszanowania tej zasady”. Po trzecie — dotyczy ona postępowania „we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego”. Powyższe trzy elementy, współokreślające same pojęcia „niezależności i autonomii”, pozwalają jednak — jak się wydaje — przyjmując, iż wyraźniej zdeterminowana została w porównaniu z art. 82 ust. 2 przepisów konstytucyjnych, ściślej określona — znacznie łagodniejsza — wersja zasady rozdziału (oddzielenia). Być może ostrożnie dałoby się nawet orzec, że jest to zasada rozdziału z wkomponowanymi w nią elementami kooperacji (współdziałania). Pojęcia „niezależności i autonomii” przemawiają za przyjęciem, iż jest to wersja zasady rozdziału, pojęcie „współdziałania” dookreślałoby ją komponentem kooperacyjnym. O ile przy całej ogólności, abstrakcyjności pojęć rozdziału (oddzielenia), niezależności i autonomii możliwe jest przyjęcie, iż formuły te wyrażają — niezbyt ostro — tę samą zasadę, to z pewnością należy stwierdzić, iż znacznie wyraźniej rysuje się różnica w wersji.

Należy jednak podkreślić, iż różnica ta może upoważniać do wyciągnięcia innych konsekwencji, stanowi bowiem „mocniejszą” podstawę do domagania się „współdziałania”, jak też — jak się wydaje — pozwala na „przesunięcie granicy” w zakresie spraw, które obie strony mogą uważać za własny zakres działania (tzw. *res mixtae* — głównie w obszarze oświaty i spraw małżeństwa). Łagodniejsza formuła bardziej koresponduje z mniejszym rygoryzmem w zakresie wskazanych wcześniej założeń modelowych państwa świeckiego przyjmującego zasadę rozdziału w wersji skrajniejszej. Wydaje się, że jest to podstawowa różnica w konsekwencjach obu formuł - konstytucyjnej i konkordatowej, jakie mogą być wyinterpretowane na podstawie przepisów obu tych aktów. Innymi też słowy, „wyjątki od reguły” stają się łatwiej uzasadnialne.

2) Konkordat a zasada równouprawnienia wyznań

Zasada równouprawnienia obywateli bez względu na wyznanie ma swą konstytucyjną podstawę (art. 81 ust. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 tzw. Małej Konstytucji). Zgodnie z tymi przepisami, jakiegokolwiek bezpośrednio lub pośrednio

uprzywilejowanie albo ograniczenie w prawach ze względu na wyznanie, jest naruszeniem tej zasady. Nie ulega przy tym wątpliwości, że równouprawnienie postrzegane być musi tak w wymiarze konstytucyjnych gwarancji dla obywatela (jednostki), jak i w wymiarze takich gwarancji dla wspólnot religijnych. Prawo obywateli i wspólnot do równego traktowania podlega więc konstytucyjnej ochronie. Na poziomie ustawodawstwa zwykłego równouprawnienie wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych potwierdza art. 9 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. nr 29, poz. 155). Nie ulega wątpliwości, że przepisy konkordatu przewidują dla Kościoła katolickiego uprawnienia większe, niż mają je obecnie pozostałe kościoły i związki wyznaniowe. Utrwalenie takiego stanu oznaczałoby — moim zdaniem — naruszenie konstytucyjnej zasady równouprawnienia wyznań. Jest godne podkreślenia jednak, iż w swej preambule konkordat eksponuje rację aksjologiczną uznającą, iż godność osoby ludzkiej jest podstawą dla takich rozwiązań w zakresie jej praw, które m.in. szanowałyby międzynarodowe standardy praw człowieka i podstawowych swobód oraz eliminowałyby wszelkie formy nietolerancji i dyskryminacji z powodów religijnych, tj. rację wspólną także dla nie tylko katolików. Zaznaczyć jednak należy, iż deklaracja taka sama przez się nie zmienia istoty relacji między konkordatem a obowiązującą Konstytucją z prawnodogmatycznego punktu widzenia, potwierdza zaś tylko intencje. Nie ulega jednak wątpliwości, że konkordat nie może stanowić o takich prawach, jakie przewidziane są w nim dla Kościoła katolickiego, także w odniesieniu do innych kościołów i związków wyznaniowych. Konkordat ze swej istoty jest umową międzynarodową, zawieraną między Stolicą Apostolską, będącą podmiotem prawa międzynarodowego, a Rzeczpospolitą Polską, zaś Stolica Apostolska, jako strona umowy konkordatowej, nie może wobec Rzeczypospolitej Polskiej reprezentować kościołów innych niż Kościół katolicki. Stawianie wobec konkordatu zarzutu, iż nie przyznaje on praw innym wspólnotom, jest bezzasadne, co jednak nie zmienia faktu, iż porównanie jego przepisów z przepisami dotyczącymi innych kościołów i związków wyznaniowych czyni uzasadnionym zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości. Należy przy tym także podkreślić, iż nie ma możliwości zawarcia analogicznych „konkordatów” przez Rzeczpospolitą Polską z przedstawicielami tzw. kościołów mniejszościowych, te bowiem w świetle prawa międzynarodowego nie mają zdolności do zawierania umów międzynarodowych. W powyższej sytuacji wydaje się, że konstytucyjna zasada równości zachowana zostałaby jedynie wtedy, gdyby nastąpiło „odpowiednie” „rozciągnięcie” rozstrzygnięć zawartych w konkordacie także na inne kościoły i związki wyznaniowe. Formą właściwą dla tego rodzaju decyzji prawodawczych musiałaby być ustawa. Odpowiedniość rozstrzygnięć oznacza, iż nie chodzi o mechaniczne rozumienie równości, tzn. zawsze i pod każdym względem jednakowo, ale o regulację uwzględniającą — zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego - istotne różnice wymagające zróżnicowanego podejścia ustawodawcy. Spełnione zostałyby wówczas konstytucyjne założenie, aby tak Kościół katolicki, jak i pozostałe kościoły i związki wyznaniowe znajdowały się — co do istoty - w takiej samej sytuacji prawnej. Odpowiednia zmiana ustawodawstwa zwykłego, w potrzebnym zakresie, winna nastąpić jednocześnie — wraz z finalizacją postępowania mającego na celu wejście w życie konkordatu.

3) Kognicja Trybunału Konstytucyjnego wobec konkordatu

Konkordat jako taki jest umową międzynarodową. Przepisy konstytucyjne utrzymane w mocy przez art. 77 Małej Konstytucji (art. 33a) przewidują, że kognicją Trybunału Konstytucyjnego są objęte ustawy i inne akty normatywne naczelných i centralnych organów państwowych. Sam Trybunał Konstytucyjny przyjmuje też, iż z konstytucyjnej zasady legalności i zasady demokratycznego państwa prawnego wynika, że gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu, to kompetencji takiej nie wolno domniemywać. Wynika stąd stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, że kognicją jego nie są objęte umowy międzynarodowe, jako, że w systemie źródeł prawa nie są traktowane jako ustawy lub inne akty normatywne organów państwowych. W obowiązującym wciąż stanie prawnym — choć od dawna postulowane są i w tym zakresie stosowne zmiany — bezpośredni zarzut sprzeczności umowy międzynarodowej (tu — konkordatu) z konstytucją nie może być przedmiotem wniosku lub pytania prawnego, kierowanego do Trybunału Konstytucyjnego w trybie przepisów art. 11 i 22-25 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Niewątpliwie jednak jest ustawą także akt przewidziany w art. 33 ust. 2 Małej Konstytucji, tj. upoważnienia do ratyfikacji i wypowiedzenia niektórych umów międzynarodowych, dla którego wymagana jest forma ustawowa. W art. 33 ust. 2 Małej

Konstytucji nie wymienia się wprawdzie takiego rodzaju umowy międzynarodowej, jakim jest konkordat, jednak decydujące znaczenie ma tu kryterium przedmiotu umowy międzynarodowej i z uwagi na swą treść konkordat — w sposób przez nikogo nie kwestionowany — mieści się w tym zakresie.

Niesporna tym samym staje się kognicja Trybunału Konstytucyjnego do kontroli ustawy upoważniającej do ratyfikacji konkordatu. Kontrola taka dokonywana byłaby — jak zresztą przy kontroli wszelkich innych aktów normatywnych, podlegających kognicji Trybunału Konstytucyjnego — z punktu widzenia kryteriów wskazanych w art. 2 ustawy o tym Trybunale. Jest tu oczywiste, co uznaje także sam Trybunał Konstytucyjny, że rozumienie i ocena ustawy upoważniającej do ratyfikacji konkretnej umowy międzynarodowej (tu konkordatu) wymaga zapoznania się przez Trybunał Konstytucyjny z tąże samą umową międzynarodową. Trybunał wyraźnie przy tym stwierdził w swej uchwale z dnia 30 listopada 1994 r. (sygn. akt W.10/94), że „materialna kontrola treści ustawy upoważniającej (...) wymaga zbadania, czy przyzwolenie dokonania ratyfikacji umowy międzynarodowej nie oznacza przyzwolenia do wprowadzenia do polskiego systemu prawnego samowymagalnych norm wynikających z umowy międzynarodowej a sprzecznych z Konstytucją”. Wiąże się to z założeniem, że istotą udzielanego przez parlament upoważnienia jest akceptacja treści zawartych w danej umowie.

Należy jednak podkreślić, że Trybunał uważa, iż Konstytucja nie zakazuje zawierania umów międzynarodowych, w których zawarte jest zobowiązanie do dokonania w przyszłości zmian w ustawodawstwie, a co ważne, w zasadzie niezależne od treści tych zmian i co więcej, można ratyfikować umowy międzynarodowe zobowiązując się do dostosowania prawa wewnętrznego — w tym również samej nawet Konstytucji — do wymogów ratyfikacji umowy.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, niekonstytucyjna jest jednak ustawa upoważniająca do ratyfikacji takiej umowy międzynarodowej, która bezpośrednio wprowadza do polskiego systemu prawnego normy sprzeczne z konstytucją. Przesłanką takiej niekonstytucyjności jest tzw. „samowymagalny” charakter kwestionowanych postanowień umowy międzynarodowej. Jak formułuje to Trybunał — „normy wynikające z tych postanowień muszą być sformułowane w taki sposób, by — już z mocy ratyfikacji umowy — zyskiwały walor bezpośredniej stosowalności (więc i obowiązywania) w prawie wewnętrznym, bez potrzeby uprzedniego dokonania jakichkolwiek zmian w ustawach czy konstytucji przez polskiego ustawodawcę”. Przymiot samowymagalności jest typowy dla konwencji dotyczących praw człowieka, a ich ratyfikacja może powodować bezpośrednie skutki dla systemu obowiązującego prawa. Jeżeli więc skutki te polegałyby na pojawieniu się norm sprzecznych z konstytucją, to „ustawa przyzwalająca na zaistnienie takich skutków jest także z konstytucją sprzeczna”.

Ewentualne wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego w związku z konkordatem byłoby więc do pomyślenia jedynie „poprzez” ustawę upoważniającą do ratyfikacji, gdyby chodziło o kwestionowanie norm samowymagalnych i na ogólnych zasadach proceduralnych — co w tym ostatnim wypadku oznacza, iż przed podpisaniem ustawy upoważniającej do ratyfikacji konkordatu z ewentualnym wnioskiem o stwierdzenie zgodności tej ustawy z Konstytucją wystąpić mógłby tylko Prezydent (art. 18 ust. 4 Małej Konstytucji). Z chwilą zaś ogłoszenia tej ustawy z ewentualnym wnioskiem mogą wystąpić do Trybunału - choćby miało to miejsce nawet przed ratyfikacją umowy przez Prezydenta i wymianą dokumentów ratyfikacyjnych — podmioty wskazane w art. 22 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

*

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 przez Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu na zlecenie Podkomisji do zbadania zgodności Konkordatu z Konstytucją (tzw. podkomisja I. Sierakowskiej).

(Publikacja:

16-11-2003)

[Oryginał..](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,2950) (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,2950>)

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