

Kwestia zgodności Konkordatu z Konstytucją

Autor tekstu: **Ryszard Mariusz Małajny**

Ekspertyza prof. Ryszarda M. Małajnego na temat zgodności konkordatu z 1993 r. między RP a Stolicą Apostolską z Konstytucją uchwaloną 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenia Narodowe RP (21 kwietnia 1997 r., Katowice)

I

Zanim przystąpię do oceny zgodności konkordatu z nową Konstytucją, pragnąłbym wskazać normy tej ostatniej, które będą tu wchodzić w grę. Otóż są to **trzy grupy norm**, przede wszystkim:

Art. 25. "1. Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione.
2. Władze publiczne w RP zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym.
3. Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego.
4. Stosunki między RP a Kościołem kat. określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy.
5. Stosunki między RP a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami".

Art. 32. "1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

Art. 53. "1. Każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii.
2. Wolność religii obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Wolność religii obejmuje także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują.
3. Rodzice mają prawo do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniami (...).
4. Religia kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszona wolność sumienia i religii innych osób.
5. Wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób.
6. Nikt nie może być zmuszany do uczestniczenia w praktykach religijnych.
7. Nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania".

II

Konkordat zawarty pomiędzy RP a Watykanem w 1993 r. w świetle powyższych przepisów jest niewątpliwie znacznie bardziej do strawienia przez zarysowany przez nie ustrój konstytucyjny, niż w świetle dotychczas obowiązujących przepisów w tej materii. Nie znaczy to jednak, że nie wzbudza on wątpliwości także na gruncie nowej Konstytucji. Niemniej znika w pierwszym rzędzie wątpliwość natury wstępnej, a mianowicie czy rząd RP miał w ogóle prawo konkordat zawrzeć. Otóż zgodnie z art. 82. 2 dotychczas obowiązującej ustawy zasadniczej - „Zasady stosunku państwa do kościoła oraz sytuację prawną i majątkową związków wyznaniowych określają ustawy” - konkordat nie wchodził tu w rachubę jako umowa międzynarodowa. Trzeba byłoby się uciec do pewnej ekwilibrystyki prawniczej, by dowodzić mimo tego przepisu prawa do zawierania tego rodzaju umów przez polski rząd. Obecnie w świetle art. 25. 4 kwestia ta przestaje być przedmiotem kontrowersji.

Co prawda, niejako na marginesie, można by się zapytać o spójność samych przepisów konstytucyjnych. Z jednej bowiem strony gwarantują one równość związków wyznaniowych (art. 25. 1) i równość obywateli wobec prawa (art. 32. 1), z drugiej natomiast dają Kościołowi kat. i jego wyznawcom mocniejsze gwarancje ich praw i przywilejów. Umowa międzynarodowa ratyfikowana należycie przez Polskę ma bowiem wyższą moc prawną od ustawy. Ustawy zaś gwarantują prawa mniejszości konfesyjnych. Rząd chyba jednak nie ma obowiązku wnikania i rozstrzygania takich konstytucyjnych subtelności.

III

Mimo to szereg wątpliwości zgłaszanych pod adresem konkordatu pod rządem dotychczas obowiązujących przepisów konstytucyjnych utrzymuje się także pod rządem nowych przepisów. I tak w art. 8. 3 konkordatu powiada się m.in., że „miejscom przeznaczonym przez właściwą władzę kościelną do sprawowania kultu i grzebania zmarłych Państwo gwarantuje w tym celu nienaruszalność”, zaś art. 24 przyznaje Kościołowi kat. prawo zakładania własnych cmentarzy. Zważywszy, że w naszym kraju katolicyzm jest religią dominującą nietrudno przewidzieć, iż w większości miejscowości cmentarz katolicki będzie cmentarzem jedynym. Uwzględniając te realia, zarówno w ustawie o cmentarzach, jak i w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła kat. z 1989 r. (art. 45. 3) przewidziano, że w takich przypadkach zarządy wspomnianych cmentarzy winny umożliwić chowanie „na równych prawach także innych zmarłych”, a więc członków innych wyznań oraz osób bezwyznaniowych. Słusznie zatem w literaturze podniesiono obawy, że przepis ten może się stać martwą literą, jako że zarządca cmentarza parafialnego może odmówić pogrzebu niekatolika powołując się na nienaruszalność cmentarza. W dodatku konkordat jako umowa międzynarodowa ma moc prawną wyższą niż ustawa, w związku z czym w razie sprzeczności norm konkordatowych z ustawowymi rozstrzygające znaczenie mają te pierwsze. W grę wchodzi tu jeszcze ogólna reguła kodeksu cywilnego mówiąca, że właściciel nieruchomości może w istocie dowolnie nią rozporządzać. Nienaruszalność cmentarza można zatem interpretować jako jego konfesyjną ekskluzywność. Godzi to zaś jednoznacznie w konstytucyjną zasadę równości wszystkich obywateli (art. 32 nowej Konstytucji).

Zarzut ten jednak upada w świetle przyjętej niedawno przez rząd RP deklaracji w sprawie wykładni przepisów konkordatu, uzgodnionej ze Stolicą Apostolską. Albowiem zgodnie z nią: „Pojęcie nienaruszalności cmentarza użyte w art. 8. 3 konkordatu nie może być rozumiane jako prawo do odmowy pochowania na cmentarzu katolickim osoby innego wyznania lub niewierzącej” (art. 2).

IV

W art. 10 konkordatu stwierdza się, że od chwili zawarcia małżeństwo kanoniczne wywiera takie same skutki jak małżeństwo cywilne, o ile zostaną spełnione pewne warunki. Tymczasem zgodnie z zasadą rozdziału kościoła od państwa akty prawa kanonicznego nie mogą pociągać za sobą skutków aktów prawa państwowego, a duchowni wykonywać zadań funkcjonariuszy państwowych — w tym wypadku funkcji urzędników stanu cywilnego. Powyższe rozwiązanie konkordatowe jest więc równoznaczne z naruszeniem reguły niezależności państwowego porządku prawnego oraz funkcjonalnej odrębności aparatu państwowego i kościelnego. Trudno je również pogodzić z art. 25. 3 Konstytucji, jak i art. 1 samego konkordatu mówiącym, że państwo i Kościół kat. są „każde w swej dziedzinie - niezależne i autonomiczne oraz zobowiązują się do pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach..”. Skoro państwo nie powinno interesować się obrzędami religijnymi, to winno też nie uznawać zaciąganych w ich wyniku zobowiązań pomiędzy wiernymi. Innymi słowy, śluby cywilne i kościelne winny być zawierane niezależnie od siebie, przy czym te ostatnie nie powinny pociągać za sobą skutków publicznoprawnych. Małżonkowie mają bowiem obowiązki nie tylko wobec kościoła, lecz także wobec państwa. Małżeństwo nie jest jedynie sakramentem, ani też tylko „kontraktem cywilnym”. Dualizm ślubów jest więc rozwiązaniem optymalnym i dla kościoła, i dla państwa.

Z drugiej strony argumentacji tej można przeciwstawić tezę, iż nowa Konstytucja bynajmniej nie przesądza instytucji rozdziału kościoła od państwa. A ponadto, że chodzi tylko o — w istocie techniczne - ułatwienie życia tym, którzy zdecydują się wziąć ślub wyłącznie w formie kościelnej. Ostatecznie jej art. 25. 4 mówi, że państwo współdziała z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi dla dobra człowieka. Takim właśnie wyrazem współdziałania jest możliwość uzyskania skutków prawnych małżeństwa świeckiego poprzez zawarcie ślubu kościelnego. Kwestii tej nie da się więc rozstrzygnąć jednoznacznie. W każdym razie należy ocenić pozytywnie art. 3 wspomnianej deklaracji rządu w sprawie interpretacji postanowień konkordatu, mówiący m.in. o tym, że zasady

art. 10 konkordatu będą realizowane przez ustawodawstwo państwowe. Artykuł ów jest bowiem wyjątkowo nieprecyzyjny i pełen luk.

V

Spore wątpliwości wywołuje też art. 12. 1 konkordatu. Czytamy w nim: „Uznając prawo rodziców do religijnego wychowania dzieci oraz zasadę tolerancji Państwo gwarantuje, że szkoły publiczne podstawowe i ponadpodstawowe oraz przedszkola, prowadzone przez organy administracji państwowej i samorządowej, organizują zgodnie z wolą zainteresowanych naukę religii w ramach planu zajęć szkolnych i przedszkolnych”. Największym problemem jest tu określenie „organizują”. Jeżeli bowiem państwo ma być instytucją świecką, *ergo* oddzieloną od kościoła, a przy tym neutralną światopoglądowo, to jest rzeczą oczywistą, że nie może ono **organizować** nauki religii. To tak jakby nałożyć nań obowiązek organizowania jakichś kursów ateistycznych. Państwo, które organizuje naukę religii w szkołach publicznych, traci neutralne oblicze światopoglądowe, a więc przestaje być oddzielone od kościoła. Deklaruje się bowiem jednoznacznie po stronie religii jako zjawiska społecznego, miast zachować postawę indyferentną. W jeszcze większym stopniu dotyczy to państwa, które naukę tę opłaca — z konieczności z pieniędzy podatników. W rezultacie w Polsce ateista, agnostyk, świadek Jehowy czy mahometanin płacą za propagowanie dogmatów religii katolickiej.

Problem nauczania religii w szkołach publicznych jest z pewnością nader złożony, m.in. z tej racji, że religia jako forma świadomości społecznej cechuje się dużym stopniem użyteczności. Wywiera mianowicie ważki wpływ na kształtowanie postawy etycznej uczniów, co racjonalnemu państwu nie może być obojętne. Dlatego też jedne państwa, w których obowiązuje zasada rozdziału kościoła od państwa naukę tę dopuszczają (np. Francja), a inne zabraniają (np. Stany Zjednoczone). Rozwiązaniem optymalnym zaś byłoby wprowadzenie nauki **o religii**, czyli religioznawstwa. Czym innym bowiem jest zaszczepianie uczniom dogmatów konkretnej wiary, a czym innym przekazywanie obiektywnej wiedzy o religii jako formie świadomości społecznej. Z drugiej strony owego organizowania nauki religii w szkołach publicznych można bronić na gruncie nowej Konstytucji nakazem współdziałania państwa i kościoła dla dobra człowieka i dobra wspólnego (art. 25. 3), jak również art. 53. 4, gdzie powiada się, że religia może być przedmiotem nauczania w szkole. Inna rzecz, że ta ostatnia formuła jest znacznie mniej kategoryczna niż konkordatowe sformułowanie o organizowaniu nauki religii. Ową kategoryczność wszakże łagodzi art. 4 deklaracji rządu w sprawie interpretacji konkordatu, stwierdzający m.in., że „państwo gwarantuje organizowanie nauki religii w szkołach i przedszkolach publicznych wówczas, gdy osoby zainteresowane wyrażą taką wolę w sposób określony w prawie polskim. Uczestniczenie w katechezie w szkołach i przedszkolach publicznych jest dobrowolne, czyli bez przymusu i ograniczania”.

VI

W art. 14. 4 konkordatu stanowi się, że państwo lub organy samorządu terytorialnego będą dotować katolickie „placówki oświatowe i wychowawcze, w tym przedszkola oraz szkoły wszystkich rodzajów” (też art. 14. 1). Natomiast w art. 15. 3 konkordatu mówi się o dotowaniu przez państwo KUL-u i PAT-u. Tymczasem jest to kwestia nie mniej kontrowersyjna niż poprzednia. Z jednej strony można tę praktykę krytykować motywując swe stanowisko regułą rozdziału kościoła od państwa; np. w USA jest to niedozwolone, z wyjątkiem wyższych uczelni. Z drugiej zaś można powołać się na argumenty przemawiające za konstytucyjnością tej praktyki - tj. te same co przemawiające za nauczaniem religii w szkołach publicznych — a także powszechnością tej praktyki w Europie Zachodniej.

VII

Konkordat nie zawiera żadnych postanowień określających zasady opodatkowania duchownych oraz kościelnych osób prawnych. Najchętniej widziałbym w niej normę mówiącą, że duchowni podlegają opodatkowaniu na równi z innymi osobami fizycznymi, a działalność kościelnych osób prawnych obliczona na zysk winna być opodatkowana na równi z działalnością innych podmiotów gospodarczych. Tymczasem w art. 22. 2 konkordatu przewiduje się, że regulacja spraw finansowych Kościoła kat. będzie w rzeczywistości dokonywana przez mieszaną komisję kościelno-państwową. W tej sytuacji to nie Parlament decydowałby o obowiązującym ustawodawstwie podatkowym

odnośnie Kościoła, tylko owa komisja. Na szczęście z art. 6 deklaracji rządu w sprawie interpretacji konkordatu powiada się, iż owa komisja będzie jedynie przedstawiać opinie w kwestii finansowej i podatkowej kościelnych osób prawnych i fizycznych. Z treści owego artykułu wynika, iż głos decydujący w tej materii będą mieć jednak odpowiednie organy państwowe.

VIII. KONKLUZJE

Na podstawie powyższych uwag nie sposób jest udzielić jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy konkordat jest zgodny z nową konstytucją RP. Pewne jest tylko, że jest znacznie bardziej niesprzeczny z tym dokumentem, aniżeli z konstytucją obecnie obowiązującą. Problem polega bowiem na tym, że aktualna (tzn. zawarta w nowej Konstytucji) regulacja stosunków: państwo - związki wyznaniowe, nie przesądza w sposób jednoznaczny modelu tych stosunków. Z pewnością nie jest to model państwa konfesyjnego, ale jest rzeczą równie pewną, iż nie jest to model „czystego” rozdziału kościoła od państwa. W art. 25 i 53 znajdują się bowiem normy przemawiające za przyjęciem zasady rozdziału obu podmiotów - np. formuła o wzajemnej niezależności i autonomii państwa oraz związków wyznaniowych (art. 25. 3) jest w moim przekonaniu funkcjonalnym ekwiwalentem formuły o rozdziale - jak i o akceptacji pewnych form powiązania owych podmiotów. Tej ostatniej dowodzą normy mówiące o współdziałaniu państwa i związków wyznaniowych dla dobra człowieka i dobra wspólnego, dopuszczenie możliwości zawarcia konkordatu, zezwolenie na nauczanie religii w szkołach publicznych oraz teistyczne motywy znajdujące się w preambule. W istocie Konstytucja przyjmuje model państwa *quasi*-wyznaniowego albo też wyjątkowo liberalnego rozdziału obu podmiotów. Jest to w istocie zgodne ze stanowiskiem Kościoła kat., który w wydanej na Soborze Watykańskim II konstytucji „Gaudium et spes” stanął na stanowisku, że nie domaga się on państwa konfesyjnego, ale też nie akceptuje instytucji rozdziału. Jeśli zatem wziąć pod uwagę najbardziej obecnie kontrowersyjne postanowienia konkordatu - tj. małżeństwa, organizowanie nauki religii w szkołach i przedszkolach publicznych oraz dotowanie przez władze publiczne kościelnych placówek oświatowych - to w świetle postanowień nowej Konstytucji można dowodzić zarówno ich konstytucyjności, jak i niekonstytucyjności. Obie te interpretacje będą racjonalne, skutkiem czego nie jest to dylemat możliwy do jednoznacznego rozwiązania, jeżeli oceniający wykaże się nie tylko wiedzą, lecz i obiektywizmem.

Prof. dr hab. Ryszard M. Małajny
Wydział Prawa i Adm. Uniwersytetu Śl.
Katowice, 24. IV. 1997 r.

Ekspertyza przygotowana na zlecenie Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską. Kopia z własnego zbioru Czesława Janika.

Ryszard Mariusz Małajny

Ur. 1953. Polski prawnik, jeden z najlepszych specjalistów w zakresie prawa konstytucyjnego, doktryny polityczno-prawnych oraz prawa wyznaniowego. Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego (1975), w 1978 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych, w 1986 r. doktora habilitowanego nauk prawnych, w 1987 r. stanowisko docenta, w 1992 r. profesora uczelnianego, w 1994 r. tytuł profesora nauk prawnych, zaś w 2000 r. stanowisko profesora zwyczajnego Uniwersytetu Śląskiego. Członek Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Konstytucyjnego i Polskiego Towarzystwa Prawa Wyznaniowego. Ważniejsze publikacje: Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji” USA (1985), Pozycja ustrojowa Kongresu USA, 3 tomy (1991, 1992, 1995), „Mur separacji” - państwo a kościół w Stanach Zjednoczonych Ameryki (1992), Trzy teorie podzielonej władzy (2001, 2003).

[Pokaż inne teksty autora](#)

(Publikacja: 18-11-2003 Ostatnia zmiana: 18-08-2009)

[Oryginał.](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3022) (http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3022)

Autorem portalu Racjonalista.pl jest Michał Przech, zwany niżej Autorem.
Właścicielami portalu 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 tego portalu i jakiegokolwiek jego części.

Wszystkie strony tego portalu, 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 tego portalu oraz opisu niniejszych Praw Autorskich bez uprzedniego powiadomienia. Jeżeli nie akceptujesz tej polityki możesz nie odwiedzać tego portalu i nie korzystać z jego zasobów.

Informacje zawarte na tym portalu 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 portalu 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 portalu. **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 portalu pod domenami Racjonalista.pl, TheRationalist.eu.org oraz Neutrum.eu.org.

Wszelkie pytania prosimy kierować do redakcja@racjonalista.pl