

## O rządowych projektach ustaw okołokonkordatowych

Autor tekstu: **Andrzej Szmyt**

### Uwagi Andrzeja Szmyta w sprawie rządowych projektów tzw. ustaw „okołokonkordatowych” sporządzone dla posła Andrzeja Brachmańskiego (21 maja 1997 r., Gdańsk)

W związku z trwającą procedurą ratyfikacyjną Konkordatu pojawiła się potrzeba rozstrzygnięcia pewnych wątpliwości w drodze ustaw zwykłych. Rolą tych ustaw ma być z jednej strony skonkretyzowanie wewnątrz krajowego ustawodawstwa tak by zaistniała pełna jasność co do skutków jakie w określonych sprawach wywrze Konkordat, z drugiej zaś strony zagwarantowanie w tej formie innym kościołom i związkom wyznaniowym takich uprawnień, jakie dzięki Konkordatowi otrzymuje Kościół Katolicki. Dla realizacji tych potrzeb Rada Ministrów przedłożyła Sejmowi projekty następujących ustaw:

1. o zmianie ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz ustawy - Prawo o aktach stanu cywilnego (druk sejmowy nr 2308),
2. o zmianie ustawy o systemie oświaty (druk nr 2309),
3. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2310),
4. o finansowaniu Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie z budżetu państwa (druk nr 2311)
5. o zmianie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (druk nr 2312),

zwanych potocznie ustawami „okołokonkordatowymi”. Na tle tych projektów pojawia się pytanie o ich relacje do przepisów Konkordatu oraz zgodność tych rozwiązań z Konstytucją uchwaloną przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. Na marginesie należy jednak dodać, że dla oceny całokształtu mającego zaistnieć stanu prawnego znaczenie ma także deklaracja Rady Ministrów w sprawie wykładni przepisów Konkordatu, uzgodniona ze Stolicą Apostolską. Należy również zaznaczyć, że jeśli założyć, iż przepisy ustaw okołokonkordatowych są merytorycznie zgodne (spójne) z przepisami Konkordatu, to ocena ich zgodności z przepisami nowej Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. będzie zależała od przesądzenia, czy przepisy Konkordatu są zgodne z nową Konstytucją. Gdy chodzi o główne postanowienia ustaw okołokonkordatowych, to są one następujące. Przede wszystkim nowelizacja Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz Prawa o aktach stanu cywilnego w nawiązaniu do art. 10 Konkordatu wprowadza możliwość wywołania skutków prawnych określonych w prawie polskim przez małżeństwo zawarte według przepisów wewnętrznych Kościoła (małżeństwo kanoniczne) pod warunkiem, że wolę taką wyrażą zawierające je osoby oraz że osoby te spełnią warunek zgłoszenia wniosku o rejestrację w księgach stanu cywilnego tak zawartego małżeństwa. Proponowana nowelizacja obejmuje tak samą ideę małżeństwa kanonicznego ze skutkami cywilnoprawnymi, jak i szczegółowe jej konsekwencje techniczno-prawne w zakresie realizacyjnym. Z uwagi na zasadę równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych, zmiany w prawie małżeńskim dotyczą nie tylko Kościoła Katolickiego. Ze skutków nowelizacji korzystały będą małżeństwa zawierane według prawa wewnętrznego tych kościołów i związków wyznaniowych, których stosunki z państwem reguluje ustawa przewidująca wywołanie skutków cywilnych małżeństwa wyznaniowego; jak z powyższego wynika, sama nowelizacja bezpośrednio nie daje tego prawa, ale je zakłada, odsyłając do osobnych ustaw. Małżeństwo nie odpowiadające wymaganiom zawartym w projektowanej nowelizacji nie wywiera skutków cywilnych. Małżeństwo wyznaniowe ze skutkami cywilnymi podlegać będzie unieważnieniu lub rozwiązaniu wedle prawa rodzinnego i opiekuńczego. Wyznaniowe zakazy unieważniania oraz rozwiązywania małżeństwa nie mają znaczenia dla skutków cywilnoprawnych. Rozwiązania zawarte w projekcie nowelizacji ocenić należy jako zgodne z art. 10 Konkordatu. Na marginesie jedynie można zwrócić uwagę na fakt, iż przewidziane w projekcie obowiązki duchownego nie są zagrożone egzekwowaniem w drodze administracyjno-prawnej ani obwarowane karami. W każdym razie niespełnienie - czy przez duchownego, czy przez osoby zawierające małżeństwo kanoniczne - warunków koniecznych dla wywołania skutków cywilnych, nie jest przeszkodą - dla osób, które małżeństwo kanoniczne zawarły - do zawarcia związku małżeńskiego także

przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego. Nie ulega wątpliwości, że kształt realizacyjny idei małżeństwa kanonicznego ze skutkami cywilnymi zakłada spełnianie przez duchownego w pewnym - wąskim - zakresie takich czynności, które wykraczają poza prawo kanoniczne i w swym charakterze mogą być pojmowane jako *sui generis* urzędnicze. Odpowiada to założeniom Konkordatu, natomiast ocena w płaszczyźnie konstytucyjnej zależy jest od konkluzji na temat konstytucyjnej zasady, rządzącej stosunkami między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi.

Projekt nowelizacji ustawy o systemie oświaty, związany z art. 12 Konkordatu, przewiduje zniesienie dotychczas istniejącej możliwości umieszczenia na świadectwach i dyplomach ocen z przedmiotów nadobowiązkowych, przewiduje też organizowanie nauki religii również w przedszkolach z ograniczeniem jej wyłącznie dla dzieci 6-letnich realizujących tzw. rok zerowy. Zmiany te są ostrożne i trudno byłoby twierdzić, że są sprzeczne z Konkordatem. Na jednakowych też zasadach dotyczą one różnych kościołów i związków wyznaniowych. Ostateczna ocena w płaszczyźnie konstytucyjnej zależy - jak i w odniesieniu do problematyki prawa małżeńskiego - od ostatecznej konkluzji w przedmiocie konstytucyjnej zasady określającej stosunki między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi. Projekt nowelizacji ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz niektórych innych ustaw wiąże się tak z Konkordatem (art. 12, 14, 15), jak i potrzebą synchronizacji z nowelizacją ustawy o systemie oświaty. Zmiany dotyczą merytorycznie problematyki nauki religii, zasady dotowania szkół i placówek oświatowych oraz uczelni kościelnych, a także tworzenia wydziałów teologicznych na uniwersytetach państwowych. Co do formy są to odesłania do innych ustaw. W równej mierze dotyczą wszystkich kościołów i związków wyznaniowych. Nowelizacja odpowiada wymogom płynącym z Konkordatu a osąd konstytucyjny - jak i w poprzednich sprawach - zależy jest od sklasyfikowania modelu konstytucyjnego stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi. Projekt ustawy o finansowaniu Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie z budżetu państwa jest jedynym, który nie jest propozycją nowelizacji lecz stanowi przedłożenie nowej ustawy. Jej potrzeba stanowi prosty wynik brzmienia art. 15 ust. 3 Konkordatu i w tym sensie nie budzi wątpliwości. Samą zaś zasadę finansowania uczelni wyznaniowej z budżetu państwa postrzegać trzeba w świetle konstytucyjnego modelu stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi.

Nowelizacja ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych wiąże się ze skutkami ratyfikowania Konkordatu i umożliwić ma lepszą ochronę praw osób bezwyznaniowych lub należących do innych wyznań niż właściciel cmentarza. Mianowicie w miejscowościach, w których nie ma cmentarzy komunalnych, zarząd cmentarza wyznaniowego jest obowiązany umożliwić pochowanie na tym cmentarzu, bez jakiegokolwiek dyskryminacji, osób zmarłych innego wyznania lub niewierzących. Prawo pochowania na cmentarzu wyznaniowym osób zmarłych, gdy na tym cmentarzu jest pochowana osoba bliska osobie zmarłej; projekt ustawy definiuje tu także pojęcie osoby bliskiej zmarłego. Proponowana nowelizacja nie jest sprzeczna z Konkordatem.

Jak z powyższego wynika, ostateczna ocena konstytucyjności przepisów ustaw „okołokonkordatowych” zależy jest od tego, jak zdefiniujemy model stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi, zawarty w nowej Konstytucji, uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. Można tu dodać, iż od konkluzji w tym zakresie zależy też ocena, czy Konkordat jest zgodny z nową Konstytucją. Jest to jednak wymiar prawa wewnętrznego. Z punktu widzenia prawnomiędzynarodowego treść przepisów Konkordatu postrzegana winna być z uwzględnieniem wspomnianej deklaracji rządu w sprawie wykładni przepisów Konkordatu, uzgodniona ze Stolicą Apostolską. Tak ustalone rozumienie tych przepisów ma znaczenie dla - wyrażonej wcześniej - oceny przepisów ustaw okołokonkordatowych. Bez tej deklaracji znacznie trudniej byłoby o jednoznaczną konkluzję, że ustawy okołokonkordatowe - w swoim zakresie - w pełni zgodne są z Konkordatem. Gdy chodzi o wymiar konstytucyjny problematyki, to podstawą wszelkich odpowiedzi częściowych będzie generalne stwierdzenie, że w nowej Konstytucji mamy - bądź nie mamy - do czynienia z zasadą ścisłego rozdzielenia państwa od kościołów i związków wyznaniowych. Gdyby przyjąć, iż nowa Konstytucja przyjmuje - wzorem przepisów wcześniejszych - zasadę rozdziału, to zarówno Konkordat, jak i dostosowane do niego postanowienia ustaw okołokonkordatowych, ocenione winny być jako nie odpowiadające wymogom tej zasady. Gdyby generalna konkluzja mogła brzmieć, iż w nowej Konstytucji nie mamy do czynienia z tą zasadą, oceny co do Konkordatu i ustaw okołokonkordatowych byłyby pozytywne w

przedmiocie ich zgodności z Konstytucją. Jak wiadomo, z punktu widzenia zasady rozdziału państwa i kościoła wywoływały wątpliwości te postanowienia Konkordatu, które zakładały wykonywanie przez duchownych pewnych zadań organów państwowych i skuteczność aktów kanonicznych w prawie cywilnym, organizowanie nauki religii w jednostkach oświatowych czy ich dotowanie.

Pomijamy tu zastrzeżenia co do dopuszczalności samego Konkordatu (jako formy), ponieważ art. 25 ust. 4 nowej Konstytucji kwestię tę jednoznacznie i pozytywnie rozstrzygnął. Jest faktem, że w nowej Konstytucji są przepisy, które - jak się wydaje - mogą być interpretowane w duchu dotychczasowej zasady rozdziału państwa i kościołów. Przepis konstytucyjny o „autonomii oraz wzajemnej niezależności” obu stron byłby tu zapewne wyjściowym tworzywem, a uzupełniającym przepisy, z których możnaby wywodzić świecki, neutralny charakter państwa. Jednak terminologia użyta w Konstytucji jest przede wszystkim - w języku prawa konstytucyjnego dla tej sfery stosunków - zupełnie nowa, będzie dopiero w drodze interpretacji ustalana jej konkretna treść. Z samego tego faktu nie jest przesądzone, że konkluzją byłoby stwierdzenie, że nowa Konstytucja nadal - jak poprzednie przepisy konstytucyjne - przyjmuje zasadę rozdziału. Zgodnie z regułami interpretacyjnymi należałoby raczej zakładać, iż odejście od dotychczasowego brzmienia art. 82 ust. 2 przepisów konstytucyjnych i użycie nowych formuł ma na celu wyrażenie zmodyfikowanych treści. Co więcej, ten kierunek interpretacji wzmacnia także - i przede wszystkim - formuła zawarta *explicite* w art. 25 ust. 3 *in fine* nowej Konstytucji, że stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi kształtowane są także na zasadzie „współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”. Formuła ta, jak się wydaje, wyraźnie zakłada jakieś formy powiązań.

W tym samym duchu należałoby interpretować takie fakty normatywne, jak teistyczne elementy we wstępie do Konstytucji, dopuszczenie nauczania religii w szkołach publicznych, czy - wspomniany już - sam fakt dopuszczenia dla regulacji stosunków między państwem a Kościołem Katolickim umowy międzynarodowej zawartej ze Stolicą Apostolską (*de facto* w formie Konkordatu). Jak się wydaje, upoważnia to także do twierdzenia, że nowa Konstytucja odrzuciła zasadę rozdziału - jeśli dokonywać interpretacji skrajnych, albo że przyjmuje tę zasadę w wersji złagodzonej - przy interpretacji bardziej wyważonej. Jak się wydaje, mamy tu do czynienia z systemem „mieszanym”, dla którego trudno o krótkie i precyzyjne określenie. Nie jest to model „czysty”, jak wyraźnie wynikał z brzmienia dotychczasowych przepisów konstytucyjnych.

Ta konkluzja generalna przesądza też o ocenach cząstkowych. Przepisy ustaw okołokonkordatowych umieszcza się w modelu mieszanym, są więc zgodne z nową Konstytucją. To samo dotyczy Konkordatu.

---

*Sporządzono w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Kopia z własnego zbioru Czesława Janika.*

(Publikacja: 18-11-2003)

[Oryginał..](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3053) (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3053>)

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](mailto:redakcja@racjonalista.pl)