

Ks. Wojciech Góralski

**USTAWA O STOSUNKU PAŃSTWA DO KOŚCIOŁA
KATOLICKIEGO W RP Z 17 MAJA 1989 R.
A KONKORDAT Z 28 LIPCA 1993 R.**

(Na marginesie publikacji Witolda Adamczewskiego SJ
i Bogusława Trzeciaka SJ)

Problematyka wzajemnych relacji państwa i Kościoła stanowi doniosły obszar wielu dyscyplin naukowych, w szczególności zaś prawa wyznaniowego. Zajmuje się ono bliżej ustawodawstwem państwa określającym zarówno status prawny oraz funkcjonowanie Kościołów, jak i gwarancje wolności sumienia i wyznania (także osób niewierzących).

Gdy chodzi o prawo wyznaniowe w Polsce, to obok ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r., nazywanej Małą Konstytucją, znaczącym jego źródłem są ustawy „wyznaniowe” określające stosunek państwa do różnych Kościołów, w tym do Kościoła katolickiego. Tę ostatnią płaszczyznę odniesień reguluje ustawa o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej z 17 maja 1989 r. Została ona uchwalona przez Sejm – jako pierwsza ustawa „wyznaniowa” – u schyłku PRL, doznając następnie kilkakrotnie stosownych nowelizacji. Ten ważny zarówno dla Państwa polskiego, jak i dla Kościoła katolickiego w Polsce akt normatywny został przygotowany przez dwustronny zespół legislacyjny powołany przez reaktywowaną w 1980 r. Komisję Wspólną (Rządu i Episkopatu). Ustawa stanowi niewątpliwie udaną próbę właściwego odczytania przez państwo panującej wówczas sytuacji w Polsce i adekwatnego w stosunku do niej uregulowania relacji państwo – Kościół katolicki. Po dzień dzisiejszy zachowuje swoją moc obowiązującą, co wydaje się przemawiać na korzyść zawartych w niej zapisów. Co więcej, stanowi ona pewnego rodzaju model w pracach legislacyjnych. W dużej mierze już

zrealizowanych, dotyczących regulacji prawnej w odniesieniu do innych Kościołów i wspólnot wyznaniowych.

Szeroka regulacja ustawowa została zawarta w czterech działach poprzedzonych preambułą. W preambule Sejm wyraził wolę wypełnienia zobowiązań płynących z polskiej konstytucji, a następnie odwołał się do zasad zawartych w szeregu aktach prawa międzynarodowego, podkreślając ponadto potrzebę wzięcia pod uwagę dobra osoby ludzkiej oraz „współdziałania wszystkich obywateli dla rozwoju kraju, bezpieczeństwa narodu i państwa polskiego”. Dział I zawiera przepisy ogólne a także regulację w przedmiocie osób prawnych Kościoła i ich organów. Fundamentalne znaczenie ma tutaj art. 2, który warto przytoczyć *in extenso*: „Kościół rządzi się w swych sprawach własnym prawem, swobodnie wykonuje władzę duchowną i jurysdykcyjną oraz zarządza swoimi sprawami”. Oznacza to niezależność i autonomię Kościoła w stosunku do państwa.

Obszerny dział II reguluje wieloraką działalność Kościoła i składa się z 8 rozdziałów poświęconych następującym dziedzinom: kult publiczny; katecheza i szkolnictwo; duszpasterstwo wojskowe i służba wojskowa osób duchownych; duszpasterstwo specjalne; organizacje kościelne, katolickie oraz stowarzyszenia katolików; działalność charytatywno-opiekuńcza Kościoła; budownictwo sakralne i kościelne oraz cmentarze; kultura oraz środki masowego przekazywania. Dział III został poświęcony sprawom majątkowym kościelnych osób prawnych. Wreszcie w rozdziale IV znalazły się cztery rozdziały regulujące sprawy majątkowe Kościoła oraz zawierające przepisy przejściowe, zmiany w przepisach obowiązujących a także przepisy końcowe.

Najwyższy czas wspomnieć, iż jednolity i zaktualizowany tekst ustawy został ostatnio starannie wydany w opracowaniu Witolda Adamczewskiego SJ i Bogusława Trzeciaka SJ z PWT w Warszawie – Sekcja „Bobolanum” (Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Katolicka Agencja Informacyjna. Warszawa 1995, s. 141). Sam tekst aktu normatywnego poprzedza krótki wstęp wydawcy oraz obszerne wprowadzenie do stosunków państwo – Kościół. To pożyteczne wprowadzenie, dzięki któremu Czytelnik uzyskuje szeroką perspektywę – także w aspekcie prawa międzynarodowego – patrzenia na polską ustawę „wyznaniową”, ukazuje m.in. jej genezę sięgającą roku 1981. Interesująco wypada

prezentacja źródeł polskiego prawa wyznaniowego, podobnie jak wykład na temat zasad wyznaniowych w nowych konstytucjach państw Europy Środkowej i Wschodniej. Wielce pouczające są przykłady regulacji wyznaniowej w niektórych państwach europejskich (Czechy, Słowacja, Węgry, Włochy). Ponadto w publikacji znalazły się dwie rozmowy, jakie na temat ustawy z 17 maja 1989 r. Autorzy przeprowadzili z bpem Tadeuszem Pieronkiem, sekretarzem generalnym Konferencji Episkopatu Polski i z p. Markiem Pernalem, dyrektorem Departamentu Wyznań w Urzędzie Rady Ministrów.

Ponowna lektura tekstu ustawy oraz przytoczonych wyżej elementów składających się na całość publikacji skłania do krótkiej refleksji na temat stosunku regulacji zawartej w owej ustawie do uregulowań, jakie znalazły się w nie ratyfikowanym dotąd konkordacie polskim z 28 lipca 1993 r. Tym bardziej, że w szerokiej debacie nad umową konkordatową wzajemna relacja tych dwóch źródeł polskiego prawa wyznaniowego (konkordat pozostaje oczywiście tymczasowym źródłem jedynie hipotetycznym) często bywa jakby tendencyjnie przemilczana, niekiedy zaś przedstawia się ją w zupełnie fałszywym świetle.

Pierwszą płaszczyzną wzajemnych odniesień ustawy i konkordatu, narzucającą się niejako, jest zawartość, inaczej treść uregulowań objętych zapisami obu źródeł. Otóż bardzo wiele przepisów zawartych w ustawie znalazło swój wyraz w umowie konkordatowej. Nie przeprowadzając tutaj szczegółowej analizy zapisów obydwu dokumentów wystarczy wspomnieć, iż zdecydowana większość zapisów konkordatowych znajduje swoje źródło w identycznych lub brzmiących bardzo podobnie zapisach ustawy. Zbieżność rozwiązań ustawowych i konkordatowych widać wyraźnie w takich dziedzinach, jak: autonomia Kościoła w wykonywaniu swojej władzy duchownej i jurysdykcyjnej oraz zarządzania swoimi sprawami (art. 2 ustawy – art. 5 konkordatu); uznanie osobowości prawnej instytucji kościelnych (rozd. II ustawy – art. 4 konkordatu); organizowanie i sprawowanie kultu (art. 15 ustawy – art. 8 konkordatu); nauczanie religii w szkołach publicznych (art. 19 ustawy – art. 12 konkordatu); zakładanie i prowadzenie szkół i innych placówek oświatowych i wychowawczych (art. 20 ustawy – art. 14 konkordatu); prowadzenie seminariów duchownych (art. 23 ustawy – art. 15

konkordatu); opieka duszpasterska nad żołnierzami (art. 25 ustawy – art. 16 konkordatu); powołanie Ordynariatu Polowego (art. 27 ustawy – art. 16 konkordatu); służba wojskowa duchownych (art. 29 ustawy – art. 16 konkordatu); opieka duszpasterska osób przebywających w zakładach tzw. zamkniętych (art. 30-32 ustawy – art. 17 konkordatu); zrzeczenie się wiernych (art. 33-37 ustawy – art. 19 konkordatu); działalność charytatywno-opiekuńcza (art. 38-40 ustawy – art. 21 konkordatu); budownictwo sakralne i kościelne (art. 41-43 ustawy – art. 24 konkordatu); środki masowego przekazywania (art. 46-49 ustawy – art. 20 konkordatu); zakładanie, zarządzanie i poszerzanie cmentarzy (art. 45 ustawy – art. 24 konkordatu); nabywanie, posiadanie, użytkowanie i zbywanie mienia ruchomego i nieruchomego (art. 52 ustawy – art. 23 konkordatu); zbieranie ofiar (art. 57 ustawy – art. 26 konkordatu); zakładanie fundacji (art. 58 ustawy – art. 26 konkordatu). Warto zatem w dyskusji nad konkordatem sięgać także do ustawy z 17 maja 1989 r. porównując zawarte tam regulacje – pochodzące z czasów PRL – z rozwiązaniami konkordatowymi. Wyniki szczegółowych badań komparatystycznych w tym względzie pozwoliłyby zapewne postrzeżyć umowę ze Stolicą Apostolską w nieco innym świetle.

Druą płaszczyzną w relacji ustawa – konkordat dotyczy charakteru uregulowań dokonanych w obydwu źródłach. Tak więc podczas gdy umowa konkordatowa stanowiąca formę regulacji dwustronnej (państwa i Kościoła) stanowi rodzaj „porozumienia ramowego” zawierając dyspozycje dość ogólne, to ustawa, będąca prawem wewnętrznym, składa się z przepisów bardziej szczegółowych. Tak więc, gdy np. sprawie budownictwa sakralnego i kościelnego oraz zakładania cmentarzy ustawa poświęca cały rozdział 7 (art. 41-45), to w konkordacie znalazł się w tej materii zaledwie jeden, zwięzłe sformułowany artykuł (24). Oznacza to, że konkordat nie może w pełni zastąpić ustawy. Tym bardziej, że bardzo często umowa ta odwołuje się do prawa polskiego obowiązującego w danej dziedzinie, a więc do ustaw, tym samym do ustawy z 17 maja 1989 r.

Konkordat – jako umowa międzynarodowa – stoi w hierarchii źródeł prawa polskiego wyżej niż ustawy (z wyjątkiem ustawy konstytucyjnej, która znajduje naczelne miejsce w hierarchii źródeł prawa), co sprawia, że w przypadku niezgodności konkordatu z ustawą, tę ostatnią należy dosto-

sować do konkordatu. Gdy zaś nie zachodzi taka niezgodność, regulacja ustawowa zachowuje w pełni swoją moc obowiązującą. Tak np. zawarta w art. 8, 2 gwarancja nienaruszalności w odniesieniu do miejsc kultu i cmentarzy katolickich, stanowiąc normę ogólną, nie uchyla bynajmniej dyspozycji zawartej w art. 45, 3 o obowiązku umożliwienia przez zarząd cmentarza katolickiego pochówku niekatolików, gdy w danej miejscowości brak cmentarza komunalnego. Wszak zapisana w umowie konkordatowej „nienaruszalność” cmentarzy – podobnie jak miejsc kultu – oznacza tylko i wyłącznie to, iż miejsca te nie mogą być przeznaczone przez władzę państwową na inne cele (choć nie w sposób absolutny).

Nieprawdą jest również to, że po ratyfikacji konkordatu niemożliwa będzie nowelizacja ustawy, o której mowa.

Jakkolwiek ustawa o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w RP z 17 maja 1989 r. stanowi udaną – jak już stwierdzono na wstępie – próbę regulacji stosunków państwo – Kościół, to jednak nie znamionuje jej tak pożądana w tej dziedzinie stabilność. A warto dodać, że w maju 1995 r. do łaski marszałkowskiej wpłynął poselski projekt dokonania w wymienionym akcie normatywnym kilku szczegółowych zmian. Zmierzają one do ograniczenia zakresu przyznanych w ustawie Kościołowi katolickiemu praw. Jedynie konkordat – jako umowa międzynarodowa – może zagwarantować stabilność poprawnych relacji wspólnoty politycznej i wspólnoty religijnej „utrwalając” w znacznej mierze to, co przyniosła ustawa.

Wypada wyrazić wdzięczność W. Adamczewskiemu i B. Trzeciakowi za staranne przygotowanie do wydania tak ważnego źródła polskiego prawa wyznaniowego, ukazanego w szerokim kontekście stosunków Kościół – państwo. Publikacja, która winna przyciągnąć uwagę szerokiego kręgu zainteresowanych podstawową tematyką prawa wyznaniowego, stanie się też być może inspiracją do podjęcia refleksji nad potrzebą odczytania nie ratyfikowanego dotąd konkordatu w nowym świetle.