

Ks. Remigiusz Sobański,
ekspert Komisji Nadzwyczajnej
do rozpatrzenia projektu ustawy ratyfikacji Konkordatu.

**UWAGI DOTYCZĄCE ODPOWIEDZI MINISTRA SPRAW
ZAGRANICZNYCH UDZIELONEJ NA PYTANIA
KOMISJI NADZWYCZAJNEJ DO ROZPATRZENIA
PROJEKTU USTAWY O RATYFIKACJI KONKORDATU
Z 13.9.1994.**

Uwaga wstępna: Zarówno pytania Komisji jak i odpowiedź p.Ministra otrzymałem 22.11.1994 oraz z uwagami p.prof. M.Pietrzaka z 21.11.1994. Uwagi poniższe mają na względzie wszystkie trzy w/w pisma.

Ad 1 :

Zgadzam się merytorycznie z odpowiedzią p.Ministra. Wobec użycia w pytaniu Komisji zwrotu "suwerenność parlamentu" szczególnie ważne jest zwrócenie przez p.Ministra uwagi, iż "suwerenność" ta jest czymś innym niż suwerenność państwa. Sejm jest organem ustawodawczym suwerennego państwa. Państwo to zawierając umowę międzynarodową zobowiązuje się do jej przestrzegania. Umowy międzynarodowe wkraczają swoimi regulacjami w sferę tradycyjnie uważaną za należącą do wewnętrznej kompetencji państwa, co jest zjawiskiem charakterystycznym dla współczesnego prawa międzynarodowego (Mączyński, *Znaczenie konkordatu...*, 73) i akceptowanym przez suwerenne państwa zobowiązujące się tym samym do respektowania w swoim ustawodawstwie norm prawa międzynarodowego. Normy te służą nie tylko zachowaniu pokoju międzynarodowego, lecz również ochronie podstawowych praw i wolności. Przy założeniu, iż państwo akceptuje te cele, nie może być mowy o ograniczeniu suwerenności. Przy przyjęciu tego założenia – konkretnie respektowania podstawowych wolności i praw człowieka zgodnie ze standardami wyznaczonymi paktami międzynarodowymi – bezprzedmiotowe stają się obawy o wyprzedzenie prac nad nową konstytucją. Po pierwsze, Polska nie znajduje się w stanie próżni

konstytucyjnej (Mączyński, j.w., 74). Po drugie, art. 1 konkordatu i art. 82 ust. 2 Konstytucji (na te właśnie wskazuje się w podnoszonych wątpliwościach) różnią się wprawdzie werbalnie, ale nie są sprzeczne. Niezależność i autonomia, o której w konkordacie, zakłada właśnie oddzielenie, o którym w art. 82 ust. 2 Konstytucji. Po trzecie, żaden z projektów znajdujących się na warsztacie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nie zawiera dyspozycji sprzecznych z art. 1 konkordatu. Dotyczy to także projektu SLD (por. art. 7 ust. 2). Płonne są więc obawy, że konkordat przesądza przyszłe regulacje.

Nie mogę zgodzić się ze stwierdzeniem p.prof. Pietrzaka, "że konkordat ogranicza suwerenność parlamentu w stanowieniu prawa w tym sensie, że ta forma regulacji nie może być powtórzona w stosunku do innych Kościołów i związków wyznaniowych". Niemożność ta nie wynika nie z "ograniczonej suwerenności parlamentu" rzekomo spowodowanej konkordatem, ani z faktu konkordatu, ani z pozycji prawnej Kościoła Katolickiego, lecz z natury i samoświadomości tych Kościołów i wyznań, które nie tylko nie są podmiotami prawa międzynarodowego, lecz uważają taką podmiotowość za nie do pogodzenia z ich własnym rozumieniem wspólnot religijnej i – konsekwentnie – regulują swoje relacje do państwa w inny sposób. Takie czy inne założenia wspólnot religijnych i ich samoświadomość może być przedmiotem dyskursu międzywyznaniowego, ale nie podlega kompetencji czy ocenie państwa. Państwo szanujące wolność religijną respektuje wyznania takie, jakie one są. Postulat p.prof. Pietrzaka, by państwo zastosowało jednakową formę (podkreślam: formę) regulacji wobec wszystkich wyznań, oznacza nieliczenie się z charakterem określonych wyznań i tym samym naruszałby wolność religijną. Sama natomiast treść, tzn. chroniona wolność, musi być identyczna w stosunku do wszystkich wyznań, z zachowaniem – oczywiście – ich specyfiki (np. dyspozycji art. 10 konkordatu nie da się odnieść do tych wyznań, które nie mają religijnej formy zawarcia małżeństwa).

Nie rozumiem twierdzenia p.prof. Pietrzaka, jakoby zachowanie konstytucyjnych zasad prawa wyznaniowego ograniczało suwerenne prawa Zgromadzenia Narodowego (s.2, 1. ak.) – chyba że prof. Pietrzak przypuszcza, by Zgromadzenie mogło zacieśnić wolność religijną wzgl. zakwestionować niezależność i autonomię Kościoła. Wtedy jednak państwo

zapewniałoby sobie prawo ingerencji w sprawy religijne, a tym samym utraciłoby swoją neutralność światopoglądową.

Ad 2:

Zgadzając się merytorycznie z odpowiedzią p. Ministra pragnę dodać kilka uwag w odpowiedzi na dosłownie wzięte pytanie o konsekwencje konkordatu dla sytuacji prawnej Kościoła Katolickiego w Polsce. Po pierwsze, konkordat w ogóle nie zmienia tej sytuacji, gdyż (a) uznanie międzynarodowej podmiotowości publicznoprawnej Kościoła nastąpiło przez fakt ustanowienia przedstawicielstw dyplomatycznych w randze ambasad, (b) RP faktycznie uznaje autonomię prawną Kościoła Katolickiego. Po drugie, prawo państwa światopoglądowo neutralnego ("świeckiego") nie dysponuje kategoriami prawnymi adekwatnymi do ujęcia Kościoła zgodnie z jego naturą. W państwie demokratycznym jedynym podmiotem władzy są jego organa, a te są – ze względu na światopoglądową neutralność – niekompetentne w sprawach religijnych. Relacja Kościół-państwo to relacja dwóch autonomicznych instytucji. Instytucje te respektują się wzajemnie, co znaczy że Kościół nie wyłamuje się spod prawa obowiązującego w państwie, przeciwnie przestrzega je. Do wolności chronionych prawem państwowym należy też wolność religijna i ona właśnie stanowi normatywną bazę wzajemnych relacji obydwu instytucji. Ta baza pozwala wspólnotom religijnym rozwijać działalność zgodnie z ich założeniami, bez ingerencji czy reglamentacji ze strony państwa. Ponieważ jednak ta działalność własna Kościoła (liturgia, przepowiadanie wiary) wchodzi w sferę publiczną (wierzący nie przestaje nim być, gdy jest żołnierzem, więźniem, chorym, zawiera małżeństwo), to ze względu (a) na zagwarantowanie wolności religijnej (możliwość praktyk religijnych, odbiór przepowiadania wiary) oraz (b) na zachowanie porządku publicznego obydwie instytucje ustalają sposób działania w takich właśnie sytuacjach. Temu też służy konkordat. Dokonane ustalenia pozwalają zachować porządek publiczny, a zarazem chronią wolność religijną. Nie ma tu ingerencji jednej instytucji w zakres drugiej, autonomia prawna zostaje zachowana. Od tej działalności własnej Kościoła trzeba odróżnić religijnie motywowaną działalność wierzących w sferze np. kulturowej, społecznej, politycznej. Prawo do niej wynika z praw obywatelskich, w tym także z

wolności religijnej, ale nie jest to działalność kościelna, nie mieści się w autonomii prawnej, lecz w ramach odnośnych przepisów prawa państwowego.

Z przykrością muszę stwierdzić, iż nie znajduję w tekście konkordatu podstaw dla wniosków wyciągniętych przez p.prof. Pietrzaka, wedle którego katolicka młodzież szkół średnich nie będzie miała prawa do samodzielnego decydowania o uczęszczaniu na lekcje religii, a niekatolicy zostają pozbawieni prawa do pochówku na cmentarzu katolickim. Sprawy te wyjaśniano wielokrotnie.

Ad 3:

Odpowiedź p.Ministra uważam za wyczerpującą. Pragnę podkreślić, że wolność religijna, stanowiąca akceptowaną przez RP i Kościół bazę normatywną konkordatu, to wolność przysługująca wszystkim obywatelom, niezależnie od tego, jaką i czy w ogóle religię wyznają, i wszystkim wspólnotom religijnym. Wspólnotom daje ona możliwość działania zgodnie z ich założeniami i naturą. Domaga się ona respektowania ich różnorodności, dlatego sprawy ważne dla jednego wyznania mogą być bezprzedmiotowe dla innego (np. posługa sakramentów w Kościele, w którym sakramentów nie ma).

Ad 4:

Ratyfikacja konkordatu spowoduje postulowane art. 10 ust. 6 zmiany w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym oraz w Prawie o aktach stanu cywilnego. Odnośne projekty zostały już przygotowane. Dowodzą one możliwości ustalenia funkcjonalnych norm czyniących zadość państwowym i kościelnym założeniom małżeństwa, respektujących wolność religijną. Dotychczasowy stan prawny oznacza nierówność obywateli. Klóci się z wolnością religijną postulat, by wszystkie małżeństwa religijne zostały wpisane w rejestr USC (podobnie jak postulat odwrotny, który prawem państwowym obligowałby katolików do zawierania małżeństwa kanonicznego). Alarmistyczne obawy o małżeństwa bigamiczne uważam za obłudę, gdyż (1) prawna możliwość zawarcia przez jedną osobę małżeństwa cywilnego i kanonicznego z dwiema różnymi osobami istnieje obecnie, (2) w porządku prawnym państwa istnieje

tylko małżeństwo zarejestrowane w USC. Nie trzeba chyba przypominać, że to Kościół prezentuje twardą naukę o jedności małżeńskiej i usiłuje zapobiec rozbratowi między małżeństwem kanonicznym i cywilnym.

Podtrzymuję swoją opinię, że oprócz postulowanych art. 10 ust. 6 do funkcjonowania konkordatu nie potrzeba innych zmian w prawie polskim. Zmiany w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania wynikają z postulatów wyznań niekatolickich, a także z dostrzeżonych w praktyce niedostatków i luk w dotychczasowych przepisach. Należy je przeto uznać za zasadne, niezależnie od tego, czy podziela się zarzuty i obawy, którym projektowane zmiany mają zaradzić. Pytania n.4 zakładają, iż konkordat będzie wymagał mnóstwa zmian w ustawodawstwie polskim. Opinię taką lansowano wkrótce po jego podpisaniu, łącznie z twierdzeniem, że "każde z postanowień konkordatu będzie musiało być włączone do prawa polskiego przez odpowiednie zmiany w ustawach". Niezależnie od poglądu na to, czy postanowienia konkordatu mają bezpośrednią lub pośrednią skuteczność w stosunkach wewnętrznych (zgodnie z orzeczeniem SN CA 10/1992/174 normy ustawy międzynarodowej obowiązują z samej swej mocy w ustawodawstwie wewnętrznym) nie dostrzegam naglących zmian ponad te, o których wyżej. Ustawodawca, stanowiąc prawo czy też upoważniając prezydenta do ratyfikacji umów międzynarodowych, winien oczywiście mieć na oku spójność prawa i baczyć, by w systemie nie znalazły się normy sprzeczne. Niesprzeczność ta nigdy jednak nie jest absolutna, matematyczna, system prawa charakteryzuje się jedynie dostatecznym stopniem niesprzeczności, tzn. takim, który pozwala uniknąć kolizji przy stosowaniu norm przez organa władzy. Autorzy wielu postulatów dotyczących zmian w prawie polskim (często zresztą wyłącznie terminologicznych) przeocząją stwierdzenie zawarte w preambule, że "Rzeczpospolita Polska uwzględniła swe zasady konstytucyjne i ustawy", co znaczy, że sygnatariusze konkordatu przyjmują za punkt wyjściowy obowiązujące prawo polskie i nie postulują jego zmian, jeśli tego wyraźnie nie stwierdzono. Konkordat nie zawiera dyspozycji analogicznej do art. 25 konkordatu z r. 1925, wedle której wszystkie prawa, rozporządzenia i dekry sprzeczne z konkordatem traciły moc prawną z chwilą jego wyjścia w życie. Brak obecnie takiego postanowienia zwalnia od apriorycznego ustalenia, które akty normatywne są (względnie – wedle niektórych opinii

– "mogą być") sprzeczne z konkordatem. Jeśli ta sprzeczność nie rysuje się już teraz wyraźnie – a nie rysuje się – nie należy jej sobie imaginować, lecz odczekać praktyki i wtedy dopiero, gdyby zaistniały praktyczne kolizje, dokonać odnośnych zmian. Tak zawsze postępuje w procesach prawotwórczych, zwłaszcza że ustawy (i inne akty normatywne) "wokółkonkordatowe" nie będą miały charakteru programującego, sterującego, lecz wykonawczy, konkretyzujący. Wyrastają one z "życia", a stan faktyczny stanowi razem z normą nadrzędną wyznacznik normy skonkretyzowanej. Zupełnie nie dostrzegam np. konieczności nowelizacji "ustaw o pochówku"(!). Twierdzenie p.prof. Pietrzaka, że "konkordat pozbawia niekatolików prawa do pochówku na cmentarzach katolickich" nie znajduje w tekście konkordatu żadnych podstaw i dziwię się, że mimo wielokrotnego wyjaśnienia sprawy wciąż powtarza się taki zarzut. Przypominam więc, że nienaruszalność miejsca świętego oznacza, (1) że Kościół wykonuje w nim swobodnie swoje zadania, (2) że miejsca te nie zostają bez zgody władzy kościelnej przeznaczone na inny użytek (kan. 1210 i 1213 K.Pr.Kan.). Cmentarz jest "na użytek" grzebania zmarłych, pochowanie niekatolików nie zmienia jego charakteru. Widocznie ze względu na podniesione – zupełnie bezzasadne – larum potwierdza się w projektowanej nowelizacji ustaw o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, "że w miejscowościach, w których nie ma cmentarzy komunalnych, zarząd cmentarza wyznaniowego umożliwi pochowanie na tym cmentarzu, na równych prawach, zwłok osób zmarłych które nie należą do danego wyznania" (pismo p.ministra Strąka z 17. 11. 1994). Trudno mi dostrzec, skąd przy takim podwójnym zabezpieczeniu biorą się uporczywie powtarzane lęki.

Ad 5.:

Mam zastrzeżenia do odnośnej uwagi p.prof. Pietrzaka.

- a) Art. 17 konkordatu w ogóle nie mówi o zatrudnianiu, lecz o skierowaniu kapelanów, z którymi odnośne instytucje zawrą stosowną umowę. Wedle konkordatu umowa ta nie dotyczy wynagrodzenia, lecz zapewnianie możliwości wykonywania praktyk religijnych i korzystania z posług religijnych. Chodzi o to, by praktyki te i posługi nie zakłócały

dyscypliny odnośnych zakładów i pozostawały w zgodzie z celem pobytu w nich.

- b) Wzmianka prof. Pietrzaka o zakładach prywatnych nie ma związku z pytaniem 5. Natomiast skądinąd oczywiste jest, że wolność religijna musi być respektowana we wszystkich zakładach i odnośnie do wszystkich. Dopuszczanie kapelana katolickiego do katolików znajdujących się w zakładach prowadzonych przez wyznania niekatolickie (i odwrotnie) nie oznacza ich zatrudnienia.

Ad 6:

Odpowiedź p. Ministra jest jasna, a samo pytanie nie ma nic wspólnego z konkordatem.

Ad 7:

Pytanie to traktuje protokoły dodatkowe jako wartość samoistną (świadczy o tym powołanie się na protokoły włoskie). Jak dotychczas nie wskazano zdań konkordatu, których sformułowanie wymagałoby dodatkowego protokołu, gdyż różne podnoszone wątpliwości dadzą się wyjaśnić na podstawie tekstu i niekwestionowanego prawa polskiego oraz kanonicznego. Nie wskazują ich też uwagi p.prof. Pietrzaka. To na dziś, w przyszłości, w praktyce wątpliwości interpretacyjne mogą się pojawić, nie ma bowiem tekstu normatywnego wykluczające in futuro jakiegokolwiek wątpliwości. Stąd art. 28 konkordatu. Uwaga p.prof. Pietrzaka: "lepiej poprawić przepisy (konkordatu – p.m.) przed ratyfikacją" oznacza odrzucenie konkordatu. Protokoły dodatkowe byłyby wtedy bezprzedmiotowe. Jeśli uwaga p.prof.Pietrzaka wynikała ze skrótu myślowego (tzn. gdyby nie chodziło o zmianę konkordatu, a jedynie o protokoły), to trzeba zdawać sobie sprawę, że również protokoły podlegają interpretacji (podobnie jak wszelkie wykładnie urzędowe), wątpliwości można by więc wysuwać w nieskończoność. Pytanie tylko, czy znajdują uzasadnienie w tekście.