

Konkordat podpisany ze Stolicą Apostolską w 1993 r. jako źródło prawa w Rzeczypospolitej Polskiej

Wprowadzenie

Przystępując do badań nad Konkordatem, zasadniczym dokumentem ustalającym pozycję i zasady funkcjonowania Kościoła katolickiego w Polsce, na wstępie należałoby się zastanowić nad tym, czy rozważania w tym zakresie prowadzić z perspektywy prawa międzynarodowego czy prawa polskiego. Akt ten jest bowiem zarówno dokumentem prawnomiędzynarodowym wywierającym skutki prawne w sferze stosunków międzynarodowych utrzymywanych przez Rzeczpospolitą Polską (RP), jak i źródłem polskiego prawa krajowego. Tu dochodzi jeszcze ten istotny element, że Konkordat stanowi podstawę prawną determinującą dopuszczalne płaszczyzny zachowań występujących między obywatelami naszego państwa, mimo że jedną ze stron przedmiotowej umowy jest podmiot prawa międzynarodowego od Rzeczypospolitej Polskiej niezależny. Ideą przewodnią zaprezentowanych poniżej treści będzie odpowiednie (na miarę dostępnego miejsca) zobrazowanie i uwypuklenie wszystkich ze wspomnianych ról, jakie obowiązująca aktualnie umowa międzynarodowa zawarta między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską dziś odgrywa.

1. Perspektywa prawnomiędzynarodowa

Bezsprzecznie jednym z podstawowych atrybutów suwerenności państwowej jest uprawnienie do zawierania porozumień z innymi państwami i kształtowania swojej sytuacji międzynarodowej na drodze

uzgodnień dokonywanych z krajami, w sferze zainteresowań których pozostaje dana dziedzina aktywności określonego podmiotu prawa międzynarodowego. Jest to tzw. *ius contrahendi* (*ius tractatum*). Z reguły prawo zawierania umów przysługuje władzy centralnej (federalnej), która występuje w imieniu państwa. Wyjątkowo, w ograniczonym zakresie, prawo takie może przysługiwać częściom składowym państwa¹. Oprócz państw *ius contrahendi* w ograniczonym zakresie mają także inne podmioty prawa międzynarodowego, którym prawo to zostało nadane lub uznane przez państwa. Jako charakterystyczny przykład należy tu wymienić Watykan, który zawiera z państwami umowy dwustronne, tzw. konkordaty (kwestia ta zostanie, w kontekście rozróżnienia Watykanu i Stolicy Apostolskiej, doprecyzowana poniżej), oraz uczestniczy w licznych umowach wielostronnych².

Umową międzynarodową jest określone porozumienie państw „bez względu na jego konkretną nazwę”, co podkreśla różnorodność nazw nadawanych zawierany umowom. Jak słusznie twierdzi A. Kłafkowski, nazwa umowy międzynarodowej jest jedynie sprawą terminologii, a więc nie ma związku z istotą i treścią umowy. Główna trudność w ujednoliceniu nazwy umów międzynarodowych związana jest z tym, że umowy te są regulowane jednocześnie przez prawo międzynarodowe i prawo konstytucyjne państw. Przyczyny używania różnych nazw na określenie umowy międzynarodowej są rozmaite³. Ostatecznie można stwierdzić, że nie istnieją ani kryteria, ani metody doboru nazwy, pomijając przypadki, gdy stosowanie pewnych nazw na określenie umowy międzynarodowej, jak np. właśnie „konkordat”, związane jest

¹ Zależy to, rzecz jasna, od jego struktury terytorialnej i kompetencji przyznanych władzom poszczególnych części w odpowiednich przepisach prawa wewnętrznego, w szczególności w konstytucji. Przepisy takie określają zakres kompetencji uprawnionych podmiotów.

² Teoretycy publicznego prawa międzynarodowego, jak też kościelnego prawa publicznego, zgodnie przyjmują, że konkordat, niezależnie od tego, jaką nazwą posłużyły się strony w tytule samego dokumentu (konkordat, konwencja, układ, *modus vivendi*, porozumienie), jest bez cienia wątpliwości dwustronną umową międzynarodową. Zob. J. Krukowski, *O naturze nowego Konkordatu*, w: *Prawda o Konkordacie*, pod red. W. Góralskiego, Częstochowa 1994, s. 35–36.

³ Niektóre nazwy umów są tradycyjnie związane bądź z treścią umowy, bądź z okolicznościami jej zawarcia. Niektóre nazwy noszą cechy „mody”, np. w okresie międzywojennym modną była nazwa „pakt”, a w okresie po II wojnie światowej modną jest nazwa „karta”. Czasami o wyborze nazwy umowy międzynarodowej decydują względy polityczne (np. używanie nazwy „komunikat” na określenie wyników konferencji międzynarodowych z okresu II wojny światowej).

z panującym zwyczajem i wywodzi się z tradycji, i że nie można ustalić w zasadzie przyczyn, dla których w danym przypadku umowa międzynarodowa została nazwana tak, a nie inaczej.

Jednym z podziałów umów międzynarodowych jest podział ze względu na treść, w ramach którego wyróżnia się umowy polityczne, administracyjne i gospodarcze⁴. Osobną kategorię stanowią statuty organizacji międzynarodowych. W ramach kategorii umów politycznych wyróżnia się traktaty pokoju, związane z przejściem ze stanu wojny w stan pokoju, traktaty przymierza, zobowiązujące do wzajemnej pomocy w określonych w traktacie przypadkach, i traktaty przyjaźni. Spotyka się również podział traktatów politycznych na traktaty sojusznicze, tworzące zobowiązania dwóch lub więcej państw do zgodnego postępowania w imię określonego z góry celu politycznego (np. Traktat Północnoatlantycki), traktaty graniczne, traktaty pokojowe, odpowiadające przedstawionym powyżej traktatom pokoju, traktaty cesyjne, dotyczące połączenia państw lub przyłączenia terytoriów jednego państwa do terytoriów drugiego państwa, traktaty gwarancyjne, zapewniające partnerowi lub partnerom wykonanie zobowiązań dotyczących danego stanu rzeczy lub określonej sytuacji międzynarodowej (np. traktaty o wieczystej neutralności: anglo-pruski i anglo-francuski, odpowiednio, z 9 i 11 sierpnia 1870 r.), traktaty kapitulacyjne, czyli akty poddania się państw, które przegrały wojnę⁵, traktaty o ustanowieniu stosunków, traktaty o neutralności, traktaty o regulacji zbrojeń, traktaty o przyjaźni, o których była już mowa, traktaty o współpracy, o arbitrażu, o ekstradycji, o pomocy prawnej⁶, a także konkordaty.

Jak zauważa J. Kukułka, konkordaty mają wprowadzić długą historię, pierwotnie jednak nazwa konkordat oznaczała każdą ugodę regulującą spory, głównie między biskupem a wspólnotą religijną, ale też na

⁴ W tej grupie wymienia się umowy komunikacyjne, dotyczące współpracy gospodarczej, współpracy w dziedzinie nauki i kultury, w dziedzinie techniki oraz w dziedzinie prawa.

⁵ Np. traktaty kapitulacyjne, w których władcy wschodni przyznawali jednostronnie i dobrowolnie obcym państwom pewne korzyści na swoim terytorium, chociażby traktat turecko-wenecki z 15 IV 1454 r. i turecko-francuski z lutego 1535 r. Traktaty te stały się prototypem późniejszych bilateralnych konwencji konsularnych, mających w wysokim stopniu charakter polityczny i pełniących funkcje traktatów, ponieważ regulowały pełnomocnictwa, przywileje, immunitety, uprawnienia, obowiązki i powinności konsułów umawiających się państw.

⁶ Traktaty takie zaczęto zawierać pod koniec XIX w., a w wieku XX stały się one bardzo liczne, w konsekwencji postanowień ułatwiających odstawianie, przejmowanie i karanie przestępców.

wyższym szczeblu⁷, i dopiero w XX w. za konkordaty przyjęto uważać traktaty zawierane przez Stolicę Apostolską z rządami państw w całości lub częściowo katolickich „w celu uściślenia dyscypliny kościelnej, organizacji duchowieństwa i podziałów diecezjalnych, nominacji duchownych wszystkich szczebli oraz wszelkich kwestii dotyczących życia religijnego określonych państw”⁸. Inaczej rzecz ujmując, konkordat jako taki jest obecnie zawsze uzgodnioną umową międzynarodową, regulującą kompleksowo lub częściowo relacje państwa i Kościoła, której przedmiotem jest prawo do religii widziane jednostkowo lub wspólnotowo przez określenie pozycji Kościoła wobec państwa⁹.

Termin „konkordat” pochodzi od łacińskiego czasownika *concordare* i oznacza „układać się”, „uzgadniać”. Konkordat jest wytworem europejskiej kultury prawnej, wyrosłej na gruncie religii i kultury chrześcijańskiej. Instytucja konkordatowa ma długą tradycję. Powstała jeszcze w średniowieczu, jednak regulacja stosunków między państwem i Kościołem w drodze umowy konkordatowej nie straciła, wbrew pozorom, na aktualności. Obecnie metoda ta znajduje zastosowanie we współczesnych państwach demokratycznych Europy Zachodniej oraz państwach Ameryki Łacińskiej, w których większość ludności należy do Kościoła katolickiego, a także w niektórych państwach afrykańskich mających charakter państw wyznaniowych muzułmańskich, w których istnieje mniejszość katolicka (Tunezja, Maroko itp.)¹⁰. Ponadto niedawno

⁷ Za pierwszy uważa się słynny konkordat wormacki, zawarty 20 IX 1122 r. między papieżem Kaliksem II a cesarzem Henrykiem V. Nosił on nazwę *Pax wormatiensis* lub *formulae pacis* i wprowadzał pokój między dwoma suwerenami – papieżem i cesarzem. *Concordata* lub *capitula concordata* nazwano zawarte w 1418 r. na Soborze w Konstancji umowy między papieżem Marcinem V a poszczególnymi nacjami (hiszpańską, francuską, niemiecką i angielską), kończące okres schizmy zachodniej. Pierwszym konkordatem zawartym z Polską była bulla papieża Leona X z 1519 r. *Romanus Pontifex*, która dotyczyła kwestii nadawania urzędów beneficjalnych, drugim – bulla papieża Klemensa VII z 1525 r. *Cum singularem* dotycząca tych samych spraw, trzecim zaś bulla papieża Klemensa XII z 1737 r. *Summi atque aeterni* dotycząca kwestii obsadzania opactw komandoryjnych.

⁸ J. Kukułka, *Traktaty sąsiedzkie Polski Odrodzonej*, Wrocław 1998, s. 15 i n., a także J. Krukowski, *Konkordat polski – znaczenie i realizacja*, Lublin 1999, s. 18 i n. oraz s. 44 i n.

⁹ A. Grześkowiak, *Konkordat a prawo do religii*, w: *Prawda o Konkordacie*, op. cit., s. 73.

¹⁰ Umowy określane mianem konkordatów, jako forma regulacji położenia prawnego Kościoła katolickiego, obowiązują w większości krajów zdominowanych przez ludność tego wyznania. W Europie do wyjątków należą: Belgia, Francja (z wyjątkiem Alzacji i Lotaryngii), Irlandia oraz Czechy. W latach 1964–2007 Watykan zawarł 135 konkordatów z 52 państwami i dwoma podmiotami, a w okresie trwania sporu o ratyfikację polskiego konkordatu (1993–1997) Stolica Apostolska podpisała różne umowy z 17 państwami.

instytucja ta znalazła zastosowanie także w regulacji stosunków między Stolicą Apostolską i państwem Izrael¹¹.

Aby zachować obiektywizm w kwestii, czy Konkordat stawia Kościół katolicki na pozycji uprzywilejowanej i sytuuje go wręcz jako „państwo w państwie”, należałoby zwrócić uwagę na teorie konkordatu, które mają swe źródło w panujących w przeszłości założeniach dotyczących koncepcji państwa i wzajemnych relacji między państwem a Kościołem. Jak słusznie zauważa J. Krukowski, wśród tych teorii najbardziej znane są trzy: teoria legalna, teoria przywileju i teoria konwencji międzynarodowej.

Dwie pierwsze mają charakter tylko historyczny. Teoria legalna opiera się na założeniu supremacji państwa nad Kościołem. Wyrosła na gruncie różnych orientacji ideologicznych, poczynając od zwolenników monarchii absolutnej (XVII–XVIII w.), z którą było związane powstanie państw wyznaniowych zarówno protestanckich, jak i katolickich, przez zwolenników skrajnie pozytywistycznej koncepcji prawa (XIX w.), aż do zwolenników różnych form totalitaryzmu (XX w.). Zwolenników teorii legalnej łączy wspólne założenie, że jedynie wola państwa jest źródłem prawa. Z tego powodu jedynie państwo może ustanowić reguły obowiązującego zachowania, w tym również te, które określają sytuację religijną podwładnych lub obywateli. Może ono czynić tak bez porozumienia z władzą kościelną bądź też po uprzednim porozumieniu z nią, ale ostateczne decyzje podejmuje jednostronnie.

Teoria przywileju (zwana inaczej teorią indultu) jest przeciwieństwem teorii przedstawionej powyżej. Jej zwolennikami byli kanoniści, opierający się na założeniach koncepcji pośredniej władzy Kościoła w porządku doczesnym. Teoria ta bazowała na dwóch zasadach. Zgodnie z pierwszą z nich Kościół i państwo są to dwie społeczności prawnie doskonałe, z których każda jest wprawdzie w swym porządku niezależna, ale Kościół jako społeczność duchowa jest wyższej rangi niż społeczność państwowa jako społeczność doczesna, ze względu na wyższość celu duchowego nad doczesnym. Według drugiej suwerenna władza kościelna zawierająca konkordat z władzą państwową udziela jej

Zob. np. M. Winiarczyk-Kossakowska, *Wokół Konkordatu*, <http://www.socjaldemokracyi.org.pl/index.php/opinie/137-wokol-konkordatu> (dostęp: 11 XII 2015).

¹¹ 30 grudnia 1993 r. została podpisana konwencja międzynarodowa, zwana „podstawowym układem”, między tymi dwoma podmiotami prawa międzynarodowego, mająca na celu ustanowienie stałych stosunków dyplomatycznych i określenie sytuacji prawnej Kościoła w Izraelu. Por. J. Krukowski, *O naturze...*, s. 30.

przywileju lub indultu, na mocy którego władza ta może podejmować decyzje w sprawach dotyczących przedmiotu umowy konkordatowej, np. ingerować w sprawy nominacji biskupów. Wśród zwolenników tej teorii wystąpiły dwie orientacje – rygorystyczna i umiarkowana. Zdaniem zwolenników tej pierwszej konkordat w całości jest przywilejem udzielonym państwu przez Kościół. Państwo jest zobowiązane dotrzymać umowy konkordatowej, podczas gdy przywileje udzielone przez papieża mogą być zawsze odwołane. Zwolennicy tej drugiej twierdzili, że w przedmiocie umowy konkordatowej należy wyróżnić dwie klauzule: sprawy duchowe lub mieszane oraz sprawy czysto doczesne. W sprawach dotyczących pierwszej klauzuli należy trzymać się koncepcji przywileju, uznając, że konkordat jest jednostronnym aktem papieża. Z kolei w sprawach należących do drugiej klauzuli konkordat ma charakter umowy dwustronnej.

Najważniejsza dla właściwego ujęcia tematu niniejszego opracowania jest teoria konwencji międzynarodowej, przyjęta obecnie przez teoretyków publicznego prawa międzynarodowego i kościelnego prawa publicznego. W jej myśl konkordat jest konwencją międzynarodową zawieraną między dwiema suwerennymi stronami w materii dotyczącej poszanowania prawa do wolności religijnej w wymiarze indywidualnym, której podmiotem jest każdy człowiek, i wymiarze wspólnotowym, której podmiotem jest Kościół. Konkordat jest zatem bilateralną umową międzynarodową (ale nie międzyrządową), obowiązującą zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego, a zwłaszcza zasadą *pacta sunt servanda*.

Jedną z przyczyn takiego rozumienia konkordatu i roli jego stron jest rozwój ochrony praw człowieka w drodze stanowienia konwencji międzynarodowych. Drugą jest doktryna Soboru Watykańskiego II, który dostarczył nowych podstaw do opracowania stosunków między państwem i Kościołem, a pośrednio wskazał również kryteria, według których należało zmodyfikować konkordaty zawarte w poprzedniej epoce.

Programowe zasady zostały zawarte w konstytucji *Gaudium et spes* i w deklaracji *Dignitatis humanae*¹². Znalazły one zastosowanie przy

¹² W konstytucji *Gaudium et spes* proklamowane zostały dwie generalne zasady. Pierwsza z nich stwierdza, że „Kościół i wspólnota polityczna (państwo) są w swoich działaniach niezależne i autonomiczne” i że „z różnego tytułu służą powołaniu jednostkowemu i społecznemu tych samych ludzi”. W drugiej zaś – stanowiącej konsekwencję pierwszej – zostało podkreślone, że obie te społeczności „tym skuteczniej będą wykonywać tę służbę dla dobra wszystkich, im lepiej będą rozwijać między sobą zdrową

zawieraniu również nowych konkordatów, w tym przedmiotowego Konkordatu podpisanego z Polską w 1993 r.¹³ W nowej praktyce, skutkującej opracowaniem nowej teorii umowy konkordatowej, istotne znaczenie mają następujące postulaty: pierwszy, o podstawowym znaczeniu, to postulat Soboru skierowany do władz państwowych, aby w każdym systemie prawa „jednocześnie były uznane i respektowane prawa wszystkich obywateli i wspólnot religijnych do wolności religijnej”. Drugi to gotowość zrzeczenia się przez Kościół katolicki przywilejów. Sobór stwierdził, że jakkolwiek Kościół potrzebuje środków doczesnych do pełnienia swojej misji w świecie, to „nie pokłada jednak swoich nadziei w przywilejach ofiarowanych mu przez władzę państwową; co więcej, wyrzeknie się korzystania z pewnych praw legalnie nabytych, skoro się okaże, że korzystanie z nich podważa szczerość jego świadectwa albo że nowe warunki życia domagają się innego układu stosunków”. Postulatem trzecim jest postulat pod adresem władz państwowych, „aby dla należytej obrony wolności Kościoła oraz dla sprawniejszego i swobodniejszego przymnożenia dobra wiernych nie przyznawano już więcej w przyszłości władzom świeckim żadnych praw czy przywilejów co do wyboru, nominacji, przedstawiania lub wyznaczania na stanowisko biskupa i aby władze świeckie [...] zechciały samorzutnie zrzec się wspomnianych praw czy przywilejów, przysługujących im dotychczas na mocy umowy lub zwyczaju”¹⁴.

Kodeks Prawa Kanonicznego¹⁵, stosując się do potwierdzonego traktatami zwyczaju międzynarodowego, przyjmuje starą zasadę prawną, która wyraża stałą wolę zachowania zobowiązań powstałych na skutek zgodnego z prawem podpisania umów dwu- lub wielostronnych. Kanon 34 k.p.kan. wprost stwierdza nadrzędność tych zobowiązań w stosunku do prawa wewnętrznego Kościoła katolickiego, jakim jest prawo kanoniczne. Zapis ten jest nie tylko przyjęciem powszechnego zwyczaju, ale

współpracę, uwzględniając także okoliczności miejsca i czasu. Natomiast w deklaracji *Dignitatis humanae* została proklamowana zasada wolności religijnej w wymiarze indywidualnym i wspólnotowym.

¹³ Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 VII 1993 r. (Dz.U. 1998 Nr 51, poz. 318), dalej „Konkordat”.

¹⁴ Szerzej na ten temat zob. J. Krukowski, *O naturze...*, s. 40 i n. Zob. też *Konstytucja Duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym*, w: *Sobór Watykański II. Konstytucje. Dekrety. Deklaracje*, Poznań 1986, s. 811–987; *Deklaracja o wolności religijnej*, w: *ibidem*, s. 629–659, oraz *Dekret o pasterskich zadaniach biskupów w Kościele*, w: *ibidem*, s. 341–399.

¹⁵ Kodeks Prawa Kanonicznego z 25 I 1983 roku, dalej „k.p.kan.”, <http://www.trybunal.mkw.pl/Kodeks%20Prawa%20Kanonicznego.pdf> (dostęp: 16 XII 2015).

jednocześnie stanowi jeden z warunków wiarygodności Stolicy Apostolskiej w społeczności międzynarodowej i stabilności relacji między nią a innymi podmiotami prawa międzynarodowego.

Zawieranie umów konkordatowych nie jest jedynym sposobem prawnego unormowania spraw wspólnych, trzeba jednak pamiętać, że w przeciwieństwie do regulacji wyłącznie ustawowej, a więc jednostronnej, jest on bardziej partnerski i stabilny, co rokuje większe szanse uniknięcia arbitralnego rozstrzygania ewentualnych kontrowersji i pełnego poszanowania praw jednostki¹⁶.

O charakterze i atrakcyjności umowy międzynarodowej jako źródła praw i obowiązków stron przesądza to, że ich sformułowanie i w konsekwencji realizacja następuje w tym przypadku w następstwie rokowań i negocjacji, w trakcie których strony mogą wyjaśnić wszelkie wątpliwości i uzgodnić ostatecznie swoje stanowisko, w rezultacie czego dochodzi między nimi do konsensusu¹⁷. Podobnie jak w przypadku umów cywilnoprawnych, przy zawieraniu umów międzynarodowych obowiązują zasady autonomii stron i ich równouprawnienia¹⁸. Tym samym *ius contrahendi* stanowi atrybut umożliwiający regulację stosunków międzynarodowych państwa (oraz każdego innego podmiotu prawa międzynarodowego) w sposób możliwie najbardziej demokratyczny, samodzielny i zgodny z jego wolą. Stąd wynika przewaga umów międzynarodowych nad innymi sposobami regulacji takich stosunków.

Podchodząc do tematu z punktu widzenia prawnomiędzynarodowego, osobną uwagę poświęcić należy Watykanowi. Nie jest to państwo, z którym utrzymywane są stosunki w klasycznym tego słowa znaczeniu, a więc wobec którego prowadzona jest polityka wojskowa, kulturalna czy gospodarcza. Wielu autorów, np. W. Góralczyk, uznaje Watykan

¹⁶ W. Adamczewski, *Ile prawa kanonicznego w Konkordacie?*, w: *Prawda o Konkordacie*, op. cit., s. 92, 94–95.

¹⁷ „Przez interes rozumieć należy określoną wartość motywacyjną ujawnianą lub ujawniającą się w razie kontrowersyjnego zbiegu dwóch zachowań przejawianych zależnie przez co najmniej dwa podmioty lub grupy podmiotów” (*Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2000, s. 22). Przy badaniu kategorii „interes” należy uznać, że wszystkie interesy danego państwa można przedstawić jako uwarunkowane trzema grupami czynników, tj. czynnikami określającymi treść, realizację i genezę tych interesów. Szerzej na ten temat W. Agneża, *Wybrane kategorie polityki zagranicznej w ujęciu autorów radzieckich*, w: *Polityka zagraniczna państwa socjalistycznego*, pod red. E.J. Pałygi, W.J. Szczepańskiego, Warszawa 1983, s. 107 i n.

¹⁸ Jest to równość teoretyczna, gdyż w praktyce istnieje cała sieć powiązań zarówno politycznych, jak i ekonomicznych, która w rezultacie może zmusić jedną ze stron do godzenia się na rozwiązania narzucone przez silniejszego partnera.

za państwo karłowate, które ma wiele takich samych atrybutów jak każde inne państwo. Według innych koncepcji jest to normalne państwo. Tak czy inaczej, w zakresie prawa międzynarodowego ma ono *ius contrahendi* i staje się stroną umów wielostronnych, np. pocztowych i telekomunikacyjnych (czyli generalnie takich, które dotyczą podstaw materialnych jego funkcjonowania). Przyjęcie tego bądź innego poglądu nie wpływa na sposób jego funkcjonowania na arenie międzynarodowej oraz charakter i rangę jego relacji z innymi podmiotami stosunków międzynarodowych.

Czym innym jest z kolei Stolica Apostolska. Jest to podmiot prawa międzynarodowego, który nie został oparty jak państwo na podstawie terytorialnej, lecz na uznawaniu duchowego zwierzchnictwa Papieża przez wszystkich katolików na świecie. W zakresie prawa międzynarodowego podmiot ten zawiera z poszczególnymi państwami specjalnego typu umowy, czyli konkordaty, oraz utrzymuje specjalnego typu stosunki dyplomatyczne przez nuncjuszy, których ranga nie stoi w żadnej proporcji do znaczenia Watykanu jako miniaturowego państwa¹⁹.

Pojęcie Stolicy Apostolskiej jest w prawie kanonicznym pojmowane tak samo jak w prawie międzynarodowym. Obowiązujący Kodeks Prawa Kanonicznego z 1983 r. w kan. 361 stwierdza, że pod nazwą Stolica Apostolska należy rozumieć Biskupa Rzymu oraz – o ile co innego nie wynika z natury rzeczy lub kontekstu – zespół organów pomocniczych, a zwłaszcza Sekretariat Stanu, za pośrednictwem których Papież zwykł załatwiać sprawy Kościoła²⁰.

O ile sytuacja prawna Stolicy Apostolskiej opiera się na prawie kanonicznym oraz na międzynarodowym prawie zwyczajowym, o tyle sytuację prawną Watykanu regulują tzw. *traktaty laterańskie*, zawarte przez papieża z rządem włoskim 11 lutego 1929 r. Podkreślić należy, że Watykan nie jest suwerenną organizacją terytorialną. Znajduje

¹⁹ W utrzymujących takie stosunki państwach katolickich, jak chociażby Hiszpania czy Polska, ale również w innych państwach, np. w Szwajcarii, nuncjusz jest z urzędu dziekanem korpusu dyplomatycznego, bez względu na datę złożenia swoich listów uwierzytelniających.

²⁰ Do takich organów należą nie tylko dykasteria Kurii Rzymskiej, ale również legaci papiescy. W myśl kan. 363 legaci papiescy – ustanowieni na sposób stały – reprezentują Biskupa Rzymu wobec Kościołów partykularnych i wobec państw, do których są posłani. Wśród legatów papieskich zaś – zgodnie z postanowieniami *motu proprio* Pawła VI z 29 VI 1969 r. *Sollicitudo omnium ecclesiarum* – pierwsze miejsce zajmuje nuncjusz apostolski, który w Polsce reprezentuje Stolicę Apostolską. Por. J. Krukowski, *O naturze...*, s. 37–38, 45–46.

się on pod suwerenną władzą Stolicy Apostolskiej. Pomimo odrębnej podmiotowości Stolicy Apostolskiej i Watykanu są one ze sobą w nierozwalny sposób związane, m.in. osobą papieża, który jest głową Państwa Watykańskiego, oraz faktem, że Watykan nie ma własnych celów państwowych i w związku z tym nie ma własnej polityki zagranicznej, ale jest tylko narzędziem i gwarantem swobody wykonywania funkcji Stolicy Apostolskiej. Dlatego też w praktyce podmiotowość Watykanu oraz Stolicy Apostolskiej nie jest ściśle odróżniana. Mówi się m.in. o unii funkcjonalnej, czyli historycznym powiązaniu obu podmiotów, z czym wiąże się funkcjonalna służebność Watykanu. Stolica Apostolska może zawierać umowy zarówno we własnym imieniu, jak i w imieniu Państwa Watykańskiego²¹.

Z Watykanem Polska nie zawarła żadnej umowy dwustronnej. Przyjmując, że aktywność Watykanu i Stolicy Apostolskiej w środowisku międzynarodowym to jedna i ta sama aktywność, należałoby stwierdzić, że Państwo Kościelne nie zawiera innych umów bilateralnych niż konkordaty. Umowa taka podpisana została również z Polską.

2. Perspektywa prawa wewnętrznego

Wprawdzie w momencie podpisywania Konkordatu w polskich przepisach prawnych rangi konstytucyjnej takiego zapisu nie było, jednak jeszcze przed jego ratyfikacją weszła w życie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²² W jej art. 25 wyraźnie postanowiono, że Kościoły i inne związki wyznaniowe są w Polsce równouprawnione. Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym. Stosunki między państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są

²¹ Na przykład konwencje wiedeńskie o stosunkach dyplomatycznych i o prawie traktatów zostały podpisane przez przedstawicieli Stolicy Apostolskiej. Zob. J. Czaja, *Prawnomiędzynarodowy status Watykanu*, Warszawa 1983; J. Kukułka, op. cit., s. 16–17; A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe a Stolica Apostolska*, „Życie i Myśl” 1963, nr 11–12; W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1999, s. 148–149; J. Krukowski, *Konkordat polski...*, s. 20–24.

²² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”. Należy przypomnieć, że żaden akt prawny zarówno już obowiązujący, jak i mający się dopiero stać częścią polskiego systemu prawnego nie może zawierać norm, które byłyby niezgodne z konstytucją.

kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Najistotniejszy dla tematu jest jednak ust. 4 cytowanego unormowania, w którym stwierdzono, że stosunki między Polską a Kościołem katolickim określają: umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy²³. Tą umową międzynarodową w dalszym ciągu pozostaje Konkordat. W Polsce metoda konkordatowa miała zastosowanie w I Rzeczypospolitej i wznowiona została w II RP, czego wyrazem jest zawarcie Konkordatu z 1925 r.²⁴

Jeżeli natomiast chodzi o okres po II wojnie światowej, w opinii ks. prof. J. Krukowskiego (piszącego z perspektywy przedstawiciela Kościoła), władze funkcjonujące w ramach nowego ustroju przejęły metodę jednostronnej regulacji stosunków między państwem i Kościołem, czego oczywistym dowodem było oświadczenie Rządu Tymczasowego Jedności Narodowej z dnia 12 października 1945 r. o zerwaniu Konkordatu. Przejawem podejmowanych prób przywrócenia metody opartej na regulacjach dwustronnych były kolejne akty „porozumienia” między Episkopatem Polski i Rządem PRL w 1950 i 1956 r., które, mimo że spotkały się z aprobatą Stolicy Apostolskiej, wkrótce po podpisaniu zostały „naruszone” przez władze państwowe. Rozmowy między Stolicą Apostolską a polską Radą Ministrów w sprawie normalizacji stosunków zostały następnie podjęte w 1974 r. Istotna przeszkoda w sfinalizowaniu prowadzonych negocjacji tkwiła jednak bez wątpienia w założeniach ideologicznych,

²³ Już w preambule Konstytucji RP znalazło się „odniesienie religijne”. Stwierdzono tutaj mianowicie, że „odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej losie, my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i niepodzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł, równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski, wdzięczni naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach [...] w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem, ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej”.

²⁴ J. Krukowski przypomina, że na kształt przyjętych rozwiązań wpłynęły czynniki historyczne i socjologiczne. Pierwszym z nich była jednocząca naród rola Kościoła katolickiego w okresie rozbiorów. Kolejnym czynnikiem była przynależność do niego 75% ludności znajdującej się w granicach ówczesnego państwa. Konkordatowa gwarancja wolności Kościoła nie była absolutna. Ograniczona została bowiem swoboda Stolicy Apostolskiej w kwestii nominacji biskupów. Konkordat przyznał władzom państwowym „przywilej” ingerencji, polegający na wyrażaniu uprzedniej zgody prezydenta na nominacje biskupów przez Stolicę Apostolską. Zob. J. Krukowski, *Konkordat polski...*, s. 45–48, oraz idem, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005, s. 33.

które usiłowano wzmocnić argumentacją natury formalnej, iż zawarcie konkordatu jest niemożliwe z powodu – wpisanej do Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r.²⁵ – zasady „rozdziłu Kościoła od państwa” oraz niebezpieczeństwa naruszenia zasady równości wyznań religijnych. Najogólniej można stwierdzić, że socjalistyczne ideały pozostawały w zasadniczej sprzeczności z „pierwiastkami religijnymi”, koncentrując się na właściwym i pożądanym (przez decydentów) uporządkowaniu „życia doczesnego”.

Z przedstawionej argumentacji zrezygnowano dopiero w 1989 r., po podpisaniu „porozumień okrągłego stołu”, czego dowodem było wpisanie do ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania²⁶ postanowienia, że równouprawnienie wyznań istnieje „bez względu na formę uregulowania sytuacji prawnej” (art. 9 ust. 2 pkt 3) oraz wpisanie do ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego²⁷ możliwości regulacji między państwem i Kościołem w drodze umowy międzynarodowej, zwłaszcza w przedmiocie uznania osobowości prawnej kościelnych jednostek organizacyjnych (art. 13 ust. 1) i nominacji biskupów (art. 14). Zainicjowane przemiany ustrojowe, wiodące do demokracji, spowodowały ustąpienie przeszkód ideologicznych dotyczących ustanowienia stałych stosunków dyplomatycznych między Polską i Stolicą Apostolską oraz zawarcia umowy konkordatowej²⁸.

Stosunki dyplomatyczne z Watykanem zostały wznowione 17 lipca 1989 r. po ponad czterdziestu latach przerwy. W Warszawie ustanowiona została na nowo nuncjatura apostolska. Po zmianach politycznych, jakie zaszły w Polsce po 1989 r., i nawiązaniu stosunków dyplomatycznych

²⁵ Tekst jedn. Dz.U. 1976 Nr 7, poz. 36 ze zm.

²⁶ Ustawa z dnia 17 V 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. Nr 29, poz. 155) oraz Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 XI 2005 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. 2005 Nr 231, poz. 1965). Należy dodać, że prace nad związaniem Polski i Watykanu specjalną umową międzynarodową zostały podjęte dużo wcześniej, bowiem już w połowie lat osiemdziesiątych przygotowywany był projekt konwencji w tej sprawie. Podjęcie tych prac spowodowane było nadzieją władz PRL na zdobycie przychylności Kościoła katolickiego, którego głową był wówczas papież Polak Jan Paweł II. Władze zdawały sobie sprawę z tego, że podpisanie konwencji regulującej stosunki PRL ze Stolicą Apostolską mogłoby napotkać na zarzut niekonstytucyjności – art. 82 Konstytucji z 1952 r. Zakładano jednak, że rokowania będą długie, zaś gen. W. Jaruzelski zapowiedział (jeszcze w 1986 r.) przygotowanie nowej konstytucji, sugerując jej przyjęcie w 200-lecie Konstytucji z 1791 r., czyli w roku 1991.

²⁷ Ustawa z dnia 17 V 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 29, poz. 154).

²⁸ Por. J. Krukowski, *O naturze...*, s. 32.

obie strony postanowiły zawrzeć Konkordat. Upoważnienie do prowadzenia negocjacji w tej materii z rządem RP (odpowiednio do treści kan. 365 § 2) otrzymał od papieża nuncjusz apostolski abp J. Kowalczyk²⁹. W marcu 1990 r. Stolica Apostolska przekazała projekt konkordatu (na tym etapie rozmów zwanego jeszcze konwencją) komisji mieszanej, która naniósł swoje poprawki. Prace w komisji mieszanej trwały do października 1991 r. Następnie projekt został przesłany przez nuncjusza apostolskiego do Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a Stolicy Apostolskiej podano skład komisji do rozmów traktatowych³⁰.

Stosunkowo szybka zmiana rządów w Polsce w tym okresie nie sprzyjała zakończeniu prac nad dokumentem, o którym mowa. Końcowa runda negocjacji w sprawie ustalenia treści umowy rozpoczęła się w marcu, a ostateczny tekst Konkordatu uzgodniony został 28 maja 1993 r. Konkordat został podpisany 28 lipca 1993 r. Ze strony Stolicy Apostolskiej podpisał go nuncjusz abp J. Kowalczyk, a ze strony polskiej, w imieniu Rady Ministrów, minister spraw zagranicznych RP Krzysztof Skubiszewski. Moment podpisania wywołał pierwsze kontrowersje wokół Konkordatu, bo uczynił to rząd odwołany przez parlament. Odwrócona kolejność: najpierw zawarcie Konkordatu, później nowa konstytucja, spowodowała, że w latach 1993–1997, podczas prac nad nową konstytucją, przedstawiciele Kościoła katolickiego i związana z nim prawica polityczna wszelkimi środkami dążyli do wpisania do konstytucji przepisów już obecnych w Konkordacie. Miało to zapobiec próbom zakwestionowania Konkordatu na podstawie zarzutu jego niekonstytucyjności³¹.

Kolejne kontrowersje wokół Konkordatu budziły przede wszystkim dwie kwestie: pierwsza z nich dotyczyła konstytucyjności i procedury ratyfikacji, a druga nieujęcia w Konkordacie wszystkich kwestii związanych z finansowaniem Kościoła katolickiego³².

²⁹ W prowadzeniu negocjacji, zgodnie z obowiązującymi przepisami, nuncjusz zasięgał opinii i rady polskich biskupów.

³⁰ W skład tej komisji weszli: nuncjusz apostolski abp Józef Kowalczyk jako przewodniczący, abp Jerzy Stroba, abp Bronisław Dąbrowski, bp Alojzy Orszulik, ks. prof. Tadeusz Pieronek, ks. prof. Wojciech Góralski, ks. prof. Tadeusz Pawluk oraz ks. prof. Edward Szafrowski.

³¹ Celem było ustanowienie konstytucyjnego obowiązku regulacji stosunku między państwem a Kościołem, wyrażonej w art. 1 Konkordatu zasady wzajemnej autonomii i niezależności państwa i Kościoła w swoim zakresie, co zostało zrealizowane – art. 25 ust. 3 Konstytucji RP. Jednym z najbardziej zaangażowanych w te działania parlamentarzystów był Tadeusz Mazowiecki.

³² W tym miejscu należy przypomnieć, że kwestie finansowania (w tym podatki) Kościoła miała określić specjalna komisja, o której powołaniu mówi art. 22 ust. 2

Ponieważ państwo polskie w Konkordacie rezygnowało z części swoich funkcji (np. tzw. śluby konkordatowe), część ekspertów prawa międzynarodowego i polityków uważała, że ratyfikacja powinna odbyć się w drodze superratyfikacji. Inni zaś zwracali uwagę, że samo podpisanie umowy przez rząd, który nie miał do tego umocowania, budzi wątpliwości konstytucyjne³³. Powołano sejmową komisję nadzwyczajną do zbadania zgodności Konkordatu z nową konstytucją, która stwierdziła, że narusza on niektóre jej postanowienia. To zaś stało się podstawą sformułowania wniosku w 1997 r. do Trybunału Konstytucyjnego, popartego podpisami 126 parlamentarzystów, przede wszystkim z SLD i UP. Niestety, wniosek ten formalnie nigdy nie został złożony. W rezultacie Konkordat w zakresie jego treści oraz procedury ratyfikacji nie był przedmiotem badań orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Ani Rzecznik Praw Obywatelskich, ani prezydent RP, choć nakłaniani przez organizacje pozarządowe, nie skorzystali

Konkordatu. Wyjaśnia je Deklaracja z dnia 15 IV 1997 r., o której będzie jeszcze mowa. Jej § 6 stanowi: „Konkordat uznaje określone ustawodawstwem polskim kompetencje organów państwowych do regulowania kwestii finansowych i podatkowych kościelnych osób prawnych i fizycznych. W tym celu strona państwowa zapozna się z opinią strony kościelnej w łonie odpowiedniej komisji, o której mowa w artykule 22 ust. 2 i 3”. Komisja ta nigdy nie powstała, zaś finansowanie z pieniędzy publicznych kolejnych instytucji kościelnych odbywa się niejako „obok” Konkordatu. *Expressis verbis* Konkordat zobowiązuje państwo polskie do finansowania tylko dwóch uczelni, zaś opodatkowanie Kościoła, mimo że posiada on ogromne, zgromadzone także w ostatnich latach majątki, jest minimalne lub prawie zerowe. Zob. np. M. Winiarczyk-Kossakowska, op. cit.

³³ Obowiązująca wówczas konstytucja nakazywała w art. 82 regulować sytuację prawną i majątkową Kościoła katolickiego w formie ustawy. Przepis ten jako *lex specialis* wyłączał możliwość zastosowania *lex generalis*, czyli uprawnień rządu do zawierania umów międzynarodowych, zawartego w art. 52 ust. 7. Zgoda na jego ratyfikację dokonana została zwykłą większością głosów, mimo że Konstytucja z 2 IV 1997 r. wymagała kwalifikowanej większości 2/3 głosów, gdyż Konkordat przekazuje kompetencje organów państwowych w niektórych sprawach organizacji międzynarodowej (art. 90 ust. 2). Duchowny przyjmujący od nupturientów oświadczenie woli pełni funkcję urzędnika stanu cywilnego i stosuje przepisy prawa kanonicznego, które jest prawem obcym, gdyż w jego tworzeniu państwo polskie nie uczestniczy. Przez uznawanie małżeństw kanonicznych za skuteczne w świeckim prawie małżeńskim Konkordat narusza konstytucyjną niezależność państwowego porządku prawnego i jego funkcjonalną niezależność od porządku kościelnego. Za wymogiem kwalifikowanej większości przemawiał również fakt, że art. 22 Konkordatu przewiduje powołanie przez Polskę i Stolicę Apostolską wspólnej komisji, która rozpatrywać ma zmiany w polskim ustawodawstwie finansowym dotyczącym instytucji i dóbr kościelnych. Jak zauważa M. Pietrzak, ograniczona została w ten sposób suwerenność państwa polskiego w sprawach finansowych.

z przysługującego im prawa wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie³⁴.

Obowiązującym w Polsce prawem Konkordat stał się jednak dopiero w roku 1998, kiedy to najpierw sejm wyraził zgodę na jego ratyfikację przez prezydenta RP ustawą z dnia 8 stycznia³⁵, a następnie 25 marca doszło do wymiany między stronami dokumentów ratyfikacyjnych³⁶. Zgodnie z treścią Oświadczenia rządowego z dnia 3 kwietnia 1998 r.³⁷ Konkordat wszedł w życie 25 kwietnia 1998 r.³⁸ W ten sposób dwie niezależne i autonomiczne społeczności po ponad siedemdziesięcioletniej przerwie dokonały wzajemnego ułożenia łączących je relacji.

W okresie między podpisaniem a wejściem w życie omawiany dokument stanowił przedmiot licznych komentarzy. Rzecz oczywista, można było zauważyć dwie tendencje – jedną wyrażającą się w tym, że samo przyznanie Kościołowi „należnego” mu miejsca w życiu publicznym jest czymś ważnym i wartościowym samym w sobie, i drugą, w ramach której na Konkordat patrzono w sposób bardziej obiektywny i merytoryczny³⁹.

Opublikowana odrębnie w Monitorze Polskim z 1998 r.⁴⁰ jako oświadczenie rządowe z dnia 26 stycznia Deklaracja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z 15 kwietnia 1995 r. w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską podpisanego w dniu 28 lipca 1993 r. – wyjaśnia w siedmiu

³⁴ Zob. np. M. Winiarczyk-Kossakowska, op. cit., oraz M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2003, s. 211–212.

³⁵ Dz.U. 1998 Nr 12, poz. 42.

³⁶ Ze strony Kościoła, zgodnie z obowiązującymi przepisami, ratyfikacji Konkordatu dokonał papież Jan Paweł II. Następnie, po wymianie dokumentów, przedmiotowy akt prawny ogłoszono w *Acta Apostolicae Sedis*.

³⁷ Oświadczenie rządowe z dnia 3 IV 1998 r. w sprawie wymiany dokumentów ratyfikacyjnych Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie dnia 28 VII 1993 r. (Dz.U. 1998 Nr 51, poz. 319).

³⁸ P. Samerek, *Stolica Apostolska*, w: *Polityka zagraniczna RP 1989–2002*, pod red. R. Kuźniara, K. Szczepanika, Warszawa 2002, s. 192 i n.; E. Haliżak, R. Kuźniar, *Stosunki międzynarodowe. Genezą, strukturą, dynamiką*, Warszawa 2006, s. 506; J. Krukowski, *O naturze...*, s. 37 i n.; W. Adamczewski, op. cit., s. 96; oraz I. Skubiś, *Wywiad z bp. A. Orszulikiem*, „Tygodnik Katolicki Niedziela” 1 VIII 1993 r., nr 31; *Prawda o Konkordacie*, op. cit., s. 148 i n.

³⁹ Wyrazem pierwszej z nich są chociażby wielokrotnie cytowane opinie ks. J. Krukowskiego. Wyrazem drugiej są np. poglądy M. Pietrzaka, o których będzie jeszcze mowa, jak również M. Winiarczyk-Kossakowskiej, Joanny M. Karolczak (zob. <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,2923>), J. Wisłockiego (zob. <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3029/q-Kwestia.zgodnosc.Konkordatu.z.Konstytucja>) czy T. Zielińskiego (zob. <http://isp.org.pl/uploads/filemanager/pliki/sprawozdanieOSTANMG.pdf>) (dostęp: 16 XII 2015).

⁴⁰ M.P. Nr 4, poz. 51.

punktach część wątpliwości interpretacyjnych podnoszonych w czasie dyskusji nad jego ratyfikacją. Oświadczenie stwierdza, że treść deklaracji przedstawiona została do publicznej wiadomości. Deklaracja była przygotowana przez rząd W. Cimoszewicza i uzgodniona ze Stolicą Apostolską. Jej przedstawiciele, godząc się na deklarację jednostronną, pragnęli uniknąć jakiegokolwiek pozoru renegocjacji Konkordatu, aby nie podważać autorytetu papieża, który czuł się odpowiedzialny za jego treść. W świetle art. 31 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. wykładnia przepisów Konkordatu zawartych w deklaracji obowiązuje obydwie strony. Dlatego, jak słusznie zauważa M. Pietrzak, należy uznać deklarację za nieodłączną część Konkordatu. Od dnia jego wejścia w życie obowiązują one z uwzględnieniem wykładni polskiej deklaracji⁴¹.

Wymaga podkreślenia, że, jak już wspomniano na samym wstępie, Konkordat jest umową szczególną, mającą niejako tę samą stronę występującą w dwóch różnych rolach. Raz są to obywatele państwa, w imieniu których jego władze ratyfikują umowę, za drugim razem są to ci sami obywatele (w praktyce nie ma tutaj pełnej zbieżności i stanowią oni przeważającą część ogółu obywateli⁴²) – katolicy, stanowiący Kościół katolicki w Polsce, w imieniu których ratyfikuje Konkordat upoważniony przedstawiciel Stolicy Apostolskiej. Ta międzynarodowa umowa jest więc zawierana przez nich samych z nimi samymi dla nich samych, nie dotycząc przy tym obywateli innych wyznań czy religii, których „status wyznaniowy” powinien być, jak wynika z treści art. 25 ust. 5 Konstytucji RP z 1997 r., określony w ustawach uchwalonych na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z właściwymi przedstawicielami Kościołów i związków wyznaniowych, do których osoby takie przynależą. Konkordat jest aktem prawnym określającym prawa polskich katolików ze względu na ich przyrodzone prawo do religii i tworzącym gwarancje realizacji prawa do religii⁴³.

W praktyce, jak słusznie zauważa I. Skubiś, stanowi on doniosły akt, mocą którego Kościół katolicki i państwo polskie, dwie społeczności

⁴¹ M. Pietrzak, op. cit., s. 211.

⁴² Analiza różnych źródeł pozwala stwierdzić, że liczba zadeklarowanych katolików w Polsce wynosi ok. 90%. Systematycznie do Kościoła (aczkolwiek nie w każdą niedzielę) uczęszcza jednak 58% Polaków. Zob. M. Przeciszewski, *Kościół katolicki w Polsce dziś*, <http://dziedzictwo.ekai.pl/text.show?id=4501> (dostęp: 18 XII 2015).

⁴³ Idąc jeszcze dalej, należałoby stwierdzić, że katolicy mają prawo do tego, by w państwie, którego są obywatelami, zostały uregulowane stosunki z Kościołem, do którego należą. Zob. art. 25 ust. 5 Konstytucji RP. Por. A. Grześkowiak, op. cit., s. 74–75.

niezależne i autonomiczne, dokonały – na płaszczyźnie międzynarodowej – uregulowania wzajemnych stosunków. Kierując się właściwie rozumianym dobrem wspólnym, układające się strony doprowadziły w ten sposób do pomyślnego zwieńczenia długotrwałego procesu normalizacji w relacjach Kościół–państwo na ziemi polskiej. Ponieważ zaś ostatecznym punktem ich odniesienia pozostaje zawsze człowiek – będący jednocześnie obywatelem państwa i członkiem Kościoła, można stwierdzić, iż to właśnie dobru człowieka powinna służyć w pierwszej kolejności umowa konkordatowa⁴⁴.

Nie można w żadnym wypadku uznać, że umowa (konkordat) zawarta ze Stolicą Apostolską (Watykanem) jest typową umową „o przyjaźni i współpracy”. Ze względu na całkowitą rozbieżność merytoryczną (odmienny przedmiot regulacji) nie może ona być porównywana z innymi tego typu umowami (noszącymi zazwyczaj nazwę „traktatów” lub „układów”).

Specyfika konkordatu jako konwencji (umowy) międzynarodowej leży przede wszystkim w tym, że jedną z zawierających stron jest Stolica Apostolska, a jej przedmiotem są gwarancje wolności religijnej. Jakkolwiek w czasach współczesnych ochrona wolności religijnej stała się przedmiotem wielostronnych konwencji dotyczących poszanowania praw człowieka, konkordat zachował swoją oryginalność. Podczas gdy konwencje multilateralne odznaczają się wysokim stopniem abstrakcji i dotyczą wyłącznie poszanowania wolności religijnej w wymiarze indywidualnym, to umowy konkordatowe odznaczają się uszczegółowieniem gwarancji wolnościowych w wymiarze jednostkowym oraz zawierają gwarancje wolności religijnej w wymiarze wspólnotowym, co przesądza o ich oryginalności. Konkordat jest konwencją (umową) bilateralną, której strony występują *tamquam iure partes*, czyli na zasadzie ścisłej równości⁴⁵.

Z punktu widzenia historii, a także zasad prawa międzynarodowego oraz założeń kościelnych prawa publicznego, konkordat należy postrzegać jako sprawdzony i właściwy instrument prawny służący bliższemu sprecyzowaniu gwarancji wolności religijnej zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i wspólnotowym (w sensie wspólnoty

⁴⁴ I. Skubiś, *Od Redakcji*, w: *Prawda o Konkordacie*, op. cit., s. 3.

⁴⁵ Taki sam postulat realizowały tzw. ustawy konfesyjne, uchwalone na podstawie zawartych przez Radę Ministrów z Kościołami tzw. samoistnych umów. Zob. np. P. Borecki, *Autonomia Kościołów i innych związków wyznaniowych we współczesnym prawie polskim*, „Przegląd Religioznawczy” 2011, nr 3(241), s. 138.

Kościoła), w sposób dostosowany do potrzeb istniejących tak w Polsce, jak i w każdym innym kraju. Jak podkreśla W. Góralski, ponieważ w nauce Soboru Watykańskiego II podstawą wolności religijnej jest godność osoby ludzkiej, umowa konkordatowa stanęła na straży tej godności. W opinii tego autora w zawieraniu umowy z państwem Kościołowi nie chodzi o jakiegokolwiek przywileje⁴⁶. Konkordat nie ogranicza w żaden sposób wolności religijnej należnej innym, poza wspólnotą katolików, wspólnotom religijnym. Nie jest on środkiem zmierzającym do stworzenia państwa wyznaniowego (teokratycznego) i nie narusza praw innych wyznań⁴⁷.

W. Góralski zauważa również, że podczas gdy nowe konkordaty, zawierane z takimi państwami Europy Zachodniej jak Hiszpania i Włochy, zmierzały z założenia do zmiany wyznaniowego charakteru państwa katolickiego na państwo laickie, Konkordat polski miał na celu przejście od ateistycznego państwa totalitarnego, które ograniczało wolność religijną, do państwa demokratycznego laickiego. Dlatego właśnie do przedmiotowego aktu prawnego wprowadzone zostały takie gwarancje wolnościowe, których nie było w dotychczasowym ustawodawstwie polskim, a które zmierzają do poszerzenia zakresu wolności w życiu społecznym.

Jako uzupełnienie należy dodać, że laicki (awyznaniowy) charakter państwa oznacza przede wszystkim odrzucenie istnienia religii panującej i więzów organizacyjnych łączących instytucje państwowe z wyznaniowymi. Państwo nie wyznaje wiary, a działalność jego organów nie łączy się z obrzędami religijnymi. Wewnątrz i na zewnątrz budynków państwowych nie są umieszczane znaki i symbole religijne. Funkcje państwowe nie są wykonywane przez Kościoły i związki wyznaniowe, a zadania religijne przez organy i instytucje państwowe.

Jak podkreśla M. Pietrzak, państwo laickie chroni prawo do religii, stwarza swoim obywatelom możliwość wyznawania rozmaitych religii, ale nie popiera żadnej z nich. Nie interesuje się wyznaniem i przekonaniami w sprawach religijnych swoich obywateli. Uznaje swą niekompetencję do regulowania spraw natury religijnej (dogmaty, doktryna,

⁴⁶ W konstytucji soborowej *Gaudium et spes* stwierdzono, że Kościół „nie pokłada swych nadziei w przywilejach ofiarowanych mu przez władzę państwową; co więcej, wyrzeknie się korzystania z pewnych praw legalnie nabytych, skoro się okaże, że korzystanie z nich podważa szczerłość jego świadectwa, albo że nowe warunki życia domagają się innego układu stosunków (część 76).

⁴⁷ Por. W. Góralski, *O czym mówi Konkordat?*, w: *Prawda o Konkordacie*, op. cit., s. 13–15.

kult, liturgia, kształcenie duchownych, organizacja) i wyrażania opinii czy ocen w kwestiach wiary bądź poglądów filozoficznych. Nie istnieje ustawodawstwo państwowe dotyczące spraw wewnętrznych Kościołów i związków wyznaniowych. Państwo nie ingeruje w te sprawy, nie rozstrzyga sporów powstałych na tle religijno-wyznaniowym ani nie wykonuje decyzji władz kościelnych. Jest natomiast kompetentne do rozpatrywania spraw regulowanych przez prawo państwowe, a dotyczących osób duchownych lub zakonnych bądź Kościołów i związków wyznaniowych.

Kościoły i związki wyznaniowe mają zapewnioną swobodę funkcjonowania (pod warunkiem, że ich działalność nie narusza obowiązującego prawa państwowego) oraz autonomię, z którą łączy się posiadanie własnego systemu organizacyjnego i tworzenie własnego systemu norm prawnych, w procesie powstawania i nowelizowania których państwo nie uczestniczy, a które nie wywołują bezpośrednio skutku w państwowym porządku prawnym⁴⁸.

Jak wyraźnie wynika z cytowanych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., odzwierciedlających ideę dobrowolności wyznawania i równości religii w państwie wyznaniowym, pomimo że został on wyróżniony poprzez przytoczenie konkretnej nazwy, sytuacja Kościoła katolickiego nie różni się formalnie od sytuacji innych Kościołów działających w Polsce w tym sensie, że również przed nimi stoją analogiczne możliwości formalnego określenia kształtu ich stosunków z państwem polskim.

Przedmiotowy akt prawny regulujący stosunki Polski z Kościołem katolickim, a więc realny zakres przysługującej mu autonomii (uprawnień), składa się z preambuły oraz 29 artykułów. Jego objętość jest zatem niewielka, co stanowi konsekwencję tego, że jego normy w przeważającej części mają charakter norm odsyłających do prawa polskiego, tj. do ustaw już obowiązujących (w tym m.in. do wspomnianych ustaw z 17 maja 1989 r.)⁴⁹. Stanowią też zobowiązanie się państwa do

⁴⁸ Zob. M. Pietrzak, *Model stosunków państwo–Kościół w świetle ustaw wyznaniowych z 17 maja 1989 roku*, w: *Kościół i prawo*, t. 12, pod red. J. Krukowskiego, F. Lempy, F.J. Mazurka, Lublin 1994, s. 19 i n.; J. Krukowski, *O naturze...*, s. 51.

⁴⁹ Zgodność Konkordatu z ustawą o gwarancjach wolności sumienia i wyznania jest osobną kwestią, na której omówienie należałoby poświęcić więcej miejsca. Dość stwierdzić, że np. praktykowana na gruncie zapisów konkordatowych ustna forma powiadomienia o osobie nominowanej na biskupa diecezjalnego jest niezgodna z treścią art. 14 ust. 2 tej ustawy. Zob. np. P. Borecki, *Respektowanie polskiego konkordatu z 1993 r. – wybrane problemy*, „Przegląd Religioznawczy” 2013, nr 1(247), s. 216.

wprowadzenia nowych regulacji ustawowych. Przepisy Konkordatu mają charakter normy ogólnej w tym znaczeniu, że wymagają uszczegółowienia w polskim ustawodawstwie zwykłym.

W pięciu artykułach znajdujących się na początku części merytorycznej Konkordatu zawarte zostały zasady ogólne, będące niejako podstawą do regulacji bardziej szczegółowych, występujących później. W art. od 7 do 26 znalazły się postanowienia odnoszące się do poszczególnych dziedzin, w których, czy też przez które, Kościół katolicki w Polsce wykonuje swoją misję.

Wśród postanowień umowy konkordatowej figurują przede wszystkim postanowienia o charakterze konstytucyjnym, nie brak jednak czasem sformułowań czysto deklaracyjnych. Poszczególne artykuły, składające się z reguły z kilku ustępów, odnoszą się do różnych dziedzin objętych niezbędną regulacją prawną⁵⁰.

Konkordat sytuje prawa katolików w Polsce na trzech zasadniczych płaszczyznach. Pierwsza dotyczy jednostkowych praw katolików tworzących Kościół katolicki⁵¹, druga określa prawa Kościoła jako wspólnoty katolików, trzecia wskazuje na pola możliwej współpracy między wspólnotą Kościoła i państwa⁵².

W jego części wstępnej stwierdzone zostało, że strony, czyli Stolica Apostolska oraz Rzeczpospolita Polska, postanowiły go zawrzeć, dążąc do trwałego i harmonijnego uregulowania wzajemnych stosunków, biorąc pod uwagę fakt, że religia katolicka jest wyznawana przez większość społeczeństwa polskiego, podkreślając posłannictwo Kościoła

⁵⁰ Por. W. Góralski, *O czym mówi...*, s. 16–18.

⁵¹ Jeżeli chodzi o tę płaszczyznę, w Konkordacie znalazły się postanowienia wyrażające szczegółowe treści prawa do religii i odpowiadające standardom międzynarodowym tego prawa. Obejmują one: 1. zapewnienie przez Rzeczpospolitą Polską wolności sprawowania przez Kościół katolicki kultu publicznego, 2. grzebanie zmarłych w miejscach przeznaczonych do tego przez właściwą władzę kościelną, 3. czczenie dni świątecznych i niedziel, 4. prawo rodziców do religijnego wychowania dzieci, w tym do nauczania religii w przedszkolach i szkołach, gdy taka jest wola tym zainteresowanych. Z tym połączyć należy prawo do uczenia się religii przez katechezy, w tym duszpasterstwo akademickie, oraz prawo do tworzenia i kształcenia się w katolickich placówkach oświatowych i wychowawczych – przedszkolach, szkołach, szkołach wyższych, seminariach duchownych, instytucjach naukowo-badawczych. Konkordat wskazuje, że szkoły katolickie i placówki oświatowe będą dotowane przez państwo lub samorządy z tego względu, że rodzice mają prawo do wyboru szkół dla dzieci zgodnie z przekonaniami moralnymi i religijnymi i z tego powodu nie mogą ponosić dodatkowych lub niesprawiedliwych kosztów. Ponadto Konkordat poręcza możliwość korzystania z posług religijnych według potrzeb wierzących, w miejscach, gdzie oni się znajdują.

⁵² Por. A. Grześkowiak, *op. cit.*, s. 76 i n.

katolickiego, rolę odegraną przez Kościół w tysiącletnich dziejach państwa polskiego oraz znaczenie pontyfikatu Jego Świątobliwości Papieża Jana Pawła II dla współczesnych dziejów Polski, zważywszy przełomowe znaczenie odzyskania niepodległości i suwerenności przez państwo polskie oraz w trosce o jego pomyślny rozwój, stwierdzając doniosły wkład Kościoła w rozwój osoby ludzkiej i umacnianie moralności, kierując się wymienionymi wartościami oraz powszechnymi zasadami prawa międzynarodowego, łącznie z normami dotyczącymi poszanowania praw człowieka i podstawowych swobód oraz wyeliminowania wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji z powodów religijnych; uznając, że fundamentem rozwoju wolnego i demokratycznego społeczeństwa jest poszanowanie godności osoby ludzkiej i jej praw, jak również uwzględniając nową strukturę administracyjną Kościoła w Polsce, ustanowioną bullą papieską *Totus Tuus Poloniae populus*.

Podkreślono przy tym, że decydując o takiej, a nie innej postaci merytorycznej przedmiotowej umowy, Polska uwzględniła swe zasady konstytucyjne i ustawy, a Stolica Apostolska – dokumenty Soboru Watykańskiego II dotyczące wolności religijnej i stosunków pomiędzy Kościołem a wspólnotą polityczną oraz przepisy prawa kanonicznego.

W artykule pierwszym stwierdzone zostało, że Rzeczpospolita Polska i Stolica Apostolska potwierdzają, iż państwo i Kościół katolicki są – każde w swej dziedzinie – niezależne i autonomiczne oraz zobowiązują się do pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego. W ocenie J. Krukowskiego wpisana do tego przepisu zasada oznacza bez wątpienia przejście od separacji wrogiej do separacji skoordynowanej, jaka ma miejsce w niektórych państwach demokratycznych Europy Zachodniej, takich jak Niemcy, Austria, Włochy czy Hiszpania. Nie można nie podzielić zdania tego autora, że uznanie potrzeby współdziałania obu społeczności, o których mowa w art. 1 Konkordatu, stanowi rację ustanowienia szczegółowych norm, jakie wpisane zostały do kolejnych przepisów⁵³.

Zasada autonomii i niezależności Kościoła katolickiego jest najważniejszym prawem gwarantowanym przez Konkordat. Kościół (podobnie zresztą jak państwo) jest sam w sobie wspólnotą i tylko on może o sobie decydować. Rządzi się własnymi prawami i żaden podmiot zewnętrzny nie może wyznaczać jego zachowań lub przesądzać o ich treści. W opinii

⁵³ Część wstępna i art. 1 Konkordatu. Por. J. Krukowski, *O naturze...*, s. 57–58.

przedstawicieli doktryny inspirowanych „duchem religii” państwo (laickie, nieuzurpujące sobie władzy nad wszelkimi sferami życia obywateli) nie może mieszać się w wewnętrzne sprawy Kościoła ani w jego misję, ani struktury, ani sprawy personalne⁵⁴. Oczywiście i niestwarzające pola do konfliktów stwierdzenie to będzie, jeżeli chodzi o decyzje podejmowane w ramach Kościoła na obszarze podlegającym jego zwierzchnictwu administracyjnemu. Kwestią kluczową będzie przy tym, co uznamy za „sprawy wewnętrzne”. Co do wymienionych sfer – można przyznać rację. Należy jednak pamiętać, że każdy podmiot znajdujący się na obszarze obcego, suwerennego państwa podlega jego prawu, od przepisów regulujących zasady ruchu drogowego i służących utrzymaniu bezpieczeństwa w nim, poczynając. Nie może funkcjonować zupełnie poza tymi normami.

W dalszych przepisach Konkordat potwierdza kontynuację misji przedstawicieli dyplomatycznych stron służącej utrzymaniu i umacnianiu więzi pomiędzy nimi⁵⁵ oraz zapewnia Kościołowi katolickiemu i jego osobom prawnym i fizycznym swobodę utrzymywania stosunków i komunikowania się ze Stolicą Apostolską, z Konferencjami Episkopatów, z Kościołami partykularnymi, a także między sobą i z innymi wspólnotami, instytucjami, organizacjami i osobami w kraju i za granicą⁵⁶.

Istotny jest art. 4 Konkordatu, w którym Rzeczpospolita Polska uznała osobowość prawną Kościoła katolickiego oraz wszystkich instytucji kościelnych terytorialnych i personalnych, które uzyskały taką osobowość na podstawie przepisów prawa kanonicznego⁵⁷. Jak łatwo zauważyć, kryterium decydującym i przesądzającym jest tutaj uzyskanie przez dany podmiot osobowości prawnej w świetle przepisów prawa kanonicznego albo wystąpienie przez władzę kościelną z odpowiednim wnioskiem.

W następnej kolejności zapewniono Kościołowi katolickiemu w Polsce (bez względu na obrządek) swobodne i publiczne pełnienie jego misji, łącznie z wykonywaniem jurysdykcji oraz zarządzaniem i administrowaniem jego sprawami na podstawie prawa kanonicznego, potwierdzono jego prawo do tworzenia właściwych mu struktur⁵⁸

⁵⁴ Por. A. Grześkowiak, op. cit., s. 81.

⁵⁵ Stwierdzono, że nuncjusz apostolski rezyduje, jak dotychczas, w stolicy Polski, a polski ambasador nadzwyczajny i pełnomocny – przy Stolicy Apostolskiej w Rzymie.

⁵⁶ Art. 2 i 3 Konkordatu.

⁵⁷ Inne instytucje kościelne mogą na wniosek władzy kościelnej uzyskać osobowość prawną na podstawie prawa polskiego. Władza kościelna dokonuje stosownego powiadomienia kompetentnych organów państwowych (art. 4 Konkordatu).

⁵⁸ Dotyczy to w szczególności erygowania, zmieniania i znoszenia prowincji kościelnych, archidiecezji, diecezji, ordynariatu polowego, administratur apostolskich, prałatur

(zastrzegając przy tym, że żadna część terytorium polskiego nie będzie włączona do diecezji lub prowincji kościelnej mającej swą stolicę poza granicami Polski, żadna diecezja mająca swą stolicę w Polsce nie będzie się rozciągała poza granice państwa polskiego, żaden biskup należący do Konferencji Episkopatu Polski nie będzie należał do krajowej Konferencji Episkopatu w innym państwie, a biskup niebędący obywatelem polskim nie będzie należał do Konferencji Episkopatu Polski i nie będzie sprawował jurysdykcji w Polsce, wyjąwszy legata lub innego wysłannika papieskiego); potwierdzono, że urzędy kościelne obsadza tylko kompetentna władza kościelna zgodnie z przepisami prawa kanonicznego, a mianowanie i odwoływanie biskupów należy wyłącznie do Stolicy Apostolskiej (przy czym biskupem w Polsce może być tylko obywatel polski); zapewniono Kościołowi wolność sprawowania kultu (odpowiednio do treści przepisu dotyczącego swobodnego i publicznego pełnienia misji), gwarantując, z możliwymi wyjątkami, nienaruszalność miejscom przeznaczonym przez właściwą władzę kościelną do sprawowania kultu i grzebania zmarłych⁵⁹, jak również wskazano konkretne dni wolne od pracy (rozszerzenie tego wykazu może nastąpić na podstawie porozumienia stron)⁶⁰.

Postanowienie art. 5 Konkordatu, zapewniające Kościołowi katolickiemu w Polsce swobodne i publiczne pełnienie jego misji, ma fundamentalne znaczenie, albowiem, jak słusznie zauważa W. Góralski, wynikają z niego wszystkie inne gwarancje przyznane Kościołowi, jego instytucjom i osobom⁶¹.

Należy zwrócić uwagę na art. 10 Konkordatu dotyczący małżeństw kanonicznych. Określono w nim, jakie warunki muszą spełnić małżonkowie (nupturienci), żeby małżeństwo takie mogło wywrzeć skutki, jakie pociąga za sobą zawarcie małżeństwa zgodnie z prawem polskim⁶²,

personalnych i terytorialnych, opactw terytorialnych, parafii, instytucji życia konsekrowanego i stowarzyszeń życia apostolskiego oraz innych kościelnych osób prawnych.

⁵⁹ Nienaruszalność cmentarzy katolickich, podobnie zresztą jak miejsc kultu bożego, oznacza wyjęcie ich spod jurysdykcji państwa (choć nie absolutnie, na co wskazuje kończąca część art. 8 ust. 3 Konkordatu). Por. W. Góralski, *O czym mówi...*, s. 26.

⁶⁰ Stwierdzone zostało, że wolne od pracy są niedziele i następujące dni świąteczne: 1 stycznia – uroczystość Świętej Bożej Rodzicielki Maryi (dzień Nowego Roku); drugi dzień Wielkanocy; dzień Bożego Ciała; 15 sierpnia – uroczystość Wniebowzięcia Najświętszej Maryi Panny; 1 listopada – dzień Wszystkich Świętych; 25 grudnia – pierwszy dzień Bożego Narodzenia; 26 grudnia – drugi dzień Bożego Narodzenia (art. 5–9 Konkordatu).

⁶¹ Por. W. Góralski, *O czym mówi...*, s. 19.

⁶² Między nupturientami nie mogą istnieć przeszkody wynikające z prawa polskiego, muszą oni złożyć przy zawieraniu małżeństwa zgodne oświadczenie woli dotyczące

i uregulowano kwestię przygotowania się do małżeństwa oraz orzekania (właściwość) o ważności małżeństwa i w sprawach małżeńskich⁶³.

W ocenie interpretatorów związanych ze „stroną kościelną” na skutek wprowadzenia małżeństwa „konkordatowego” nie zaszły żadne zmiany w dotychczasowej praktyce oddzielenia od siebie dwóch porządków prawnych⁶⁴. Inaczej sądzą interpretatorzy powołani „po linii merytorycznej”. M. Pietrzak jednoznacznie stwierdza, że przepisy Konkordatu normujące tryb zawierania małżeństwa cywilnego naruszają postanowienia art. 25 ust. 3 Konstytucji RP, przewidującego niezależność funkcjonalną organów publicznych i organów kościelnych przez powierzenie duchownym funkcji urzędnika stanu cywilnego – przyjmowanie od nupturientów oświadczenia woli w sprawie wywarcia skutków cywilnych przez małżeństwo kanoniczne, badanie dokumentów o braku przeszkód do zawarcia małżeństwa cywilnego, przekazywanie dokumentacji sporządzanej według wymagań prawa państwowego urzędnikowi stanu cywilnego, niezbędnej dla spisania przez niego aktu zawarcia małżeństwa⁶⁵.

Strony Konkordatu zadeklarowały w nim wolę współdziałania na rzecz obrony i poszanowania instytucji małżeństwa i rodziny będących fundamentem społeczeństwa oraz podkreśliły wartość rodziny, przy czym Stolica Apostolska, ze swej strony, potwierdziła naukę katolicką o godności i nierozzerwalności małżeństwa⁶⁶.

wywarcia takich skutków, a ponadto zawarcie małżeństwa musi zostać wpisane w aktach stanu cywilnego na wniosek przekazany urzędowi stanu cywilnego w terminie pięciu dni od zawarcia małżeństwa (termin ten ulega przedłużeniu, jeżeli nie został dotrzymany z powodu siły wyższej, do czasu ustania tej przyczyny).

⁶³ Orzekanie o ważności małżeństwa kanonicznego, a także w innych sprawach małżeńskich przewidzianych w prawie kanonicznym, należy do wyłącznej kompetencji władzy kościelnej. W zakresie skutków określonych w prawie polskim orzekanie w sprawach małżeńskich należy do wyłącznej kompetencji sądów państwowych (art. 10 Konkordatu).

⁶⁴ Umowa konkordatowa nie zniosła instytucji rozvodu czy unieważnienia, nie uszczupliła też w niczym dotychczasowej jurysdykcji państwa w przedmiocie małżeństwa. Orzeczenia kościelne (sądowe i administracyjne) nie mają żadnego znaczenia wobec państwa, a orzeczenia sądów i trybunałów państwowych nie mają żadnego waloru wobec Kościoła. Oba porządki żyją niejako swoim życiem. Zob. W. Góralski, *Orzekanie w sprawach małżeńskich według Konkordatu*, w: *Prawda o Konkordacie*, op. cit., s. 137.

⁶⁵ Zob. np. M. Pietrzak, *Kwestia zgodności Konkordatu z Konstytucją*, <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3041> (dostęp: 17 XII 2015).

⁶⁶ Z trzech stwierdzeń układających się stron, jakie znalazły się w tym artykule, dwa są deklaracjami dwustronnymi, jedno zaś pochodzi wyłączenie od Stolicy Apostolskiej (art. 11 Konkordatu).

Szczegółnej wymowy nabiera przy tym określenie małżeństwa i rodziny „fundamentem społeczeństwa”. Małżeństwo i konstytuująca się przez nie rodzina stanowią fundament zarówno dla państwa, jak i dla Kościoła. Każda z tych społeczności pozostaje w stosunku do rodziny w bliskiej relacji, nacechowanej *sui generis* opiekuńczością, podobnie zresztą jak odniesienie rodziny do Kościoła i państwa zaznacza się zrozumiałą bliskością, pominąwszy więź oficjalną. Wolę współdziałania zawierających umowę konkordatową stron na rzecz obrony oraz poszanowania instytucji małżeństwa i rodziny należy uznać za zrozumiałą, a przy tym niezmiernie cenny przejaw dostrzegania wspólnych dla państwa i Kościoła obszarów partnerskiego zaangażowania⁶⁷.

Następnie Rzeczpospolita Polska zagwarantowała drugiej stronie umowy, że szkoły publiczne podstawowe i ponadpodstawowe oraz przedszkola prowadzone przez organy administracji państwowej i samorządowej będą organizowały zgodnie z wolą zainteresowanych naukę religii w ramach planu zajęć szkolnych i przedszkolnych⁶⁸, a dzieci i młodzież katolicka przebywająca na koloniach i obozach oraz korzystająca z innych form zbiorowego wypoczynku będzie miała zapewnioną możliwość wykonywania praktyk religijnych, a w szczególności uczestniczenia we mszy św. w niedziele i święta.

Kościółowi katolickiemu zapewniono prawo zakładania i prowadzenia placówek oświatowych i wychowawczych, w tym przedszkoli oraz szkół wszystkich rodzajów, zgodnie z przepisami prawa kanonicznego

⁶⁷ Por. W. Góralski, *O czym mówi...*, s. 20–21.

⁶⁸ Z treści przedmiotowej umowy wynika, że program nauczania religii katolickiej oraz podręczniki opracowuje władza kościelna i podaje je do wiadomości kompetentnej władzy państwowej. Nauczyciele religii muszą mieć upoważnienie (*missio canonica*) od biskupa diecezjalnego. Cofnięcie tego upoważnienia oznacza utratę prawa do nauczania religii. Kryteria wykształcenia pedagogicznego oraz forma i tryb uzupełniania tego wykształcenia będą przedmiotem uzgodnień kompetentnych władz państwowych z Konferencją Episkopatu Polski. W sprawach treści nauczania i wychowania religijnego nauczyciele religii podlegają przepisom i zarządzeniom kościelnym, a w innych sprawach przepisom państwowym. Kościół katolicki korzysta przy tym ze swobody prowadzenia katechezy dla dorosłych, łącznie z duszpasterstwem akademickim. W tym miejscu nie można pominąć faktu, że regulacja dotycząca organizowania nauki religii w przedszkolach od początku budziła kontrowersje. Twierdzono, że Kościół poszerza swoje przywileje w sferze oświaty, narzucając przymus religijny nawet wobec dzieci uczęszczających do przedszkola. Jako kontrargument podnoszono, że lekcje religii w szkołach i przedszkolach organizowane są w myśl prawa rodziców do religijnego wychowania dzieci, przy uznaniu zasady tolerancji oraz zgodnie z wolą zainteresowanych. Zob. J. Kurski, *Czyj Konkordat*, „Gazeta Wyborcza” 28 I 1994. Por. W. Góralski, *O czym mówi...*, s. 24–25.

i na zasadach określonych przez odpowiednie ustawy, a także prawo do swobodnego zakładania i prowadzenia szkół wyższych, w tym uniwersytetów, odrębnych wydziałów i wyższych seminariów duchownych oraz instytutów naukowo-badawczych.

Przedmiotem regulacji stała się kwestia opieki duszpasterskiej nad żołnierzami wyznania katolickiego w czynnej służbie wojskowej (w tym również zawodowej) oraz zapewnienia warunków do wykonywania praktyk religijnych i korzystania z posług religijnych osobom przebywającym w zakładach penitencjarnych, wychowawczych, resocjalizacyjnych oraz opieki zdrowotnej i społecznej, a także w innych zakładach i placówkach tego rodzaju.

W Konkordacie postanowiono, że biskupi diecezjalni decydują o organizowaniu posługi duszpasterskiej i katechizacji w języku właściwej mniejszości i że Polska uznaje prawo wiernych do zrzeszania się zgodnie z prawem kanonicznym i w celach określonych w tym prawie⁶⁹, a ponadto zapewniono Kościołowi prawo swobodnego drukowania, wydawania i rozpowszechniania wszelkich publikacji związanych z jego posłannictwem oraz prawo do posiadania i używania własnych środków społecznego przekazu, a także do emitowania programów w publicznej radiofonii i telewizji na zasadach określonych w prawie polskim⁷⁰.

Dwa następne artykuły Konkordatu zostały poświęcone sprawom prowadzenia przez instytucje kościelne działalności o charakterze misyjnym, charytatywnym oraz opiekuńczym⁷¹ i zrównania pod względem prawnym podejmowanej przez kościelne osoby prawne działalności służącej celom humanitarnym, charytatywno-opiekuńczym, naukowym i oświatowo-wychowawczym z działalnością służącą analogicznym celom i prowadzoną przez instytucje państwowe. Przyjmując za punkt wyjścia w sprawach finansowych instytucji i dóbr kościelnych oraz duchowieństwa obowiązujące ustawodawstwo polskie i przepisy kościelne,

⁶⁹ Jeżeli zrzeszenia takie poprzez swą działalność wkraczają w sferę uregulowaną w prawie polskim, podlegają także temu prawu.

⁷⁰ Art. 12–20 Konkordatu.

⁷¹ W tym celu instytucje takie mogą tworzyć struktury organizacyjne i urządzać publiczne zbiórki. Co przy tym istotne, przepisy prawa polskiego o zbiorach publicznych nie mają zastosowania do zbierania ofiar na cele religijne, kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą, naukową, oświatową i wychowawczą oraz utrzymanie duchownych i członków zakonów, jeżeli odbywają się w obrębie terenów kościelnych, kaplic oraz w miejscach i okolicznościach zwyczajowo przyjętych w danej okolicy i w sposób tradycyjnie ustalony.

strony zapowiedziały stworzenie specjalnej komisji, która zajmie się koniecznymi zmianami⁷².

Z treści regulacji konkordatowych wynika, że kościelne osoby prawne mogą zgodnie z przepisami prawa polskiego nabywać, posiadać, użytkować i zbywać mienie nieruchome i ruchome oraz nabywać i zbywać prawa majątkowe, jak również że Kościół ma prawo do budowy, rozbudowy i konserwacji obiektów sakralnych i kościelnych oraz cmentarzy – zgodnie z prawem polskim.

W każdej diecezji komisja powołana przez biskupa diecezjalnego ma współpracować z właściwymi władzami państwowymi w celu ochrony znajdujących się w obiektach sakralnych i kościelnych dóbr kultury o ogólnonarodowym znaczeniu oraz dokumentów archiwalnych o wartości historycznej i artystycznej⁷³.

Kościelne osoby prawne mogą zakładać fundacje, do których organizacji i funkcjonowania stosuje się prawo polskie.

Na koniec (przed ostatnim artykułem dotyczącym wymogu ratyfikacji, zasad wejścia w życie, miejsca sporządzenia, liczby egzemplarzy oraz języków, w których go sporządzono) w omawianym dokumencie znalazły się postanowienia dotyczące m.in. jego stosowania, w których mowa jest o tym, że sprawy wymagające nowych lub dodatkowych rozwiązań będą regulowane na drodze nowych umów między stronami albo uzgodnień między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną do tego przez Stolicę Apostolską oraz że zachodzące między nimi różnice dotyczące interpretacji lub stosowania Konkordatu strony będą usuwać na drodze dyplomatycznej.

Analizując w Konkordacie charakter odniesień do prawa kanonicznego, można wskazać na trzy różne racje ich istnienia:

⁷² Zgodnie z treścią odpowiedniego przepisu władzom państwowym powinna zostać wskazana instytucja kościelna lub instytucje kościelne kompetentne w tych sprawach. Polska w miarę możliwości ma udzielać wsparcia materialnego w celu konserwacji i remontowania zabytkowych obiektów sakralnych i budynków towarzyszących, a także dzieł sztuki stanowiących dziedzictwo kultury (art. 21 i 22 Konkordatu).

⁷³ O potrzebie budowy świątyni i o założeniu cmentarza decyduje biskup diecezjalny lub inny właściwy ordynariusz. Budowę obiektów sakralnych i kościelnych oraz założenie cmentarza inicjują właściwe władze kościelne po uzgodnieniu miejsca z kompetentnymi władzami i po uzyskaniu wymaganych decyzji administracyjnych. Kompetentne władze państwowe i Konferencja Episkopatu Polski powinny opracować zasady udostępniania dóbr kultury będących własnością lub pozostających we władaniu Kościoła (art. 23–25 Konkordatu).

1. natura instytucji prawnej, której dotyczy, i zasada autonomii obu porządków;
2. paralelizm, będący wyrazem woli współdziałania stron;
3. dodatkowe gwarancje, że będą przestrzegane przepisy prawa kanonicznego.

Z przepisów Konkordatu, jak chociażby przepisu dotyczącego wykonywania kultu publicznego (art. 8), wynika, że rozróżnienie kompetencji stron jest jasne: przepisy dotyczące bezpośrednio sprawowania kultu bożego leżą w wyłącznej kompetencji Kościoła, co nie wyklucza stosowania prawa polskiego w zakresie przepisów porządkowych, a więc takich, które mają na celu ochronę porządku publicznego, bez naruszania jednak istoty prawa do wolności religijnej⁷⁴.

Jeżeli chodzi o kwestię ewentualnej kolizji postanowień konkordatowych z przepisami prawa polskiego, nie może ona na gruncie przepisów obowiązującej ustawy zasadniczej budzić jakichkolwiek wątpliwości⁷⁵. Konkordat jest bilateralną umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną przez parlament w formie ustawy. Dla zagadnienia miejsca umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego po 1997 r. ważny jest, oprócz art. 87 ust. 1, który ratyfikowane umowy międzynarodowe wprowadza do systemu źródeł prawa krajowego powszechnie obowiązującego, także art. 91 Konstytucji RP. Zgodnie z jego ust. 1 „Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy”. W ust. 2 art. 91 Konstytucji RP stwierdzono natomiast, że umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli takiej ustawy nie da się pogodzić z umową. Jeśli zatem umowa ratyfikowana za uprzednią zgodą ustawową i ustawa krajowa regulują tę samą materię, a postanowienia obu aktów prawnych są ze sobą sprzeczne i nie mogłyby znaleźć zastosowania jednocześnie, stosuje się postanowienia umowy międzynarodowej. Nie oznacza to, rzecz oczywista, że ustawa traci w tym momencie moc prawną i zostaje na stałe zastąpiona przez umowę. Traci ona tylko, rzec by można,

⁷⁴ W. Adamczewski, op. cit., s. 98 i n.

⁷⁵ Inaczej było w momencie podpisania Konkordatu, kiedy to w konsekwencji faktu, że zapis taki nie znajdował się w ówczesnych przepisach konstytucyjnych, musiał on być z tych przepisów wyinterpretowany przez przedstawicieli doktryny.

„moc faktyczną”. Zastosowanie ustawy zostaje jedynie zawieszone na okres, w którym stosuje się przepisy umowy, i po tym okresie ustawa znowu staje się regulatorem stosunków, których dotyczy. Tym samym w przypadku (potencjalnej) kolizji między postanowieniami Konkordatu i przepisami ustawy krajowej dotyczącej tej samej materii zastosowanie znalazłby Konkordat⁷⁶.

W konsekwencji takich, a nie innych przepisów konstytucyjnych hierarchia źródeł powszechnie obowiązującego prawa w Polsce przedstawia się obecnie następująco: 1. Konstytucja, 2. umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią ustawową zgodą parlamentu (do tej grupy należy Konkordat), 3. ustawy, 4. ratyfikowane umowy międzynarodowe, 5. rozporządzenia⁷⁷.

Podkreślenia wymaga przy tym, że jeżeli w chwili zawarcia umowa międzynarodowa jest zgodna z Konstytucją, przez zawarcie umowy państwo zobowiązuje się do dokonania odpowiedniej zmiany w swoim ustawodawstwie tak, by możliwa stała się realizacja postanowień umowy. Jednocześnie państwo zobowiązuje się nie wprowadzać do swojego prawa wewnętrznego aktów prawnych, których treść byłaby z treścią umowy sprzeczna (ma obowiązek zapobiec sytuacji, w której realizacja postanowień umowy międzynarodowej nie dawałaby się pogodzić z realizacją postanowień aktu prawa krajowego). Zasady te w całej rozciągłości dotyczą również Konkordatu.

Konieczność przeprowadzenia procedury ratyfikacyjnej wynikała w przypadku Konkordatu zawartego przez Polskę ze Stolicą Apostolską z tego właśnie powodu, że umowa międzynarodowa, jaką jest Konkordat, powoduje konieczność zmian w prawie polskim. Znalazło to

⁷⁶ Istotne znaczenie ma przy tym to, że Konstytucja RP z dnia 2 IV 1997 r. jest aktem prawnym późniejszym od Konkordatu i że to jej postanowienia dotyczące kwestii, o których mowa, starano się *de facto* „zsynchronizować” z jego zapisami. Odwrócona kolejność miała zapobiec próbom zakwestionowania Konkordatu na podstawie zarzutu jego niekonstytucyjności. Jak już wspomniano, celem było ustanowienie konstytucyjnego obowiązku regulacji stosunku między państwem a Kościołem, wyrażonej w art. 1 Konkordatu zasady wzajemnej autonomii i niezależności państwa i Kościoła w swoim zakresie, co zostało zrealizowane – art. 25 ust. 3 Konstytucji RP.

⁷⁷ Osobnym zagadnieniem jest kwestia miejsca w polskim systemie prawnym źródeł prawa Unii Europejskiej. Ponieważ nie ma ona związku z tematem, autor nie uznał za celowe poświęcenia jej uwagi. Zob. art. 91 ust. 1–2 Konstytucji RP; A. Banaszkiewicz, *Umowa międzynarodowa jako źródło prawa administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” t. LVII, 2003, s. 78 i n.; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 109–110.

wyraz w treści art. 10 ust. 6 przedmiotowego dokumentu, dotyczącego problematyki małżeństwa, w którym stwierdzono, że „celem wprowadzenia w życie niniejszego artykułu dokonane zostaną konieczne zmiany w prawie polskim”. Zgodzić się należy z W. Adamczewskim, że klauzula taka pojawia się jedynie w tym miejscu Konkordatu, gdyż praktycznie tylko postanowienie dotyczące małżeństwa powodowało rzeczywistą konieczność dostosowania prawa polskiego do nowej możliwej formy zawarcia małżeństwa. Niezbędne zmiany dotyczyły generalnie Kodeksu Rodzinnego i Opiekuńczego⁷⁸ oraz (obowiązującego w tamtym okresie) Prawa o Aktach Stanu Cywilnego⁷⁹ i nie były ani szerokie, ani skomplikowane. W porównaniu np. z Układem Europejskim z dnia 16 grudnia 1991 r.⁸⁰, którego wprowadzenie w życie wymagało zmiany ponad trzystu polskich ustaw, były to zmiany „kosmetyczne”⁸¹.

Odnosząc się do kwestii przynależności gałęziowej norm konkordatowych, należałoby stwierdzić, że decydujące (przesądzające) znaczenie ma tutaj przedmiot regulacji poszczególnych norm. Przykładowo, zapisy Konkordatu odnoszące się do kwestii zawierania małżeństw kościelnych należałoby bez wątpienia zaliczyć do sfery prawa cywilnego.

Podsumowanie

Bez wątpienia, najważniejszą sprawą dotyczącą „filozofii” obowiązującego już od prawie dwudziestu lat Konkordatu jest to, że mówi on o niezależności i autonomii Kościoła i państwa we właściwych im dziedzinach. Wyrażona jest w nim także wola współpracy stron dla dobra wspólnego. Nadaje on życiu kościelnemu w Polsce charakter większej stabilizacji. Przesądza o tym, co Kościół i osoby do niego przynależne mogą oraz, jednocześnie, czego nie mogą⁸².

Wbrew opiniom sceptyków związanie się przez Polskę Konkordatem nie skutkowało ograniczeniem suwerenności jej organów i uczynieniem z polskiego Kościoła katolickiego „państwa w państwie”. Konkordat stanowi źródło prawa już od wielu lat, a jego realizacja nie

⁷⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 2082.

⁷⁹ Dz.U. 2004 Nr 161, poz. 1688 ze zm.

⁸⁰ Dz.U. 1994 Nr 11, poz. 38.

⁸¹ W. Adamczewski, op. cit., s. 106–107.

⁸² Por. I. Skubiś, *Wywiad...*; *Prawda o Konkordacie*, op. cit., s. 151.

doprowadziła do negatywnych skutków. Na kwestie związane z jego obowiązywaniem należy patrzeć bez emocji, pamiętając przy tym, że jest to jedynie akt prawny, a więc środek służący ukształtowaniu wzajemnych stosunków, determinujący pożądane i oczekiwane sposoby postępowania podmiotów, które mają obowiązek stosowania jego postanowień.

Od strony technicznej treści zawartej umowy nie można zarzucić niczego istotnego. W niezbędnym zakresie uregulowano w niej wszystkie wymagane kwestie. Strona teoretyczna – formalny wymiar i kształt współpracy – została dobrze skonstruowana. Intencje były dobre i zostały właściwie odzwierciedlone w treści przedmiotowego dokumentu. Należy jednak pamiętać o tym, że przepisy prawa są tylko narzędziem. Aby można było osiągnąć zamierzony efekt, narzędziem tym należy się odpowiednio posługiwać. O roli, jaką odgrywa Konkordat, i o jego ostatecznej ocenie przesądzać będzie niezmiennie praktyka jego stosowania, w istocie rzeczy zaś dobra wola stron, której podstawą powinien być wzajemny szacunek, nigdy zaś chęć wykorzystania pozytywnego nastawienia drugiej strony.

CONCORDAT ENTERED INTO WITH THE HOLY SEE IN 1993 AS A SOURCE OF LAW OF THE REPUBLIC OF POLAND

Summary

A concordat between the Holy See and a secular state is a document regulating the relationships between the two subjects. This article discusses the Concordat entered into by the Republic of Poland and the Holy See in 1993 (in force as of 1998) as one of the sources of law in Poland. First, the issue of international agreements (treaties) is described with particular attention given to the specifics of a concordat as an international agreement. Next, the term 'concordat' is defined and its evolution over the centuries presented as a consequence of the change in the legal status of the Vatican and the Holy See, in result of which concordats became agreements between sovereign subjects of international law. Certain concordat theories have been subsequently analysed, with particular focus put on the binding theory of an international convention.

The second part of the article focuses on the history of the institution of a concordat (including the circumstances accompanying its conclusion such as the requirement of compliance with e.g. the laws in Poland), its purpose, character and content. The main goal of the considerations was to analyse the principles upon which the relationships between the Polish state and the Catholic church have been based. Those relationships constituted the essence of the reasons for entering into

the Concordat by the Polish state. Although the concluded Concordat maintains and provides for all essential elements characterising a secular state, a potential conflict of its provisions and the provisions of Polish law has been signalled. The article ends with an overview of the realisation of the goals foreseen in the Concordat during almost twenty years of its operation in Poland.

Keywords: Concordat – international agreement – treaty – Holy See – Catholic Church – freedom of religion